

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 1957

- *Projet de loi de finances pour 2018 – États généraux de l'alimentation – Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation..... 1957*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis..... 1987*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » et article 52 sexies rattaché – Crédits « Politique de la ville » - Examen du rapport pour avis..... 1997*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » (articles 52, 52 bis, 52 ter, 52 quater et 52 quinquies rattachés) - Crédits « Logement » - Examen des amendements du rapporteur..... 2003*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis..... 2004*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 2011

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis ..... 2011*
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Défense » - Examen de la position de la commission..... 2017*
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Avances à l'audiovisuel public » - Programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » - Examen du rapport pour avis..... 2019*
- *Projet d'avenant au contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Médias Monde - Communication ..... 2026*
- *Nomination de rapporteurs ..... 2030*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 2031

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Travail et emploi » - Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail..... 2031*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Travail et emploi » et compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »- Examen du rapport pour avis..... 2045*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » - Compte d'affectation spéciale « pensions » - Examen du rapport pour avis ..... 2056*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis... 2062*

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Examen du rapport pour avis.....* 2068
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » – Examen du rapport pour avis .....* 2073
- *Nomination de rapporteurs .....* 2078
- *Projets de loi ratifiant trois ordonnances relatives à la santé - Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire.....* 2078
- *Organismes extra-parlementaires – Désignations de candidats.....* 2078
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Examen du rapport en nouvelle lecture .....* 2079

## **COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 2085**

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines » et « Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » - Examen du rapport pour avis.....* 2085
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Médias, livre et industries culturelles » - Crédits « Presse » - Examen du rapport pour avis .....* 2099
- *Nomination d'un rapporteur .....* 2105
- *Questions diverses.....* 2106

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 2107**

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports maritimes » - Examen du rapport pour avis .....* 2107

## **COMMISSION DES FINANCES..... 2121**

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Économie » et compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » – Examen du rapport spécial .....* 2121
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Engagements financiers de l'État » - Compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » - Comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » (et articles 55 et 55 bis) – Examen du rapport spécial .....* 2128
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » - Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial .....* 2136

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 53, 54 à 54 quater) - Comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » - Programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » - Programme « Expertise, information géographique et météorologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux.....* 2144
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie .....* 2162
- *Article 13 de la Constitution - Audition de M. Éric Lombard, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).....* 2178
- *Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) .....* 2192
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Examen de l'amendement I-645 rect. du Gouvernement à l'article 28.....* 2193
- *Projet de décret d'avance – Communication et adoption de l'avis de la commission.....* 2194
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 bis) – Examen des amendements de séance .....* 2200
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Missions « Enseignement scolaire », « Sport, jeunesse et vie associative » (et l'article 65), « Pouvoirs publics », « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative », « Santé », « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et les articles 63 et 64), « Défense » (et les articles 52 septies et octies) – Examen des amendements de séance .....* 2208
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » (et article 54) et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » – Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement) .....* 2209

## **COMMISSION DES LOIS .....** 2211

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice .....* 2211
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense – Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 2228
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » – Programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » – Examen du rapport pour avis.....* 2228
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Justice » – Programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » – Examen du rapport pour avis.....* 2233

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Justice » – Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis ..... 2237*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Justice » – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis..... 2243*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » – Examen du rapport pour avis..... 2247*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis.. 2250*

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 2255**

- *Désignation du bureau (sera publié ultérieurement)..... 2255*
- *Echange de vues sur le programme de travail(sera publié ultérieurement)..... 2255*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATEGIE INDUSTRIELLE DU PAYS ..... 2257**

- *Constitution..... 2257*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 4 DÉCEMBRE ET A VENIR ..... 2265**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 21 novembre 2017

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 16h45.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – États généraux de l'alimentation – Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, je suis très heureuse de recevoir cet après-midi le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, M. Stéphane Travert.

L'agriculture est un sujet très important au Sénat – ainsi qu'à l'Assemblée nationale bien sûr – certains de nos collègues étant très impliqués dans ce secteur à titre professionnel. Pour nous, l'aménagement du territoire résulte de la bonne santé de l'agriculture et de toute l'économie qui gravite autour.

Nous n'avons pas eu le temps d'auditionner votre prédécesseur, mais la commission des affaires économiques du Sénat a une longue tradition de suivi attentif des questions agricoles, tant par la commission elle-même que par ses groupes d'études, que nous allons reconstituer dans les semaines qui viennent.

Le ministre de l'agriculture est auditionné plusieurs fois par an. Nous poursuivons donc aujourd'hui une relation de travail étroite, comme cela a toujours été le cas.

Votre tâche, monsieur le ministre, est particulièrement difficile, car l'agriculture française est confrontée à toute une série d'enjeux, en particulier celui de la compétitivité, qui avait amené le Sénat à voter une proposition de loi ambitieuse, qui n'a pas été adoptée définitivement mais dont certaines dispositions ont été reprises dans d'autres textes.

Mes collègues et moi-même avons naturellement beaucoup de questions à vous poser. Je n'en rappellerai que quelques-unes...

Tout d'abord, quel panorama pouvez-vous dresser de l'agriculture française, alors que les comptes de l'agriculture montrent une dégradation des revenus agricoles de 22 % l'année dernière ?

Dans le détail, pouvez-vous nous parler de la filière laitière, qui connaît une remontée des prix, mais se trouve minée par des conflits entre éleveurs, industriels et grande distribution ? Quelle stratégie proposez-vous pour améliorer les relations commerciales dans la filière et favoriser les producteurs de lait dans le partage de la valeur ajoutée ? Envisagez-vous à terme une modification de la loi ?

Pouvez-vous également nous dire où en est la crise de la filière palmipède gras dans le Sud-Ouest suite à la grippe aviaire persistante ? Quelles sont les mesures déjà prises et celles encore envisagées ?

Par ailleurs, comment entendez-vous aider les viticulteurs en difficulté suite aux événements climatiques du printemps ?

À plus long terme, nous avons des interrogations sur la réforme de la PAC à l'horizon 2020. Quels axes entendez-vous promouvoir et avec quels partenaires ? Comment pouvons-nous faire face au Brexit ? Encouragerez-vous le développement des mécanismes assurantiels au sein de la PAC ? La contribution française de mai 2016, présentée par Stéphane Le Foll, reste-t-elle pour vous le cadre de référence des positions françaises pour la future réforme ?

Enfin, à court terme, quel est le calendrier des États généraux de l'alimentation ? Quels sont les débouchés que vous attendez d'une telle démarche ? Les parlementaires que nous sommes, qui connaissent bien les territoires, y ont pris leur place, jusqu'à présent.

Les sujets sont nombreux et vous commencerez sans doute par votre budget pour 2018. Je vous laisse la parole.

**M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** – Merci, madame la présidente.

C'est la deuxième fois que je suis auditionné par votre commission. La première fois, c'était sous la présidence de M. Jean-Claude Lenoir, votre prédécesseur, en juillet dernier.

Je crois qu'il est bon que nous puissions avoir ces temps d'échanges de façon régulière pour parler de sujets spécifiques avec une thématique particulière, ou aborder l'agriculture et les affaires rurales de manière plus générale. Il est important d'avoir des échanges avec la représentation nationale. Vous êtes en effet les vigies des territoires, et il est toujours sain de pouvoir confronter un certain nombre de points de vue, afin d'enrichir ensemble nos approches pour la construction de l'agriculture de demain.

Aujourd'hui, l'agriculture française doit se réformer en profondeur et se transformer. Cette transformation est indispensable pour relever les trois défis majeurs que sont la transition écologique, la réponse aux exigences renforcées des consommateurs en matière de sécurité sanitaire et de qualité alimentaire – mais aussi des citoyens s'agissant du bien-être animal ou de l'empreinte écologique – et enfin la résilience, dans un monde d'instabilité croissante, d'aléas et de crises économiques, sanitaires et climatiques.

Le Président de la République a fixé le cap le 11 octobre dernier, dans son discours de Rungis, à l'occasion d'un point d'étape sur les États généraux de l'alimentation. Il a rappelé qu'une agriculture forte et performante est un atout décisif pour assurer la souveraineté alimentaire.

Il a également souligné que les quatre objectifs de la performance – performance économique, sociale, environnementale et sanitaire – sont indissociables dans la construction des systèmes agricoles de demain et doivent constituer les quatre points cardinaux de l'action des acteurs économiques et de l'action publique dans cette démarche de transformation.

Pour créer les conditions de cette transformation, nous devons actionner des leviers complémentaires, chacun au bon moment.

Le premier levier est celui des États généraux de l'alimentation, dont le pilotage associe une douzaine de ministères, tant les enjeux et les interactions avec d'autres politiques publiques sont forts. Après une première phase centrée sur les questions de création et de répartition de la valeur, la seconde phase approfondit désormais les attentes sociétales et la manière d'y répondre.

Leur mise en œuvre opérationnelle, deuxième levier, prendra le relais à la clôture des États généraux de l'alimentation, fin 2017.

La future PAC, qui devra être protectrice, facilitatrice, agile et bien plus lisible, constitue le troisième levier.

Enfin, le dernier levier est celui du budget national.

Le projet de budget 2018 du ministère de l'agriculture et de l'alimentation que je veux vous présenter est doté de 5,2 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 1,5 % supplémentaire par rapport à 2017, et de 5,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement.

Ces crédits permettront de conforter, et même souvent de renforcer sensiblement l'ensemble des politiques publiques portées par le ministère dont j'ai la charge.

Ce projet de budget traduit et illustre, en premier lieu, mes trois priorités stratégiques : la formation et l'innovation, la PAC et la sécurité sanitaire.

Même si leurs crédits ne relèvent pas de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », je souhaiterais évoquer avec vous les moyens prévus pour les programmes 142 et 143, et ce pour deux raisons. Il s'agit des programmes de l'enseignement technique agricole et de l'enseignement supérieur et la recherche.

Les crédits de l'enseignement portent 60 % des 30 000 agents du ministère et un tiers des crédits budgétaires. Ils sont l'un des vecteurs de la préparation de l'avenir, via la formation des jeunes et l'innovation.

Les effectifs de ces deux programmes, c'est-à-dire les 18 000 agents qui concourent à l'enseignement technique agricole, seront maintenus, en 2018, au même niveau qu'en 2017.

Les crédits, hors dépenses de personnel, s'établiront à 627 millions d'euros, soit près de 3 % de plus qu'en 2017. Ces crédits supplémentaires permettront de mieux doter nos établissements, de poursuivre la modernisation des campus et faire face à la hausse de la démographie étudiante dans l'enseignement supérieur, d'améliorer la situation financière des établissements grâce, notamment, à une meilleure prise en charge du financement des assistants d'éducation – plus 13 % – de faire progresser la compensation des emplois gagés dans les centres de formation continue – plus 1 million d'euros – et de financer les investissements nécessaires outre-mer.

Ces crédits supplémentaires permettent également d'accompagner financièrement la renégociation en cours des protocoles avec les trois fédérations de l'enseignement technique privé, de moderniser nos dispositifs d'appui, en particulier nos systèmes d'information - plus 2 millions d'euros – et d'accompagnement de la scolarisation en milieu ordinaire des jeunes en situation de handicap – plus 1 million d'euros.

Enfin, et parce que l'agriculture et l'alimentation nécessitent un effort de recherche important, les crédits destinés à l'action des organismes de recherche, comme l'institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), et des instituts techniques agricoles et agro-industriels, seront maintenus, voire augmentés.

J'en viens à présent aux crédits ouverts pour la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » constituée des trois programmes 149, 206 et 215.

S'agissant du programme 149, mon objectif prioritaire a été de conforter les contreparties nationales des mesures qui relèvent du deuxième pilier de la PAC.

À cet égard, et avec 455 millions d'euros d'autorisations d'engagement, nous serons en mesure de mobiliser au mieux, en 2018, les crédits européens pour les quatre dispositifs suivants :

- l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), dont la dotation est maintenue au niveau de 2017, soit 264 millions d'euros. Son financement permettra, avec les crédits européens du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), de mobiliser au total 1,06 milliard d'euros pour les quelque 100 000 exploitants agricoles situés dans des zones soumises à des handicaps naturels ;

- les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) et les aides à l'agriculture biologique. Avec 81,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont la moitié pour l'agriculture biologique, ce dispositif contractuel proposé aux exploitants est conforté et permettra avec le cofinancement de l'Union européenne de disposer d'une enveloppe globale d'engagements nouveaux de 325 millions d'euros en 2018 ;

- la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) dispose de crédits à hauteur de 38,4 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit le même niveau qu'en loi de finances initiale 2017. Ce soutien permettra d'accompagner le renouvellement des générations en agriculture ;

- enfin, la dotation en faveur des mesures de soutien aux investissements dans les exploitations agricoles, avec 71 millions d'euros en 2018, est supérieure à la dotation de base qui se situe, je le rappelle, à 56 millions d'euros.

Le ciblage des crédits sera amélioré en faveur des systèmes quadruplement performants, des approches collectives et des jeunes agriculteurs. La diversification des outils et le développement d'instruments financiers doivent également être étudiés.

Ces crédits, tout comme ceux relatifs aux mesures agro-environnementales et climatiques, participent au grand plan d'investissement.

En crédits de paiements, les quatre dispositifs PAC que je viens de décrire sont dotés de 534 millions d'euros, soit 110 millions d'euros de plus qu'en 2017. Ces crédits ouverts en 2018 permettront d'achever le rattrapage des retards de paiements de la PAC, notamment pour les MAEC.

Au-delà des dispositifs PAC, les crédits ouverts sur le programme 149 permettent de stabiliser voire de renforcer le soutien public aux filières.



Le soutien aux productions ultramarines est réaffirmé, qu'il s'agisse de la filière canne à sucre dans les DOM, qui bénéficiera de 10 millions d'euros de plus qu'en 2017, ou du doublement des crédits d'intervention de l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM).

S'agissant de la filière bois et forêt, l'État respecte ses engagements financiers vis-à-vis de l'office national des forêts (ONF) dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance 2016- 2020, soit 175,5 millions d'euros. Le soutien au Centre national de la propriété forestière (CNPF) est maintenu avec 14,9 millions d'euros.

Ce projet de loi de finances marque l'intégration de la gestion durable des pêches et de l'aquaculture au sein du budget agricole. Les crédits correspondants sont en augmentation de 1 % et s'établissent à 45,3 millions d'euros. Ils permettront de renforcer les connaissances des ressources halieutiques et le contrôle des pêches dans le cadre des obligations européennes issues de la politique commune de la pêche (PCP), ainsi que de soutenir les projets de la filière pêche et aquaculture dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Concernant le programme 149, dans un objectif de meilleure réactivité en cas de crise, mais également dans un souci de renforcement de la sincérité de la budgétisation annuelle, il est créé pour la première fois dans le budget du ministère une provision pour aléas dotée de 300 millions d'euros. Ce montant correspond à la moyenne décennale des ouvertures observées en loi de finances rectificative au bénéfice du ministère de l'agriculture. Cette provision permettra tout à la fois de financer des besoins imprévus car imprévisibles dus aux crises sanitaires, climatiques et économiques, ainsi qu'aux refus d'apurement communautaire.

Même si nous ne connaissons pas aujourd'hui le montant exact des refus d'apurement qu'il faudra couvrir en 2018, je veux être clair sur l'utilisation de la provision. Elle est faite pour faire face, de façon rapide, à des aléas qui exigeraient de mobiliser des financements. J'espère, bien entendu, que nous ne connaissons aucune crise d'ampleur en 2018 qui ne pourrait être couverte par redéploiement interne de nos crédits ou mobilisation de la réserve de précaution, mais si cela devait arriver, alors la réserve sera disponible tout au long de l'année et ne sera pas préemptée par le paiement des refus d'apurement communautaire, ces paiements n'intervenant en fait qu'en fin d'année pour équilibrer l'avance faite par l'Agence France trésor (AFT).

Dans le même temps, le programme 149 ne porte plus de compensation budgétaire relative à la cotisation maladie des exploitants agricoles. En effet, dans le cadre d'une réforme structurelle portée dans le PLFSS pour 2018, le Gouvernement a décidé d'harmoniser le barème des cotisations maladie des exploitants agricoles avec celui des autres travailleurs indépendants.

Ce régime harmonisé de cotisations est légitime et équitable puisque les prestations maladie servies à l'ensemble des indépendants, agricoles et non agricoles, sont identiques. Par ailleurs, cette harmonisation pérennise, en l'adaptant dans une démarche plus sociale, la réduction décidée en février 2016, au plus fort de la crise agricole, pour alléger rapidement les charges et soutenir ainsi le revenu de l'ensemble des agriculteurs. Le nouveau barème de cotisations maladie est désormais progressif, donc plus social, et présente un double avantage :

– pour 60 % des agriculteurs, il permettra un allègement de prélèvements sociaux en 2018 par rapport à ceux de 2017. L’engagement du Gouvernement de dégager un gain de pouvoir d’achat pour les actifs les plus modestes à l’occasion de la compensation de l’augmentation de la CSG, y compris pour les travailleurs indépendants, est ainsi respecté pour les exploitants agricoles ;

– en substituant un barème progressif de cotisation à un taux unique, le Gouvernement met en place un dispositif qui permettra de mieux amortir, pour chaque agriculteur, toute baisse de revenus constatée une année donnée par une réduction plus que proportionnelle des cotisations sociales qui sont dues.

S’agissant enfin du programme 206, qui porte la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l’alimentation, les crédits sont en forte augmentation et illustrent ma troisième priorité, celle d’une meilleure sécurité sanitaire de l’alimentation par un financement accru d’actions renforcées de surveillance et de prévention qui tiendront compte des crises passées.

Hors dépenses de personnel, le budget associé à ce programme s’établit à 235 millions d’euros, soit une hausse de 12 % par rapport à la LFI 2017.

Cette augmentation nette des crédits s’accompagne d’une stabilisation des effectifs dédiés à la mise en œuvre de cette politique.

Les moyens supplémentaires permettront de poursuivre et renforcer les contrôles sanitaires et la surveillance des dangers sanitaires. À titre d’illustration, et sans être exhaustif, je signalerai :

– dans le domaine de santé végétale, une augmentation de 5,8 millions d’euros pour faire face aux dépenses de surveillance et de gestion des foyers de *xylella fastidiosa* et 1 million d’euros supplémentaire pour la lutte contre le capricorne asiatique ;

– dans le domaine de la santé animale, une augmentation totale de 5,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et 5 millions d’euros en crédits de paiement pour couvrir les dépenses de surveillance, de lutte et d’indemnisation en faveur des territoires et des exploitations touchés par la tuberculose. 1 million d’euros supplémentaires viendront, par ailleurs, faciliter la mise en œuvre des visites vétérinaires dans les élevages avicoles, apicoles et les élevages de petits ruminants ;

– dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, la prise en compte sur le programme 206 des missions de surveillance sanitaire des coquillages des zones conchylicoles, pour 1 million d’euros, à la suite du recentrage de l’IFREMER sur ses missions de recherche ;

– dans le soutien des politiques incitatives, un abondement du plan Ecoantibio à hauteur de 0,5 million d’euros ;

– enfin les crédits nécessaires pour clore le dispositif de règlement amiable avec les vétérinaires sanitaires. J’ai veillé à ce que l’année 2017 permette de régulariser la situation de l’ensemble des vétérinaires concernés, déjà en retraite, et qui avaient accepté d’entrer dans un processus transactionnel avec l’État. Ce sera chose faite pour la quasi-totalité d’entre eux au 31 décembre de cette année. Il nous restera à traiter, l’an prochain, le dossier des vétérinaires encore en activité et les nouveaux dossiers qui seraient déposés.

Les moyens de fonctionnement du ministère portés par le programme 215 poursuivent leur baisse. Les économies seront réalisées par un recours accru aux outils interministériels mutualisés, notamment informatiques, et à une rationalisation du parc immobilier. Le budget 2018 prévoit les premiers financements du recensement agricole de 2020, obligation européenne ; la dématérialisation et la rénovation du mode de collecte des données permettront de réaliser ce recensement dans des conditions de coût et de sécurité améliorées.

Du côté des effectifs, si l'enseignement agricole et la sécurité sanitaire sont stables, en revanche, il y aura une réduction de 130 équivalents-temps plein (ETP) sur les autres missions. Pour autant, et afin de ne pas compromettre la trajectoire visant à revenir à un calendrier normal d'instruction et de paiement des aides PAC, 300 vacataires supplémentaires seront recrutés pour renforcer les 370 ETP de vacataires traditionnellement mis à disposition des services départementaux d'économie agricole. Dans le même ordre d'idée, il est à noter que les crédits d'investissement de l'Agence de service et de paiements (ASP) seront également augmentés par rapport à 2017 pour contribuer à cet objectif.

Les opérateurs sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation sont également mobilisés dans l'effort de maîtrise des effectifs. Ainsi, une réduction globale de 95 ETP est attendue pour 2018.

Pour conclure, je rappellerai que les crédits du ministère de l'agriculture et de l'alimentation seront abondés par les financements européens de la PAC pour un total 8,9 milliards d'euros. Par ailleurs, le secteur agricole au sens large bénéficiera en 2018 d'allègements sociaux et fiscaux à hauteur de 4,5 milliards d'euros, de dépenses fiscales pour 1,8 milliard d'euros et de divers autres financements publics, comme des taxes fiscales affectées, pour 900 millions d'euros.

Ainsi, les concours publics au secteur agricole représenteront donc 21,3 milliards d'euros l'an prochain, soit une augmentation de 3,7 % par rapport à cette année.

Voici les informations budgétaires que je souhaitais vous livrer. Je suis à présent tout disposé à répondre aux questions que vous ne manquerez pas de me poser sur ce budget, mais aussi à toute autre question relative à l'agriculture, à la pêche, à l'aquaculture, à la forêt et à l'alimentation dans notre pays.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci beaucoup.

La parole est aux rapporteurs pour avis.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Permettez-moi tout d'abord de vous présenter les excuses d'Alain Houpert, rapporteur spécial de la commission des finances, qui ne pouvait être présent.

Monsieur le ministre, je n'ai pas tout à fait la même interprétation que vous du budget de l'agriculture.

Vous prétendez que la baisse de sept points des cotisations d'assurance maladie des exploitants agricoles (AMEXA) constitue une mesure sociale. Pas du tout ! Cette mesure a été prise pour soutenir la compétitivité des exploitations agricoles durant une crise qui ne s'est pas véritablement résorbée. Selon vous, nous serions sortis de la crise ? Vous avez en face de vous un agriculteur qui est producteur de lait et éleveur : je peux vous affirmer que

c'est loin d'être le cas ! On aurait au contraire bien besoin d'un rattrapage de compétitivité en matière de production laitière face à des pays comme l'Allemagne ou le Danemark !

Vous annoncez par ailleurs une provision de 300 millions d'euros. Or je crains que l'on n'affecte celle-ci aux aléas climatiques. Jusqu'à présent, une taxe sur les contrats d'assurance des agriculteurs, soit environ 60 millions d'euros par an, devait permettre de participer financièrement à la prise en compte des calamités, l'État devant intervenir chaque fois que ces ressources étaient insuffisantes.

Il me semble que cette provision sonne la fin du système, le ministère du budget pouvant fort bien décider d'utiliser cette somme à autre chose.

Si c'est le cas, l'État réalisera des économies au détriment de la compétitivité de notre agriculture. Les risques que subissent les agriculteurs ne sont pas de leur fait, car les crises sont imputables à des aléas climatiques non maîtrisables.

S'agissant des ICHN, quand allez-vous siffler la fin de la partie ? Tant qu'on n'est pas sûr du zonage, on n'est pas sûr de la quantité d'argent qui sera versée aux agriculteurs. Vous avez dit que le budget serait constant, après être allé chercher une part de son financement dans le premier pilier. On comprend que ce budget ne sera pas extensible. Si le périmètre reste identique, l'aide risque de le demeurer également. Si vous acceptez une modification du périmètre, cela signifie qu'on ira chercher la compensation dans la poche de certains.

Les ICHN, je le rappelle, sont des indemnités compensatrices des handicaps naturels. L'agriculteur ne choisit pas le lieu de sa naissance, mais c'est là qu'il plante son exploitation...

L'Europe, je le rappelle, a réclamé à la France un apurement des comptes de 41 millions d'euros en 2013, 427 millions d'euros en 2014, 812 millions d'euros en 2015, 710 millions d'euros en 2016 et 221 millions d'euros en 2017, l'administration française n'ayant pas respecté les consignes fixées par l'Europe dans la mise en œuvre de la PAC. Ces sommes, qui représentent 2 milliards d'euros sur cinq ans, correspondent environ à la moitié du budget que vous avez annoncé.

Le ministère de l'agriculture compte aujourd'hui environ 17 000 ETP, et l'ONF 9 000. On arrive à un fonctionnaire pour 30 agriculteurs ! En avons-nous véritablement besoin d'autant ? N'y aurait-il pas là des économies à faire ?

Si encore cela nous permettait d'échapper à la somme de 2 milliards d'euros d'apurement – mais c'est loin d'être le cas !

Je rappelle également que nous avons deux ans de retard de paiement en matière de MAEC, ainsi que des retards importants sur le Plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE). Tout cela n'est pas supportable au regard des chiffres que je viens de citer !

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le ministre, j'aimerais vous poser deux questions qui touchent au quotidien et à la qualité de vie de nos agriculteurs.

La première concerne la simplification. C'est un mot que l'on prononce sans arrêt, à tout propos. Il sert à nous donner bonne conscience, mais il est temps d'agir – et le bon sens pourrait régler un certain nombre de problèmes. Encore faut-il en avoir la volonté...

Dans mon département, la Marne, lorsqu'on vendange le 31 août et que l'on poursuit les premiers jours de septembre, il faut établir deux fiches de paye. Cela vous semble-t-il intelligent ? Ceci mérite d'y réfléchir un instant.

Ma deuxième question concerne la façon dont on traite nos agriculteurs, que l'on associe à des pollueurs, quand ils ne sont pas accusés de disperser dans la nature quelques poisons ! Imaginez leur ressenti, alors même que l'agriculture vit une période difficile dont on ne voit guère le bout du tunnel.

Monsieur le ministre, la communication de notre société est essentielle. Comptez-vous prendre des initiatives auprès de nos concitoyens pour lutter contre le dénigrement régulier de l'agriculture française ? Quelles actions mettre en œuvre pour la valoriser auprès du grand public, dont les positions sont assez ambivalentes ? Il est temps de revenir à la réalité et de tenir des propos justes !

**M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Monsieur le ministre, merci pour votre présentation.

Vous avez évoqué la gestion des risques en agriculture. Au-delà des risques climatiques, sanitaires, voire économiques, 2017 est un véritable millésime.

Je souhaitais connaître votre vision des instruments à mettre en place. Au-delà de la problématique assurantielle, il existe aujourd'hui des instruments, comme la déduction pour aléas (DPA), qui permettent aux agriculteurs de pouvoir bénéficier d'une épargne de précaution. Mais cet outil ne satisfait pas tout le monde.

Ne serait-il pas opportun, une année comme celle-ci, de pouvoir envisager un dispositif plus ambitieux d'épargne de précaution, comme le demandent beaucoup ?

Vous nous avez indiqué que des annonces fiscales allaient être faites pour 2018. Peut-on connaître les axes qui ont retenu votre attention ?

Concernant les grands prédateurs, avez-vous la volonté de fixer un objectif de limitation de leur nombre, par rapport aux attaques qui ne cessent de croître, qu'il s'agisse de loups ou des ours ? Quelles actions entendez-vous mener sur ce sujet ? Ce qui me gêne, c'est que ces mesures soient incluses dans le budget du ministère de l'agriculture. Pourquoi ne pas les faire figurer dans le budget du ministère de la transition écologique et solidaire ?

Enfin, je suis élu d'un territoire où la consommation des terres agricoles est relativement importante. Dans l'Hérault, en trente ans, 25 % de la surface agricole utile a été consommée. Quand prendrons-nous des mesures permettant de la préserver ?

Les outils existent, comme les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN), pour s'opposer à leur artificialisation. Quels sont vos axes de travail à ce sujet ? Pour nous, il est essentiel de les préserver.

**M. Antoine Karam, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – Monsieur le ministre, vous avez, s'agissant de l'enseignement agricole, apporté un certain

nombre d'éléments de réponse sur le programme 143. J'ai cependant trois questions à vous poser.

Tout d'abord, les protocoles d'accord avec les fédérations de l'enseignement privé expirent à la fin de cette année. À ce jour, aucun accord n'a été conclu. À défaut de l'application stricte de la loi Rocard, les fédérations demandent une revalorisation substantielle de la subvention. Cela paraît équitable, tant la comparaison avec le public révèle un écart important. De plus, le plafonnement des subventions pousse au *statu quo*, voire au déclin des effectifs d'élèves. Il tend à entraver le développement de l'enseignement agricole, alors qu'il existe une vraie demande dans certains territoires. Quelles solutions apportez-vous à ce problème ?

Seconde question : dans certains territoires en particulier – outre-mer, Mayotte, Guyane – mais aussi dans certains départements de l'ouest de la France, il existe un véritable besoin d'enseignement agricole, même si des efforts ont été faits au cours de ces quinze dernières années. Comment comptez-vous y répondre ?

Enfin, l'enseignement agricole accuse encore, en 2017, une baisse de ses effectifs à rebours de l'évolution démographique dans le second degré. Comment valoriser et faire connaître les formations de l'enseignement agricole, en particulier auprès des personnels et des élèves de l'éducation nationale ?

J'ai posé ces questions il y a quelques jours au ministre de l'éducation nationale, M. Blanquer, considérant qu'il existe une passerelle entre enseignement général, enseignement professionnel et enseignement agricole.

**Mme Anne-Marie Bertrand.** – Monsieur le ministre, l'article 8 du projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS) prévoit la transformation du CICE en baisse de cotisations patronales à compter de 2019. En l'état actuel du dispositif, la perte du CICE n'est pas compensée pour les employeurs éligibles au dispositif en faveur des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (TODE), c'est-à-dire les employeurs des salariés saisonniers.

Ces derniers subiraient alors une hausse équivalente à sept points de la masse salariale. Je vous rappelle qu'il existe 15 000 emplois saisonniers dans les Bouches-du-Rhône, et qu'il s'agit du premier département à produire des fruits et légumes. Il compte en effet beaucoup de maraîchers et d'arboriculteurs.

Le coût du travail correspond à un tiers de leurs dépenses. De plus, ils sont en concurrence directe avec l'Espagne ou l'Italie, où le coût du travail est à moins 30 %, voire à moins 35 %.

Cette main-d'œuvre est encore plus nécessaire pour les agriculteurs choisissant le bio, notamment les jeunes. Or il faut beaucoup plus de main-d'œuvre dans l'agriculture biologique.

Ne pensez-vous pas qu'il serait bon d'amplifier l'exonération TO-DE, afin d'intégrer les sept points du CICE, en abaissant ainsi le coût du travail pour tous nos agriculteurs ? Quelle solution apporter ?

L'agriculture est indispensable à notre économie, notamment dans les Bouches-du-Rhône, et assure la sécurité de l'indépendance alimentaire.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Monsieur le ministre, la crise du beurre semble toucher à sa fin – et c’est heureux. Néanmoins, cet épisode révèle le dysfonctionnement des circuits agricoles, ainsi que les limites de la PAC. La fin des quotas laitiers, en 2015, a été une décision lourde de conséquences, que l’ensemble des ministres de l’agriculture, depuis Bruno Le Maire, a déplorée. Quelle est votre position sur ce sujet ? Quelle sera la position de la France dans la négociation sur la PAC-post 2020 ?

Je voudrais également vous interpellé sur un autre volet. Je suis un ardent défenseur de la filière brassicole française. Il s’agit d’un élément extrêmement dynamique de notre savoir-faire et de notre économie. On comprend votre volonté – et celle du Président de la République –, dans le cadre des États généraux de l’alimentation, d’élargir les interprofessions. Quelle serait la place de la filière brassicole dans ce contexte ? Voyez-vous l’intégration des brasseurs dans Intercéréales, ou la création d’une filière distincte, avec le houblon, l’orge et autres productions ?

**M. Joël Labbé.** – Monsieur le ministre, le 21 septembre, l’annonce de la fin des aides au maintien pour l’agriculture bio a entraîné beaucoup d’émotions. Les choses ont semblé-til évoluer depuis... Il se trouve que le 11 octobre, dans son discours de Rungis, le Président de la République a dit – je le cite : *« Il importe aussi de mieux valoriser et rémunérer les services environnementaux que les agriculteurs sont capables de rendre à la collectivité, en agissant pour préserver les sols, les eaux, la biodiversité, et rémunérer de manière juste ces services. J’ai pris un engagement. Il sera donc suivi d’effet, avec 200 millions d’euros pour rémunérer ces services. »* Monsieur le ministre, où se trouvent dans ce budget ces 200 millions d’euros d’aides ?

Deuxièmement, le Président de la République a renouvelé son engagement de garantir 50 % de produits bio ou locaux dans la restauration collective pour 2022. Quel est le calendrier ? Quel sera le pourcentage de produits bio ? Ce sont des sujets qui feront débat, pour lesquels on aura besoin de réponses assez rapidement.

**M. Robert Navarro.** – Monsieur le ministre, je souhaite tout d’abord saluer l’effort du Gouvernement et votre objectif d’être particulièrement réactif en cas de crise sanitaire, économique ou climatique.

Vous le savez, mon département de l’Hérault a été touché par des épisodes climatiques successifs : grêle, gel, sécheresse ont, depuis deux ans, impacté durablement la vitalité économique des exploitations.

Les conséquences sont terribles : 80 millions de chiffre d’affaires en moins dans le secteur viticole en 2017 à cause du gel et de la sécheresse, 850 exploitations en grandes difficultés, un salaire moyen qui tombe à 12 500 euros nets par an.

Avec ces cas concrets, qu’on retrouve d’ailleurs dans beaucoup d’endroits en France, on mesure mieux l’importance de votre proposition de créer une réserve de crise à hauteur de 300 millions d’euros.

Dans le contexte de dérèglement climatique et de multiplication de ces événements exceptionnels, comment pérenniser et renforcer cette réserve de crise ? Quels investissements réaliser dans la recherche et l’innovation afin d’adapter nos cultures aux dérèglements climatiques ? Enfin, dans le cadre des plans de financement, peut-on envisager

la prise en charge des cotisations sociales en période de crise, avec un mécanisme pérenne, par exemple en cas de chute du chiffre d'affaires ?

**M. Franck Montaugé.** – Monsieur le ministre, jeudi soir, dans le cadre de la discussion du PLFSS, un amendement visant à porter à 85 % du SMIC la retraite des exploitants agricoles a été rejeté par le Gouvernement.

Vous êtes ici pour présenter le projet de loi de finances 2018. Nous considérons que cette affaire aurait été l'occasion de reconnaître le monde paysan, celui qui souffre, en particulier les retraités. On a manqué une occasion historique, d'autant que la ressource pour financer cette mesure n'était pas prise sur le budget de l'État, mais sur une augmentation minimale de la taxe sur les transactions financières de 0,1 % !

Dans le budget agricole, un volet important s'attache au développement des territoires ruraux. Une des façons de contribuer au développement des territoires ruraux est de donner du pouvoir d'achat au monde paysan dans son ensemble, les retraités comme les actifs.

Le deuxième pilier de la PAC a vocation à apporter des fonds dans la perspective de cet enjeu de développement. La question des retraites aurait pu permettre d'y contribuer.

Les États généraux de l'alimentation sont en cours. Ils vont, je l'espère, se traduire par un soutien aux revenus des producteurs agricoles et par un retour de la valeur qui leur revient. Où, dans le projet de budget que vous avez présenté, peut-on trouver les sommes qui seront réorientées en amont des filières ?

Enfin, mon collègue Henri Cabanel et moi-même avons fait voter, il y a quelques mois, une proposition de loi relative au développement des outils de gestion des risques dans le domaine agricole. Elle est aujourd'hui sur le bureau de l'Assemblée nationale et pourrait être utilement reprise, d'autant que le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a déposé un rapport il y a quelques semaines où il préconise des outils de développement en ligne avec ce que nous avons proposé. Où trouve-on, dans le budget 2018, ce type de mesure ?

**M. Alain Duran.** – Monsieur le ministre, il existe depuis 1995 un dégrèvement sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties incluses dans les périmètres fonciers pastoraux. Les revenus cadastraux de ces propriétés sont modestes, et les montants dégrévés chaque année par les services fiscaux le sont également.

Toutefois, ce dispositif représente une contrepartie très appréciée des agriculteurs et permet de favoriser l'action publique de dynamisation de nos territoires ruraux de montagne.

Cette disposition, prise initialement pour une durée de dix ans, avait été reconduite pour dix années supplémentaires. Elle a fait l'objet d'une autre reconduction jusqu'en 2017. Êtes-vous pour le maintien de ce dispositif de dégrèvement en 2018 et pour les années suivantes ?

**Mme Cécile Cukierman.** – Monsieur le ministre, nous relevons dans ce budget la volonté d'augmenter le nombre d'ETP pour résoudre un certain nombre de retards, dont ceux relatifs aux dossiers de la PAC. Le fait que ces personnels pourraient être essentiellement constitués de vacataires nous inquiète cependant en raison de la difficulté que cela présente en



matière de formation et de continuité de l'expertise. Ces dossiers peuvent en effet parfois être compliqués, et un *turn-over* trop important risque de ne pas résoudre les problèmes d'engorgement.

Une remarque s'agissant de la suppression des aides en faveur de l'agriculture bio : c'est un mauvais signe qu'envoie le Gouvernement à travers ce budget. On l'a dit, cela semble contradictoire avec les propos tenus par le Président de la République. En outre, la volonté de faire supporter l'effort de gestion aux collectivités régionales nous inquiète. Nous avons confiance dans la qualité des exécutifs locaux, mais nous le déplorons que l'on renvoie la conversion au modèle bio vers le niveau régional. Toutes les études démontrent que les aides ont permis de développer un certain nombre de structures dans le domaine de l'agriculture bio.

Enfin, une remarque sur la question des calamités, notamment au sujet de l'eau. Un grand nombre de départements ont subi la sécheresse cet été. Tout n'est pas réglé - tant s'en faut. Ne conviendrait-il pas, comme certains le demandent, d'avoir une véritable réflexion sur l'eau ? Il pleut en effet moins régulièrement, les précipitations sont plus violentes, et il existe des problèmes d'évaporation du fait de périodes de canicule de plus en plus importantes...

**M. Daniel Gremillet.** – Monsieur le ministre, les crédits consacrés à la recherche et à l'innovation présentent un certain décalage avec l'affichage de pratiques vertueuses et la mise en œuvre de réponses concrètes destinées à maintenir la compétitivité de notre agriculture. Il y a deux ans, le ministère de l'agriculture souhaitait mettre l'agriculture française en situation de compétitivité face aux autres pays européens, et ce de manière durable. Aujourd'hui, on est en train de tout casser !

Par ailleurs, pourquoi ne fait-on plus une priorité du foncier agricole et du foncier forestier ?

S'agissant des États généraux de l'alimentation, êtes-vous sûr que les accords qui pourraient être passés en France sont compatibles avec les règles de la concurrence communautaire ?

Quant au budget consacré à nos forêts, il n'est pas à la hauteur de l'importance de celles-ci. Enfin, qu'en est-il de l'article 49 *bis* relatif à l'affectation des « centimes forestiers » des chambres d'agriculture, qui présente manifestement un gros problème ?

**M. Daniel Laurent.** – Monsieur le ministre, force est de reconnaître que le mécanisme de la DPA n'a jamais remporté l'adhésion des agriculteurs, notamment en raison de sa complexité. Il est donc indispensable que l'on fasse des propositions concrètes en ce sens. De très nombreuses régions viticoles françaises ont été touchées par la crise. Il faut que l'on fasse des propositions durables et équilibrées qui puissent répondre à tous ces problèmes.

Enfin, les agriculteurs de mon département enregistrent encore des retards de paiement de la PAC 2015. Lorsque vous êtes venu nous voir en juillet, vous vous étiez engagé à faire en sorte que ces problèmes soient résolus rapidement. Ce n'est toujours pas le cas. Ce n'est pas normal.

**M. Alain Bertrand.** – Monsieur le ministre, les directions départementales des territoires (DDT) sont-elles ou non des républiques autonomes ? (*Rires.*) Elles paraissent en

effet noyautés par des fonctionnaires qui se comportent comme des militants politiques. Pour déboiser une microzone d'activité, il faut se battre pendant quinze ans, et on n'arrive pas à respecter la loi concernant de simples problèmes de défrichement ou d'eau.

Concernant le loup, il ne faut pas attendre qu'on ait mis le feu au pays pour intervenir. C'est ce qui est en train d'arriver, car on met à mal les familles et les exploitations. Allez-vous prendre des positions justes, efficaces et raisonnées à ce sujet ? Je serai du côté de ceux qui soutiennent les agriculteurs !

Par ailleurs, le réchauffement climatique étant maintenant certain, quelle est votre politique de l'eau ? Il faut construire des réservoirs pour soutenir l'étiage des cours d'eau. On soutiendra en même temps la pêche, le tourisme et l'agriculture. Je ferai une proposition de loi en ce sens, actuellement à l'étude dans mon groupe du RDSE !

Par ailleurs, il faut que vous preniez le taureau par les cornes en matière de délais de paiement des aides de la PAC, car malgré les efforts, on n'arrive pas à dialoguer avec les agriculteurs.

Enfin, envisager de prélever une partie de la taxe carbone pour avoir un véritable fonds forestier national afin de permettre la replantation est indispensable. Il s'élève actuellement à environ 20 à 30 millions d'euros, alors qu'il devrait être de 150 millions d'euros. La forêt française en dépend !

**M. Michel Raison.** – Monsieur le ministre, concernant l'agriculture bio, vous avez déclaré vouloir soutenir les aides à la conversion plutôt que les aides au maintien. Je vous appuie car, en matière d'agriculture bio, la phase la plus difficile est la phase de conversion, durant laquelle des exploitations, parfois fragiles, peuvent voir leur avenir compromis. Elles diminuent leurs rendements, recourent à une nouvelle technique, alors que les prix sont toujours au même niveau.

Je considère donc que vous avez raison ! D'autres filières, comme les appellations d'origine contrôlée, ont également des cahiers des charges extrêmement rigoureux, respectent l'environnement tout autant que les autres, et sont obligées de s'organiser pour pouvoir pallier leurs charges.

Les aides au maintien ne sont pas un service à rendre à la filière bio, car cela peut entraîner un certain laxisme dans l'organisation économique. Continuez donc à défendre cette position. Ne vous laissez pas faire par le Président de la République, qui est tenu à certains discours !

Le deuxième point que je souhaiterais aborder concerne la petite forêt privée. Depuis des décennies, on a un problème avec ce secteur, patrimoine national sous-exploité, voire non exploité, qui peut même, dans certaines régions, poser des problèmes écologiques. Ceci constitue surtout une perte de matière première pour notre pays.

J'ai rédigé un amendement que j'aimerais que vous souteniez, monsieur le ministre : en effet, les sommes étant trop faibles, aucun impôt foncier n'est prélevé sur les petites forêts privées. Les propriétaires ne savent même pas qu'ils possèdent quelques parcelles, souvent issues d'héritages. Bercy refuse de prélever cet impôt tous les trois ans, alors qu'il existe aujourd'hui des moyens informatiques pour ce faire. Il ne s'agit pas de pénaliser les propriétaires fonciers, mais de leur rappeler qu'ils possèdent un bien et les inciter

éventuellement à le vendre, afin qu'un regroupement puisse se faire et qu'on puisse l'exploiter. Si vous y parvenez, vous serez le premier ministre de l'agriculture à avoir contribué à l'exploitation de la petite forêt privée !

**M. Fabien Gay.** – Monsieur le ministre, on s'interroge sur les ambitions du Gouvernement en matière d'agriculture bio et sur le fait de confier les aides de ce secteur aux régions. Il s'agit d'un enjeu national, et c'est l'État qui doit s'en charger !

Deuxièmement, quelle est votre position concernant le CETA ? Ce traité entre l'Europe et le Canada, aux termes duquel on va importer des tonnes de bœuf, de porc, de blé tendre ou de maïs doux, inquiète beaucoup les agriculteurs et les consommateurs. On va m'opposer que les choses vont se faire progressivement, sur sept ans, et qu'il existe des clauses suspensives, mais la valeur ajoutée qui va arriver sur nos marchés est forte, vous le savez, notamment pour ce qui est du bœuf.

Bien sûr, les OGM et les hormones sont interdits, mais la traçabilité des produits est difficile à établir, notamment en matière d'alimentation animale et d'antibiotiques.

Cinq tonnes de saumons nourris aux OGM ont été vendues l'an dernier dans l'espace canadien. On ne pourra assurer la traçabilité de ce qui arrivera dans l'assiette du consommateur européen.

**M. Franck Menonville.** – Monsieur le ministre, ma question s'inscrit dans la suite de l'orateur précédent et porte sur les perspectives d'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur. Celles-ci inquiètent les filières animales, particulièrement la filière bovine.

Le Mercosur, c'est un quart de la production mondiale de viande bovine, mais aussi le premier exportateur de la planète en la matière. Il est nécessaire d'être extrêmement vigilant dans ces négociations, afin qu'on n'importe pas au sein de l'Union européenne – et en France – une production de viande bovine qu'on ne s'autoriserait pas à produire dans notre pays, aujourd'hui engagé en matière de traçabilité, de santé animale et de bien-être animal, alors même que la France est engagée dans les États généraux de l'alimentation.

Deuxièmement, on constate une augmentation des exportations de bois brut non transformé vers différents pays tiers, notamment la Chine. Ceci fragilise les scieries locales ainsi que la valeur ajoutée et l'emploi sur notre territoire, ainsi que le bois énergie. La démarche de qualification ne semble pas suffisamment efficace dans ce domaine.

**M. Jean-Claude Tissot.** – Monsieur le ministre, je voudrais revenir sur l'agriculture bio. Je condamne l'attitude que vous avez eue vis-à-vis de la suppression de l'aide au maintien. On peut toujours imaginer que le marché doit se réguler, mais il ne faut pas perdre de vue que le secteur bio est jeune et fragile. Il faut donc être attentif à ce qu'il perdure. Or en supprimant ces aides, on pénalise les plus vertueux. Ces aides permettent en outre de vendre les produits bio à un prix moindre, plus accessible aux ménages les plus modestes.

Par ailleurs, vous baissez les aides aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) d'un million d'euros. Ces structures apportent pourtant un soutien important au fonctionnement des exploitations. Au vu des résultats des comptabilités, on se rend compte que ces coopératives sont indispensables.

Enfin, un dernier propos concernant le loup et les autres prédateurs. Le choix est simple : on choisit soit le pastoralisme, soit le tourisme, soit l'élevage, soit le loup !

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Monsieur le ministre, une question à propos de la filière bois et de son financement, puisque nous coupons nos forêts, mais que nous ne reboisons pas suffisamment.

Dans le cadre du Programme national de la forêt et du bois (PNFB), il avait été envisagé la mise en place d'un fonds stratégique pour prendre le relais du fonds forestier, qu'on a pu connaître par le passé, avec un montant qui, pour être crédible et efficace, devait atteindre les 150 millions d'euros. Nous en sommes loin, puisque nous sommes à environ 18 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2018 donne un nouveau coup de rabot à la recette de la filière bois dans le cadre de l'indemnité de défrichement, qui ne représente que quelques millions. Il semblerait que, là aussi, le Gouvernement souhaite instaurer un plafond.

Je vous demande donc d'intervenir pour que les maigres recettes de la filière bois puissent lui revenir et financer l'ambitieuse politique du Gouvernement en matière de valorisation du bois, en soulignant tout son intérêt en termes environnemental, en particulier de captation du carbone.

Autre question portant sur la PAC et le soutien aux zones intermédiaires : il existe une inégale répartition des aides PAC en France, qui désavantage notamment les exploitations situées dans les zones intermédiaires, avec le choix dit de la convergence et de l'activation des paiements redistributifs, choix unique en Europe.

Vous connaissez la détresse des agriculteurs de ces territoires, qui vivent une double peine : ils sont non seulement sur des territoires peu fertiles, mais perçoivent en outre beaucoup moins d'aides que leurs collègues. Cette différence peut aller jusqu'à 100 euros à l'hectare par rapport aux producteurs allemands.

Comptez-vous pencher à nouveau sur ces réalités ?

**M. Jean-Pierre Moga.** – Monsieur le ministre, l'utilisation des néonicotinoïdes pose un certain nombre de problèmes et présente des risques pour la santé des utilisateurs du produit, des consommateurs, mais aussi des abeilles.

Suite au vote de la loi sur la biodiversité du 20 juillet 2016, leur usage sera interdit à compter du premier septembre 2018, avec une dérogation jusqu'en 2020.

Ma première question est relative à la recherche et à ses avancées : où en est la mise au point d'une molécule de substitution qui, d'une part, ne présenterait pas le danger des néonicotinoïdes pour la santé publique et, d'autre part, serait capable de protéger les cultures ?

Ma deuxième question découle de la première : pensez-vous, dans le cas où il n'y aurait pas de molécule de remplacement en 2020, prolonger la dérogation d'interdiction jusqu'à ce qu'il existe une molécule de remplacement ? Ceci est très important pour l'agriculture, notamment dans un département comme le nôtre, producteur de fruits et de légumes par excellence. Nous sommes ainsi les premiers producteurs européens de noisettes.

Concernant plus particulièrement la compétitivité, la France va-t-elle continuer à être la championne de la prolifération normative, qui pénalise la compétitivité de notre agriculture et crée des distorsions de concurrence à l'échelon européen ? L'agriculture est en pleine mutation. C'est, je pense, un mal nécessaire, mais aujourd'hui, le métier d'agriculteur est de plus en plus difficile. Le revenu des agriculteurs est en baisse. Ne pensez-vous pas qu'une pause par rapport à ces normes donnerait plus de stabilité et un petit peu d'air à nos exploitations agricoles ?

**M. Jackie Pierre.** – Monsieur le ministre, va-t-on trouver un jour une solution au sujet du loup ? La question revient tous les ans, et la situation se dégrade d'année en année. La France est-elle suffisamment riche pour continuer à payer de tels dégâts sans chercher à mettre en œuvre d'autres solutions ?

Nos préfets délivrent parfois des permis pour des tirs, mais ceux-ci sont remis en cause par certains, notamment par les écologistes dans mon département. Ce sont d'ailleurs eux qui ont gagné. Ce ne sont pourtant pas eux qui payent les dégâts. Il faut trouver une solution : il n'y a pas une semaine sans attaque de troupeaux dans les départements forestiers ou montagnards. Cela ne peut pas durer. Il n'est pas acceptable de dépenser de l'argent public à cette fin.

Il y a quinze ans, il n'y avait pas un loup dans les Vosges. Aujourd'hui, il y en a je ne sais combien, qui vivent en meutes et qui arrivent de Meurthe-et-Moselle ou du Jura. Si on les laisse se développer, il y en aura selon moi aux portes de Paris avant dix ans !

Par ailleurs, vous avez indiqué que les charges sociales risqueraient de baisser pour 60 % des agriculteurs. Qu'en est-il des 40 % restants ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Monsieur le ministre, j'aurais une seule question à vous poser.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) est reconnue pour la qualité de ses expertises et de ses experts. La dernière loi de modernisation de l'agriculture lui a transféré la décision de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Aujourd'hui, un certain nombre de décisions de l'ANSES sont mises en cause par nos concitoyens. Je pense aux avis sur le glyphosate, les néonicotinoïdes, ou à la nouvelle molécule Sulfoxaflor, qui vient d'être autorisée par l'ANSES et qui pose aujourd'hui question au Gouvernement.

Devons-nous conserver l'ANSES ? Quelle est la position du Gouvernement par rapport aux décisions de celle-ci ? Pensez-vous revenir en arrière sur la responsabilité de l'ANSES en matière de mise sur le marché, qui pourrait être transférée au ministère ?

**M. Stéphane Travert, ministre.** – Je vais essayer de répondre à l'ensemble des questions. Le questionnaire est fourni, technique, précis mais, pour tout dire, je m'y attendais. Tant mieux ! Cela me permet de lever un certain nombre d'ambiguïtés, de répondre à des malentendus, mais aussi de tordre le cou à de vilaines rumeurs.

La question de Mme Férat m'offre la possibilité d'introduire les réponses que je souhaitais vous faire. C'est un honneur pour moi d'occuper les fonctions de ministre de l'agriculture, car nous avons l'agriculture la plus belle et la plus performante du monde. Avec

les territoires, les élus, les services et l'ensemble des fonctionnaires de ce beau ministère, je veux faire en sorte que les Français soient fiers de leur agriculture, que les agriculteurs puissent vivre de leur métier et qu'ils soient fiers de ce qu'ils font.

Si nous y parvenons, nous aurons réussi à redonner de la compétitivité à la ferme France.

Je considère que la compétitivité n'est pas un gros mot. Nous en avons besoin pour être responsables face aux défis qui sont les nôtres. La compétitivité permet de mieux résister aux aléas et à une concurrence mondialisée. On le voit à propos de la filière laitière. C'est ce qui va permettre de passer des crises comme on a pu en connaître dans le Sud-Ouest, à la suite de l'influenza aviaire.

Rendre leur fierté aux agriculteurs parce qu'ils pourront vivre dignement de leur travail est l'objectif que nous souhaitons porter. C'est un objectif que nous pouvons partager. Il peut y avoir des dissensus quant aux moyens d'y parvenir. La discussion est là pour essayer de traiter ces problématiques.

Je crois c'est que nous y parviendrons parce que nous aurons réussi à simplifier la vie des agriculteurs et leur travail. On parle beaucoup de contraintes administratives. Il n'y a pas que cela. Peut-être avons-nous eu, depuis un certain nombre d'années, l'envie d'ouvrir les parapluies et de surajouter de la réglementation à la réglementation.

Nous avons besoin de retrouver du pragmatisme et du bon sens. Ceux-ci peuvent parfaitement s'illustrer par des politiques novatrices en matière d'agriculture. Simplifier un certain nombre de démarches, c'est ce que nous allons essayer de faire lorsque nous défendrons la prochaine PAC. Simplifier la réalisation d'un certain nombre de projets, c'est ce que nous allons essayer de faire dans le projet de loi de restauration de la confiance entre les citoyens, l'État et l'administration, plus communément appelé « projet de loi sur le droit à l'erreur ».

C'est avec de telles mesures, qui faciliteront la vie des agriculteurs, leur redonneront plus de temps pour se consacrer à leur métier, l'élevage, la culture ou un certain nombre d'autres systèmes agricoles, que nous réussirons le pari de rendre sa fierté à l'agriculture française et la compétitivité à la ferme France.

La situation d'ensemble, en 2017, a été meilleure qu'en 2016. Sur le plan climatique, nous avons connu des perturbations climatiques de moindre ampleur, à l'exception des gelées de printemps qui ont affecté le secteur viticole et, dans une moindre mesure, le secteur arboricole.

Le secteur laitier se redresse nettement. La crise laitière a des impacts limités sur la viande bovine grâce aux décisions prises par les pouvoirs publics français et européens, avec des cours tirés par l'export. Nous ne connaissons pas de crise d'ampleur particulière sur les fruits et légumes. Quant au prix des céréales, ils sont stabilisés par rapport à 2016 et les cours maintenus.

Nous avons plutôt de bonnes nouvelles en matière d'exportations : réouverture du marché vers la Turquie pour la filière bovine, du marché vers le Vietnam pour le marché de la pomme de terre, du marché vers le Japon pour la volaille et le foie gras.

Ces bonnes nouvelles concourent aux résultats économiques de notre agriculture et à notre balance du commerce extérieur.

Il est vrai que ces éléments montrent une situation contrastée, avec de vraies améliorations, mais nous savons qu'il nous reste beaucoup de travail à faire. La mobilisation des acteurs de la filière est indispensable. C'est le sens de ce qui est engagé avec les interprofessions.

Le Président de la République, dans son discours du 11 octobre, à Rungis, avait demandé que nous puissions mettre en place des plans de filières. C'est ce que nous sommes en train de réaliser. Après avoir signé, la semaine dernière, la charte avec les producteurs, les distributeurs et les transformateurs, nous travaillons actuellement avec les filières, les interprofessions. À quels marchés allons-nous porter une attention particulière ? Quels sont les objectifs de croissance, quelles sont les priorités en matière économique et par rapport aux attentes sociétales ?

On parle beaucoup du bien-être animal, de biosécurité, de sanitaire. Quelles perspectives ces filières vont-elles ouvrir pour que l'État puisse être au rendez-vous de ces engagements pris le 11 octobre dernier, et voir comment articuler, avec des plans de filière validés, un projet de loi qui nous permettra de transformer durablement notre agriculture dès le premier semestre prochain ?

Nous attendons des engagements des acteurs des filières en matière d'organisation des relations économiques. Nous aurons les résultats de ces travaux le 10 décembre prochain. J'ai reçu les acteurs de ces filières hier matin. Je sais que c'est court, mais ils sont fortement mobilisés sur ces questions. Un certain nombre a même pu présenter, à mi-parcours, un travail très intéressant.

Concernant les mesures sur l'influenza aviaire, l'État s'est fortement mobilisé pour accompagner les professionnels et déployer des dispositifs d'aide en faveur de l'amont de la filière avicole et obtenir un cofinancement européen.

Ce sont près de 290 millions d'euros qui vont être mobilisés. Les dispositifs de la crise H5N1 de 2016 à destination de l'amont de la filière sont désormais clôturés. Les 2 500 dossiers ont été soldés le 30 septembre dernier.

Concernant l'indemnisation de l'aval de la filière, un dispositif d'avance remboursable a été rapidement déployé. Une enveloppe de 20 millions d'euros est en cours de déploiement.

Concernant la crise de 2017, 90 % des dossiers pour les animaux abattus dans les foyers infectés, soit 30 millions d'euros sont payés. Les paiements pour compenser l'abattage préventif subi dans les élevages sont désormais finalisés pour 13 millions d'euros. En parallèle, le versement depuis juin d'une avance de 50 % sur les pertes de production des éleveurs situés dans les zones réglementées est en cours de finalisation. Comme cela a été annoncé le 23 juin, une avance de 20 % vient d'être récemment payée.

La semaine dernière, nous avons fait en sorte qu'il puisse y avoir un dispositif de 77 millions d'euros pour prendre en charge une partie des pertes indirectes dues à l'absence de canards ou de palmipèdes dans la plupart des élevages à partir du mois de mai, en raison du vide sanitaire demandé.

Il est important que la filière s'engage dans la mise en œuvre de mesures de biosécurité. Il est indispensable pour cette filière de réduire les risques.

Nous avons souhaité accompagner la filière avicole dans la difficulté qu'elle a rencontrée. Nous l'avons particulièrement fait là où c'était nécessaire, notamment dans le Sud-Ouest, fortement touché par l'influenza aviaire.

S'agissant de la viticulture j'ai, dès mon entrée en fonction, pris un certain nombre de mesures pour accompagner les viticulteurs les plus touchés par les épisodes de gel du printemps 2016, comme le dégrèvement de la taxe sur le foncier non-bâti. J'ai adressé à mon collègue Gérard Darmanin une demande pour faciliter la prise en compte des pertes importantes subies par les viticulteurs. Nous avons dégagé une enveloppe annuelle de 30 millions d'euros pour prendre en charge les cotisations sociales et tenir compte des besoins des différents départements et des différents types de production.

Un échancier de paiement des cotisations sociales allant jusqu'à trois ans a été décidé pour alléger la trésorerie des exploitants. Des cellules d'accompagnement ont été mises en place au niveau départemental.

Les viticulteurs disposent aujourd'hui d'outils spécifiques pour faire face aux aléas. C'est le cas des dispositifs d'achats de vendange ou de volumes complémentaires individuels. Les intempéries se multiplient, il ne faut pas le nier. Il est important que les producteurs puissent assurer plus largement leurs récoltes. Nous avons mis en place un dispositif de soutien à l'assurance sur les récoltes qui peut prendre en charge jusqu'à 65 % des cotisations d'assurance. Nous avons besoin de faire la promotion de ce dispositif, que beaucoup de viticulteurs ne connaissent pas ou n'utilisent pas suffisamment.

S'agissant de la PAC, nous avons souhaité que celle-ci fasse partie des priorités budgétaires. La PAC est une sorte de talisman pour l'agriculture. C'est symbolique. Nous avons besoin d'une PAC forte, plus lisible, qui comporte des filets de sécurité. C'est l'objectif que nous fixons à la prochaine programmation. Aujourd'hui, la PAC est une politique totalement indissociable du projet européen. Nous devons faire face à un certain nombre d'enjeux – vous les avez rappelés les uns et les autres – concernant la sécurité alimentaire, l'emploi, la réponse aux enjeux environnementaux et climatiques, et les productions agricoles et alimentaires.

La prochaine PAC doit être simplifiée et modernisée. Nous avons besoin qu'elle protège nos agriculteurs. Nous travaillons sur ces bases avec les autres ministères. Le rapport d'information du Sénat et la proposition de résolution européenne posent des jalons importants pour les prochaines étapes du processus de négociation que nous allons entamer. L'ensemble des travaux que vous menez seront utiles à nos échanges.

Je suis convaincu que la PAC doit demeurer une politique essentielle. L'ampleur des défis nécessite une grande coordination. Nous organiserons, le 19 décembre prochain, une conférence nationale sur la PAC, à laquelle les parlementaires seront invités. Nous aurons l'occasion d'entendre mes homologues européens ministres de l'agriculture.

M. Phil Hogan, commissaire européen en charge de l'agriculture, sera également présent. Ce sera l'occasion pour nous de poser des jalons, de réfléchir ensemble, de trouver des alliés, d'aller chercher des partenaires. C'est ce dont nous avons besoin aujourd'hui.



La France n'est pas seule au milieu des 27 membres de l'Union européenne. Elle a besoin d'alliés pour défendre sa spécificité, cette place forte agricole qui est la nôtre. Je souhaite que ces travaux puissent donner de belles perspectives dans le cadre des négociations qui viendront.

Vous avez évoqué le Brexit. Les négociations se font aujourd'hui à 27. Michel Barnier a mandat pour négocier au nom des 27. Aujourd'hui, nous sommes dans le cadre de la négociation sur les conditions de sortie financière du Royaume-Uni. À ce stade, nous ne les connaissons pas.

Je viens d'un territoire – une presqu'île – où les pêcheurs sont inquiets. Ils se demandent si, demain, ils continueront à avoir accès aux eaux britanniques. C'est la même chose pour les Bretons.

Nous avons aujourd'hui besoin de défendre la spécificité de la pêche française. Je l'ai dit, la pêche française ne constituera pas la variable d'ajustement du Brexit. Elle ne le peut pas, parce que nous négocions dans un cadre global – et c'est bien la mission assignée à Michel Barnier. Nous devons bien évidemment éviter d'exclure un certain nombre de politiques et éviter d'enfoncer un coin entre les différents États. Nous avons besoin de faire bloc jusqu'au bout, sur l'ensemble des missions qui sont les nôtres.

Aujourd'hui, les négociations sur ce point ont peu progressé, et les travaux n'ont pas pu démarrer. Néanmoins, qu'il s'agisse de l'agriculture ou de la pêche, je resterai attentif à ce qui sera négocié, et je veillerai à préserver nos intérêts. Nous aurons l'occasion de revenir vers les professionnels à ce sujet.

Je voulais également aborder le sujet de la gestion des risques et du calendrier de versement des aides PAC. Si certains agriculteurs ne sont pas encore indemnisés, il faut me le dire !

Nous avons arrêté un calendrier le 22 juin dernier. Celui-ci est tenu. Le 19 octobre dernier, nous avons réalisé un versement de 6,3 milliards d'euros, le plus gros que le ministère de l'agriculture n'ait jamais eu à réaliser. Il s'agit du règlement d'une avance de 90 % des aides PAC pour 2017. Bon nombre d'agriculteurs nous ont signalé que ces aides étaient arrivées sur les comptes bancaires.

Les MAEC 2015 sont réglées depuis le 3 novembre. Les paiements ont été réalisés par l'ASP. L'ICHN 2016 a été payée en juillet 2017. L'ICHN 2017 sera payée en février 2018. Les MAEC 2016 seront payées à partir de mars 2018 et les MAEC 2017 à partir de juillet 2018. Ce calendrier sera tenu.

S'il existe des difficultés sur certains territoires, il faut nous les faire remonter. L'objectif est de revenir à un calendrier de versement normal à partir de la campagne 2018. Les avances des aides en faveur des caprins et des ovins pour 2017 ont été payées le 16 octobre dernier, conformément au calendrier. Sans attendre le paiement des aides PAC, le Gouvernement a mis en place des apports de trésorerie remboursables pour chacune des campagnes.

Nous restons à votre écoute. Vous pouvez rassurer les producteurs et les éleveurs : les versements qui devaient l'être ont bien été effectués. Le calendrier sera tenu, et nous reprendrons le versement des aides de 2018 en 2018.

S'agissant de la gestion des risques, compte tenu de l'importance des aléas climatiques ou sanitaires, il convient de se doter d'outils adaptés, comme l'assurance climatique, le dispositif de calamités agricoles, ou les fonds de mutualisation, afin d'indemniser un certain nombre de producteurs. Nous avons engagé une réflexion au sein d'un groupe de travail du Comité supérieur d'orientation pour améliorer et rendre plus cohérent l'ensemble de ces dispositifs. C'est une des préoccupations majeures de la PAC 2020.

Là aussi, nous souhaitons pouvoir faire en sorte que ces risques puissent être pleinement pris en compte dans les mesures que l'on va prendre dans les prochains mois si, demain, nous devons en financer un certain nombre. On a parlé de l'épargne de précaution et de la DPA. Une demande de sincérité budgétaire a été formulée. C'est pourquoi nous avons choisi de créer ce dispositif de 300 millions d'euros de provision.

Il sera là pour répondre à des crises, à des aléas climatiques et si, demain, cette provision ne s'avérait pas suffisante, c'est le budget national, au titre de la solidarité, qui viendrait compenser les difficultés rencontrées. Je tiens à vous rassurer sur ce point. Cette enveloppe de 300 millions d'euros figure dans le budget car nous l'avons estimée nécessaire à la sincérité budgétaire.

Concernant le dispositif des cotisations sociales, quel est le sens de la réforme que nous conduisons aujourd'hui ? Il s'agit d'harmoniser de façon pérenne le régime des cotisations maladie pour l'ensemble des indépendants non agricoles. Dans un cadre de prestations identiques pour tous les indépendants, cette harmonisation relève pour nous de l'équité. Le nouveau barème respecte l'engagement gouvernemental en termes de gain de pouvoir d'achat pour les actifs aux revenus les plus modestes, puisque 60 % des agriculteurs bénéficieront d'une baisse de charges supplémentaires par rapport aux cotisations actuelles.

La réforme ne remet pas en cause le principe des allègements de 2016 : nous les répartissons d'une façon que nous jugeons plus équitable.

En 2016, 60 % des personnes les plus modestes profitaient de moins de 90 millions d'euros d'allègement de charges, soit 17 % de l'effort de solidarité nationale, les 40 % les mieux lotis bénéficiant de 400 millions d'euros, soit 83 % de cet effort.

Avec cette réforme les 60 % les plus modestes profiteront de 10 millions d'euros d'allègements supplémentaires, soit 26 % des 360 millions de l'effort de solidarité nationale, les 40 % les mieux lotis profitant toujours de la plus grande part de l'effort de solidarité nationale, soit 74 % représentant plus de 250 millions d'euros.

C'est une mesure d'équité que nous essayons de porter.

Nous ne considérons pas aujourd'hui que la crise soit derrière nous, mais cette mesure a été prise alors que la crise était au plus haut, de manière temporaire. C'est un geste qui a été fait par la précédente majorité pour venir en aide aux agriculteurs.

À partir du moment où le Gouvernement a décidé de retravailler sur le régime général des cotisants, de supprimer le RSI et de remettre les indépendants – donc les agriculteurs – dans le régime général, il nous fallait revoir l'ensemble de ces dispositifs afin de leur permettre de retrouver de la justice dans le calcul des charges.

Vous avez évoqué le TO-DE. Le PLFSS prévoit, à partir de 2019, une transformation du CICE en baisse des cotisations sociales. Les employeurs de travailleurs saisonniers bénéficieront de ces baisses de cotisations. La suppression du CICE ne se traduira donc par une perte sèche, mais bel et bien par un soutien. C'est une mesure de justice que nous avons souhaité pouvoir porter.

De la même manière, un effort important a été fait pour revaloriser le montant minimum des retraites agricoles à 75 % du SMIC pour une carrière complète et, pour ce faire, revaloriser le stock et le flux.

L'État a fait appel à parité à l'augmentation du taux de cotisation de retraite complémentaire obligatoire et à la solidarité nationale, soit 10 millions d'euros supplémentaires – 110 millions d'euros par an.

Les propositions que nous pourrions être amenés à faire en matière de fiscalité agricole sont annoncées pour 2018. La fiscalité agricole actuelle repose sur des raisons objectives, comme une intensité capitalistique importante de l'activité agricole, associée à une forte variabilité des revenus tirés de l'exploitation liée aux aléas climatiques, sanitaires ou économiques, une pluriactivité essentielle, et une exploitation individuelle et familiale à la base, mais de plus en plus tentée par des formats sociétaires.

La fiscalité est une matière vivante, qui n'a pas connu beaucoup d'évolutions ces dernières années. Bruno Le Maire l'a indiqué il y a quelques semaines : le Gouvernement va ouvrir un chantier sur la fiscalité agricole pour formuler un certain nombre de propositions innovantes en 2018. Je ne puis anticiper sur les résultats d'un travail qui n'est pas encore lancé, mais les questions que vous posez sur ce sujet méritent toute notre attention. Nous définirons rapidement le périmètre de la réflexion et pourrons revenir devant vous pour traiter ce sujet. Vous aurez peut-être l'occasion de le faire en commission.

Vous m'avez interrogé sur les ICHN. Quel est le calendrier de la réforme ? Le zonage des zones défavorisées simples, hors zones de montagne, pouvant bénéficier de l'ICHN devait être revu pour 2018. Les premières hypothèses, qui avaient été élaborées par le précédent Gouvernement, conduisaient à un surcoût important pour l'État et le FEADER.

Nous devons poursuivre ce travail et ces investigations en prenant en compte les besoins des zones fragiles et les possibilités budgétaires, tant nationales que communautaires. Nous avons obtenu un décalage à 2019 de la révision du zonage dans le règlement omnibus. Il existe aujourd'hui un trilogue entre les institutions européennes et l'ensemble des États membres.

Les travaux pour définir ce nouveau zonage ont été engagés. Ils visent à définir aujourd'hui une carte de zone éligible qui soit claire et qui garde du sens. Des zones sont aujourd'hui éligibles pour des raisons historiques, sans justifier pour autant de critères qui permettent de leur attribuer cette aide. Nous avons pu voir, dans un certain nombre de cas, des zones de plaines bénéficiant de l'ICHN, qui n'avaient strictement rien à y faire.

Avant de retravailler sur le périmètre global, regardons d'abord les zones qui n'ont rien à faire dans le périmètre de l'ICHN, et déterminons où elles sont nécessaires. Il nous reviendra ensuite de paramétrer à nouveau le zonage global. Vous savez que plus on agrandira le périmètre, plus les zones seront faibles.

Nous avons besoin de trouver le système le plus juste et le plus équitable possible. Nous avons aujourd'hui beaucoup de demandes de la part de sénateurs et de députés. Il y aura toujours des « effets de bord » qui ne permettront pas à certains territoires d'entrer dans le zonage, mais nous allons essayer de faire en sorte que le travail que nous allons mener soit le plus juste possible et corresponde aux besoins.

Cela ne va pas faire plaisir à ceux qui vivent dans les zones de plaine, mais il va falloir leur expliquer qu'ils n'ont pas à bénéficier de ces aides.

Quant aux refus d'apurement, leur montant a considérablement augmenté ces dernières années. Je m'inscris en faux par rapport à l'interprétation qui a été avancée : l'augmentation résulte de l'aboutissement d'un certain nombre d'audits relativement anciens, et d'un renforcement des exigences communautaires, notamment sous la pression de la Cour des comptes européenne. Des mesures ont été mises en œuvre afin de réduire ces refus.

La refonte du registre parcellaire graphique a entraîné nombre de difficultés et les retards que vous connaissez dans le paiement des aides PAC.

Je voudrais rendre hommage aux fonctionnaires, aux directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et aux directions départementales des territoires (DDT), qui sont en première ligne devant les agriculteurs.

Je suis allé voir comment ils travaillaient. Ce n'est pas simple, et j'ai mieux compris pourquoi nous avons un certain nombre de retards...

Pour répondre à la question du sénateur Bertrand, aujourd'hui, c'est bel et bien le ministère de l'agriculture qui assure la tutelle de ces services déconcentrés. Nous leur faisons confiance pour travailler, mais des consignes sont données, et elles doivent être appliquées par les services déconcentrés – et vous pouvez nous faire confiance pour que ce qui est décidé soit suivi d'effet.

J'ai rencontré les directeurs départementaux des territoires la semaine dernière. Je leur ai rappelé la logique de notre action et la manière dont nous devons travailler.

Pour ce qui est de la filière bio, ce secteur enregistre depuis 2015 une croissance très importante. La demande sociale est très forte, et la progression se poursuit d'année en année. Au 30 juin 2017, ce sont plus de 51 000 opérateurs qui se sont engagés dans le bio, dans plus de 35 000 exploitations. Les surfaces cultivées en bio en 2017 sont estimées à 1,77 million d'hectares, en hausse de 15 % par rapport à 2016.

Nous avons demandé des plans de filière avec des objectifs fixés pour cinq ans pour les produits sous signe d'identification de qualité ou les produits bio. Nous ne cherchons pas aujourd'hui à développer un seul et unique modèle. Comme je l'ai toujours dit depuis mon arrivée au ministère, il ne s'agit pas d'opposer les systèmes agricoles les uns aux autres, mais de les faire converger. Comment réussir la transition ? Comment renouveler nos pratiques agronomiques ?

Le développement de ces systèmes doit être en phase avec les attentes des consommateurs, et je souhaite que les acteurs du bio puissent s'engager dans des travaux qui seront conduits dans chacune des filières.

Nous avons besoin d'accompagner la transformation des différents modèles. Concernant le soutien financier aux producteurs qui s'engagent dans le mode de production biologique, l'État recentre ses moyens sur les aides à la conversion. En matière d'aide au maintien, il revient désormais aux régions, avec la connaissance fine qu'elles ont et le maillage des territoires qu'elles constituent, de répondre à la demande. Elles peuvent le faire ou non. Nous n'entrons pas dans ce débat : il en va de la libre administration des collectivités, et c'est aux régions de juger ce qu'elles peuvent faire.

Je sais qu'en matière d'aide à l'agriculture biologique, un certain nombre de régions ne font pas la même chose. Certaines ont plafonné les aides, d'autres ne l'ont pas fait. Nous faisons le pari que nous aurons demain plus d'agriculteurs à se convertir aux filières bio. Nous faisons le pari, demain, parce que la demande sociale est forte, d'augmenter la surface cultivable en bio. Certains peuvent trouver que c'est insuffisant – et M. le sénateur Labbé l'a dit tout à l'heure – mais nous n'allons pas nous priver si nous parvenons à passer de 6 % à 8 % la surface cultivable en bio à l'horizon 2022.

Je suis pragmatique : j'essaie de fixer des objectifs que je puisse atteindre, quitte à les revoir et à pousser derrière. Si nous n'y avons pas cru, croyez-vous que nous nous serions engagés ?

Quelqu'un m'a conseillé tout à l'heure d'aller contre les propos du Président de la République. Cela ne me viendrait jamais à l'idée ! Ce que nous faisons est totalement partagé. L'objectif de voir la restauration collective recourir à 50 % à des produits bio ou issus de circuits courts à l'horizon 2022 est ambitieux. Nous avons besoin que davantage d'agriculteurs se convertissent au bio.

Le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture bio a été prolongé par l'Assemblée nationale. Il y a d'ailleurs eu confusion. On a parlé du rétablissement des aides au maintien. Cela n'a rien à voir ! Ce crédit d'impôt est accordé à tous les agriculteurs bio. Ce crédit d'impôt, qui devait s'arrêter au 31 décembre 2017, a été prolongé pour 2018. C'est un signe particulier que nous envoyons à l'agriculture biologique.

Il faut faire confiance au marché. La demande est là. C'est le marché qui la régule. Ce marché peut répondre aux objectifs de croissance et de compétitivité d'une filière dans laquelle nous croyons et sur laquelle nous voulons miser. Nous travaillons avec les régions et nous attendons un prochain comité État-région pour décider ensemble de ce que nous ferons. Des sommes seront affectées aux régions au titre du FEADER. Les régions seront libres de décider ce qu'elles feront de cette manne financière.

Concernant la rémunération des services environnementaux, celle-ci fait l'objet d'une réflexion dans le cadre de la PAC post-2020. Ces services sont aujourd'hui rémunérés à travers le verdissement et les MAEC. On a besoin d'aller beaucoup plus loin pour mieux accompagner les agriculteurs dans l'amélioration de leurs performances économiques et environnementales, et définir des dispositifs dans le cadre d'une réglementation plus adaptée.

L'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada est entré en application provisoire le 21 septembre 2017. Une commission d'experts en a examiné l'impact. Un plan d'action est mis en place pour apporter des réponses concrètes et opérationnelles à un certain nombre d'enjeux identifiés. Il s'agit d'assurer concrètement une mise en œuvre exemplaire du CETA, et d'améliorer la prise en compte des enjeux sanitaires et de développement durable dans les futurs accords commerciaux. Jean-Claude Juncker, dans

son discours au Parlement européen, a parlé de réciprocité et souhaité qu'il n'existe pas de concurrence déloyale. Nous serons très vigilants en matière de contrôles. Il existe aujourd'hui des principes fondamentaux dans l'Union européenne.

Les bases de l'accord sur le MERCOSUR remontent à 1999. Depuis, l'économie a changé. À cette époque, l'euro n'avait même pas vu le jour. Je comprends l'inquiétude de la filière bovine lorsqu'on dit qu'on va importer 70 000 tonnes de viande bovine – plus particulièrement les morceaux nobles de l'ailou.

Le Président de la République a rappelé que nous souhaitons défendre la filière bovine française et la filière européenne. Nous l'avons répété à Jean-Claude Juncker, avec neuf autres ministres de l'agriculture de l'Union européenne, à la suite du dernier Conseil des ministres européens. Nous souhaitons que l'accord ne fragilise pas ces filières.

Les discussions sont en cours. Je serai heureux de pouvoir vous communiquer des informations à ce sujet lorsque vous le jugerez utile.

Pour ce qui est des aides aux CUMA, le dispositif est préservé en 2018. J'y suis très attaché. Je viens de l'Ouest, où les CUMA sont nombreuses. Je sais ce que cela pèse dans notre économie, et les services que cela rend à nombre d'agriculteurs.

Ce dispositif est doté de 1,6 million d'euros, au-delà de l'exécution prévisionnelle de 2017 et au niveau de la réalisation 2016, qui s'établit à 1,8 million d'euros.

Ce soutien actif nous permet de réaliser un certain nombre de diagnostics stratégiques des CUMA afin de permettre une plus grande performance des entreprises. Je souhaite encourager toutes les formes d'investissement collectif. Les CUMA représentent un certain nombre de solutions. J'ai proposé que nous puissions, dans la prochaine PAC, financer ces outils collectifs. Ceci serait de nature à permettre à des agriculteurs et à des producteurs de bénéficier de matériels plus importants et d'envisager d'autres spécificités...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il semble, monsieur le ministre, que nous n'ayons pas les mêmes chiffres...

**M. Jean-Claude Tissot.** – En 2017, s'agissant de l'action 23, on avait 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions en crédits de paiements, contre 1,6 million d'euros cette année. Je suis néanmoins content d'entendre votre plaidoirie en faveur des CUMA.

**M. Stéphane Travert, ministre.** – Nous allons vérifier les chiffres. On est en fait aujourd'hui au-dessus de l'exécution, soit 1,1 million d'euros. Cela constitue un gain par rapport au prévisionnel.

Ce sont des dispositifs auxquels je suis attaché. Si les chiffres avaient diminué, on m'aurait alerté.

Concernant la gestion quantitative de l'eau, nous traversons des périodes de sécheresse, et la multiplication des événements climatiques rend nécessaire l'amélioration du stockage. J'ai étudié ce dossier dès ma prise de fonction avec Nicolas Hulot. Nous avons installé la semaine dernière une cellule consacrée à l'eau qui regroupe les représentants des agriculteurs, France Nature Environnement et un certain nombre d'experts de nos ministères pour passer en revue les projets existants.

Nous voulons lever les freins qui font obstacle à leur réalisation. Certains ont vu le jour il y a un certain nombre d'années et ont du mal à être mis en œuvre. On doit donc en discuter. Le groupe sur l'eau est chargé d'examiner les 47 projets qui existent sur le territoire national et, en fonction de ce qui aura été décidé, de les déverrouiller. C'est une demande forte du Président de la République et du Premier ministre. Un énorme travail reste à faire sur ce sujet.

Il va falloir comprendre les blocages et déminer le terrain aussi vite que possible. Je fais confiance à l'interministérialité. J'y serai attentif. Je sais ce que cela représente pour les territoires. Je souhaite donc des résultats concrets.

Quant à la gestion du loup, j'ai répondu la semaine dernière à une question orale d'une sénatrice des Hautes-Alpes du groupe Les Républicains. Dans la presse locale, elle prétendait que sa question m'avait irrité. Peut-être est-ce la fougue avec laquelle je réponds parfois aux questions au Gouvernement, mais je n'étais nullement irrité ! La gestion du loup, nous l'avons prise à bras-le-corps dès mon arrivée.

On le sait, la population de loups a nettement augmenté depuis ces dernières années. On compte en France 360 loups, répartis sur 31 départements. Cela occasionne 10 000 victimes par an, essentiellement des ovins.

Le coût des mesures de protection des troupeaux – gardiens, clôtures, chiens – répondant aux besoins des éleveurs a représenté 22,5 millions d'euros en 2016. Il augmente chaque année. Les indemnités, quant à elles, sont prises en charge par le ministère de la transition écologique et solidaire. Le montant inscrit dans le projet de loi de finances prend en compte l'augmentation de la population des loups.

Je soutiens auprès de la Commission européenne le relèvement du taux de prise en charge des crédits publics en faveur de l'embauche de bergers. Je défends les éleveurs, je l'ai dit au Sénat. Je reçois des délégations au ministère. Je me suis rendu dans quelques territoires pour constater les dégâts que le loup provoque. Mon objectif est de tendre vers zéro attaque.

Comment gérer cette affaire ? Je suis attaché à l'agropastoralisme, qui construit nos paysages, aménage nos territoires. Pas de pays sans paysans, dit-on. Je souhaite également que la biodiversité puisse fonctionner normalement. Le Premier ministre a demandé à Nicolas Hulot et à moi-même de définir un plan loup pluriannuel, afin qu'on n'ait pas à revenir chaque année sur cette comptabilité morbide qui autorise à prélever 30, 40 loups. Nous souhaitons traiter ces questions en fonction de la pression de la prédation.

Dans les départements où le loup est présent et qui ne subissent qu'une attaque par an, est-il nécessaire de mobiliser des efforts et des financements importants, alors que d'autres, comme les Hautes-Alpes, les Alpes de Haute-Provence ou les Alpes-Maritimes connaissent plus de 110 attaques par an ? Nous devons donc concentrer nos efforts, en coordination avec les préfets, pour diminuer la prédation.

C'est le travail que nous menons aujourd'hui. Des arbitrages interministériels techniques et financiers sont en cours. On peut en effet considérer que ces 22,5 millions d'euros sont mal employés, et que la dépense est trop importante par rapport aux résultats. Il n'est pas normal de consacrer une telle somme à ce sujet et que ces affaires reviennent sur le tapis en permanence.

Il nous faut donc respecter les objectifs de biodiversité que nous nous sommes fixés, mais aussi protéger les éleveurs, et faire en sorte de trouver les solutions les plus pérennes, en allant au plus près du terrain et en faisant en sorte que le loup ne puisse revenir sur les territoires où, se sentant en sécurité, il tue des ovins.

Pour ce qui est du foncier, plusieurs transactions ont, ces dernières années, posé question sur la pertinence et l'adéquation des outils de régulation du foncier. Ces phénomènes relèvent de la « sociétarisation » des structures de portage du foncier ou des structures d'exploitation, mais sont également lié à la concentration qui intervient dans le domaine agricole.

Plusieurs tentatives de renforcement des outils de régulation du foncier se sont révélées assez infructueuses. Cela démontre la complexité d'un sujet qui nécessite d'être appréhendé dans sa globalité. Je souhaite que nous puissions, à ce titre, mener une réflexion d'ensemble dans les prochains mois, afin d'adapter les outils de régulation qui n'ont fait l'objet d'aucune réforme depuis leur conception. C'est un travail que nous allons entreprendre courant 2018. Vous y serez associés.

S'agissant des associations foncières pastorales, un amendement sera déposé dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2017, pour renouveler pour trois ans les dégrèvements relatifs à la taxe sur le foncier non-bâti. Votre demande sera donc satisfaite.

Concernant la forêt, les crédits sont en baisse de 25,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5,2 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale 2017. Cette diminution provient essentiellement de l'aboutissement du plan chablis mis en œuvre à la suite de la tempête Klaus de 2009. Ce plan a été doté de 490 millions d'euros de crédits français et européens sur la totalité de la période.

Le budget alloué au Fonds stratégique bois (FSB) est en diminution en 2018, suite à une très forte augmentation en 2017. Le budget 2018 du FSB reste deux fois supérieur aux dépenses de 2016, soit environ 8 millions d'euros. Les crédits futurs s'inscriront dans le cadre du grand plan d'investissement. En parallèle, nous proposons, dans le cadre du PLFR 2017, la reconduction des mesures fiscales dites « DEFI forêt » destinées à favoriser l'investissement et la gestion durable des forêts.

Enfin, les crédits des opérateurs forestiers sont globalement maintenus, les effectifs et le budget de l'ONF sont stables. Un contrat d'objectifs et de performance (COP) est en cours de discussion.

Quant aux centimes forestiers, deux textes, un décret et un arrêté ont été publiés en mai. Il prévoit que les chambres régionales qui le souhaitent puissent mettre en œuvre un service commun dénommé « valorisation du bois et territoire ». Le dispositif et son financement demeurent au sein de la sphère des chambres, mais une meilleure représentation des forestiers est assurée pour l'utilisation de ces crédits.

Le secteur « forêt bois » a besoin des chambres d'agriculture, de leur technicité, de leurs compétences, de leur implication pour créer de la valeur ajoutée et de l'emploi au sein des territoires. Il est nécessaire qu'elles travaillent en synergie avec les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), très impliqués auprès des forestiers. Il faut qu'elles donnent plus de place aux acteurs du secteur pour la programmation d'un certain nombre d'actions.



Nous souhaitons aujourd'hui que le travail soit lancé dans les territoires entre les chambres régionales d'agriculture et les CRPF, au bénéfice de la filière et de l'emploi. Il est trop tôt pour parler de « rapprochement ». Il va être demandé aux directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAF) de s'investir dans ce dossier pour faciliter l'ensemble des échanges.

S'agissant des aides à l'amélioration des peuplements forestiers, des propositions sont formulées dans le cadre des discussions sur l'utilisation du FSFB pour mettre en place des dispositifs de soutien à l'amélioration des peuplements forestiers. C'est un facteur important de compétitivité de nos forêts et du secteur « forêt bois ». Il faut identifier les meilleurs effets de levier de l'ensemble des crédits publics.

Quant à l'enseignement agricole privé, le ministère de l'agriculture reconnaît sa contribution essentielle au service public de l'éducation. Il représente 62 % de l'effectif total. Nous accompagnons l'enseignement agricole privé à travers des protocoles pluriannuels, sont conclus avec les fédérations appropriées.

Les protocoles de négociation pour améliorer le soutien de l'État à l'enseignement privé dans le cadre du plan budgétaire contraint s'achèvent fin 2017. La dépense par élève supportée par l'État est passée de 5 284 euros en 2002 à 7 133 euros en 2017, soit une augmentation de 35 %. Le taux de couverture théorique d'un élève était de 78,4 % en 2016. Il est en augmentation par rapport à 2002, date à laquelle il était de 76%.

Nous continuons à travailler sur ce sujet pour définir un protocole d'accord avec l'enseignement privé. Je pense que nous allons y parvenir – mais nous avons encore besoin de discuter. La formation est un enjeu essentiel pour accompagner la transition voulue par le Gouvernement, d'où la priorité que j'ai donnée à l'enseignement dans ce budget. Il est nécessaire de continuer à adapter les formations aux nouveaux enjeux et aux nouvelles pratiques agronomiques.

Ceci me permet de faire le lien avec la question de Mme la présidente...

Aujourd'hui, l'objectif est de sortir progressivement de l'utilisation des pesticides et des produits phytosanitaires, mais nous avons besoin d'aider les agriculteurs. Il ne s'agit pas de réaliser des sorties brutales qui mettraient les personnes en difficulté. Il nous faut répondre à un certain nombre d'impasses techniques. Pour cela, il faut mobiliser la recherche et tous les instituts techniques pour trouver des solutions plus durables et plus propres.

Nous sommes tous concernés par cet objectif. Nous devons permettre aux agriculteurs de renouveler leurs pratiques agronomiques. C'est pour cela que nous nous appuyons sur le travail et les avis de l'ANSES. Les décisions que je prends reposent sur le droit et la science. Je ne puis m'appuyer sur autre chose.

Dans l'épisode du Sulfoxaflor, l'autorisation de mise sur le marché a été donnée par l'ANSES. Il se trouve qu'au même moment, nous avons appris que des données complémentaires existaient en Irlande. Nous avons pris nos responsabilités en tant que ministère de tutelle.

L'ANSES rend ses avis de manière libre et totalement indépendante. Lorsque l'existence de ces données a été révélée, les ministères de l'environnement, de l'agriculture, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que de la santé ont saisi l'ANSES pour

lui demander d'étudier ces données et de faire en sorte, le cas échéant, de revoir l'AMM qu'elle avait émise. Nous attendons pour l'instant ses conclusions.

Cette agence a toute la confiance du Gouvernement. Nous nous appuyons donc sur les avis des scientifiques et le droit.

**M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis.** – Mon fils est en deuxième année d'ingénierie agronomique à Nancy. Aujourd'hui, en matière de phytotechnie, on ne recherche plus les adventices dans un champ – on considère cela comme de l'agriculture productiviste : on va dans le fossé faire de la botanique ! Est-ce ainsi qu'on va résoudre les problèmes de l'agriculture de demain ? C'est totalement dogmatique ! Il faut arrêter, sortir de ce système. Pour traiter les adventices, il faut d'abord les reconnaître. On peut ainsi trouver des pratiques culturales qui permettent de limiter le nombre de passages ou de produits phytosanitaires. Ce n'est pas en repoussant le problème et en caricaturant les choses qu'on formera nos enfants !

**M. Stéphane Travert, ministre.** – Cela me permet, pour conclure, de revenir à ce que disait Mme Férat : on a besoin d'agriculteurs qui se sentent reconnus. Le changement des pratiques agronomiques peut y contribuer. Nous avons également besoin d'agriculteurs correctement formés, qui ne se sentent pas stigmatisés dans leurs pratiques.

Je sais les efforts qu'ont faits un certain nombre d'agriculteurs, notamment ceux qui travaillent dans les grandes cultures, pour diminuer, voire supprimer les produits phytosanitaires. Je ne peux que les encourager à aller en ce sens, mais il nous faut aussi les accompagner et trouver des solutions durables pour leur permettre de répondre aux défis environnementaux, climatiques et économiques de leur secteur.

J'espère avoir répondu à l'ensemble de vos questions. Nous restons en tout état de cause à votre disposition.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour vos réponses très complètes et la qualité de cette audition.

Il y a encore probablement des points de désaccords ou des différences de lecture au sujet du budget. Je pense notamment que les questions relatives aux retraites, à la baisse des charges ou à la disparition du CICE seront à nouveau soulevées.

Je vous indique que nous avons mis en place au sein de la commission un groupe de suivi des États généraux de l'alimentation. Nous aurons à cœur de suivre vos travaux, vos recommandations et leur mise en œuvre dans les mois qui viennent.

Vous trouverez toujours des interlocuteurs particulièrement motivés sur ces questions.

***La réunion est close à 19h05.***

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

**Mercredi 29 novembre 2017**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous devons examiner trois rapports pour avis pour le projet de loi de finances pour 2018. Nous commençons par celui sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Nous accueillons M. Jean-François Husson, rapporteur spécial de la commission des finances.

**EXAMEN DU RAPPORT**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – Depuis la réforme de la fiscalité énergétique adoptée fin 2015 qui a intégré dans le budget de l'État les charges et les recettes de la contribution au service public de l'énergie (CSPE), le champ des crédits consacrés à l'énergie dont notre commission se saisit pour avis s'est considérablement étoffé.

Cette budgétisation a mis fin à une situation étonnante : le Parlement ne se prononçait que sur quelques centaines de millions d'euros de crédits consacrés, pour l'essentiel, à la gestion de l'après-mines ou à l'électrification de nos territoires ruraux, mais ne connaissait pas des milliards d'euros dédiés, historiquement, aux dépenses de solidarité en direction des territoires non interconnectés ou des ménages en situation de précarité énergétique et, de plus en plus, au développement des énergies renouvelables.

Dans le même temps, la fiscalité sur les produits énergétiques – électricité, gaz ou pétrole – a explosé et cette loi de finances ne fera qu'accentuer cette tendance de fond.

Ce projet de budget a soulevé au moins deux inquiétudes fortes liées à la réforme du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) et à l'impasse du financement des territoires à énergie positive.

En 2018, les charges de service public antérieurement financées par la CSPE progresseront fortement, de 18,3 %, à 10,2 milliards d'euros, sous l'effet d'une double dynamique. La première tient au soutien toujours croissant aux énergies renouvelables – plus 15,6 %, à 5,5 milliards d'euros – qui résulte du développement rapide des filières et de la baisse des prix de marché de gros de l'électricité, qui augmente mécaniquement le coût du soutien public. En 2018, le photovoltaïque représentera encore 54 % des charges alors qu'il ne compte que pour 20 % de la production soutenue, la différence s'expliquant par le poids des contrats passés qui ont bénéficié de tarifs d'achat très élevés.

J'en profite pour faire un point sur la filière naissante du bio méthane injecté dans les réseaux, dont les volumes seront certes encore faibles – 1,2 TWh en 2018, à comparer par exemple aux 52,3 TWh d'électricité renouvelable aidée – mais qui grandit à un rythme très soutenu : entre 2012 et 2018, nous devrions passer d'une seule installation à 117 ; les coûts de soutien devraient doubler cette année, à près de 100 millions d'euros ; et le volume de bio méthane injecté devrait être multiplié par près de six entre 2016 et 2018.

D'ores et déjà, un appel d'offres a été organisé pour les grandes installations et le tarif d'achat accordé aux plus petites a été revalorisé et garanti sur vingt ans. Nous ne pouvons que nous en satisfaire. Mais pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par la loi « Transition énergétique », soit 10 % de gaz renouvelable en 2030 et 8 TWh dès 2023, il faudra aller encore plus loin pour soutenir une filière qui a le mérite d'être à la fois efficiente sur le plan énergétique, vertueuse sur le plan environnemental et rémunératrice pour les agriculteurs, qui en ont bien besoin. Je pense, en particulier, au lancement d'appels d'offres pluriannuels pour donner de la visibilité ou à des mesures pour aider au financement des projets, de type cautionnements de prêts ou prêts à taux zéro.

Bien que la budgétisation de la CSPE soit un progrès, l'examen de ces dépenses par le Parlement reste très insatisfaisant. Alors que les contrats de soutien aux énergies renouvelables sont souscrits, selon les filières, pour des durées de dix à vingt ans, et engageant donc la collectivité sur le temps long, le Parlement se borne à n'en ratifier que la tranche annuelle, sans pouvoir débattre des engagements de long terme, et encore moins exercer un véritable contrôle. Les sommes en jeu sont pourtant considérables : les appels d'offres lancés depuis 2011 représenteront 65 milliards d'euros de charges sur la période 2018-2046, dont 40 milliards pour le seul développement des 3 GW d'éolien en mer attribués en 2011 et 2013. Entre 2018 et 2022, le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération atteindra plus de 34 milliards d'euros, dont 94 % sont déjà engagés, puisque résultant de contrats déjà signés.

Il est urgent de revoir nos mécanismes d'autorisation budgétaire. Ceci pourrait passer, comme suggéré par la commission des finances, par la discussion d'une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixerait, par exemple, un plafond de capacités nouvelles par filière.

En la matière, le poids du passé se mesure aussi au remboursement de la dette contractée auprès d'EDF en raison d'un défaut de compensation des charges depuis 2009, qui a atteint jusqu'à 5,7 milliards d'euros cumulés, et qui sera remboursée en 2018 à hauteur d'1,6 milliard d'euros.

Les charges de service public sont également portées par la dynamique des dépenses de solidarité. Cette solidarité s'exprime d'abord au travers de la péréquation tarifaire, qui permet aux zones non interconnectées de bénéficier des mêmes tarifs de l'électricité que le continent, malgré des coûts de production plus élevés. Ces dépenses progresseront de 9,2 % en 2018, à 1,5 milliard d'euros en raison, notamment, de la mise en service de nouveaux moyens de production renouvelables, qui sont certes bénéfiques sur le plan environnemental, mais sur lesquels le régulateur nous alerte, d'une part, parce que plusieurs territoires sont déjà en surcapacité et qu'il ne faudrait pas aller trop vite, sous peine d'occasionner d'importants coûts échoués, et d'autre part, parce que certains de ces projets sont sans doute excessivement rémunérateurs : en vertu d'un arrêté de 2006 qui n'a toujours pas été révisé, le capital y est encore rémunéré à 11 %...

Les autres dépenses de solidarité sont orientées vers les ménages en situation de précarité énergétique. Elles augmenteront très fortement l'an prochain, de 51,7 %, à 754 millions d'euros, en raison de la transition opérée entre les tarifs sociaux et le chèque énergie, qui sera généralisé au 1<sup>er</sup> janvier. Mais si l'on excepte cet effet transitoire, qui tient au recoupement partiel entre les deux dispositifs, les dépenses progresseront en réalité de 17 %, du fait des 700 000 bénéficiaires supplémentaires du chèque énergie.

C'est évidemment une bonne chose mais trois sujets devront impérativement être traités dans cette phase de généralisation, sous peine de manquer la cible. L'utilisation du chèque n'étant pas automatique, veillons d'abord à l'information et à l'accompagnement des bénéficiaires, sinon un certain nombre de chèques seront distribués, mais pas nécessairement utilisés : dans le cadre de l'expérimentation, plus de 20 % des chèques n'avaient pas été utilisés en septembre dernier, ce qui réduisait de fait le gain de bénéficiaires effectifs à quelques milliers... Par ailleurs, l'expérimentation a confirmé ce que l'on pouvait pressentir : le montant du chèque est trop faible, et le reste à charge des ménages bien trop important, pour inciter au financement de travaux de rénovation du logement : ainsi, sur les plus de 170 000 chèques distribués, 63 seulement avaient servi à financer des travaux et quelques centaines d'autres, encore en circulation, étaient susceptibles de le faire, au prix d'une complexité administrative obligeant les bénéficiaires à les échanger pour pouvoir les cumuler au-delà d'un an. Enfin, il risque, en début d'année, d'exister un décalage entre la réception des factures au plein tarif et celle des chèques, ce qui pourrait mettre en difficulté les familles concernées.

En parallèle, la fiscalité énergétique explose en 2018 sous le double effet de l'accélération de la hausse de la taxe carbone par rapport à la trajectoire déjà forte fixée dans la loi Transition énergétique, et de la poursuite de la convergence des tarifs de l'essence et du gazole, qui sera atteinte en quatre ans. Dès 2018, le prix de la tonne de carbone intégré aux taxes sur les produits pétroliers augmentera de 5,6 euros puis chaque année de 10,4 euros, pour atteindre 86,2 euros en 2022. Quant au rattrapage essence-gazole, alors que par le passé, la hausse sur le gazole avait été compensée par une baisse sur l'essence, il n'est désormais question que de hausse...

Au total, les taxes sur l'essence et sur le gazole augmenteront respectivement, en 2018, de 4,4 % et 10,4 %, et dégageront pour l'État une recette supplémentaire de 3,7 milliards d'euros ; sur la période 2018-2022, les recettes cumulées atteindront 46 milliards d'euros, supportés à 60 % par les ménages et à 40 % par les entreprises, à l'exception des secteurs d'activité qui en sont protégés – transports, agriculture et industries intensives en énergie. L'impact sur le budget annuel moyen des ménages sera de 79 euros par an en 2018 et de 313 euros en 2022, mais cette moyenne cache de grandes disparités : dans le cas d'une famille chauffée au fioul et roulant beaucoup avec une voiture diesel, ce seront 136 euros en 2018 et 538 euros en 2022. En somme, ce sont les ménages les plus modestes et ceux vivant en milieu rural qui seront les plus touchés.

Jusqu'à présent, les hausses avaient été relativement indolores grâce à la chute des cours du baril entre 2014 et 2017, mais la tendance s'est inversée, avec une augmentation de 28 % en 2017 pour le pétrole, le gaz naturel et le charbon et de 4 % anticipés pour 2018. Surtout, les contreparties mises en avant par le Gouvernement sont sans commune mesure alors qu'au moins deux lois, « Grenelle I » et « Transition énergétique », fixent pourtant le principe d'une stricte compensation, au moins pour la taxe carbone. Un tel principe avait d'ailleurs été appliqué pour les quatre premiers milliards d'euros de taxe carbone ; 3 milliards avaient été restitués aux entreprises via le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et 1 milliard aux ménages sous la forme de taux réduits de TVA.

Depuis, les hausses de taxe carbone n'ont plus été compensées et pour 2018, le Gouvernement se contente de renvoyer à deux mesures : tout d'abord, le renforcement de la prime à la conversion des véhicules, de 1 000 euros sans condition de ressources, doublés pour les personnes non imposables, mais qui restituerait au mieux 100 millions d'euros aux ménages ; ensuite, la généralisation du chèque énergie, qui occasionnera un transfert

supplémentaire, en 2018, d'environ 80 millions d'euros, voire au plus 300 millions en 2019 si le Gouvernement tient son engagement d'en revaloriser le montant moyen de 50 euros à cette date. Sur les deux prochaines années, le défaut de compensation atteindrait 3,5 milliards d'euros en 2018 et 6,1 milliards en 2019.

Sous couvert d'une volonté affichée de sortir la France de sa dépendance aux énergies fossiles et d'inciter les Français à privilégier d'autres énergies pour leurs besoins de mobilité ou de chauffage, le Gouvernement poursuit en réalité un unique objectif de rendement budgétaire. S'il s'agissait d'agir véritablement sur les comportements pour réduire nos émissions, et de faire de la fiscalité incitative et non punitive, ces hausses seraient compensées intégralement par la baisse d'autres prélèvements. Il n'en sera rien.

Contrairement à ce que la loi « Transition énergétique » prévoit, la taxe carbone frappe indifféremment le carbone fossile et le carbone renouvelable des produits issus de la biomasse, à commencer par les biocarburants. Le bilan carbone de la biomasse étant considéré comme neutre, puisque le carbone réémis lors de son utilisation a été préalablement capté lors de sa croissance, il n'y a pas lieu de la taxer puisqu'elle ne contribue pas au réchauffement climatique. Depuis 2015, le Gouvernement a toujours fait état de difficultés pratiques pour mettre en œuvre cette différenciation, dont il ne conteste pas le principe mais qu'il semble peu motivé à appliquer. Nous ne pouvons plus nous satisfaire d'une telle réponse. C'est pourquoi j'ai déposé à titre personnel un amendement à l'article 9 pour remédier à cette situation. Il n'a malheureusement pas été adopté, la commission des finances ayant jugé préférable d'entériner le taux de la taxe carbone pour 2018 et de renvoyer à plus tard la discussion sur les années suivantes.

Le périmètre historique de notre avis comprend l'accompagnement social des anciens mineurs et quelques autres actions liées à l'énergie et au climat. Comme les années précédentes, le budget de l'après-mines baissera en 2018 de 7,8 %, à 391 millions d'euros, en raison de la diminution naturelle de ses bénéficiaires, ayants-droit et conjoints survivants des anciens mineurs dont la moyenne d'âge atteignait respectivement 75 ans et 84 ans fin 2016.

Alors qu'elle s'était contractée de 20 % entre 2015 et 2017, malgré la priorité pour le climat affichée par le Gouvernement de l'époque, l'action « Lutte contre le changement climatique », qui finance essentiellement la surveillance de la qualité de l'air, augmentera cette année de 12,5 %, à près de 31 millions. Cette évolution s'explique en réalité par l'ajout, pour 5 millions, d'une nouvelle mission de contrôle des véhicules qui traite au moins autant de leur sécurité que du contrôle des émissions. Quant à l'action « Politique de l'énergie », elle augmente de 10,6 %, à 4,4 millions d'euros, pour financer des études préalables à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et sécuriser des petits barrages hydroélectriques dont la concession est échue mais qui ne trouvent pas d'acheteur faute de rentabilité.

Deux sujets m'inquiètent : d'abord, le devenir d'une partie des 565 territoires à énergie positive financés par l'enveloppe spéciale transition énergétique. Notre commission a déjà dénoncé la complexité, voire l'opacité de cet outil de financement, tandis que la Cour des comptes en soulignait les irrégularités : créée par la loi « Transition énergétique », l'enveloppe spéciale devait à l'origine être dotée de 750 millions d'euros et s'intégrer dans un fonds plus vaste d'1,5 milliard d'euros qui n'aura jamais vu le jour. Ses modalités d'alimentation n'auront cessé d'évoluer, puisqu'il fut d'abord question de lui affecter une partie des dividendes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), avant que l'État n'y renonce et ne l'abonde en urgence, en loi de finances rectificative pour 2015, à hauteur de 250

millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour couvrir les premières avances faites par la Caisse.

En 2016, à nouveau en loi de finances rectificative, l'enveloppe était complétée de 500 millions d'euros d'autorisations d'engagement, presque aussitôt ramenés à 450 millions après le retrait de 50 millions d'euros au profit de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), et de 150 millions de crédits de paiement. Au total, l'enveloppe a donc été dotée de 700 millions d'euros d'autorisations d'engagement – 750 millions si l'on intègre le reversement à l'Anah – mais de seulement 400 millions d'euros de crédits de paiement. Or, dans le même temps, l'État s'est engagé à hauteur, pratiquement, des 750 millions d'euros promis mais non totalement couverts par des crédits de paiement, d'où une impasse de financement de 350 millions d'euros.

Au détour d'une phrase, le projet de budget acte que ces 350 millions d'euros « *ne seront pas couverts par des crédits de paiement à partir de 2018 et feront donc l'objet d'un retrait* ». En parallèle, une circulaire du ministre du 26 septembre dernier demande aux préfets d'appliquer des règles drastiques de gestion pour limiter au maximum les engagements restant à couvrir. Face aux inquiétudes et à l'incompréhension des acteurs locaux qui avaient répondu à l'appel de l'État et s'étaient engagés résolument dans la transition énergétique, le Gouvernement a finalement prévu l'ouverture, en loi de finances rectificative pour 2017, de 75 millions d'euros de crédits supplémentaires, dont 5 millions repris sur le programme « Énergie, climat et après-mines ». Ces 75 millions d'euros devraient permettre de couvrir l'année 2018 mais l'incertitude demeure pour les années suivantes, puisque les conventions prévoient un étalement des paiements jusqu'en 2021.

Les règles de gestion ont été quelque peu assouplies par une circulaire complémentaire du ministre datée du 20 novembre. Les conventions qui auraient été signées dans l'urgence, sans délibération préalable, pourront être régularisées par l'adoption d'une délibération postérieure à la signature ; à défaut, de nombreux projets auraient été rejetés.

En l'état, le nombre de projets susceptibles de ne pas être financés est difficile à évaluer et le Gouvernement lui-même reconnaît naviguer à vue : d'un point de vue strictement arithmétique, le niveau des projets non financés pourrait atteindre un maximum de 275 millions d'euros mais devrait être moindre en pratique : il est probable que tous les projets, dont certains ont été construits dans l'urgence, n'aboutiront pas et l'on constate déjà que le montant des actions évalué dans les conventions est souvent supérieur aux coûts effectivement constatés. Sur ce dossier, le Gouvernement a une position constante : il tiendra la parole de l'État, et ce même si la responsabilité du trou incombe à ses prédécesseurs. Les 75 millions d'euros supplémentaires sont un premier pas, mais il nous faudra être particulièrement vigilants sur la suite. C'est le sens de l'amendement d'appel que je vous proposerai.

Le second sujet d'inquiétude concerne la réforme du CITE dont l'épure a évolué entre le projet initial du Gouvernement et le texte adopté à l'Assemblée, mais qui reste insatisfaisante. Dans la version initiale du budget, le Gouvernement avait prévu d'exclure de façon très brutale les portes d'entrée, volets isolants et fenêtres à compter du 28 mars 2018, après leur avoir appliqué un taux réduit à 15 % à partir du 27 septembre 2017, ainsi que les chaudières fioul à haute performance dès le 27 septembre et sans aucune période transitoire.

Alors que le rapport d'évaluation du CITE demandé par la loi, attendu pour le 1<sup>er</sup> septembre, n'a toujours pas été remis, le Gouvernement s'est appuyé, pour justifier

l'exclusion des portes et fenêtres, sur une étude de deux corps d'inspection qui relève la moindre efficacité de ces dépenses et certains effets d'aubaine, notamment pour l'achat de portes blindées ; l'exclusion des chaudières fioul résulte de la volonté de sortir des énergies fossiles. Derrière ces arguments, l'enjeu était aussi de réduire la facture du CITE de 115 millions d'euros en 2018 et 800 millions en 2019 avant sa transformation en prime, qui doublera les dépenses sur l'année de transition.

Face aux vives protestations déclenchées par une réforme annoncée sans concertation et applicable dans des délais très courts, le Gouvernement a légèrement amendé son dispositif : l'exclusion des portes et volets isolants est décalée au 1<sup>er</sup> janvier et celle des fenêtres et des chaudières fioul au 1<sup>er</sup> juillet, avec une sortie en sifflet et un taux réduit à 15 % maintenu sous condition : pour les fenêtres, de remplacement d'un simple vitrage ; et pour les chaudières fioul, du relèvement du seuil de performance à 92 %.

Si l'exclusion des portes paraît justifiée, je ne partage pas l'analyse du Gouvernement sur les fenêtres et les chaudières fioul pour lesquelles il me semblerait préférable de pérenniser un taux réduit à 15 %, plutôt que de le supprimer dans six mois. Si l'isolation des fenêtres est moins efficace sur le plan énergétique que d'autres travaux, ces dépenses constituent souvent un point d'entrée dans un parcours de rénovation thermique du logement. Les exclure enverrait un signal négatif, mais il est aussi nécessaire d'adapter le taux du crédit d'impôt à l'efficacité énergétique de l'action pour optimiser la dépense publique.

De la même façon, un taux réduit pérenne pour les chaudières fioul à haute performance permettrait de poursuivre le renouvellement d'un parc vieillissant, de réduire les émissions et de tirer le marché vers les appareils les plus performants, ce d'autant plus que la mesure coûte peu et que les ménages concernés n'ont que peu d'alternatives. Je vous présenterai des amendements à ce sujet.

Les crédits du compte d'affectation spéciale pour l'électrification rurale (CAS FACÉ), traditionnellement reconduits d'une année sur l'autre, baisseront cette année de 4,5 %, à 360 millions d'euros. Au vu de l'exécution budgétaire 2016 – 359 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 349 millions de crédits de paiement consommés – cette baisse paraît encore soutenable mais l'on ne saurait aller au-delà l'an prochain. Il conviendrait en revanche de transférer quelques millions d'euros du programme dédié aux sites isolés, notamment en outre-mer, et à la maîtrise de l'énergie, qui est régulièrement sous-consommé faute de projets, vers le programme principal du CAS FACÉ. C'est le sens d'un amendement de la commission des finances que je vous invite à soutenir.

Ce projet de budget comporte certes des points positifs, comme la généralisation du chèque énergie, mais qui ne compensent pas ses défauts majeurs, à commencer par cette explosion de la fiscalité énergétique qui pèsera très lourd sur les ménages, et notamment sur les plus modestes, comme sur les entreprises. Ce seul point justifie que nous donnions un avis défavorable sur les crédits.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci. Nous savons donc que nous devons acheter portes et fenêtres avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année prochaine...

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Je m'inscris pleinement dans les propos du rapporteur pour avis. Le surplus de fiscalité s'élève cette année à 3,7 milliards d'euros. Deux mesures de compensation sont prévues : le chèque énergie, qui entraîne une dépense supplémentaire de 80 millions d'euros, et la prime de conversion des véhicules, dont



l'enveloppe est majorée de 100 millions. Faites l'addition, 180 millions de compensation d'un côté, 3,7 milliards de recettes nouvelles de l'autre et vous arrivez à un peu plus de 3,5 milliards d'euros de fiscalité supplémentaire. Comme le rapporteur l'a aussi rappelé, jusqu'ici, l'augmentation de la fiscalité du diesel avait été compensée par celle, concomitante, de l'essence, avec un bilan néanmoins positif pour les recettes de l'État. Désormais, la convergence se fait uniquement par une hausse des taxes sur le diesel. Nous sommes bien face à une fiscalité de rendement.

La commission des finances n'a pas souhaité adopter le projet de nouvelle trajectoire carbone sur la durée du quinquennat. Le Gouvernement nous propose des augmentations supplémentaires alors qu'une trajectoire déjà ambitieuse a été fixée et sans en avoir jamais débattu. N'étant pas des adeptes de la politique du fait accompli, nous avons malgré tout accepté la trajectoire proposée pour 2018 mais nous demandons, pour les années suivantes, qu'elle soit négociée avec les territoires, notamment durant la Conférence nationale des territoires. Nous avons également demandé de nouveaux moyens pour aider les collectivités, en particulier dans la mise en œuvre des plans climat territoriaux.

Là aussi, comme le rapporteur l'a souligné, le Parlement ne contrôle pas les dépenses relatives aux énergies renouvelables. La CSPE était confiscatoire de tout pouvoir au bénéfice du Parlement. Nous avons souhaité un vote annuel, la ministre avait dit nous entendre mais c'est toujours la Commission de régulation de l'énergie (CRE) qui fixe les charges et rien n'a changé : le Parlement subit, quasiment les mains dans le dos, et ne fait que valider des chiffres... Nous souhaitons une programmation pluriannuelle de l'énergie, à la fois pour accompagner et pour contrôler. Il y a donc une grande convergence de vues entre nous sur ces enjeux importants. Je rappellerai enfin que l'énergie est un sujet de préoccupation pour les Français et que lorsqu'on parle de précarité énergétique, cela veut dire que certains ménages dépensent plus de 10 % de leurs ressources pour l'énergie, de même que certaines petites communes !

**M. Roland Courteau.** – Bravo pour ce travail complet. La politique énergétique comprend des éléments positifs, dans la continuité des gouvernements précédents, comme le plan de rénovation thermique des logements passoires habités par des familles modestes. Dommage que certains points viennent gêner cela.

Sur les dépenses fiscales, veillons à la stabilité du CITE, et évitons les yoyos fiscaux annuels qui nuisent à son efficacité. Le groupe socialiste et républicain n'approuve pas les restrictions sur les portes, fenêtres et chaudières. Nous sommes en revanche tout à fait favorables à la transformation du CITE en prime en 2019, qui bénéficiera aux familles les plus précaires. Je n'ai pas de remarque sur le programme 345 et sur le CAS « transition énergétique ».

Où en est-on du doublement du fonds chaleur et du soutien aux territoires à énergie positive ? Le compte n'y est pas. La transition ne se fera qu'avec les territoires, ou elle ne se fera pas. L'État doit honorer sa signature, peu importent les responsabilités. Je déposerai un amendement avec M. Montaugé.

Nous aurions souhaité disposer d'une évaluation de la performance des certificats d'économies d'énergie, notamment auprès des ménages les plus précaires. Au vu des arnaques à grande échelle dont ces certificats sont l'objet, il serait temps que le pôle national des certificats d'économie d'énergie soit correctement dimensionné pour faire face à l'immensité de la tâche. Il n'y a rien de nouveau sur la mise en place d'un tiers financeur, qui

avancerait les frais et se rembourserait sur les économies d'énergie réalisées, comme le prévoyait la loi « Transition énergétique ».

Relevons le seuil d'éligibilité au chèque énergie car le seuil de 7 700 euros est actuellement trop bas par rapport au seuil de pauvreté. Et relevons aussi son montant !

Dans le cadre d'une stratégie bas carbone, faisons attention aux conséquences d'une fiscalité trop lourde pour les ménages modestes. Le rapporteur y a insisté et nous partageons cette préoccupation. Les primes à la conversion des véhicules polluants seront très insuffisantes pour compenser cette fiscalité trop lourde. Nous proposerons d'autres dispositifs de compensation.

L'Autorité de sûreté nucléaire ne dispose pas de moyens humains suffisants par rapport à la charge de travail à venir – grand carénage, vieillissement et prolongation des centrales... Tant que nous aurons des réacteurs nucléaires, leur sûreté doit être garantie.

Il y a certes des points positifs mais si certains engagements ne sont pas pris par le Gouvernement – notamment sur les territoires à énergie positive – d'ici la séance publique, je ne vois pas comment le groupe socialiste et républicain pourrait soutenir un tel budget. Pour l'heure, nous nous abstenons.

**M. Joël Labbé.** – M. Courteau a dit l'essentiel. J'insiste moi aussi sur la question des territoires à énergie positive qui a fortement déçu localement. Il est demandé aux préfets de faire preuve de plus de souplesse par rapport aux dates de délibération, mais certains projets pourraient ne pas être financés. Soyons vigilants.

Je partage votre avis sur les portes, fenêtres et chaudières. Encadrons mieux le dispositif pour limiter les abus.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – Je suis parfaitement d'accord avec M. Husson sur la fiscalité énergétique. De même, je partage complètement les propos de M. Courteau quant au besoin de stabilité du CITE, qui a été modifié presque chaque année ! Le fonds chaleur a fait l'objet de promesses, et non d'engagements.

Je me réjouis que vous partagiez mon avis sur les territoires à énergie positive. Il est essentiel que l'État tienne ses engagements. Certes, d'après ce que m'a dit le Gouvernement, nous serions en capacité d'honorer les paiements sur 2018 mais nous devons obtenir un engagement pour les années d'après, jusqu'en 2021. Je déposerai un amendement d'appel.

Sur la taxe carbone, faisons attention. Je voudrais vous donner un autre exemple. Près de 30 000 tonnes de charbon sont consommées chaque année en France pour le chauffage domestique. Il ne s'agit pas de réhabiliter l'usage du charbon mais cette énergie est utilisée par des personnes ayant en moyenne 80 ans, avec une réduction du nombre d'utilisateurs de 15 % par an. Ce marché s'éteint donc naturellement. Pourquoi pénaliser ces foyers qui n'ont souvent pas les moyens de changer d'appareil de chauffage ? Voilà du concret. Il en est de même pour le gazole et l'essence : regardons à la fois le prix du carburant et le niveau de consommation entre les véhicules essence et diesel.

Le budget de l'ASN est additionnement examiné par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable mais c'est un vrai sujet. Dans le

périmètre de notre avis, une ligne budgétaire est cependant apparue cette année pour retracer l'indemnisation prévue pour la fermeture de Fessenheim mais n'est pas dotée financièrement.

Sur le CITE, enfin, l'exclusion des portes ne pose pas de difficulté mais maintenons un taux réduit pour les fenêtres et les chaudières à fioul à haut rendement !

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 29*

#### *ÉTAT B*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – L'amendement AFFECO.1 est un amendement d'appel sur les territoires à énergie positive. Il appelle l'État à tenir ses engagements alors qu'il manque encore 275 millions d'euros.

**M. Joël Labbé.** – Pourquoi gager sur la ligne « expertise, information géographique et météorologie », et avec quelle incidence ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est un amendement d'appel pour demander des engagements au Gouvernement lors de la séance publique.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – Nous voulons des engagements précis du Gouvernement au-delà de 2018.

**M. Franck Montaugé.** – Je déposerai un amendement identique. En séance, allons au bout de la logique et ne retirons pas nos amendements. C'est important pour marquer notre démarche commune.

**M. Martial Bourquin.** – J'appuie totalement les propos de M. Montaugé. Des territoires ont passé des conventions avec l'État, qui a signé et s'est engagé, avant de se désengager...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Comme pour le contrat de ruralité...

**M. Martial Bourquin.** – Ces territoires sont déjà en difficulté. S'ils n'obtiennent pas les dotations prévues, ce sera dramatique. La signature de l'État doit être respectée. L'inverse est impensable.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – D'après ce que nous ont dit les services, les paiements de l'année 2018 seront couverts.

**M. Franck Montaugé.** – Je n'en suis pas si certain.

**M. Martial Bourquin.** – Un problème perdue.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – Nous demanderons confirmation en séance publique. Je souhaite que le débat soit l'occasion pour le Gouvernement de réaffirmer que les contrats passés avec les collectivités territoriales seront respectés.

**M. Pierre Louault.** – Dans certaines régions, la signature par le préfet de région des contrats de territoire à énergie positive a traîné. L'administration a proposé que les

collectivités donnent l'ordre de service pour engager les travaux. Le premier acompte de 40 % a été versé, et aujourd'hui l'administration nous reproche d'avoir donné l'ordre de service.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est la fameuse circulaire dont nous parlions...

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Sur certains terrains, les services de l'État essaient de négocier à la baisse – parfois de 10 à 20 % - les subventions, en fonction de l'état d'avancement des projets. N'acceptons pas ces réductions en cours de route. Il ne faut pas revenir sur les engagements initiaux !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous débattons bientôt d'une loi sur le droit à l'erreur et sur le retour de la confiance, espérons qu'il en ira de même avec les élus...

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – Le Gouvernement a déjà accepté d'assouplir quelque peu ces règles. Une commune pourra délibérer après avoir constitué son dossier. J'ai bien entendu votre souhait, attendons le débat. Si l'on maintient les amendements jusqu'au bout, nous amputerons de 275 millions d'euros des actions budgétaires qui en ont besoin...

*L'amendement AFFECO.1 est adopté.*

#### **Article 39 nonies**

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – L'amendement AFFECO.2 maintient un taux réduit de crédit d'impôt à 15 % pour les chaudières au fioul à haute performance énergétique.

**M. Martial Bourquin.** – Il serait injuste que le crédit d'impôt ne s'applique qu'aux chaudières les plus chères à très haut rendement.

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – C'est exact et nous avons traité ce point : il s'agit de chaudières à haut rendement et non à très haut rendement.

*L'amendement AFFECO.2 est adopté.*

**M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis.** – L'amendement AFFECO.3 maintient un taux réduit de crédit d'impôt pour les fenêtres sous condition de remplacement d'un simple vitrage, et non pour les portes.

*L'amendement AFFECO.3 est adopté, de même que les amendements de coordination AFFECO.4, AFFECO.5 et AFFECO.6.*

*La commission émet ensuite un avis défavorable à l'adoption des crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous saisisons le ministère pour demander le rapport d'évaluation du CITE.

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » et article 52 sexies rattaché – Crédits « Politique de la ville » - Examen du rapport pour avis**

**EXAMEN DU RAPPORT**

**Mme Annie Guillemot, rapporteure.** – Il me revient de vous présenter les crédits du programme 147 « Politique de la ville », désormais rattaché à la mission « Cohésion des territoires ». Nous avons également travaillé, avec Valérie Létard, sur une mission d'évaluation de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dite loi Lamy.

Le Gouvernement s'est engagé à sanctuariser pendant le quinquennat les crédits dédiés à la politique de la ville sur la base des crédits de paiement prévus pour 2017, soit un montant de 430 millions d'euros par an.

Pour 2018, les crédits du programme 147 sont en diminution de 16 % en autorisations d'engagement (AE) mais demeurent stables en crédits de paiement (CP) – plus 0,2 %. La baisse des crédits en autorisations d'engagement résulte principalement d'une forte baisse des crédits dédiés à l'action 4 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie ».

Le ministre de la Cohésion des territoires, M. Jacques Mézard, a affirmé à plusieurs reprises que la sanctuarisation du montant des crédits impliquait également l'absence d'annulation de crédits en cours d'exécution budgétaire. Le Gouvernement a annulé, en juillet dernier, 11 % des crédits du programme 147. On ne peut que regretter ces annulations de crédits et tout particulièrement celles affectant le financement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). C'est un mauvais signal envoyé aux acteurs de la politique de la ville, alors que le Premier ministre affirmait qu'il n'y aurait pas de rabout... C'est une véritable rupture de confiance avec les associations.

Si les montants des subventions peuvent paraître à certains insignifiants, tel n'est pas le cas en pratique, car il ne faut pas oublier que les crédits de la politique de la ville ont un effet levier qui permet de mobiliser d'autres acteurs comme les collectivités territoriales ou les organismes HLM. Les annulations des subventions ne sont donc pas anodines.

Si les crédits à destination des quartiers prioritaires dans le cadre des contrats de ville prévus à l'action 1 augmentent, ceux dédiés au financement de deux dispositifs spécifiques, le programme de réussite éducative et les adultes-relais, sont en diminution de 6,6 % en 2018. Selon le gouvernement, il s'agit d'ajustements par rapport à la consommation réelle des crédits sur les deux dernières années.

L'impact des réformes des dotations mobilise de nombreux élus. Lors de son discours à Tourcoing le 14 novembre dernier, le Président de la République a pris l'engagement « *que les dotations spécifiques aux collectivités ayant de nombreux quartiers populaires [soient] maintenues, notamment la dotation politique de la ville* », ajoutant que « *personne ne perdra, dans les communes concernées par la politique de la ville, le moindre crédit sur 2018* ».

Les conditions d'éligibilité à la dotation de la politique de la ville (DPV) ont été modifiées en 2017. Désormais, pour être éligible, une commune doit remplir plusieurs

conditions : être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et être classée parmi les 250 premières communes bénéficiaires de la DSU comptant plus de 10 000 habitants ou parmi les 30 premières communes bénéficiaires de la DSU comptant entre 5 000 et 9 999 habitants ; avoir au moins 19 % de sa population située en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou en zone franche urbaine (ZFU)-territoires entrepreneurs ; et avoir un quartier présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants ou relever d'une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Le nombre maximal de communes bénéficiaires de la DPU a été porté à 180, en métropole et en outre-mer.

Le nouveau dispositif prévoit également un système de garantie pour les communes qui ne sont plus éligibles en 2017. Ainsi, 21 communes continuent à recevoir une dotation qui diminue progressivement. Les députés sont revenus sur les restrictions et le nouveau dispositif devrait rendre de nouveau éligibles à la DPV huit communes qui ne l'étaient plus. Le montant global de la dotation qui atteignait 150 millions d'euros en 2017 serait reconduit en 2018.

Mon attention a également été attirée sur les conditions d'octroi de cette dotation. Certaines communes bénéficieraient l'année N+2 de la dotation politique de la ville de l'année N. Certains maires n'ont pas reçu la dotation 2014... En outre, l'enveloppe de la DPV serait sous-consommée en raison des règles d'octroi de cette dotation. Je me pencherai plus attentivement sur cette question au cours de l'année à venir.

Le Président de la République a également rappelé la nécessité de « *ramener le droit commun dans les quartiers, afin que chacun ait accès aux mêmes services* », mais aussi de pouvoir mesurer, suivre et évaluer ce socle minimal. Cela va dans le sens des préconisations que nous avons faites avec Valérie Létard lors de l'évaluation de la loi Lamy. Nous espérons que cela ne restera pas un vœu pieux.

L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et l'abattement dont bénéficient les organismes HLM pour leurs logements situés dans les quartiers prioritaires font régulièrement l'objet de nombreuses discussions. Un bilan triennal de l'utilisation de l'abattement devrait être présenté par l'Union social pour l'habitat (USH) dans les semaines à venir et un recensement exhaustif des territoires où la convention n'a pas été signée est en cours, selon le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Ce recensement doit également être l'occasion d'examiner les raisons de l'absence de signature de ces conventions.

Le gouvernement s'est engagé à porter le montant du NPNRU à 10 milliards d'euros dont un milliard serait versé par l'État. Les députés ont inscrit cet engagement à l'article 52 *sexies*, que nous examinons aujourd'hui. Je me félicite de cette annonce qui rejoint la préconisation faite avec Valérie Létard lors de l'évaluation de la loi Lamy, et à laquelle vous aviez donné un avis favorable.

Ainsi, l'État participera au financement du NPNRU à hauteur d'un milliard d'euros sur la durée du programme, 200 millions d'euros pendant le quinquennat. L'action 4 du programme 147 prévoit pour 2018 une contribution de l'État seulement de 15 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Si le directeur général de l'ANRU, Nicolas Grivel, n'était pas inquiet de la modicité de ces montants pour 2018, estimant que les besoins de trésorerie n'étaient pas immédiats, je considère que c'est un

mauvais signal. Ainsi, les propositions de dédoublement des classes dans les écoles de QPV nécessiteront des travaux dans les écoles. Utilisons ces crédits pour cela.

Si l'État s'est engagé à financer un milliard d'euros, en revanche, les quatre autres milliards seront financés par d'autres acteurs. Deux milliards seront financés par Action Logement comme le prévoit le protocole d'accord signé entre l'État et Action Logement le 21 novembre dernier. Ce même protocole mentionne la contribution des bailleurs sociaux pour les deux milliards restants. Néanmoins, le rejet de la réforme des aides personnelles au logement (APL) prévue à l'article 52 du projet de loi de finances par les bailleurs sociaux a entraîné le retrait de cette proposition de financement du NPNRU. Je le regrette, mais me félicite du consensus sur l'article 52 et sur les amendements adoptés en séance publique relatif à l'augmentation de la TVA pour les investissements des bailleurs sociaux.

Quelles seront les conséquences de cette augmentation des crédits pour le NPNRU ? M. Mézard nous a confirmé que le nombre de quartiers concernés ne sera pas révisé ni à la hausse ni à la baisse. Selon le directeur général de l'ANRU, les quartiers d'intérêt national comme les quartiers d'intérêt régional devraient bénéficier de ce financement supplémentaire. Avoir des sources de financement différentes devrait également favoriser l'octroi de subventions.

Les nouvelles marges de manœuvre financière qui résultent de l'augmentation des crédits du NPNRU devraient permettre les adaptations que nous avons préconisées avec Valérie Létard, comme par exemple revoir le *scoring* ou les aides accordées aux bailleurs sociaux, notamment s'agissant des démolitions.

Nous avons également fait d'autres recommandations concernant la procédure. J'espère que le nouveau président de l'ANRU, Olivier Klein, maire de Clichy-sous-Bois, saura apporter les assouplissements nécessaires pour accélérer la mise en œuvre du NPNRU.

N'oublions pas les questions de peuplement. Si nous mettons autant d'argent dans les quartiers en difficulté, c'est pour avoir plus de mixité sociale. Nous avons fait des préconisations avec Valérie Létard. Je serai attentive aux effets du plan gouvernemental relatif au « logement d'abord » qui devrait conduire les organismes HLM à loger encore plus de personnes démunies alors même qu'ils gèrent déjà de nombreux logements sociaux situés en quartier prioritaire. Remettons davantage d'équilibre et d'équité : nous ne gagnerons pas à faire emménager les plus pauvres dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) !

Mon troisième point concerne le développement économique des quartiers et l'emploi, marqueurs de la politique de la ville. La situation de l'emploi dans les QPV reste très dégradée en comparaison de la situation dans les unités urbaines englobantes. Le ministère du travail contribue à la politique de la ville par la mobilisation de son droit commun à hauteur de 301,9 millions d'euros en AE et de 423,4 millions d'euros en CP, soit une diminution respectivement de 35 % et de 22 %. Cela va à l'encontre de ce que l'on nous dit.

La baisse des crédits est due à la réduction du nombre de contrats aidés et à la suppression des crédits pour le nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (Nacre), ce dispositif relevant désormais des régions. Néanmoins, de nouveaux crédits devraient être inscrits au titre de l'expérimentation des emplois francs.

Le programme 147 consacre 106 millions d'euros au développement économique et à l'emploi : 55,75 millions d'euros sont ainsi prévus à l'action 1 pour l'emploi et l'insertion et 50,3 millions d'euros à l'action 2 pour les zones franches urbaines et l'établissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE).

Les crédits dédiés à la compensation des exonérations de charges sociales pour les entreprises installées en zones franches urbaines augmentent, contrairement aux années précédentes, en raison des difficultés d'évaluation du stock d'entreprises bénéficiaires de l'exonération par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss). Cette dernière a sous-estimé les montants des compensations sur lesquels les crédits budgétaires reposent. Le problème semble désormais se régler.

Le gouvernement a décidé de diminuer le volume des contrats aidés en les ciblant en direction des personnes les plus éloignées du marché du travail. Ainsi, 200 000 contrats aidés seront financés en 2018 mais dans le secteur non marchand uniquement. L'accès des habitants des quartiers prioritaires aux contrats aidés est un des axes de la convention d'objectifs 2016-2020 signée entre les ministères de la ville et du travail ; 14 % des bénéficiaires des contrats aidés résident dans un quartier prioritaire. Les emplois francs ne résoudront pas le problème de ces jeunes qui ont besoin de tuteurs et d'un dispositif adapté avant de pouvoir accéder à un emploi franc. Sinon, les entreprises refuseront de les embaucher. Nous n'avons aucune évaluation. Selon M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, les contrats aidés seront maintenus en priorité dans les quartiers prioritaires. Bien qu'un ralentissement des contrats aidés soit observé au second semestre 2017, un tel phénomène n'est pour l'instant pas constaté dans les QPV. L'Association nationale des régies de quartier a souligné l'importance des contrats aidés dans les QPV qui permettent de financer le suraccompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi. Les emplois aidés sont aussi bénéfiques pour les territoires ruraux ; ne les oublions pas.

Le dispositif des emplois francs bénéficiera aux entreprises, mais aussi aux associations qui embauchent, en contrat à durée indéterminée (CDI) ou en contrat à durée déterminée (CDD) d'au moins six mois, un demandeur d'emploi résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville situé en Seine-Saint-Denis, dans les métropoles de Lille et de Marseille, sur le territoire Grand Paris Sud, sur les agglomérations de Val-de-France et de Cergy-Pontoise et sur l'agglomération d'Angers.

La prime serait fixée à 5 000 euros par an sur trois ans maximum pour l'embauche en CDI, et à hauteur de 2 500 euros par an sur deux ans maximum pour un CDD. Ce dispositif entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et prendra fin le 31 décembre 2019. Le gouvernement remettra un rapport d'évaluation de l'expérimentation le 15 septembre 2019 au plus tard.

Selon le gouvernement, le coût de cette expérimentation est estimé à 11,7 millions d'euros en 2018, et à 458 millions d'euros en AE et 307 millions d'euros en CP pour la période 2018-2022. Ce n'est pas négligeable. Ces crédits seront pris en charge par le budget du ministère du travail. Le pilotage du dispositif par le ministère compétent en matière d'emploi permettrait d'en faciliter le déploiement. Je m'interroge néanmoins sur l'effet d'aubaine pour les entreprises qui pourraient ainsi embaucher des jeunes diplômés des quartiers prioritaires à moindre frais, alors que le dispositif vise les jeunes en rupture.

Malgré des annonces récentes sur la politique de la ville, ce budget sanctuarisé manque de dynamisme, comme les annonces sur la ruralité. C'est dans les territoires de la ville et les zones rurales que se jouent la République, les services publics et l'équité entre les



territoires. Il faudra veiller à l'application des crédits de droit commun. En effet, bien que les crédits soient sanctuarisés sur le quinquennat, le financement du NPNRU n'est pas encore bouclé. Je vous invite à émettre un avis de sagesse à l'adoption des crédits de ce programme 147. Cela incitera le Gouvernement à être attentif aux mesures prises par le Sénat concernant les bailleurs sociaux. Je vous propose de donner un avis favorable à l'article 58 *sexies* rattaché à ce programme qui prévoit que 10 milliards d'euros seront affectés au NPNRU.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci pour cette dynamique présentation.

**M. Serge Babary.** – Je souhaite que nous puissions être assurés de la pérennité des financements. On a des effets d'annonces puis des annulations de crédit qui mettent à bas des projets de renouvellement urbain. Ainsi, la ligne dédiée au renouvellement urbain pour 2017 a été intégralement annulée. Demandons le respect des engagements de l'État.

La réduction de 10 % des crédits pour la réussite éducative est en contradiction avec les projets annoncés, comme le dédoublement des classes de CP et de CE1 en zone d'éducation prioritaire...

**Mme Valérie Létard.** – Merci d'avoir rappelé ces sujets nécessitant notre vigilance et que nous devons appréhender avec détermination. Le budget de la rénovation urbaine et la politique du logement ne vont pas l'un sans l'autre. Il faut que les bailleurs aient la capacité à investir et à s'autofinancer pour réaliser des projets de rénovation urbaine. Nous soutenons l'article augmentant les crédits de 5 à 10 milliards d'euros. L'année dernière, l'État s'était engagé à 150 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP, cette année seulement 15 millions d'euros en AE et en CP. Nous devons rappeler cet engagement pluriannuel. Comme pour le contrat de ville, les crédits ne doivent pas être gelés en cours de route. Le ministre nous avait rassurés sur la sanctuarisation du budget pour les contrats de ville. Obtenons des assurances pour le monde associatif et les collectivités locales. Les territoires doivent pouvoir contractualiser rapidement avec l'ANRU et l'État pour avancer rapidement sur les nouveaux programmes de rénovation urbaine. Les collectivités doivent avoir une visibilité sur le logement et sur l'enveloppe pluriannuelle dont ils disposeront, sinon elles tournent en rond. L'État et l'ANRU doivent donner de la visibilité, avancer, simplifier les procédures, sécuriser les bailleurs sur les crédits dédiés aux démolitions afin que les opérations se réalisent. Je remercie la rapporteure de son travail.

**M. Franck Montaugé.** – Merci pour ce rapport, qui aborde tous les sujets problématiques. En matière de politique de la ville, nous avons tous, élus, habitants, besoin de visibilité. L'ANRU doit recevoir les crédits de paiement nécessaires à son action. Les 15 millions d'euros annoncés donnent à penser qu'elle ne pourra pas faire grand-chose en 2018, alors qu'il y a tant d'actions à financer dans les quartiers !

Si l'on veut qu'elle soit efficace à moyen et long terme, il faut aborder la stratégie de peuplement dans toutes ses composantes et à tous les échelons de territoire. La politique du logement et la politique de la ville sont liées.

Revoir les APL et les loyers, pourquoi pas ? Mais je m'oppose à ce que le modèle économique du logement social soit profondément remis en question, surtout sans savoir sur quelles bases. J'ai interrogé le ministre en séance publique, je n'ai pas obtenu de réponse, le Gouvernement affirme simplement vouloir conserver le modèle existant. Je n'en crois rien, la remise en cause concomitante des APL et des loyers indique le contraire. Prudence, donc.

**M. Martial Bourquin.** – L'action de l'ANRU, et la politique de la ville en général, sont très fragiles. Si les crédits diminuent, nous le paierons cher. Après une démolition d'immeuble, par exemple, la reconstruction et la réhabilitation doivent suivre. Il serait dramatique de briser ce triptyque avec l'article 52 du projet de loi de finances. La démographie de certains sites en serait affectée. Les élus arrêteraient de cautionner les prêts des bailleurs sociaux. Cet article 52 pose donc d'énormes problèmes. Qu'est-ce qui viendra à la place du modèle de financement des HLM ? Nous sommes dans l'obscurité complète. Vous avez évoqué la réussite éducative. Je connais un quartier sensible où un travail considérable est mené pour que des enfants se réinsèrent en milieu scolaire. Si les quatre contrats aidés mobilisés pour cela ne sont pas renouvelés, cela s'arrêtera brutalement. Quel gâchis !

**M. Daniel Dubois.** – L'accompagnement doit se faire dans la durée, et sur trois sujets concomitamment : la politique de peuplement, la sécurité et la parentalité. Sinon, après avoir dépensé des milliards d'euros, nous laisserons retomber ces quartiers dans leur état antérieur, ce qui serait un gâchis considérable.

**M. Xavier Iacovelli.** – Les emplois francs ne remplaceront pas les emplois aidés, que le Gouvernement veut supprimer alors qu'il y a lui-même recours ! Les emplois d'insertion non plus, car l'enveloppe pour l'insertion par l'activité économique augmente très peu en 2018. Le Gouvernement déclare que l'État n'a pas vocation à financer des emplois aidés pour des associations de pétanque. Certes, mais d'autres associations rendent des services indispensables à nos concitoyens, et ont besoin de ces emplois.

**M. François Calvet.** – Dans certains quartiers de Perpignan, la politique de la ville nous a permis de débiter des démolitions, avec le soutien de fonds européens à hauteur de 2,5 millions d'euros. Si l'État ne s'engage pas en contrepartie, nous ne pourrions pas financer les travaux ; et les crédits du Fonds européen de développement régional (Feder) s'annulent automatiquement si 33 % des fonds ne sont pas dépensés après un certain délai.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure.** – Sur les démolitions d'immeuble, il faut assouplir les règles comme il faut assouplir le *scoring*. J'espère que ce point sera à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration de l'ANRU. Oui, ces politiques sont fragiles, et les maires ont besoin de visibilité. Le Gouvernement affirme que depuis deux ans l'enveloppe des programmes de réussite éducative (PRE) a été moins consommée que ce qui était prévu. et qu'il l'a adaptée en conséquence. L'État doit respecter ses engagements pour préserver la confiance des associations et des collectivités territoriales. La brutalité de cet article 52 nous a tous déconcertés. Il ne faut pas « désespérer la désespérance » ! Espérons que les emplois francs aideront ; en tous cas, nous devons, avec les missions locales, voir qui prendra en charge les jeunes qui ne bénéficieront plus d'emplois aidés.

**M. Serge Babary.** – Sur l'article 52 *sexies*, notre groupe est favorable à son adoption. Il s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'ensemble des crédits du programme.

*Sur l'adoption des crédits « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires », la commission s'en remet à la sagesse du Sénat. Elle émet un avis favorable à l'adoption des crédits de l'article 52 sexies.*

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires »  
(articles 52, 52 bis, 52 ter, 52 quater et 52 quinquies rattachés) - Crédits  
« Logement » - Examen des amendements du rapporteur**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – Je vous ai présenté la semaine dernière les crédits liés au logement. Je vous ai indiqué que nous cherchions avec Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances, et avec la présidente de notre commission des affaires économiques, ainsi qu’avec Valérie Létard, Daniel Dubois et l’ensemble des membres du groupe trans-partisan sur le logement, une solution de compromis pour réaliser une économie budgétaire d’1,55 milliard d’euros.

Le Sénat a porté à 10 % le taux de TVA pour la construction de logements sociaux et leur réhabilitation, sur proposition de Philippe Dallier. Après quelques cafouillages du Gouvernement, le rendement de cette mesure est estimé à 700 millions d’euros. Nous devons donc encore trouver 850 millions d’euros. Mon amendement n° AFFECO.1 affecte une fraction des cotisations versées par les bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au Fonds national d’aide au logement (FNAL), à hauteur de 850 millions. Le taux de la cotisation dite principale des bailleurs serait en conséquence porté à 7 %.

Je vous propose également de maintenir l’APL-accession. Les discussions se poursuivent et j’espère que le Gouvernement acceptera enfin de retenir des mesures pérennes. En conclusion, je vous propose de donner un avis défavorable à l’adoption de l’article 52 dans sa rédaction actuelle et d’adopter mon amendement.

Je vous propose également de donner un avis de sagesse aux crédits des trois programmes, 177 sur l’hébergement d’urgence, 109 sur les APL, et 135 sur les aides à la construction.

Je vous propose de donner un avis favorable à l’adoption de l’article 52 *bis*, qui rend obligatoire l’enquête annuelle des coûts. Je vous propose de donner un avis de sagesse à l’adoption de l’article 52 *ter* qui, d’une part, codifie des dispositions adoptées il y a deux ans prévoyant la suppression des APL aux enfants dont les parents sont redevables de l’ISF et, d’autre part, supprime par coordination ces dispositions dans la loi de finances pour 2016. Le Sénat ayant supprimé l’ISF, il faut en tirer les conséquences en supprimant la partie de cet article qui codifie les dispositions de la loi de finances. Je laisse à la commission des finances le soin de le faire.

L’article 52 *quater* instaure une taxe d’un montant maximal de 10 % sur le produit de cession de logements sociaux. Je suis partagée car, si cette taxe fournit des recettes supplémentaires au FNAP – l’Etat ayant réduit sa contribution comme peau de chagrin –, elle semble contradictoire avec l’idée, soutenue par le ministre, de développer les cessions de logements sociaux. De plus, la rédaction de cet article 52 *quater* pourrait aboutir à taxer des cessions alors même qu’il en résulterait une moins-value pour l’organisme. C’est pourquoi je vous propose de calculer cette taxe sur la base de la plus-value nette. L’amendement fait encore l’objet de discussions techniques avec le ministère, c’est pourquoi il ne vous a pas été distribué.

Je vous propose donc de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 52 *quater* sous réserve de l'adoption d'un amendement précisant que la taxe portera sur les plus-values de cessions. Je déposerai cet amendement avant le 4 décembre à 11 heures.

Enfin, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 52 *quinquies* qui permet aux organismes de foncier solidaire de bénéficier de la garantie d'emprunt des communes.

Notre but est de parvenir à un compromis sur la base du travail réalisé par le Sénat. Ce dont nous ne voulons pas, c'est de la progressivité – et le Gouvernement sait que c'est un « chiffon rouge ». En effet, comment s'engager sur du pluriannuel si les montants doivent changer chaque année ?

**Mme Valérie Létard.** – Bravo !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci beaucoup pour ce travail complexe mené dans des conditions difficiles. Comme nous avons eu le débat la semaine dernière, je vous propose de passer directement au vote.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 52 sans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

*L'amendement n° AFFECO.1 est adopté.*

*Sur l'adoption des crédits des programmes 177, 109 et 135, la commission s'en remet à la sagesse du Sénat. Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 bis, et s'en remet à la sagesse du Sénat pour l'adoption de l'article 52 ter.*

*Sur l'adoption de l'article 52 quater, la commission émet un avis favorable sous réserve de l'adoption d'un amendement à venir de la rapporteure. Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 quinquies.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis**

**M. Daniel Dubois, rapporteur pour avis.** – Ce premier budget révèle un effort du Gouvernement en faveur de la recherche. Poursuivant le mouvement engagé par le projet de loi de finances pour 2017, le budget de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » (Mires) est en hausse de 2,6 % et atteint 27,6 milliards d'euros. À l'intérieur de cette enveloppe, les crédits consacrés à la recherche augmentent de 3,7 % pour un total de 14,8 milliards d'euros.

Comme l'année précédente, ce sont les crédits relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui augmentent significativement, de 4,5 %, quand ceux des autres ministères stagnent ou diminuent. Cette hausse porte deux grandes orientations.

D'abord, le budget de l'Agence nationale de la recherche (ANR) augmente. C'est, là aussi, la confirmation d'une orientation mise en œuvre depuis le projet de loi de finances pour 2017 et qui prenait le contrepied des précédents budgets. Ainsi, 736 millions d'euros en autorisations d'engagement et 773 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts pour

2018, soit une hausse respective de 4,6 % et de 21 %. L'objectif est de rétablir un taux de sélection suffisant pour ne pas décourager les candidatures aux appels à projets : de moins de 15% en 2016, ce taux devrait atteindre 20 %.

Le Gouvernement entend poursuivre cette tendance sur le quinquennat : la lettre plafond envoyée à la ministre évoque une augmentation sensible des moyens d'intervention de l'ANR d'ici à 2022. Je crois que cela va dans le bon sens : nous avons besoin de maintenir une agence de financement de la recherche sur projets disposant de moyens suffisants.

L'ANR devrait également profiter de ce vent favorable pour faire un effort en vue de rapprocher des standards européens le préciput qu'elle verse. Cela reviendrait à financer environ 25 % des frais de fonctionnement de l'organisme abritant le chercheur lauréat d'un appel à projets de l'agence, contre environ 15 % aujourd'hui.

La deuxième grande orientation du budget du ministère de la recherche porte sur les grands organismes de recherche – CNRS, CEA, CNES, INRA... – dont le Gouvernement souhaite préserver les marges de manœuvre. Le Gouvernement finance les dépenses provenant de la hausse du point d'indice et du protocole PPCR (parcours professionnel, carrières, rémunérations) à hauteur de 45 millions d'euros. Toutefois, suite à la décision de report du PPCR et de la mise en place d'une compensation de la hausse de la CSG pour les fonctionnaires, les organismes ne bénéficient toujours pas, à ce jour, d'une notification définitive de leur subvention. Le Gouvernement a également diminué le taux de mise en réserve pour octroyer 25 millions d'euros supplémentaires aux laboratoires de recherche. Enfin, il a mis fin à une pratique de sous-budgétisation des dépenses affectées aux très grandes infrastructures de recherche.

Parmi les crédits relevant du ministère de la recherche figurent ceux que le Centre national d'études spatiales (CNES) reverse à l'Agence spatiale européenne (ESA). La livraison du programme Ariane 6 est prévue en 2020. Le concurrent américain d'Ariane Group, *SpaceX*, maîtrise parfaitement la technologie du premier étage réutilisable. Cela menace la compétitivité du futur lanceur Ariane 6 – et donc, notre autonomie d'accès à l'espace. Le ministre de l'économie a récemment fait part de cette inquiétude. Le CNES développe des programmes de recherche pour maîtriser la réutilisation : un financement européen de ces programmes pourrait être envisagé. L'usage des technologies mises à disposition par les programmes Galileo – le GPS européen – et Copernicus – la capacité européenne d'observation de la terre étant libre, il y a un risque, si nos entreprises ne s'en emparent pas, que leurs retombées économiques se produisent ailleurs qu'en Europe. Il faut donc redoubler d'efforts pour que les entreprises françaises utilisent ces technologies et développent des applications en conséquence, ou à défaut, revoir la politique d'ouverture de ces technologies.

La Mires est une mission interministérielle, qui va donc au-delà du ministère de la recherche. Le financement des programmes placés sous la responsabilité des autres ministères stagne ou diminue. Ainsi, les crédits du programme finançant la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables augmentent en trompe l'œil, en raison de la re-budgétisation de crédits auparavant logés au sein du programme d'investissement d'avenir (PIA), alors que le financement de la recherche duale stagne.

Le financement de la recherche agricole diminue. Néanmoins, grâce aux crédits provenant du ministère de la recherche, les crédits de l'INRA et de l'Irstea augmentent. L'INRA devrait rendre, en cette fin du mois de novembre, un avis au Gouvernement sur le

glyphosate. Sans en dévoiler le résultat, l'organisme a tout de même mentionné, lors de notre audition, qu'il paraît raisonnable de dire qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de solution de substitution du glyphosate par une autre molécule pour les mêmes usages dans les mêmes conditions. En conséquence, il serait nécessaire d'explorer des solutions alternatives qui nécessitent des transformations des systèmes de cultures.

Par ailleurs, les crédits de la recherche en matière économique et industrielle, qui financent notamment les projets de recherche et développement des pôles de compétitivité, diminuent également, de la même manière que les crédits de la recherche culturelle et de la culture scientifique.

Au-delà de la Mires, le projet de loi de finances pour 2018 porte également les crédits du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3). Celui-ci a été intégré au grand plan d'investissement. L'articulation entre les deux n'est toujours pas très claire, et méritera d'être suivie avec attention. Quoi qu'il en soit, le budget 2018 marque la mise en route du PIA 3, en ouvrant les premiers CP, alors que la loi de finances pour 2017 avait ouvert 10 milliards d'euros d'autorisations d'engagement.

Ce PIA 3 s'inscrit dans le prolongement des précédents PIA, qui avaient mis en place ou financé de nombreuses structures visant à accroître les retombées économiques de la recherche publique ou à soutenir la recherche partenariale. Ont ainsi été créés quatorze sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) et six *consortia* de valorisation thématique pour accroître la valorisation de la recherche publique. Les 34 instituts Carnot et 68 pôles de compétitivité ont également reçu des fonds des PIA pour accroître la recherche partenariale, alors que huit instituts de recherche technologique et neuf instituts pour la transition énergétique ont été créés dans ce même but. Il est temps de mener une évaluation de ces dispositifs en vue de donner une cohérence à l'ensemble, d'assurer une meilleure coordination entre eux et d'étudier la valeur ajoutée de chacun.

La partie thématique de mon rapport pour avis porte justement sur une structure créée dans le cadre du PIA : France Brevets.

Un brevet est un titre délivré par l'État conférant à son titulaire, sur un territoire donné et pour vingt ans en général, un droit exclusif d'exploitation d'une invention. Son titulaire peut souhaiter l'exploiter en propre, ou le valoriser, en octroyant une licence sur ce brevet, moyennant le versement d'une redevance. C'est principalement sur ce second volet qu'agit France Brevets.

Ses créateurs entendaient prendre acte de la situation de la France, qui se trouvait à l'écart des mouvements observés dans le paysage de la propriété intellectuelle au plan mondial. En effet, à partir des années 1990, une importance croissante a été accordée aux brevets, qui sont devenus des actifs valorisables, ce qui s'est traduit par l'apparition de nouveaux acteurs économiques sur le marché de la propriété industrielle, notamment de fonds spécialisés dans la valorisation de brevets.

France Brevets est assurément un dispositif original. Il s'agit en effet de la seule structure publique dédiée à l'investissement dans les brevets en Europe. Dans le monde, les structures qui s'en rapprochent ne se trouvent qu'en Asie, et se comptent sur les doigts d'une main. Des structures à capital privé se sont aussi développées aux États-Unis, mais elles sont peu comparables. France Brevets a été créée en 2011, parallèlement à ses homologues asiatiques. Il s'agit d'une société par actions simplifiée (SAS) née dans le cadre du premier

PIA et dotée d'un capital de 100 millions d'euros, réparti à parité entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations.

Son mode d'intervention est le suivant : France Brevets acquiert des droits sur des brevets en vue de les regrouper en grappes, puis de les licencier. Ses créateurs ont ainsi souhaité doter la France d'un fonds d'investissement capable, d'une part, de protéger l'innovation française au niveau international – notamment en négociant des licences avec les contrefacteurs – et, d'autre part, de permettre aux entreprises françaises souhaitant utiliser une technologie brevetée de le faire à conditions tarifaires raisonnables. Ces objectifs, que l'on peut qualifier d'intérêt général, ne doivent cependant pas faire oublier que les actionnaires de France Brevets entendent en tirer profit : sa convention constitutive fixe un objectif de taux de retour sur investissement de 8 %.

Après six ans d'activité, France Brevets doit toujours faire ses preuves. En effet, il ressort de nos auditions que, si l'activité de France Brevets est utile, elle s'est surtout développée au gré des opportunités, et a donné lieu à des réalisations relativement limitées au regard des objectifs initiaux. Par exemple, un document de préfiguration mentionnait un objectif de 4 000 brevets gérés en 2015. Le chiffre réel est confidentiel mais il semblerait qu'il soit très inférieur. Ainsi, malgré de nombreuses opportunités analysées, les réalisations concrètes restent modestes.

France Brevets a mis en place quelques programmes de monétisation de brevets, activité souvent appelée « *licensing* », qui consiste à négocier des licences avec des contrefacteurs. Son programme phare concerne la technologie de communication sans contact. Il est mené avec les brevets d'une ETI aixoise, d'Orange et d'un partenaire étranger. Il a donné lieu, parfois à l'issue de contentieux, à des signatures de licences avec des grands noms, tels que LG, HTC et Samsung. Ce programme a permis à France Brevets de se faire une réputation et de se doter d'une crédibilité sur un marché international très spécialisé. Il constitue aujourd'hui l'essentiel des revenus de la structure.

La société a également mis en place une vingtaine de programmes de « fabrique à brevets ». Ces programmes consistent à créer des portefeuilles de brevets de très haute valeur autour d'une technologie de rupture afin de rendre incontournable l'obtention de licence d'exploitation pour son utilisation. La rentabilité de ce type d'activité se situe à long terme, puisqu'un brevet pertinent et bien géré peut ne produire de revenus qu'à partir de 8 à 10 ans.

France Brevets a également vocation à appuyer la recherche publique comme la recherche privée. Les relations avec les organismes publics de recherche et avec les sociétés d'accélération du transfert de technologies sont d'intensité très diverses et ont rarement donné lieu à des résultats tangibles. France Brevets n'a noué de relations soutenues qu'avec deux des quatorze SATT...

Ces réalisations limitées sont à mettre en regard de la taille réduite de l'équipe opérationnelle de France Brevets, composée de seulement dix-huit personnes très qualifiées. Un récent rapport de la Cour des comptes portant sur l'activité de valorisation du CEA a souligné que les résultats financiers de la structure apparaissent mitigés.

C'est, entre autres, pour cela que France Brevets procède actuellement à quelques ajustements de stratégie, notamment dans les modalités de rémunération de ses programmes de *licensing* et de fabrique à brevets. France Brevets entend également lancer une activité de conseil en stratégie de propriété intellectuelle.

Pour l'avenir, France Brevets dispose encore d'une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros qui lui a été accordée dans le cadre du PIA 2. Cette enveloppe, qui n'a pas encore été mobilisée, lui confère une certaine crédibilité dans les négociations, dans la mesure où la société a les moyens de résister financièrement à un contentieux coûteux et long. Aussi, il me semble que ces fonds ne devraient être débloqués que si un besoin précis et dûment évalué apparaissait.

France Brevets doit également faire œuvre de pédagogie auprès de ses publics cibles. Auprès des entreprises, d'abord. C'est ce que la société a engagé cette année, à travers un plan de communication. Elle s'est également rapprochée de l'écosystème French Tech, en étant membre de l'offre French Tech premium. Une refonte de son site internet pourrait également être appropriée. Et il me semble que France Brevets pourrait utilement s'appuyer sur les plus importants incubateurs et accélérateurs. France Brevets devrait également clarifier sa stratégie et ses leviers d'action auprès de l'écosystème de la recherche publique. Cette demande est ressortie plusieurs fois lors de mes auditions. Ceci pourrait permettre une meilleure articulation entre les missions de chacun.

À moyen terme, il sera indispensable d'effectuer une évaluation indépendante de France Brevets. Le brevet étant un actif à cycle long, une évaluation exhaustive ne pourra être réalisée qu'après une dizaine d'années d'activité. Cette évaluation devra effectuer un bilan des ajustements en cours et discuter de la valeur ajoutée effective de France Brevets qui, à ce stade, ne me paraît pas encore totalement démontrée. Elle devra également poser la question de l'objectif de rentabilité de la société. Si certaines activités devaient s'avérer rentables et d'autres non, il conviendrait d'envisager une séparation de ces activités, en associant des acteurs privés aux activités rentables, et en substituant un objectif d'équilibre à celui de rentabilité pour les activités non rentables.

Pour conclure, dans la mesure où l'effort du Gouvernement apparaît substantiel et équilibré, je propose à notre commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mires.

**M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial.** – La commission des finances a adopté les crédits de cette mission car ils augmentent de 4,6 % – un exploit par les temps qui courent ! – et parce que leur présentation est plus sincère qu'elle ne l'était auparavant : notamment, les crédits mis en réserve ne sont plus des variables d'ajustement. Toutefois, la dimension interministérielle de ce budget en diminue la lisibilité. Nous partageons votre avis sur l'ANR. L'objectif est même de passer à 25 % de projets retenus – contre 13 % ou 14 % actuellement. J'attends que la ministre nous explique ce que signifie la baisse des crédits des pôles de compétitivité : est-ce à dire qu'ils ont vécu ? Sur certains territoires, ils sont indispensables. Les contrats de projets révèlent une baisse de l'effort porté par les collectivités territoriales en faveur de la recherche, même si la majorité des exécutifs régionaux relancent – au moins en paroles ! – leurs plans recherche. Le CIR, depuis 2008, a permis une stabilisation du nombre d'emplois et de brevets déposés. Certes, il représente 90 % de l'effort fiscal de la mission. Mais sans lui, où en serait la recherche privée ? Je suis pour son maintien, donc. Nous aurons, en 2019 en 2020, des difficultés avec l'intégration des emplois. Elles ne sont pas anticipées.

**Mme Catherine Procaccia.** – C'est la première fois que j'aborde ce sujet par son aspect financier, et non au travers de l'Opecst. Pour satisfaisante qu'elle soit, l'augmentation des crédits de l'ANR nous ramène au niveau de 2011 : la recherche a reçu au cours de ces cinq dernières années un sale coup ! Comment les projets sont-ils sélectionnés ? Avec



Jean-Yves Le Déaut, j'en ai souvent recommandé qui n'ont jamais été retenus. L'ANR ne devrait-elle pas en accepter davantage au lieu de s'autofinancer ?

Je ne partage pas votre avis sur le CNES – dont le dirigeant est aussi à la tête de l'ESA. Les fusées réutilisables ne sont pas forcément moins chères – et posent toujours des problèmes techniques. Le groupe LR suivra votre avis favorable, déplorant simplement que ce budget ne prévoie pas de mesures pour faire revenir nos chercheurs, ou pour les garder.

**M. Daniel Laurent.** – Certes, le départ de nos chercheurs dévitalise les territoires. Notre Président de la République me paraît bien optimiste sur le glyphosate. Viticulteur, je vois bien combien les agriculteurs sont attachés à ce produit, car il n'existe pas de substitut. Lors des Grenelles de l'environnement, M. Borloo voulait très rapidement diviser par deux l'usage des produits phytosanitaires. Mais sans produit de substitution, c'est impossible ! Or il faut dix ans au moins pour en développer un.

**M. Alain Chatillon.** – Les pôles de compétitivité relient industrie, recherche, PME, ETI... Celui que j'ai créé concerne 550 entreprises et 85 centres de recherche. Il est géré par cinq personnes, et on leur diminue les crédits : scandaleux ! Les régions doivent jouer le jeu. L'Aquitaine le fait, les autres, moins. Résultat, les pôles sont en difficulté.

Nous devons trouver comment faire en sorte que des entreprises ayant touché le CIR ne partent pas ensuite se développer dans d'autres pays. Si un gros groupe – Nestlé, L'Oréal – se comporte ainsi, on devrait lui demander le remboursement des sommes touchées au cours des quatre dernières années.

C'est l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) qui garantit nos brevets à l'étranger. Ceux-ci sont particulièrement piratés dans le Sud-Est asiatique.

Je m'étonne du nombre de projets, dans le PIA, concentrés en région parisienne. Si l'on dépense 1,5 milliard d'euros pour l'agroalimentaire à Saclay, pourquoi ne peut-on pas donner 50 000 euros aux pôles de compétitivité de l'agroalimentaire ?

**M. Martial Bourquin.** – Marc Daunis propose que notre groupe pratique l'abstention positive. L'ANR doit disposer de crédits pour plusieurs années, qui ne soient pas remis en cause chaque année. Les pôles de compétitivité sont en lien direct avec notre industrie, notre productivité : la baisse de leurs crédits est incompréhensible. C'est une erreur manifeste. Les collectivités territoriales diminuent leur participation en raison des baisses de dotation qui leur sont infligées depuis des années. Oui, heureusement que le CIR existe, mais il doit être mieux ciblé vers l'industrie du futur, sinon, il génère des effets d'aubaine – pour des sommes énormes. Il faut pouvoir exiger le remboursement des sommes perçues à mauvais escient. La Chine et la Corée recrutent des chercheurs dans toute l'Europe. Nous devons réagir.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – En effet, nous mesurons tous, sur nos territoires, l'impact des pôles de compétitivité qui sont devenus le terreau des emplois de demain et des pépinières de créativité. Ne leur coupons pas l'irrigation ! Les industriels s'inquiètent en effet du risque de perte de *leadership* de la France dans le domaine spatial. Le satellitaire ne concerne plus tant la télévision que l'internet. Nous devons accompagner la transformation de l'industrie spatiale.

**M. Daniel Dubois, rapporteur.** – Oui, la procédure de sélection des projets à l'ANR manquait de lisibilité, car les appels à projet portaient sur des défis sociétaux et non sur telle ou telle discipline de recherche. L'ANR est en train de modifier ses méthodes.

Nous avons entendu le président du CNES, qui, me semble-t-il, a pris conscience que la réutilisation des premiers étages par *SpaceX* allait faire baisser durablement les prix. Il a d'ailleurs lancé des programmes internes pour faire face à ce risque.

Oui, trois ans ne suffiront pas pour développer une alternative au glyphosate. Entre 2007 et 2015, le nombre de chercheurs a crû de 15 % dans le public et de 33 % dans le privé. En tout, la France en compte 277 000.

L'incertitude sur le financement des pôles de compétitivité pose problème. Quant à l'INPI, elle ne fait pas le même travail que France Brevets, qui est une structure jeune, qui a besoin de temps pour se positionner. La Chine défend déjà mieux ses brevets que les États-Unis...

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

*La réunion est close à midi.*

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

**Mercredi 29 novembre 2017**

La réunion est ouverte à 9 h 35.

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, notre ordre du jour a été complété par un point supplémentaire dont nous débattons à l'issue de la présentation du budget de la gendarmerie par nos collègues, MM. Philippe Paul et Yannick Vaugrenard, pour nous prononcer à nouveau sur la mission Défense, compte tenu du fait que nous n'avons, à cette heure, obtenu aucune information sur les dégels de 700 millions d'euros de crédits en 2017. C'est là, à mon sens, une mauvaise méthode à un mois de la clôture de l'exercice. Je donne à présent la parole à nos deux rapporteurs pour avis pour nous présenter leur rapport sur le budget de la Gendarmerie nationale.

**M. Philippe Paul, co-rapporteur.**- Monsieur le Président, mes chers collègues, je voudrais d'abord évoquer brièvement les principaux axes du projet de loi de finances pour 2018 en ce qui concerne le programme 152 « Gendarmerie nationale », avant de présenter quelques sujets de préoccupation.

Il s'agit globalement d'un budget stable, en continuité avec le précédent. Le montant prévisionnel des crédits de paiement s'élève ainsi à 8,7 milliards d'euros, soit une augmentation modérée de 50 millions d'euros ou 0,56%. De même, la croissance des effectifs est comparable à celle de l'année dernière : environ 500 emplois supplémentaires dans le cadre d'un « Plan de renforcement des forces de sécurité intérieure » annoncé par le Président de la République, plan qui prévoit la création de 10 000 emplois nouveaux au sein des forces de police et de gendarmerie sur la période 2018-2022, dont 2 500 emplois pour la gendarmerie nationale.

Les crédits de personnels ne progresseront que faiblement en 2018, de l'ordre de 0,5 %, du fait de la modération du nombre de nouveaux emplois créés en 2017, d'un glissement vieillesse-technicité à l'effet globalement négatif ainsi que du gel du point d'indice de la fonction publique en 2018. Malgré cette modération, les dépenses de personnel représentent toujours plus de 84 % des dépenses totales du programme, alors que cette proportion était de moins de 80 % il y a un peu plus de dix ans. Sur le long terme, cette évolution peut préoccuper si l'on considère la diminution progressive de la proportion des dépenses de fonctionnement, qui contribuent à rendre les gendarmes efficaces dans l'accomplissement de leurs missions, et des dépenses d'investissement, qui préparent l'avenir.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 prévoit ainsi une diminution de 51 millions d'euros en crédits de paiement. Cette baisse, qui touche les dépenses d'habillement, de protection et d'équipements informatiques et de communication, s'explique toutefois principalement par la fin des plans gouvernementaux des années précédentes. En revanche, les dépenses de fonctionnement

courant, qui financent la vie quotidienne des brigades, évoluent peu, se stabilisant à un niveau, il est vrai, assez bas.

Au total, les crédits de fonctionnement doivent donc permettre de reconduire les dépenses courantes à un niveau sensiblement identique à celui de l'année dernière. En matière d'informatique en particulier, une enveloppe de 9,6 millions d'euros est prévue pour reconduire la location des tablettes et smartphones NEOGEND qui permettent désormais aux gendarmes d'accéder à tous les logiciels nécessaires sur le terrain.

En matière d'investissements, les crédits permettront de financer la quatrième année du plan de réhabilitation de l'immobilier domanial, avec la rénovation de 5 900 logements. Au total, l'importante augmentation affichée par rapport à 2017 pour ces crédits d'investissement est en réalité due pour une large part aux restes à payer sur les programmes de réhabilitation des années précédentes.

J'aborderai, à présent, quelques sujets de préoccupation. Tout d'abord, le vieillissement des matériels. En 2018, le budget consacré au renouvellement automobile devrait se monter à 70 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 61 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ceci devrait permettre de renouveler un peu moins de 3 000 véhicules. C'est tout juste suffisant. La direction générale met en avant une légère diminution du kilométrage moyen, mais certains véhicules sont entretenus jusqu'à des kilométrages énormes. En outre les voitures sont souvent utilisées pour faire des barrages routiers et peuvent être fortement endommagées par des conducteurs en fuite : récemment encore, pas moins de huit véhicules ont été mis hors d'usage à l'occasion d'un tel barrage !

Par ailleurs, s'agissant des véhicules lourds, la capacité blindée de la gendarmerie nécessite 90 véhicules. Actuellement, il reste 71 véhicules blindés à roues de la gendarmerie (VBRG), qui datent de 1974, complétés par 20 véhicules de l'avant blindé (VAB), rachetés à l'armée de Terre lors de l'engagement en Afghanistan. Actuellement, les VBRG ne sont maintenus opérationnels que grâce à la « cannibalisation » des matériels de réforme. Or, ils sont actuellement très sollicités. À la mi-2017, 38 étaient déployés Outre-mer et des renforts importants vont être envoyés en Nouvelle-Calédonie à l'occasion du futur référendum en 2018. Le coût estimé pour le remplacement de ces véhicules vieillissants serait d'environ 45 millions d'euros, à quoi il faudrait ajouter le maintien en condition opérationnelle. Je pense qu'il faudra prochainement envisager cette dépense.

S'agissant des hélicoptères, la gendarmerie dispose de 15 EC 145 et de 15 EC 135 biturbines, dont la moyenne d'âge - respectivement de 12 et 6 ans - est satisfaisante, mais aussi de 26 hélicoptères AS 350 « Écureuils » monoturbines qui affichent un âge moyen de 32 ans. Pour l'instant, cette flotte a un bon taux de disponibilité grâce au soutien de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la Défense (SIMMAD). Toutefois, les écureuils sont vraiment vieillissants ; le premier ayant été livré en 1978. Or, il n'est pas envisagé de solution de remplacement pour le moment. Renouveler les 10 AC 350 les plus obsolètes représenterait un coût d'environ 140 millions d'euros, plus 6,5 millions par an de MCO.

Dernier point d'inquiétude sur le matériel : les moyens de projection du GIGN. Celui-ci peut en effet se transporter sur ses lieux d'intervention grâce au groupement interarmées d'hélicoptères (GIH), créé en 2006, organisme à vocation interarmées basé à Villacoublay qui relève du commandement des opérations spéciales pour l'emploi et reçoit

des personnels et des matériels de l'armée de terre et de l'armée de l'air. Le GIH a pour mission l'appui des opérations du GIGN mais aussi du RAID.

Les hélicoptères du GIH sont des vieux PUMA de l'armée de l'air et de l'armée de terre, au nombre de sept, dont 2 en alerte immédiate 24/24, qui ne devraient pas voler au-delà de 2020. Cela pose de manière urgente la question de leur renouvellement. Je rappelle que la première mission du GIH est de permettre la projection du GIGN sur les centrales électriques nucléaires en cas d'attaque de ces installations. C'est donc un sujet important que nous devons sans doute traiter dans la LPM. Le montant pour renouveler la flotte en remplaçant les engins actuels par 4 hélicoptères de transport « moyen », de type « CARACAL », serait d'environ 125 millions d'euros pour l'acquisition, puis 10 millions d'euros par an pour leur MCO.

Tels sont, mes chers collègues, les principaux points que je voulais souligner concernant le budget présenté par le Gouvernement pour la gendarmerie nationale. Il n'en demeure pas moins que ce budget me semble globalement satisfaisant, même s'il faudra sans doute faire un effort supplémentaire dans les prochains exercices pour assurer une remontée plus forte des moyens de fonctionnement et des moyens mobiles. Sous ces réserves, je vous propose de donner un avis favorable Aux crédits du programme Gendarmerie inscrits au PLF 2018.

**M. Yannick Vaugrenard, co-rapporteur.-** Monsieur le Président, mes chers collègues, je voudrais d'abord donner une appréciation générale sur les crédits du programme gendarmerie nationale proposés pour 2018. Compte-tenu de l'analyse faite devant notre commission par le directeur général de la gendarmerie nationale et d'après les éléments que nous avons pu recueillir lors de nos travaux et de nos auditions, ce budget me paraît globalement correct, avec toutefois certaines réserves que j'exprimerai dans la suite de mon intervention.

Avec une hausse d'environ 100 millions d'euros des autorisations d'engagement et 50 millions d'euros de crédits de paiement pour l'ensemble du programme, ainsi qu'une progression des effectifs d'environ 500 emplois, les gendarmes devraient en effet pouvoir continuer à remplir leurs missions de manière correcte.

Cette progression des crédits permettra d'abord aux gendarmes de consolider leur action en faveur de la sécurité quotidienne, puisque l'augmentation des personnels devrait bénéficier en priorité à la gendarmerie départementale. Le directeur général de la gendarmerie nationale a également évoqué l'expérimentation des brigades territoriales de contact, qui sont déchargées des tâches administratives et se consacrent au contact avec la population et les élus. Ce dispositif, qui a été implanté à titre expérimental dans 30 brigades en 2017 avec des résultats semble-t-il positifs, devrait être élargi en 2018.

Nous pouvons également saluer l'achèvement du déploiement des équipements connectés « Néogend » ; 65 000 équipements mobiles ayant été acquis au profit des tous les gendarmes des unités opérationnelles. Comme l'a souligné mon collègue M. Philippe Paul, cela leur permet d'accéder partout à leurs applications et à la documentation. Il est encore trop tôt pour en mesurer avec précision les effets mais cette évolution devrait améliorer incontestablement la productivité des gendarmes et faciliter l'exercice quotidien de leurs fonctions.

À ce propos, et c'est là le premier sujet de préoccupation que j'évoquerai, je voudrais faire rapidement le point sur l'application de la directive « temps de travail » dans la gendarmerie nationale.

Compte tenu du contentieux engagé par deux associations, la gendarmerie nationale a mis en application, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2016, les règles de la directive relatives au repos de 11 heures. Depuis cette date, chaque gendarme dispose de 11 heures de repos physiologique par tranche de 24 heures. Si des motifs opérationnels conduisent à réduire cette période de repos, des repos compensateurs sont prévus. Globalement, ces règles conduiraient à une perte de capacité opérationnelle représentant environ 5 % pour les unités territoriales pour les services de jour, 2,3 % pour les services de nuit, et 12 % pour la gendarmerie mobile. Au total, le directeur de la gendarmerie nationale évalue la perte engendrée par la mise en œuvre de cette directive à un peu moins de 6 000 ETP, tout en soulignant que cette perte a été absorbée par l'institution. Je voudrais faire deux remarques à cet égard. D'abord, la gendarmerie nationale n'aura pas, en principe, à aller plus loin dans la transposition des autres aspects de la directive, car l'institution respecte déjà pour l'essentiel les règles relatives au repos hebdomadaires ou celles qui concernent le travail de nuit. Néanmoins, dans son discours aux forces de sécurité intérieure du 18 octobre 2017, le président de la République a indiqué qu'il n'était pas favorable à l'application de la directive aux militaires en général et aux gendarmes en particulier ; position qu'a ailleurs rappelée, la Ministre des armées, Madame Florence Parly, lors de son audition devant notre commission.

Ce n'est pas une question simple. D'un côté, le fait que les gendarmes bénéficient d'un temps de repos convenable est une bonne chose et il sera sans doute difficile de revenir sur la mise en place de cette pratique globalement bien perçue au sein de l'institution. De l'autre, l'exigence de disponibilité propre à l'état militaire et la nécessité de préserver le niveau d'activité de la gendarmerie face à tous les défis qui se présentent actuellement, invitent à envisager soit des aménagements permettant une application plus souple, soit une compensation d'au moins une partie de la perte en temps de travail par de nouveaux recrutements. Il faudrait aussi tenir compte des effets en termes de productivité de la modernisation de l'activité des gendarmes, en particulier à travers le projet NEOGEND que j'ai déjà évoqué. Cette question doit donc être traitée avec prudence et nous en suivrons les futurs développements avec vigilance. Si une remise en cause apparaît difficile, des aménagements semblent, en revanche, envisageables.

Un deuxième point de préoccupation pour nous est la question de la dette de loyers.

Comme l'a expliqué le général Lizurey lors de son audition, en 2016 la gendarmerie a été autorisée à faire porter les 8 % de mise en réserve sur les loyers, afin de sanctuariser le financement des plans liés à la lutte antiterroriste. À la fin de l'année 2016, la dette de loyers de la gendarmerie - due notamment par la gendarmerie aux collectivités locales - avait ainsi atteint environ 50 millions d'euros. En 2017, la gendarmerie a été autorisée à faire porter le gel, non plus sur les seules dépenses de loyers, mais proportionnellement sur les différentes unités de dépenses. Après divers mouvements de dégel et de redéploiement intervenus en 2016 et 2017, la dette loyers de la gendarmerie s'élève actuellement à environ 110 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en CP, ce qui grève d'emblée le début de l'exercice 2018. Pourtant, la gendarmerie n'est pas vraiment responsable de cet état de fait, qui découle directement de l'obligation de mise en réserve et d'une décision du Premier ministre de la faire porter plus spécifiquement sur les loyers. Toutefois, en commission élargie à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur a indiqué que

l'apurement de cette « dette loyers » serait étalée sur plusieurs années, avec un premier remboursement de 13 millions d'euros l'an prochain, ce qui permettra de ne pas faire peser massivement cette charge sur les dépenses d'investissement en 2018. Cette décision nous paraît aller dans le bon sens.

Toutefois, comme les années précédentes, nous estimons qu'il serait également judicieux de lever la réserve sur les crédits de la gendarmerie nationale aussi vite que possible en 2018. Certes, cette mise en réserve ne sera en 2018 que de 3 % au lieu de 8 % en 2017, ce qui constitue un progrès notable.

Il y aura donc des choix difficiles à faire. Le directeur général sera probablement conduit à faire porter encore une fois la mise en réserve sur des programmes notamment l'immobilier, qui jouent traditionnellement le rôle de variable d'ajustement, d'où la persistance de certains points noirs, à Nanterre, à Melun ou à Satory. Il semble difficile d'agir autrement, car il nous paraît essentiel en tout état de cause de sanctuariser les achats de véhicules, qui constituent le premier outil de travail des gendarmes et dont l'état reste préoccupant, malgré l'effort de remise à niveau des trois dernières années.

Au total, sous réserve de ces quelques points de vigilance, compte-tenu de l'augmentation qui me paraît satisfaisante des crédits et des personnels et compte tenu également du plan d'étalement de la « dette loyers » annoncé par le Ministre de l'intérieur, je vous propose pour ma part de donner un avis favorable aux crédits du programme 152 du PLF 2018.

**M. Pierre Charon.** – Merci à nos deux rapporteurs. Je reviendrai sur trois points que vous avez en partie évoqués dans vos interventions. Premièrement, s'agissant des effectifs, 2 500 postes supplémentaires ont été créés et l'impact de la directive européenne représente, d'après nos calculs, quarante-six heures en moins par an, soit une diminution de près de 5 % du temps opérationnel. Il faut donc être attentif quant aux risques de déséquilibre entre les crédits consacrés aux frais de personnels et les crédits consacrés au fonctionnement et à l'investissement. Le recrutement est certes une bonne chose, mais encore faut-il être en mesure d'équiper ! Deuxièmement, je reviendrai sur l'équipement, et plus particulièrement sur les hélicoptères et les automobiles dont la question du remplacement est tristement récurrente. En effet, le taux de remplacement ne permet pas de garantir le maintien et l'âge moyen de la flotte automobile. La Ministre s'est-elle exprimée sur ce sujet ? Quelles sont les perspectives pour 2018 ? Enfin, je voudrais revenir sur les tâches indues, dont le transfert pénitentiaire est la plus criante, alors que la gendarmerie est nécessaire pour d'autres missions, comme la lutte contre le terrorisme.

**M. Jean-Pierre Vial.** – Lorsqu'on regarde sur le terrain la situation notamment des douaniers, ceux-ci nous font part de leur regret de ne pouvoir utiliser les véhicules qui sont saisis. Ceux-ci leur seraient pourtant très utiles et ne généreraient aucun coût d'acquisition !

**M. Joël Guerriau.** – L'évolution des effectifs intègre-t-elle le fait que la gendarmerie se retire des communes nouvelles ? En effet, lorsqu'une commune nouvelle se crée et que l'une des communes préexistantes possédait déjà une antenne de la Police nationale, celle-ci devient ainsi la seule présente pour l'ensemble de cette nouvelle structure. Un transfert d'effectifs s'est ainsi forcément opéré. Comment celui-ci est-il pris en compte ? Est-il considéré comme une augmentation générale des effectifs de la gendarmerie ? De façon plus globale, la couverture nationale est-elle parfaitement équilibrée et pouvons-nous

répondre avec certitude que l'engagement d'intervenir dans les vingt minutes peut être respectée sur l'ensemble du territoire national ?

**M. Philippe Paul, co-rapporteur.** – Notre collègue Pierre Charon vient de mettre en exergue toutes les difficultés que connaît l'équipement de la gendarmerie. S'agissant des personnels, on prévoit de recruter 2 500 personnels d'ici à 2022. La directive européenne nuit à l'équivalent de 6 000 ETP, même si la gendarmerie a su anticiper cette nouvelle norme. Aucun budget n'est prévu pour l'équipement de ces nouveaux personnels dont le coût unitaire représente quelque 2 000 euros par an. Il serait ainsi souhaitable que ces nouvelles recrues bénéficient des équipements appropriés. En outre, les matériels plus lourds, comme les VBRG qui datent de 1974, devraient être remplacés. Le coût de ce remplacement représente 45 millions d'euros qui ne sont pas non plus, pour l'heure, prévus. La nécessité d'un remplacement – pour lequel rien n'a non plus été prévu – prévaut aussi pour les hélicoptères : pour preuve, le RAID est transporté par des hélicoptères PUMA dont le premier a été mis en service en 1968 ! Un plan d'acquisition de 3 000 véhicules par an, destiné à remplacer les véhicules légers, est certes prévu, mais s'avère limité. Comme je l'évoquais précédemment, l'inquiétude de l'état-major, chaque lundi matin, est de recenser les problèmes rencontrés pendant le weekend par les effectifs. Ainsi, samedi et dimanche derniers, ce sont huit véhicules de la gendarmerie qui ont été détruits dans des barrages routiers, après avoir été pris comme cibles par les chauffards en fuite. À ce constat d'une pratique qui tend malheureusement à se développer, s'ajoute l'obsolescence des véhicules qui concerne désormais 15 % du parc de la gendarmerie. Enfin, les hélicoptères écureuils, qui datent de 1978 et ne peuvent être utilisés en zone urbaine du fait de leur propulsion monoturbine, doivent être remplacés par des EC145, sans que le financement de ce remplacement n'ait non plus été budgété. Si l'on additionne l'ensemble de ces postes de dépense, il faudrait augmenter d'environ 0,5 % le budget de la gendarmerie pendant quatre années consécutives, afin d'atteindre environ 200 millions d'euros supplémentaires, à quoi il faut ajouter le coût du renouvellement des hélicoptères du GIH. Cet effort n'est pas énorme, d'autant que ces nouveaux matériels – s'agissant des véhicules blindés et des hélicoptères – ont une durée d'utilisation supérieure à vingt ans.

S'agissant des communes nouvelles, j'avais posé une question analogue au Général Lizurey qui m'avait alors indiqué que les redéploiements consécutifs à cette démarche concernaient une centaine de personnels. On atteint ainsi un équilibre harmonieux sur l'ensemble du territoire qui permet d'intervenir dans les temps impartis, fort heureusement d'ailleurs.

**M. Yannick Vaugrenard, co-rapporteur.** – Sur la saisie des biens, les textes ont, semble-t-il, donné plus de pouvoirs à l'agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Il semblerait donc que la situation soit en cours d'amélioration. Sur la question relative à la diminution des effectifs, il est vrai que l'évaluation de la mise en œuvre de la directive « temps de travail » à hauteur de 6 000 ETP, tandis que seules 459 créations d'emplois sont annoncées, peut paraître étonnante. Sauf que le Général Lizurey a indiqué, devant notre commission, que les efforts de productivité – via notamment la mise en œuvre du système NEOGEND qui s'avère facilitateur pour la vie quotidienne des gendarmes – permettraient, pour reprendre ses propos, « d'absorber la suppression des 6 000 ETP ». Toujours est-il que 459 emplois sont ainsi été créés. Telles sont les éléments que nous pouvons avancer, en l'état actuel de nos informations.

*La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 152 « Gendarmerie nationale », le groupe CRCE s'abstenant.*



## **Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Défense » - Examen de la position de la commission**

**M. Christian Cambon, Président.** – Mes chers collègues, j'ai pris la responsabilité de vous solliciter une seconde fois sur le vote relatif aux crédits de la mission Défense prévus pour 2018. Nous avons, la semaine dernière, donné un avis favorable aux crédits, mais la quasi-totalité des groupes avait alors souhaité émettre un point de vigilance très fort sur les 700 millions d'euros de crédits gelés pour 2017. Une somme de cette importance conditionne à la fois la fin de l'actuel exercice budgétaire et celui de 2018. Nous attendions des signaux positifs ; j'avais moi-même relayé ces attentes auprès de la Ministre des armées. Nous pouvions penser, la semaine dernière, que tout ou partie de ces 700 millions allaient être dégelés assez rapidement. Force est de constater qu'à l'heure où je vous parle, nous n'avons reçu aucun signe en ce sens. Il m'a ainsi paru utile de vous consulter pour savoir s'il n'était pas nécessaire de signifier notre inquiétude et de mettre une pression sur les services de Bercy en passant à un vote d'abstention – et non plus favorable – sur les crédits de la mission « Défense ». Il y va du respect du vote du Parlement sur les crédits 2017 et de toute la crédibilité, en fait, de l'examen du budget par le Parlement. Si le gouvernement peut décider unilatéralement de mettre au congélateur des crédits que nous avons votés, à quoi servons-nous en fait ?

Nous sommes fin novembre 2017 à trente jours de la fin de l'exercice budgétaire, et nous ne sommes toujours pas fixés ... Au-delà de l'exécution 2017, c'est, en vérité, l'entrée dans la future programmation militaire qui est remise en question. En effet, si les 700 millions d'euros de crédits pour 2017 sont annulés, ces dépenses se reporteront sur 2018 et la hausse de 1,8 milliard d'euros, prévue pour l'an prochain, risque d'être anéantie par ce nouveau report de charges. Déjà, cette hausse est très largement consommée d'avance : d'une part, 200 millions d'euros seront consacrés à la première étape du « resoclage » budgétaire des dépenses d'OPEX ; d'autre part, 420 millions d'euros seront consommés par l'aggravation immédiate du report de charges lié à l'annulation de 850 millions intervenue en juillet dernier ; enfin, le reste, ou presque, sera consacré au financement des mesures arrêtées en 2016 qui n'avaient pas été alors inscrites dans la LPM. Ces mesures avaient en effet été légitimement prises, au lendemain des attentats, par le Président François Hollande, qui avait notamment demandé d'accélérer les recrutements dans les armées ; mais leur non-inscription en crédits budgétaires a logiquement aujourd'hui des conséquences financières. Le financement de l'ensemble de ces mesures obère singulièrement l'augmentation affichée par la loi de finances pour 2018. En ce qui concerne 2017, si les 700 millions d'euros de crédits restent gelés, la direction générale de l'armement ne pourra pas en disposer sur le programme 146 d'équipement des forces. Quand bien même la décision serait prise, si elle est trop tardive, il sera difficile à la DGA de pouvoir les consommer, même si une telle décision serait naturellement meilleure que la non-décision qui semble aujourd'hui se profiler. En outre, les produits de cessions immobilières prévus - 200 millions d'euros - ne seront pas entièrement au rendez-vous. Au total, le report de charges de la mission « Défense » risque de ne pas être maîtrisé et pourrait par conséquent atteindre un niveau historique de 3,5 milliards d'euros fin 2017 ! Le dégel des 700 millions d'euros est donc essentiel pour le budget de nos armées. Une telle situation est insupportable à moins d'un mois de la fin de l'année. Mais enfin, au nom de quoi fait-on peser sur la Défense cette épée de Damoclès, tandis que nos soldats risquent leur vie en opération ! Pourquoi ceux-ci n'ont-ils pas le droit de disposer des ressources que le Parlement a votées pour l'exercice de leurs missions ? Je vous propose que la commission s'abstienne donc sur ces crédits. Alors que les avis favorables proposés par nos rapporteurs sur chaque programme témoignaient de notre satisfaction sur les orientations affichées, cette

abstention viserait à dénoncer l'exécution budgétaire si peu conforme aux votes du Parlement et à l'absence totale d'information, malgré nos démarches.

Notre démarche permettrait de mettre le Ministre chargé des comptes publics en vigilance sur l'urgence à débloquer ces crédits qui restent bloqués par les bureaux de Bercy. J'ouvre la discussion pour que les groupes puissent s'exprimer sur la proposition que je viens de vous soumettre.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Monsieur le Président, je suis en désaccord, non sur la position de vote proposée mais sur votre évocation des « bureaux de Bercy ». Vous savez très bien que ce ne sont pas les bureaux qui décident ! Ce sont des choix faits au niveau gouvernemental, surtout en matière de défense – j'en sais quelque chose - et non au niveau des bureaux de Bercy ! Il faut ainsi s'adresser au Premier ministre, voire à l'Élysée ! La position du Groupe socialiste est claire : si ces millions d'euros ne sont pas rétablis, nous nous abstiendrons !

**M. Christian Cambon, Président.** – Objection tout à fait fondée...

**M. Ladislas Poniatowski.** – En l'absence de notre collègue M. Cédric Perrin, je m'exprimerai au nom du groupe Les Républicains. Bien que tous nos rapporteurs aient émis un avis favorable sur les programmes qu'ils présentaient et que les sénateurs de notre groupe aient, dans leur quasi-totalité, approuvé les crédits proposés pour le budget de la défense, la question du gel de ces 700 millions d'euros nous conduit à changer notre position de vote. Notre adhésion va se transformer en abstention, non par hostilité vis-à-vis de nos trois armées, mais, au contraire, pour les soutenir ! Si l'augmentation de 1,8 milliard d'euros était un bon signe, le gel des 700 millions d'euros est, quant à lui, néfaste. Il est encore temps, entre aujourd'hui et 18h demain, de changer, mais, suite à notre réunion de groupe d'hier matin, nous nous abstiendrons donc sur l'ensemble du budget de la défense et donc de ses différents programmes.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Notre groupe s'est réuni et a décidé lui aussi de s'abstenir, dans un souci de cohérence avec ce que nous avons annoncé. En effet, nous soutenons la Ministre et les forces armées, comme l'a toujours fait notre commission. Si nous devons à la fois approuver le gel des 700 millions d'euros et l'annulation des crédits de l'ordre de 850 millions d'euros sur 2017, nous serions en désaccord avec nous-mêmes ! Afin d'être crédibles et cohérents, et pour soutenir la ministre qui fait preuve de la même ténacité que celle de son prédécesseur auprès de Matignon et de Bercy, nous nous abstiendrons également.

**Mme Christine Prunaud.** – Le groupe communiste votera contre les crédits de la mission, pour les raisons développées par mes deux précédents collègues, mais aussi du fait du renforcement du nucléaire militaire assuré par le budget.

**M. Jean-Marie Bockel.** – En associant à mes propos l'ensemble du groupe UDI-UC, il me semble que la position que vous proposez, Monsieur le Président, s'inscrit dans la continuité de celles de vos prédécesseurs, que ce soit MM. Jean-Louis Carrère ou encore Jean-Pierre Raffarin. Une position forte et quasi-unanime, toutes sensibilités confondues, de la commission a pu aider par le passé et la conjonction des efforts a pu faire bouger les lignes. Je sens bien qu'il s'agit là d'un temps analogue à ceux, parfois tendus, que nous avons connus. Si l'on ne marque pas le coup en début de mandature, il nous sera difficile de garder notre crédibilité. Lors des étapes précédentes et à l'occasion des avis favorables que nous

avons émis sur les programmes, nous avons démontré que nous n'étions pas dans une démarche d'opposition systématique. Nous nous trouvons désormais à la veille d'une décision gouvernementale. L'unanimité – le groupe communiste mis à part, pour les motifs que l'on connaît – renforcerait le caractère non politicien de notre positionnement. Nous nous joignons donc à ce vote d'abstention dans cet esprit.

**M. François Patriat.** – Il est tout de même rare de revenir sur un vote qui a été acquis ! Selon certains, la meilleure manière de soutenir la Ministre consisterait à ne pas voter son budget ! J'entends l'argument, bien que celui-ci me paraisse spécieux. En effet, je ne vois pas ce qu'il y a de nouveau entre le jour de notre précédent vote et aujourd'hui ! Nous savions très bien que les 700 millions d'euros ne seraient pas forcément dégelés au 1<sup>er</sup> décembre 2017 ! En second lieu, vous nous dites, Monsieur le Président, que les 3,4 milliards d'euros sont déjà affectés. Mais ils sont budgétés ! Je ne vois donc pas de raison de revenir sur le vote. Donc, le groupe LREM maintiendra son vote positif en faveur des crédits de la Défense.

**M. Jean-Noël Guérini.** – Avec mon collègue M. Raymond Vall, au nom du RDSE, nous nous abstiendrons, au nom de cette crédibilité et de cette exigence de cohérence. C'est une bonne chose que nous puissions unanimement nous abstenir, afin d'inciter le Président de la République et le Premier ministre à revenir sur leur décision.

**M. Christian Cambon, Président.** – Je veux juste rassurer notre collègue, le Président François Patriat. Il ne s'agit ni de manipulation ni de signe hostile, comme l'a rappelé notre collègue M. Ladislas Poniatowski, à l'endroit de nos armées. Bien au contraire ! Mon devoir de président, au début de mandature, est de faire respecter le vote exprimé par le Parlement l'année dernière ; et en ces temps où l'on exige des responsables politiques de la transparence, il n'est plus admissible d'user de ces méthodes de régulation – qui ont été d'ailleurs été pratiquées par tous les gouvernements confondus... Notre collègue M. Jean-Marc Todeschini a très judicieusement rappelé qu'il s'agissait d'un choix gouvernemental. 700 millions d'euros ne représentent pas une mince affaire, surtout quand on connaît les difficultés de fonctionnement que connaissent nos armées ! C'est là un signal qui vise à aider la ministre des armées dans son « dialogue » avec d'autres autorités gouvernementales, pour que l'on sorte effectivement de cette situation. C'est le moyen de nous faire entendre, car de tels procédés ne sont plus tolérables et nous n'avons plus que ce moyen-là pour nous exprimer. Je consulte donc à nouveau la commission sur les crédits de la mission Défense.

*Le groupe LREM vote pour l'adoption des crédits de la mission Défense ; le groupe CRCE et Mme Gisèle Jourda votent contre l'adoption des crédits de la mission défense ; l'ensemble des autres groupes s'abstient.*

**M. Christian Cambon, Président.** – L'expression de notre vote est très claire : c'est donc un avis d'abstention que la commission exprime sur les crédits de la mission Défense pour 2018.

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Avances à l'audiovisuel public » - Programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » - Examen du rapport pour avis**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous reprenons le cours de notre ordre du jour, en examinant notre dernier avis budgétaire qui porte sur les programmes 844 « France

Medias Monde » et 847 « TV5 Monde », au titre de la mission « Avances à l'audiovisuel public ». J'appelle auprès de moi nos deux rapporteurs, Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Raymond Vall. Après nous être prononcés sur ces rapports, nous entendrons une communication sur un avenant au contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis** –Monsieur le Président, mes chers collègues, dans le projet de loi de finances pour 2018, les ressources publiques allouées aux sociétés nationales de programme et à l'INA s'élèvent à 3,816 milliards d'euros, soit une baisse de 1 % par rapport à 2017. C'est la conséquence de la réduction d'environ 80 millions d'euros de la part du produit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) affectée au financement de l'audiovisuel public, que ne compense pas la progression du produit attendu de la redevance, estimé à hauteur de 42,9 millions d'euros. Le taux de la redevance augmente de 1 €, mais son assiette, compte tenu des nouveaux usages - TV sur internet ou sur mobile -, progresse moins que par le passé. Il serait utile de réfléchir à une évolution de l'assiette de la redevance englobant les nouveaux supports.

Les opérateurs de l'audiovisuel extérieur ne reçoivent que 8,78 % de cette masse, France Médias Monde : 257,8 millions d'euros (HT) et TV5Monde : 77,4 millions d'euros ; soit une progression de 6,2 millions d'euros – en hausse de 2,5 % - pour FMM, mais une insuffisance de financement par rapport au contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 adopté au début de l'année, et une baisse de 1 million d'euros – soit -1,3 % - pour TV5 Monde.

Cet arbitrage connu au dernier moment, à la fin du mois de septembre, crée de sérieuses difficultés pour l'un et l'autre des opérateurs de l'audiovisuel extérieur sur une scène mondiale marquée par l'intensification de la concurrence, la révolution numérique et les évolutions technologiques, et sur laquelle les grandes puissances renforcent leurs moyens d'action, au service de stratégies d'influence, dont l'objectif n'est pas nécessairement l'exposé d'une information fiable et objective et l'expression de la pluralité des opinions. Nous entrons, nous l'avons vu avec la campagne américaine, mais aussi avec les groupes terroristes, dans l'ère des luttes informationnelles, notamment dans l'espace numérique.

La couverture de France 24 atteint 333 millions de foyers. L'audience de ces différents médias - France 24, RFI et MCD - atteint 104 millions de personnes par semaine, pour plus de la moitié en Afrique francophone – soit 55,8 millions de personnes - et pour un peu plus du quart en Afrique du Nord-Moyen-Orient - soit 26,7 millions de personnes. S'agissant des environnements numériques, ils enregistrent 31,3 millions de visites hebdomadaires. Le groupe compte 36 millions d'abonnés sur Facebook et plus de 16 millions sur Twitter. France Médias Monde a conclu avec l'État un contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020, dont les principaux axes de développement sont l'enrichissement des grilles de programme avec l'ouverture d'un service en espagnol depuis le 26 septembre dernier - ce qui représente un coût en année pleine de 7,3 millions d'euros -, l'adaptation aux évolutions des modes de diffusion - TNT en Afrique et HD - et à la révolution numérique ainsi que le renforcement des actions de marketing et de communication, ce qui est d'autant plus nécessaire que le réseau des attachés linguistiques et audiovisuels s'est considérablement affaibli.

Pour financer ces priorités stratégiques dans un cadre financier durablement équilibré, la société devait bénéficier d'une augmentation de sa dotation publique de 8,2 millions d'euros en 2018 - dont 4,4 millions d'euros pour le programme en espagnol - et elle s'est engagée à maîtriser l'évolution de ses charges. En 2017, premier exercice effectif de

mise en œuvre du COM, l'État a tenu ses engagements et FMM a pu consolider son offre éditoriale et lancer France 24 en espagnol. L'exercice s'avèrera beaucoup plus difficile en 2018. Certes, la dotation progresse par rapport à 2017, mais de façon insuffisante pour poursuivre la mise en œuvre des objectifs du COM d'autant qu'une mauvaise nouvelle n'arrivant jamais seule, la régie publicitaire de France 24 - France Télévisions Publicité - a surestimé ses prévisions de 700 000 euros et que s'imposent dans la relation avec les pigistes les termes d'un accord négocié par Radio France et France Télévisions, qui renchérit de 500 000 euros les coûts de production. Comme les marges de réduction des coûts de fonctionnement sont largement épuisées, la société a conduit deux plans de départs volontaires, le dernier en 2011, et conclu de nombreux accords sur les modalités et le temps de travail, permettant ainsi une meilleure productivité.

FMM ne pourra maintenir l'équilibre de ces comptes sans amputer une partie de sa diffusion. Plusieurs pistes ont été explorées : la suppression de la diffusion en Afrique de l'Est en swahili - solution qui ne recueille pas l'approbation du ministère des affaires étrangères - ou encore, compte tenu de l'échéance de contrats, l'abandon de la diffusion aux États-Unis –à Los Angeles et à New-York–, ainsi qu'en Scandinavie. Ce sont là des positions qu'il serait très difficile de reconquérir par la suite.

Les efforts engagés par FMM risquent donc d'être interrompus dans leur élan dès la première année d'exécution du COM et dans un contexte international où, nous semble-t-il nous devrions soutenir l'action de nos médias extérieurs. C'est pourquoi, Raymond Vall et moi-même, nous vous proposerons un amendement permettant de corriger cette situation, à l'instar de ce que propose d'ailleurs la commission des finances.

**M. Raymond Vall, rapporteur pour avis.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, à travers ces neuf déclinaisons généralistes régionalisées, sous-titrées dans 14 langues, et ses deux programmes thématiques, HD Style consacré à l'art de vivre, et Tivi5Monde destiné aux enfants, TV5 Monde est le principal outil télévisuel de rayonnement de la France et de la francophonie. Les programmes sont disponibles dans 355 millions de foyers répartis dans 200 pays et territoires, soit une progression de 10 % par rapport à 2016.

Très affectée par une importante cyberattaque en 2015, – tout le monde s'en souvient -, elle avait dû suspendre tous les nouveaux développements prévus dans son plan stratégique 2014-2016, notamment dans le domaine des nouveaux médias.

Son plan stratégique pour 2017-2020 est ambitieux. Il prévoit la transformation numérique de l'entreprise, chantier indispensable pour de ne pas passer à côté de la mutation du marché mondial, mais qui implique dans sa dimension interne une évolution des métiers.

Cette mutation doit par ailleurs soutenir ses priorités géostratégiques en première ligne desquelles se trouve l'Afrique, principale opportunité et premier territoire de développement de la francophonie, où la concurrence se renforce chaque jour davantage. Pour ce faire, TV5 Monde doit obtenir d'être largement diffusée en TNT, et pour cela jouer son rôle de chaîne panafricaine, par des investissements accrus en programmes, en marketing, et potentiellement en sous-titrage dans les langues locales, ce qui n'est pas un mince problème.

TV5 Monde doit aussi respecter ses missions de distribution la plus large possible et poursuivre la transition de sa distribution linéaire en HD. Afin d'accroître son accessibilité en dehors des seuls publics francophones, le renforcement de sa politique de sous-titrage est

également un impératif. De même, la distribution des chaînes jeunesse « TIVI5 Monde » et « HD Style » devra être poursuivie.

Le besoin de financement sur quatre ans dépasse 40 millions d'euros. En novembre 2016, la conférence des Hauts fonctionnaires responsables, représentant les pays contributeurs, a débouché sur une position ambiguë d'approbation du plan, mais sans s'engager sur son financement dans la durée et ni même apporter les ressources nécessaires en 2017.

Cette année, compte tenu de la non-reconduction des contributions exceptionnelles des bailleurs pour amortir les conséquences de la cyber-attaque, et malgré l'apport de 2 millions d'euros - dont les deux-tiers par la France qui a porté sa contribution à 78,36 millions d'euros -, les ressources publiques, qui représentent 91 % des ressources n'ont progressé que de 770 000 euros. Autant dire que dès la première année, TV5 Monde, même en réalisant des économies de gestion et en développant à la marge ses ressources propres, est loin d'être en capacité de mettre en œuvre son plan stratégique dans toutes ses dimensions.

La situation ne devrait guère être meilleure en 2018. La priorité donnée au redressement des comptes publics conduit diminuer les allocations de ressources publiques à la quasi-totalité des sociétés nationales de programme et donc à amputer la contribution française à TV5 Monde de 1 million d'euros. À ce jour, TV5 Monde n'a acquis aucune certitude non plus quant à une augmentation de la contribution des autres partenaires –la Fédération Wallonie- Bruxelles, la Suisse et le Canada et le Québec–, la France représentant 6/9 des contribution, qui restent légèrement en dessous de leurs parts contributives théoriques.

Dès lors, la société devra poursuivre son développement en s'efforçant d'absorber les glissements et indexations contractuelles, en poursuivant ses efforts de réduction des frais généraux, en limitant l'impact sur la grille des programmes, en faisant porter l'essentiel des économies sur les dépenses techniques de fabrication et en faisant prévaloir les priorités affichées par le plan stratégique –en l'occurrence l'Afrique et le numérique–, à défaut de pouvoir le déployer dans toute son ampleur.

Devant l'insuffisance du soutien requérable auprès des partenaires historiques, l'hypothèse d'une ouverture à de nouveaux bailleurs reste d'actualité même si les contacts n'ont pas abouti à ce jour. Considérant que les sociétés de l'audiovisuel extérieur sont les moins mal loties dans les affectations de ressources publiques, ce qui souligne l'intérêt du Gouvernement pour ces médias porteurs de nos valeurs et vecteurs efficaces de notre influence dans un monde incertain où d'autres acteurs fournissent des efforts considérables, et sous réserve du vote de l'amendement que nous vous proposons pour permettre à FMM de mettre en œuvre son contrat d'objectifs et de moyens, nous donnerons un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'avances à l'audiovisuel public.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, mes chers collègues, pour la présentation de votre avis budgétaire. Je propose que vous nous présentiez votre amendement ETRD-1 avant que nous passions aux votes.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Merci, Monsieur le Président. Cet amendement a pour objet de rétablir le montant des ressources publiques affectées à France Médias Monde à hauteur des engagements pris par l'État dans les contrats d'objectifs et de moyens 2016-2020. Ceci nous paraît indispensable pour les raisons que nous avons développées dans notre intervention.

Au moment où s'engage dans le monde, sur les ondes et dans l'espace numérique, une lutte d'influence très active en mesure de conduire à des actions de désinformation et de déstabilisation, il est essentiel que la France puisse être présente avec des médias porteurs de ses valeurs démocratiques et d'une éthique de l'information honnête, respectueuse de la vérité des faits et de la liberté d'expression des opinions. Notre démarche est particulièrement opportune au moment où la France s'apprête à accorder à « *Russia Today* » une autorisation d'émettre sur son territoire. Alors bien sûr, il est toujours très désagréable de déshabiller Pierre pour habiller Paul. Nous avons le choix d'augmenter la contribution à l'audiovisuel public ou d'opérer par redéploiement. Comme la commission des finances, nous estimons que retirer 950 000 € à France Télévisions et Radio France, qui disposent respectivement d'une allocation de crédits de 2,5 milliards d'euros et de 610 millions d'euros, de ressources publicitaires conséquentes –plus de 300 millions d'euros pour France Télévisions et 40 millions d'euros pour Radio France– et de gisements d'économies importants, pour équilibrer les comptes de FMM dont l'allocation de crédits est bien moindre –260 millions d'euros–, dont le gisement de ressources publicitaires est faible –10 millions d'euros– et qui a réalisé au cours des dernières années de véritables économies de gestion et deux plans de départs volontaires, n'était pas une injustice flagrante. D'autant que le Gouvernement aura, dans sa sagesse, la possibilité de lever le gage ou de le répartir plus équitablement entre les différents allocataires.

Il nous a semblé également que le pluralisme de l'information était assuré sur le territoire national par une offre publique et privée très abondante, que notre amendement n'était pas susceptible de remettre en cause cette situation mais qu'il y avait, en revanche, une priorité, en phase d'ailleurs avec les conclusions de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale, à conforter la politique audiovisuelle extérieure de la France.

C'est pourquoi nous vous proposons de réduire les dotations de France Télévisions et de Radio France de 950 000 euros chacune et d'affecter ce montant de 1,9 millions d'euros à FMM pour lui éviter d'avoir à réduire sa diffusion internationale et lui permettre de poursuivre son développement, selon les modalités arrêtées dans son COM, sur lequel –je le rappelle– votre commission avait donné, à l'unanimité, un avis favorable en novembre 2016.

**M. Raymond Vall.** – Je rappellerai que les dotations de France Télévisions et de Radio France atteignent, au total, plus de 3 milliards d'euros.

**M. Ladislav Poniatowski.** – J'entends bien votre demande concernant France Médias Monde, à laquelle je souscris totalement, car il en va du poids de la France et de la diffusion de la langue française dans le monde entier. Je crains néanmoins que la manière dont vous présentez techniquement votre amendement n'aboutisse à rien ! Il ne me paraît guère sérieux de demander la même somme à prélever sur un budget de près de trois milliards d'euros et de 610 millions d'euros ! Si vous souhaitez obtenir une telle somme, demandez que la somme de 1,5 millions d'euros soit prélevée sur le budget de France Télévisions et que 400 000 euros soit prélevés sur celui de Radio France ! Vous ne pouvez pas demander de prélever la même somme sur deux budgets qui n'ont rien à voir l'un avec l'autre ! D'ailleurs, comme vous l'avez rappelé, les recettes publicitaires se situent dans les mêmes proportions, soit de l'ordre de 80 à 20 ! Soyez plus sérieux dans les demandes pour conférer du poids à votre amendement ! Couper la poire en deux pour obtenir une augmentation de 1,9 million d'euros me paraît une démarche peu crédible, même si j'acquiesce aux motivations de votre demande. Je ne voudrais pas entrer trop dans le détail du budget de l'audiovisuel, mais chacun sait qu'il y a de la marge à France Télévisions !

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Au départ, nous avions en effet songé, sans amputer le budget de Radio-France, que cette somme de 1,9 million d’euros transite du budget de France Télévisions vers celui de France Médias Monde. Cette démarche nous paraissait cohérente, du fait du différentiel énorme entre les ressources de ces deux opérateurs. Les représentants de France Télévisions ont demandé à nous rencontrer. Je les ai reçus lundi dernier et, à cette occasion, ils nous ont exposé qu’en raison de la baisse de 47,9 millions d’euros de leur budget, ils ne pouvaient consentir à un tel effort. De ce fait, une autre solution est proposée conjointement avec la commission des finances puisque notre collègue M. Roger Karoutchi, qui avait lui-même envisagé ce transfert de 1,9 million d’euros, a proposé cette nouvelle répartition. Nous suivons ainsi la commission des finances, ce qui a l’avantage de proposer au vote du Sénat une démarche cohérente de nos deux commissions.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Donc vous n’y croyez pas ! C’est du cinéma ! Vous ne cherchez pas sérieusement à récupérer de l’argent ! Je ne voterai pas un tel amendement.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Nous sommes au contraire déterminés mais la situation est extrêmement contrainte. Il nous semble peu efficace de présenter avec le rapporteur spécial, M. Roger Karoutchi, une démarche unifiée.

**M. Christian Cambon, président.** – La cohérence entre les deux commissions m’apparaît en effet utile ; cet amendement a été, en fait, co-piloté par notre commission et la commission des finances.

**M. Raymond Vall.** – Il ne faut pas rapporter cet effort aux ressources, mais aux économies demandées à France Télévisions, qui s’élèvent à 47,9 millions d’euros. Il est certain que notre proposition, en première analyse, peut apparaître comme injuste, mais si l’on prend en compte cette demande initiale d’économies, notre démarche apparaît plus équilibrée. Nous avons rencontré à France Médias Monde des gens très motivés, qui se battent avec peu de moyens et il faut absolument les soutenir ! Je veux bien que les contreparties puissent plus ou moins vous choquer, mais il est important qu’on les soutienne !

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Si l’amendement prévoyait simplement d’amputer le budget de France Télévisions de 1,9 million d’euros, celui-ci ne pourrait, à coup sûr, être accepté. Il faut trouver une solution réaliste pour soutenir France Médias Monde, afin de renforcer notre présence audiovisuelle extérieure. Je ne peux imaginer qu’on cesse de diffuser les programmes de France 24 aux États-Unis !

**M. Christian Cambon, président.** – Je crois que notre soutien à France Médias Monde, dont j’ai moi-même rencontré les représentants, est acquis. Ils réalisent des prouesses avec peu de moyens et je pense qu’il sera opportun, à l’avenir, de les recevoir en audition.

**M. Bernard Cazeau.** – Je trouve curieux de débattre du financement de l’audiovisuel car on ne maîtrise pas la répercussion d’une telle démarche sur le fonctionnement de France Télévisions, qui a déjà été diminué. D’ailleurs, je ne capte pas toujours TV5 lors de mes déplacements à l’étranger. En ce qui me concerne, je m’abstiendrai, sans présager du vote de mon groupe.

**M. Hugues Saury.** – Les arguments apportés par mon collègue M. Ladislas Poniatowski me paraissent de bon sens. Pour autant, dans notre commission, on a parlé de vente d’ambassades dans le monde entier, de la baisse du soutien de l’État en faveur des lycées français, et aujourd’hui, nous constatons la baisse des financements de France Médias



Monde. Tout cela participe à un moindre rayonnement de notre pays à l'échelle mondiale, ce qu'il faut combattre. C'est pourquoi, cet amendement me semble aller dans le bon sens, même si je dois reconnaître que son montage m'apparaît aujourd'hui apocryphe.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Je me trouve exactement dans le même état d'esprit. Même si son montage me semble discutable, il s'agit d'un amendement d'appel, voire d'un appel au secours ! Au vu du retrait de l'État dans tous les domaines à l'étranger, ce montage me paraît également nécessaire, afin de déjouer l'opposabilité de l'article 40. Je comprends votre démarche et le malaise de nombre de nos collègues à l'idée de ponctionner 950 millions d'euros sur le budget de France Télévisions, en raison des économies qu'il lui faut déjà assumer. Pour ma part, je soutiendrai l'esprit de cet amendement, car France Médias Monde a besoin du soutien du Parlement. Nous croyons à ce service public qui relaie la voix de la France qui a besoin d'être entendue dans le monde. Ce sont des jeunes qui regardent désormais France 24 sur leurs téléphones portables ou sur leurs tablettes et vers lesquels il importe d'assurer un accès.

**M. Richard Yung.** – Je rejoins ma collègue. Nos opérateurs représentent un outil essentiel de la diffusion de la voix de la France en Afrique. Je me souviens, que lors du passage d'une frontière en pleine brousse, les douaniers regardaient TV5. Ceci dit, ces sommes sont ténues par rapport au budget de l'État, voire à celui de France Télévisions ! Fractionner la somme de 1,9 million d'euros en deux montants – soit 1,5 million d'euros et 400 000 euros - ne me paraît guère convaincant non plus, puisque cette dernière somme ne semble correspondre à rien. Je préférerais, quant à moi, qu'on en reste à la somme globale de 1,9 million d'euros. Le Gouvernement répondra ce qu'il aura à répondre, mais, au moins, nous aurons fait le geste !

**Mme Christine Prunaud.** – Nous sommes entièrement d'accord avec vos deux exposés qui promeuvent la défense du rayonnement de la France à l'étranger. Mais on ne peut adhérer à ce principe de soustraire au budget de France Télévisions une somme conséquente au bénéfice d'un autre opérateur. Je préférerais qu'on exige du Gouvernement une dotation supplémentaire et une plus forte ambition politique. S'il y a un doute sur la direction de France Télévisions, c'est un autre débat ! Notre groupe votera ainsi contre votre amendement.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Il est vrai que le fait d'abaisser, encore une fois, le budget de France Télévisions peut nous mettre mal à l'aise. Nous avons également défendu, avec certains collègues, dans des fonctions ministérielles précédentes, TV5 Monde dans les enceintes internationales. C'est un combat dans lequel la France ne donne pas suffisamment l'exemple, alors que l'on connaît le rayonnement de cet outil. On a le choix entre des mauvaises solutions. Nous allons voter cet amendement, du fait de l'accord avec la commission des finances, qui nous paraît renforcer votre démarche. Toutefois, c'est, selon moi, une machine à prendre des coups !

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Il est important que vous sachiez que nous avons effectivement préparé un premier amendement portant sur la somme globale de 1,9 million d'euros. Ce n'est qu'après concertation avec la commission des finances que nous avons modifié notre texte, et proposé cette nouvelle répartition. Encore une fois, ne pas proposer une démarche conjointe avec la commission des finances serait moins efficace. Il faut être cohérent et ce sera ensuite au Gouvernement de prendre ses responsabilités. En outre, je me suis beaucoup battue contre ce projet de chaîne publique Franceinfo en continu, au motif que sa création allait générer des coûts supplémentaires à un moment inopportun. Nous aurions pu relancer la diffusion de France 24, chaîne publique à information continue, sur le

territoire national afin de donner une information plus internationale à nos compatriotes, plutôt que de créer, de toutes pièces, une nouvelle chaîne à un coût considérable. Des économies nous ont ensuite été demandées et je continue à regretter cette création-là.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie. Je ne sais ce qu’il adviendra de cet amendement, mais il est important que la commission exprime son souci de voir sauvegardés – et accrus si possibles – les moyens de France Médias Monde. Quand bien même le montage proposé par cet amendement, du fait des contraintes de la LOLF, ne s’avère pas optimal, l’important réside dans l’attention que notre commission manifeste, à travers lui, à la capacité de France Médias Monde de relayer l’image de la France à l’extérieur de nos frontières. Nous prendrons des initiatives en faveur de cet opérateur, dont le siège mérite d’être visité et éclaire la différence qui peut exister entre l’influence et les moyens.

Je mets aux voix cet amendement.

*L’amendement est adopté à la majorité, 5 votes contre et 12 abstentions.*

Nous allons maintenant voter sur l’avis de la commission sur les crédits du Compte de concours financiers « Avance à l’audiovisuel public ». Les deux rapporteurs ont donné un avis favorable.

*La commission donne un avis favorable, les sénateurs du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) votant contre.*

**M. Christian Cambon, président.** – Ainsi, nous concluons notre examen des différents rapports budgétaires. Merci à tous les rapporteurs du travail intense effectué ces dernières semaines.

### **Projet d’avenant au contrat d’objectifs et de moyens 2016-2020 entre l’Etat et France Médias Monde - Communication**

**M. Christian Cambon, président.** – En application de l’article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, la commission est saisie d’un projet d’avenant au contrat d’objectifs et de moyens 2016-2020 entre l’Etat et France Médias Monde sur lequel nous avons l’obligation de nous exprimer avant le 20 décembre prochain. Je donne la parole aux rapporteurs, avant de vous consulter pour autoriser, le cas échéant, la publication de cet avis sous forme de rapport d’informations de la commission ; lequel rapport sera envoyé aux différentes autorités de tutelle.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – En application des dispositions de l’article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le Secrétariat général du gouvernement a transmis pour avis aux commissions compétentes des assemblées parlementaires, le 9 novembre 2017, un projet d’avenant au contrat d’objectifs et de moyens 2016-2020 entre l’État et France Médias Monde.

Ce projet d’avenant, conformément au contrat d’objectifs et de moyens que nous avons examiné le 16 novembre 2016, dans sa partie 2C, précise les modalités de rapprochement de France Médias Monde et de Canal France International (CFI).

CFI est un opérateur public majoritairement financé par le ministère des affaires étrangères, dont la subvention annuelle de 7,2 millions d’euros - inscrite sur le programme

budgétaire 209 « Solidarité avec les pays en développement » - couvre environ 85 % du budget. Son chiffre d'affaires est de l'ordre de 11 millions d'euros.

Le mandat de CFI s'inscrit donc dans le cadre de la politique française d'aide publique au développement. Le ministère des affaires étrangères lui confie la mission de mettre en œuvre sa politique d'appui au développement des médias publics et privés, et plus généralement du secteur audiovisuel, dans les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement. Ses objectifs demeurent la diffusion de l'information, la consolidation de la société civile et de l'État de droit et l'appui aux nouvelles démocraties ou « États fragiles ». Les grandes orientations et priorités de la mission d'expertise confiée à CFI sont pilotées au travers d'une convention annuelle signée avec le ministère.

CFI, qui a le statut d'une société anonyme, avait, depuis 2004, pour actionnaires France Télévisions et Arte France, à hauteur respectivement de 75 % et 25 %. Ces deux entreprises publiques étaient associées à la gouvernance au niveau du conseil d'administration, mais ne participaient pas à son financement. Le Gouvernement a souhaité rapprocher CFI de FMM considérant qu'en devenant l'actionnaire unique, France Médias Monde, en jouant sur la complémentarité des vocations internationales des deux opérateurs, serait en mesure de garantir la pérennité de l'activité d'aide au développement médias et de lui donner un nouveau dynamisme.

Dans son avis du 16 novembre 2016, sur le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'État et France Médias Monde, votre commission avait exprimé des réserves sur le choix de cet adossement, plutôt qu'à Expertise France ou à l'Institut national de l'audiovisuel, qui auraient pu constituer par leurs compétences respectives une alternative crédible. Le premier, selon les termes de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, a vocation à regrouper toute l'offre d'expertise française et dispose d'une véritable compétence en matière de financement de ce type d'actions. Le second a une compétence reconnue en matière d'expertise et de formation dans le domaine de l'audiovisuel. FMM, pour sa part, a développé un département de conseil, d'expertise et de formation, dénommé « Académie » mais n'est pas un opérateur spécialisé dans ce domaine. Votre commission avait suggéré une nouvelle évaluation. S'appuyant sur les conclusions rendues en janvier 2017 par la mission d'appui confiée à M. Guilbeau, associant toutes les parties prenantes, le Gouvernement a confirmé son choix.

Dans cette hypothèse, votre commission avait demandé expressément que cette activité soit cantonnée dans une filiale, que son financement repose sur des subventions du ministère des affaires étrangères au titre de l'aide au développement ou d'autres contributeurs internationaux ou sur des ressources propres, considérant comme inenvisageable que des ressources destinées au financement de la société nationale de programme, qu'il s'agisse de la contribution à l'audiovisuel public ou de ressources générées par son activité, puissent directement ou indirectement pourvoir au financement de CFI et réciproquement que des crédits d'aide au développement puissent directement ou indirectement financer les activités de diffusion et de production de la société nationale de programme.

Le projet d'avenant précise que le rapprochement se fera selon les modalités suivantes : premièrement, Canal France International devient une filiale entièrement détenue par France Médias Monde. C'est chose faite depuis le 27 juin dernier. Deuxièmement, France Médias Monde ne supportera ni le coût lié à l'acquisition des actions de Canal France international, ni aucun des autres frais occasionnés par ce rapprochement, ces charges étant assumées par l'État. Troisièmement, l'État s'engage à ce que l'opération soit neutre

financièrement pour France Médias Monde et n'ait aucun impact sur le plan d'affaires adossé à son contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020. La dotation issue de la contribution à l'audiovisuel public allouée à France Médias Monde n'a en effet pas vocation à financer des actions d'aide au développement. Quatrièmement, ce rapprochement se fera sans incidence sociale pour Canal France International et pour France Médias Monde. Ainsi, compte tenu du métier spécifique de CFI et de la préservation de sa structure juridique autonome, CFI continuera à s'appuyer sur ses propres dispositions sociales, distinctes de l'accord d'entreprise de France Médias Monde. Cinquièmement, la gouvernance de la nouvelle structure repose sur un conseil d'administration composé de quatre administrateurs que l'État et de quatre administrateurs issus de France Médias Monde. Notons que la Présidente de FMM assure la présidence de CFI, que son directeur de la stratégie assure sa direction générale et que le directeur général d'Expertise France est membre du conseil. Sixièmement, les axes stratégiques, les priorités opérationnelles, la trajectoire financière et les modalités de financement de Canal France international seront enfin définis, en cohérence avec celles de France Médias Monde, dans un contrat d'objectifs conclu avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 entre le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères et Canal France International. Ces dispositions satisfont les recommandations exposées par la Commission dans son avis du 16 novembre 2016.

Pour autant, pour que les deux sociétés fonctionnent sur de bonnes bases et que CFI développe son activité, ils nous semblent utiles de formuler quelques recommandations utiles dans l'avis que nous soumettons à votre appréciation.

**M. Raymond Vall, rapporteur.** - En effet, dans son avis sur le COM 2016-2020 de France Médias Monde, votre commission avait mis en garde contre un certain nombre de risques auxquels cet adossement pouvait conduire.

Le premier serait que, par facilité, CFI considère FMM comme son vivier naturel et mobilise principalement des journalistes et techniciens de cette société qu'il faudra remplacer, ce qui engendrera des coûts supplémentaires et un facteur de viscosité dans le management d'une activité où l'agilité, la réactivité et la disponibilité sont des qualités essentielles.

Le second serait celui d'une interférence éventuelle entre les activités éditoriales qui supposent une grande liberté d'expression et les activités de coopération qui, dans certains cas, supposent une relation de nature diplomatique.

Le troisième consisterait en une étanchéité imparfaite entre CFI et FMM sur le plan juridique et financier. Ce risque est en partie écarté par les dispositions de l'avenant qui prévoient le cantonnement de CFI dans une filiale et la neutralité de l'adossement sur le plan d'affaires de FMM annexé à son contrat d'objectifs et de moyens. Pour autant la question de la répartition de certains coûts d'aménagement et de fonctionnement est posée dès lors que CFI a rejoint le site de France Médias Monde.

Les directions des deux entités nous ont indiqué, d'une part, que des conventions sont conclues entre FMM et CFI pour assurer de façon transparente la répartition des coûts communs de fonctionnement et de gestion liés à l'implantation de CFI dans les locaux de FMM, ainsi que les conditions dans lesquels FMM pourrait mettre à disposition de CFI pour des missions permanentes ou temporaires certains de ses salariés. Elles nous ont, d'autre part, indiqué que les deux sociétés se dotent ou adaptent leurs outils de comptabilité analytique pour ce faire et puisse ainsi se répartir les coûts communs ou se refacturer certaines prestations.

Nous en prenons acte. Il nous appartiendra en tant que rapporteurs du programme 844 d'en vérifier la bonne exécution.

Notre premier point d'attention concerne l'évolution de CFI qui avait été créée comme un vecteur de distribution de programmes de télévision et des images d'actualité produites par l'Agence AITV aux pays en développement, principalement en Afrique francophone. Elle s'est reconvertie récemment pour devenir l'opérateur de la coopération dans le domaine des médias en apportant conseil, expertise et formation aux médias du Sud. Sa structure d'emplois s'est adaptée très progressivement aux nouveaux métiers à partir de formation et de reconversion de ses salariés. Aujourd'hui, les opérateurs de l'expertise internationale sont avant tout des sociétés de conseil et d'ingénierie en mesure que recueillir l'expression des besoins des États ou des entreprises aidées, de proposer des projets aux grands bailleurs de l'aide au développement ou de répondre à leurs appels d'offres, et de conduire ensuite les projets en recourant à des experts, professionnels missionnés et recrutés pour intervenir dans le cadre de chaque projet. S'agissant de la coopération dans le domaine des médias, elle est de plus en plus partie des grands projets d'aide au développement, qui à côté des volets proprement économiques, éducatifs ou sociaux, mettent en place des volets d'accompagnement concernant la gouvernance, les droits humains, le développement de la société civile, y compris la liberté de communication et le pluralisme des médias. Pour s'intégrer dans ce nouveau contexte et lever les fonds nécessaires à son développement au-delà de la subvention du ministère des affaires étrangères, CFI devra, nous semble-t-il, adapter sa structure d'emplois à la transformation de ses missions et en priorité renforcer sa capacité d'ingénierie de projets. Il est souhaitable également que la société travaille en étroite synergie avec l'INA qui développe une activité de formation à l'international, l'Agence française de développement et Expertise France, les principaux opérateurs français dans ce domaine.

Enfin, c'est notre deuxième point d'attention, l'avenant annonce qu'un contrat d'objectifs entre le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et CFI sera conclu avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Même si la lettre de la loi du 30 septembre 1986 ne fixe aucune obligation à cet égard, il serait souhaitable que ce contrat d'objectifs soit soumis pour avis aux commissions chargées des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat, comme le sont ceux de France Médias Monde, mais aussi, en application de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, ceux d'Expertise France et de l'Agence française de développement. Il conviendrait de préciser qu'il s'agira bien d'un contrat d'objectifs et de moyens par lequel, au regard des axes stratégiques, des priorités opérationnelles et de la trajectoire financière, l'État s'engage à affecter les ressources nécessaires et que l'État garantisse a minima le versement du montant actuel de la subvention à CFI pendant la durée du contrat, pour assurer une transition sereine.

Sous réserve de ces observations, nous proposons à la commission de donner un avis favorable au projet d'avenant.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie, mes chers collègues, de vos interventions. Je mets ainsi aux voix l'autorisation de publier ce rapport et de le transmettre cet avis aux autorités de tutelle.

*L'avis est adopté et sa publication sous forme de rapport d'information autorisée.*

## Nomination de rapporteurs

### La commission nomme rapporteurs :

- Mme Hélène Conway-Mouret sur le projet de loi n° 164 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Chili relatif à l'emploi rémunéré des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et sur le projet de loi n° 66 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif à l'activité professionnelle salariée des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Équateur sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles, et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou relatif à l'activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre ;

- M. Alain Cazabonne sur le projet de loi n° 13 (AN- XV<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation du protocole annexe à la convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la sécurité sociale du 1<sup>er</sup> octobre 1980 relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et démunis non assurés sociaux résidant en Algérie (*sous réserve de sa transmission*) ;

- M. Pascal Allizard sur le projet de loi n° 152 (AN- XV<sup>e</sup> législature) autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcée entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part (*sous réserve de sa transmission*) ;

- M. Hugues Saury sur le projet de loi n° 270 (AN- XV<sup>e</sup> législature) autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (*sous réserve de sa transmission*) ;

- Mme Christine Prunaud sur le projet de loi n° 168 (AN- XV<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière et sur le projet de loi n° 167 (AN- XV<sup>e</sup> législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile (*sous réserve de leur transmission*).

*La réunion est close à 11 h 15.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 28 novembre 2017**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 heures.***Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Travail et emploi » - Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail**

**M. Alain Milon, président.** – Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, a bien voulu venir nous présenter les crédits de la mission « travail et emploi » tels qu'ils figurent au projet de loi de finances pour 2018. Cette mission représente quelque 15 milliards d'euros, auxquels s'ajoute plus de 1,5 milliard au titre du compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ». Le projet de budget traduit plusieurs inflexions de la politique de l'emploi, avec la diminution du nombre de contrats aidés et la non-reconduction de certains dispositifs. Au-delà de l'évolution des dotations, nous souhaiterions que vous puissiez préciser les orientations qui ont inspiré le Gouvernement, et que vous entendez mettre en œuvre en 2018 et les années ultérieures. Notre rapporteur pour avis, Michel Forissier, et les membres de la commission vous poseront ensuite leurs questions.

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – L'année 2018 constitue indéniablement un tournant important pour la mission « travail et emploi », car elle traduira de manière cohérente sur le plan budgétaire notre volonté de rénover en profondeur le modèle social français. Elle comprend des inflexions fortes, avec pour objectif de libérer les énergies des entreprises afin qu'elles investissent et créent de l'emploi.

La mission reflète ainsi l'ambition des chantiers que nous avons engagés. Une première étape a été franchie avec la publication des ordonnances le 22 septembre dernier. Elles seront soumises prochainement à votre ratification. En sillonnant la France depuis leur publication, j'ai rencontré plus de 3 000 chefs d'entreprise et constaté l'effet psychologique réel qu'elles produisaient dans les PME. Le regain de confiance est en train de vaincre la peur d'embaucher.

Ce climat sera consolidé par la réforme de l'assurance chômage, de la formation professionnelle et de l'apprentissage que je défendrai devant vous au printemps prochain.

C'est dans ce contexte que se situe le budget de la mission « travail et emploi », stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, autour de 15,2 milliards d'euros.

Il s'agit d'un budget de transformation car il rompt clairement avec la logique de traitement statistique du chômage pour basculer vers une politique d'insertion durable dans l'emploi des publics qui en sont le plus éloignés, notamment les jeunes.

Ce changement majeur se traduit par des choix assumés de réallocation de moyens.

Premièrement, nous consentirons un effort financier d'une ampleur sans précédent dans la transformation des compétences, incluant les formations qualifiantes et les

compétences numériques, *via* le plan d'investissement dans les compétences (PIC) doté de 15 milliards d'euros sur cinq ans pour former et accompagner un million de demandeurs d'emploi peu qualifiés et un million de jeunes décrocheurs à l'horizon de 2022.

Au moment où la croissance repart, la pire des situations serait que, d'un côté, les entreprises n'arrivent pas à profiter de la croissance, faute de compétences, et que, de l'autre, les demandeurs d'emploi et les jeunes, par manque de qualification, ne puissent trouver un emploi. D'où la nécessité d'investir dans des réformes structurelles. Dès l'an prochain, nous engagerons un effort majeur en matière de formation avec 1,25 milliard d'euros en autorisations d'engagement et un triplement des crédits de paiement dédiés à cette politique. En outre, nous viserons le seuil de 100 000 bénéficiaires de la garantie jeunes, dispositif qui a bien démarré et que nous souhaitons amplifier.

Deuxièmement, nous mettrons l'innovation sociale au service de la lutte contre l'exclusion du marché du travail. C'est le sens de la mission que j'ai confiée à Jean-Marc Borello, président du groupe SOS, qui me rendra ses conclusions d'ici à la fin de l'année.

Dans ce contexte, les dispositifs d'insertion efficaces seront soutenus et leur ciblage renforcé.

Ainsi, le Gouvernement a décidé d'accélérer très nettement la création des emplois francs, mettant en œuvre un engagement de campagne du Président de la République. Ce dispositif permettra d'aider les personnes plutôt que les territoires, pour lutter contre les discriminations à l'embauche et l'assignation à résidence. Vous le savez, on a moins de chance d'accéder à l'emploi quand on habite certains quartiers. Nous devons donc lutter contre cette discrimination négative.

Concrètement, toute entreprise ou toute association, où qu'elle soit située, bénéficiera d'une prime de 15 000 euros sur trois ans pour l'embauche en CDI ou de 5 000 euros pendant deux ans pour une embauche en CDD d'un habitant d'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville choisis, soit l'équivalent de neuf mois de salaires et de charges pour un emploi au SMIC.

Nous avons ciblé cette mesure sur les territoires où elle est destinée à provoquer les changements les plus rapides et les plus puissants : la Seine-Saint-Denis ; l'agglomération d'Angers ; la communauté d'agglomération Val de France et celle de Cergy-Pontoise dans le Val-d'Oise ; le territoire Grand Paris Sud, englobant Grigny et Évry ; et une partie des métropoles de Marseille et de Lille. Près du quart des demandeurs d'emploi de l'ensemble des quartiers prioritaires seront ainsi éligibles au dispositif dès 2018.

À cette fin, 180 millions d'euros en autorisations d'engagement supplémentaires ont été imputés pour 2018 sur le programme 103 « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », via l'adoption de deux amendements du Gouvernement en séance à l'Assemblée nationale.

Nous arrêterons les contrats aidés dans le secteur marchand : avec la reprise de la croissance, le dispositif pourrait créer un effet d'aubaine. En revanche, les 200 000 contrats aidés non marchands, programmés en 2018 pour un montant de 1,45 milliard d'euros, seront réservés aux employeurs qui mèneront une véritable politique d'accompagnement et de formation, permettant de sortir durablement leurs bénéficiaires de la précarité. De telles



exigences n'existaient pas jusqu'à présent pour les emplois aidés. Nous étions donc confrontés à une diversité de situations. Certaines associations et communes réalisaient un véritable travail d'accompagnement, avec des résultats positifs pouvant atteindre 60 %, alors que sur certains territoires l'insertion était proche de zéro.

En outre, en 2017, l'effort exceptionnel en faveur du financement de près de 71 000 aides au poste pour le secteur de l'insertion par l'activité économique sera consolidé et s'élèvera à 822 millions d'euros en 2018.

Si l'on compte également les exonérations spécifiques dont bénéficient les associations intermédiaires et les chantiers d'insertion, l'effort de l'État sera supérieur à 1 milliard d'euros et permettra à environ 140 000 personnes d'être accompagnées dans leur parcours vers l'emploi.

Les dispositifs spécifiques aux travailleurs en situation de handicap s'établissent à ce stade à 377 millions d'euros, en légère hausse par rapport à la LFI 2017. À l'occasion du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, j'ai bien noté que les représentants du secteur s'inquiètent du projet de loi de finances qui prévoit la création de 1 000 aides au poste ainsi qu'une révision du mode de financement des entreprises adaptées à compter du 1<sup>er</sup> juillet.

Mon cabinet échange actuellement avec les représentants du secteur sur les évolutions nécessaires. À l'heure actuelle, il existe trois lignes budgétaires différentes pour le même objet, ce qui nuit à la visibilité de l'action de l'État. Nous voulons réviser et simplifier le mode de financement par l'État des entreprises adaptées par l'État, définir des règles pour inciter les travailleurs handicapés à rendre plus dynamique leurs parcours professionnels comme la valorisation des compétences, leur promotion en interne, ou encore la mobilité au sein de la structure elle-même ou vers d'autres entreprises.

Les entreprises adaptées sont un modèle original d'entreprises ordinaires « inclusives ». Pour elles plus que pour d'autres, le principal enjeu est de concilier progrès social lié à l'insertion sociale des personnes en situation de handicap et performance économique. Ces entreprises peuvent être un tremplin vers l'emploi durable. Des effets sont attendus en 2019 ; en 2018, nous visons plutôt la stabilisation.

Enfin, les budgets de fonctionnement des missions locales des établissements pour l'insertion dans l'emploi (Épide) ou encore des écoles de la deuxième chance, qui obtiennent de bons résultats, sont stabilisés à 285 millions d'euros.

En ce qui concerne l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), la subvention est stable à 110 millions d'euros. Nous avons dû accorder des crédits supplémentaires pour la fin de l'année. Nous travaillerons dans les prochains mois à un plan stratégique sur le moyen et le long terme car l'Afp a besoin de davantage de visibilité.

En ce qui concerne les maisons de l'emploi, leur financement a été légèrement réévalué à l'Assemblée nationale pour atteindre 12 millions d'euros en 2018, de façon à accompagner le retrait de l'État. Ce dispositif n'est en effet pas une priorité nationale, même s'il n'est pas inutile. De ce point de vue, nous nous inscrivons, chose rare, dans la continuité du gouvernement précédent.

Cette mission participe pleinement à l'action du Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat et de la baisse du coût du travail. Elle compense ainsi plus de 4,5 milliards

d'euros d'exonérations de cotisations sociales qui bénéficient à des secteurs d'activité nécessitant un effort particulier de l'État.

Ce budget de transformation se traduit aussi par des ajustements. En termes de périmètre, d'abord, puisque la mission « travail et emploi » accueillera en 2018 l'allocation de solidarité spécifique (ASS) dotée de 2,4 milliards d'euros. Son financement sera désormais pleinement assuré par le budget de l'État, sans perte pour les bénéficiaires.

De même, bien que la dotation de l'État à Pôle emploi – 10 % des programmes 102 et 103 – évolue à la baisse, elle sera plus que compensée par les ressources dynamiques assises sur la masse salariale, versées par l'Unédic.

Nous engagerons dans les prochains mois avec l'Unédic et Pôle emploi des discussions pour fixer le cadre d'une nouvelle convention tripartite et pluriannuelle pour Pôle emploi. Les objectifs et moyens de Pôle emploi seront ainsi examinés à l'aune des réformes que je souhaite défendre d'ici à la fin de l'année 2018.

Ce budget est en phase avec notre volonté d'apporter une attention particulière au dialogue social et à la situation des entreprises : 112 millions d'euros seront notamment provisionnés pour le dispositif d'activité partielle.

Les services déconcentrés de l'État bénéficieront de 52 millions d'euros pour leurs interventions en matière d'appui aux filières, aux branches et aux entreprises.

En outre, le fonds de financement des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs sera abondé par une subvention stable de l'État, à hauteur de 97,8 millions d'euros.

Avec 13,7 millions d'euros, le financement de la formation des conseillers prud'hommes est doublé afin d'appuyer le renouvellement des 14 512 conseillers prud'hommes. Les crédits dédiés à la santé et à la sécurité au travail s'élèvent à 24,1 millions d'euros.

Enfin, mon département ministériel comptera l'an prochain 9 250 emplois en administration centrale et dans les services déconcentrés, soit une légère réduction des effectifs. Je salue à cette occasion le travail au quotidien de ces femmes et de ces hommes ; l'évolution de leurs missions sera au cœur du chantier interministériel « Action Publique 2022 ».

La mission « travail et emploi » s'inscrit donc dans le triptyque « protéger, libérer, investir ». L'objectif est d'accompagner les réformes profondes et nécessaires en cours. Ce budget nous permettra de saisir pleinement les opportunités offertes par le retour de la croissance en mettant le pied à l'étrier à de très nombreux jeunes, aux demandeurs d'emploi et aux personnes les plus fragiles, tout en répondant aux besoins de recherche de compétences et donc de développement des entreprises françaises.

**M. Alain Milon, président.** – Avant de passer la parole au rapporteur pour avis, je vous informe que nous entendrons mardi prochain, à quatorze heures trente, Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, en vue de sa reconduction à ses fonctions.

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – Votre exposé, madame la ministre, apporte des éclaircissements sur certains points que je souhaitais aborder.

S'agissant des contrats aidés, les acteurs du monde associatif ont besoin de pédagogie et de vision à moyen terme pour adapter leurs comportements. Combien de contrats le Gouvernement souhaite-t-il financer chaque année pendant le quinquennat ? La cible de 200 000 contrats sera-t-elle maintenue l'an prochain ?

Le Gouvernement a choisi de fixer aux préfets quatre priorités pour prescrire des contrats aidés : l'accompagnement des enfants handicapés en milieu scolaire, l'urgence sanitaire et sociale, l'outre-mer et les communes rurales. Or les responsables d'Emmaüs, que j'ai rencontrés hier, sont très inquiets sur la pérennité de leurs quatre-vingts comités d'amis qui emploient encore aujourd'hui 600 contrats aidés. Pourquoi ne pas fixer comme cinquième priorité la qualité de l'accompagnement offert aux personnes les plus éloignées de l'emploi ? Le Gouvernement pourrait ainsi encourager les associations qui ont des résultats sur le terrain.

Les préfets ont déjà fait connaître leurs intentions. Dans certains secteurs, ils accordent davantage de contrats que ce qui est demandé alors qu'ils n'en offrent aucun aux associations dans d'autres. Le Gouvernement devrait donner des instructions pour mettre l'accent sur cette priorité.

J'ai eu l'honneur d'être rapporteur de la loi ratifiant l'ordonnance qui modifiait le statut de l'Afpa. Les différents groupes du Sénat avaient bien souligné que le changement de statut ne suffirait pas à résoudre ses problèmes. Nous avons une difficulté en ce qui concerne la pyramide des âges mais il y a aussi un problème culturel : il n'est pas évident pour le personnel de passer du statut associatif à celui d'établissement public. Suite à la vacance du poste de président de l'Afpa, quel sera le profil du nouveau président de l'agence ?

Le Gouvernement souhaite développer les emplois francs. Il semble tirer les leçons de l'échec de 2013 en ouvrant davantage le dispositif et en retenant très peu de critères. L'aide sera en effet accordée à toute entreprise qui embauche en CDI ou en CDD de plus de six mois un demandeur d'emploi qui réside dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Aucune condition de diplôme ni d'âge n'est exigée et aucun secteur d'activité n'est ciblé. Ne trouvez-vous pas excessif le coût global de cette expérimentation, évalué par vos services à 458 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 307 millions d'euros en crédits de paiement ?

Concernant la réforme de l'apprentissage, quelle place faut-il accorder aux régions et aux branches professionnelles ? Les régions n'ont-elles pas un rôle essentiel de pilotage à jouer afin d'assurer une égalité de traitement entre les citoyens à travers une forme de péréquation entre branches ?

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – Il existe des priorités géographiques et thématiques en ce qui concerne les contrats aidés. Les priorités géographiques sont l'outre-mer, les communes rurales et les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Parmi les priorités thématiques, figure l'accompagnement des élèves handicapés. Nous avons voulu assurer la rentrée scolaire, mais un plan d'intégration est mis en place au sein de l'Éducation nationale où la logique est un peu différente : ce ne sont pas les personnes en difficulté qui ont vocation à accompagner les élèves handicapés.

Il existe une priorité dans le secteur social et sanitaire, notamment pour accompagner l'insertion, l'apprentissage des codes sociaux, la formation. Le secteur associatif, très mobilisé sur les publics les plus en difficulté, possède une expertise qu'il faut valoriser. Il est choquant de constater que certaines structures recourent systématiquement aux

contrats aidés, qui sont par nature des contrats précaires, pour répondre à des besoins durables. Les préfets, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) et Pôle emploi devront se livrer à une appréciation qualitative pour identifier les secteurs où des contrats aidés doivent être prescrits. Une circulaire sera adressée très prochainement en ce sens aux différents services.

Nous privilégions désormais une approche qualitative nous ne supprimons que les contrats aidés dans le secteur marchand. L'investissement doit être efficace pour les personnes concernées. Le pire serait d'engendrer de faux espoirs en ne créant que des emplois précaires alors que les personnes sont désireuses de réintégrer le marché du travail. Le contrat aidé est un sas et non une fin en soi : il doit être efficace et déboucher sur un emploi durable. L'année 2018 nous permettra de mieux calibrer le volume des contrats aidés les années suivantes.

Les investissements massifs en matière de qualification et d'apprentissage doivent permettre notamment aux jeunes non diplômés de s'orienter vers une formation qualifiante, préférable aux contrats aidés : la meilleure protection contre le chômage, c'est la compétence.

Le marché du travail va mieux mais nous devons veiller à ne pas substituer de l'emploi aidé à de l'emploi réel.

Les associations bénéficieront l'an prochain d'aides financières importantes *via* le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, soit environ 500 millions d'euros en 2018. En 2019, elles bénéficieront de la transformation en baisse de charges du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), soit près de 1,5 milliard d'euros. Quoi qu'il en soit, il faut bien distinguer la problématique du financement des associations de celle de l'accès à l'emploi pour les personnes en difficulté.

La transformation de l'Afpa en établissement public au 1<sup>er</sup> janvier 2018 constitue un changement culturel majeur. Vous avez évoqué la pyramide des âges ; mais les missions de l'Afpa ont aussi évolué car le monde de la formation et les besoins ont changé. L'Afpa n'exerce pas que des missions de service public mais elle est aujourd'hui très concurrencée par des organismes privés. Vous m'avez interrogée sur le profil du nouveau président. Celui-ci sera nommé prochainement ; il ne devra pas s'occuper de l'opérationnel mais devra animer la réflexion stratégique du conseil d'administration.

En ce qui concerne les emplois francs, l'expérimentation coûte assez cher, sauf si elle fonctionne ! L'idée est de toucher 25 % de ces quartiers et d'obtenir un effet de masse. Il est important de démontrer que ce n'est pas parce qu'on habite tel ou tel quartier qu'on a moins de chance d'avoir un emploi. Il faut créer une dynamique pour prouver que la vision a changé. Aujourd'hui, le taux de chômage est deux fois plus important dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville qu'ailleurs. Nous devons donc engager une action assez vigoureuse si nous voulons des résultats. Avant de généraliser le dispositif en 2020, le Gouvernement remettra un rapport au Parlement.

Effectivement, les critères retenus sont peu restrictifs, preuve qu'il est possible d'apprendre des erreurs des autres. De trop nombreux critères avaient été retenus en 2013. Du coup, moins de 300 personnes ont pu bénéficier du dispositif sur la France entière ! Nous souhaitons pour notre part produire un effet de masse. Il n'y a aucune raison notamment de prévoir des discriminations selon l'âge.

En ce qui concerne la réforme de l'apprentissage, vous m'avez demandé quelle place il fallait accorder aux régions et aux branches. À l'heure actuelle, notre pays compte seulement 7 % d'apprentis parmi les 16-26 ans. Pourtant, même si son image est négative auprès de certains de nos concitoyens, l'apprentissage est une voie de réussite : 69 % des apprentis ont un contrat de travail après six mois de recherche. De plus, les pays européens les moins frappés par le chômage de masse des jeunes ont tous développé l'apprentissage. En Suisse, par exemple, 65 % des jeunes passent par l'apprentissage, les passerelles étant nombreuses avec les autres modes de formation. Cette idée de passerelle sera inscrite au cœur de notre réforme car il ne paraît pas raisonnable de demander à des individus si jeunes de choisir définitivement une option, d'autant que nombre d'entre eux devront changer plusieurs fois de métier au cours de leur vie professionnelle.

Aujourd'hui, 1,3 million de jeunes n'entrent dans aucune case : ils n'ont pas d'emploi mais ne sont inscrits ni à l'école, ni à l'université, ni en formation. C'est un gâchis humain énorme, une perte de compétitivité pour l'économie et un risque pour la cohésion sociale.

Voilà pourquoi nous appelons à une révolution copernicienne sur l'apprentissage car il ne se passera rien si les lignes ne bougent qu'à la marge. Des concertations ont été ouvertes en ce sens il y a quelques semaines et dureront jusqu'à la fin du mois de janvier. Nous élaborerons ensuite un projet de réforme que nous présenterons au mois d'avril.

Rien n'est encore décidé mais, dans les pays où l'apprentissage est développé, les entreprises et les branches jouent un rôle beaucoup plus important que chez nous. En France, elles ont à l'heure actuelle un rôle secondaire. On pourrait même dire qu'elles sont assises sur un strapontin ! Certes, elles sont consultées mais elles sont peu responsabilisées. Or un contrat de travail est un engagement. Nous devons donc modifier notre façon d'envisager les choses, tout en respectant la compétence décentralisée des régions afin que les stratégies des différents acteurs déployées ne se nuisent pas.

**M. Yves Daudigny.** – Je ferai entendre une voix différente de celle exprimée par le rapporteur pour avis. Nous sommes totalement opposés à votre approche en matière de contrats aidés. Pour des territoires ruraux comme le mien, qui connaissent un taux de chômage très élevé, ainsi que des situations de détresse et de grande précarité, la décision brutale prise l'été dernier de supprimer ces emplois est un véritable coup de poignard en direction des collectivités, qui déploient beaucoup d'énergie pour organiser des services à l'attention du public, en particulier dans le secteur de la solidarité, de l'éducation et de la culture. C'est aussi un coup de poignard pour les personnes qui bénéficiaient de ces emplois.

Vous avez dressé un portrait favorable de la garantie jeunes. Une hausse de 18 % de ses bénéficiaires apparaît pour 2018 mais je note dans le même temps une baisse de 9 % des crédits. N'y a-t-il pas là une contradiction ?

Concernant l'insertion des travailleurs handicapés, le nombre d'aides au poste dans les entreprises adaptées a fortement augmenté ces dernières années. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit de nouvelles hausses. Néanmoins, il introduit également la dégressivité de l'aide au poste après les premiers mois de travail : il manque donc 8 millions d'euros pour que le dispositif puisse être réellement opérationnel. La volonté affichée par le Gouvernement n'entre-t-elle pas en contradiction avec les moyens mis en place ?

Pour finir, les emplois francs ne sont-ils pas une forme de contrats aidés dans le secteur marchand en ville ? Des emplois spécifiquement destinés à ces quartiers ont déjà été mis en place. La dernière tentative en date remonte à 2013, avec pour seul résultat un effet d'aubaine, accompagné il est vrai d'une forte médiatisation ! Comment pouvez-vous être certaine que ces emplois francs rempliront cette fois leurs objectifs ?

**M. René-Paul Savary.** – Vous supprimez les contrats aidés du secteur marchand. Or les emplois francs dans les villes ne sont ni plus ni moins qu'une nouvelle forme de contrats aidés dans le secteur marchand ! On connaît les fractures qui existent dans certains quartiers. Mais il existe aussi des fractures entre le monde rural et le monde urbain. Le taux de chômage est très élevé dans les campagnes, sans parler des problèmes de transport. Pourquoi ne faites-vous rien pour l'emploi en milieu rural ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Nous ne partageons pas toutes vos approches madame la ministre notamment sur les contrats aidés. Depuis quelques décennies, les départements sont animés par de nombreuses structures : missions locales, maisons de l'emploi, associations, etc. Or, les mesures annoncées cet été sur les contrats aidés en ont perturbé beaucoup, à la veille de la rentrée scolaire. Vous dites que les 200 000 contrats maintenus le seront prioritairement dans le monde scolaire et les communes rurales ; mais selon quels critères ? Vous nous devez des précisions.

La suppression progressive des subventions aux maisons de l'emploi n'est pas une bonne chose. Elles sont maltraitées tous les ans ! Tous les gouvernements successifs y ont contribué, dites-vous ; mais les parlementaires s'y opposent chaque année et le ministre finit par abonder leur budget. Ces maisons de l'emploi sont indispensables dans nos départements.

Il est bon d'augmenter les aides au poste pour les travailleurs handicapés mais il l'est moins de supprimer les prises en charge car les entreprises adaptées ne peuvent pas forcément financer ces postes.

Où en est l'expérimentation du dispositif « territoires zéro chômeur de longue durée » dans les dix territoires retenus ? Allez-vous l'élargir aux autres villes qui étaient candidates ?

**M. Martin Lévrier.** – On parle beaucoup de formation mais peu des centres de formation susceptibles d'accueillir tous ces jeunes. Y a-t-il suffisamment de centres de formation, quel que soit le diplôme préparé ? Leur financement restera-t-il fondé sur la taxe d'apprentissage ? Cette logique fiscale a ses défauts : les formations de niveau IV et V, très utiles pour les jeunes en difficulté, ont généralement lieu dans des petites entreprises, exonérées de taxe d'apprentissage, ce qui réduit d'autant le financement des centres de formation. Sans compter que les grandes entreprises monopolisent les financements pour les redistribuer dans leur réseau plutôt que de les affecter aux véritables besoins.

**M. Daniel Chasseing.** – Je me réjouis de l'effort sans précédent consenti en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Qu'une formation soit nécessaire pour renforcer l'utilité des contrats aidés, soit ; mais ils ont aussi un rôle social très important, qui ne doit pas être abandonné, notamment en zone rurale. Je rejoins notre collègue René-Paul Savary sur les emplois francs. Dans certains secteurs, et dans les territoires ruraux, menacés de désertification et où les TPE sont peu implantées, il serait utile de les expérimenter.

**Mme Patricia Schillinger.** – Je me réjouis d’entendre citer l’exemple suisse, pays dans lequel j’ai travaillé dix-neuf ans. L’apprentissage me tient à cœur -j’ai d’ailleurs rédigé en 2012 un rapport sur les collectivités territoriales et l’emploi. Si tous les parlementaires avaient un enfant passé par l’apprentissage, nos débats seraient plus éclairés... En Allemagne et en Suisse, l’apprentissage est développé grâce à une meilleure orientation au collège et à la possibilité d’y entrer à tout moment de la vie –y compris après des études de médecine, par exemple ! Leur système peut nous inspirer. L’apprentissage est en outre impossible sans le soutien des parents, il faudra donc trouver une forme d’accompagnement des enfants au collège.

**Mme Sabine Van Heghe.** – La baisse drastique des crédits consacrés en 2018 aux contrats aidés est regrettable car c’est un outil important pour rendre efficace la politique de l’emploi. Il est sans doute perfectible mais il permet aux personnes qui en bénéficient de remettre le pied à l’étrier en les obligeant à se lever le matin, en leur offrant un cadre, en leur rendant leur dignité, et il débouche parfois sur un contrat pérenne. Il permet en outre aux communes petites et moyennes, qui subissent de plein fouet les baisses de dotations de l’État, d’offrir un service public de qualité. Les associations de mon département souffriront gravement de la diminution des contrats aidés, comme la Ligue de l’enseignement dont les activités d’éducation, de formation et d’accès à la culture seront réduites, ou les banques alimentaires qui luttent au quotidien contre la précarité. « Mieux vaut un contrat aidé que le chômage », voilà ce que j’entends sur le terrain. Non madame la ministre, il n’y a pas de profiteurs du système, personne ne part en vacances avec les allocations chômage, on survit, madame la ministre. Je demande donc au Gouvernement de revenir sur sa réforme des contrats aidés.

**Mme Corinne Imbert.** – Aucune réforme de l’apprentissage ne sera efficace sans les entreprises ni les employeurs. Que pensez-vous du mode de rémunération actuel des apprentis, qui varie en fonction de l’âge et non du niveau de formation ? N’est-ce pas un frein à l’embauche, notamment chez les artisans et dans les petites entreprises ?

**Mme Pascale Gruny.** – Je partage l’avis de notre collègue Yves Daudigny sur les contrats aidés. La brutalité de la décision de l’été est insupportable. Les communes n’embauchent pas en contrat aidé par plaisir : elles n’ont plus les moyens d’agir autrement ! Le développement de l’intelligence artificielle va raréfier certains emplois, surtout ceux des personnes en contrat aidé qui ne trouvent pas d’emploi classique dans le secteur concurrentiel -il en va ainsi de certains saisonniers dans l’agriculture. Mieux vaut être en contrat aidé qu’à la maison à toucher le RSA ! Surtout, n’oublions pas la dignité de la personne humaine.

Le cadre juridique de l’apprentissage change à chaque gouvernement, voire à chaque budget. Je connais de nombreuses entreprises qui renoncent à recourir à l’apprentissage après une mauvaise expérience car les jeunes manquent aussi de savoir-être. Leur formation peut être bonne mais s’ils ne savent pas se conduire correctement lors d’un entretien ou respecter la hiérarchie, ils ne s’inséreront jamais dans l’emploi.

Certaines maisons de l’emploi ne fonctionnent pas, c’est vrai. Mais celles qui fonctionnent fournissent une aide essentielle en matière de formation. Cessons de supprimer sans discernement leurs crédits et laissons les collectivités adapter les dispositifs aux réalités du terrain.

Le mal-être en entreprise augmente. Or les crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et de la médecine du travail, deux outils essentiels, sont réduits. Ce n'est pas cohérent.

**Mme Laurence Rossignol.** – Je partage les observations de tous mes collègues sur les emplois aidés. Où est la cohérence quand le Gouvernement supprime des contrats aidés pour lutter contre la précarité, tout en modifiant le code du travail pour accroître la flexibilité des salariés... Les contrats aidés entraînent parfois de la précarité mais tout le monde n'est pas éligible à une formation. Certaines personnes ne trouveraient pas d'emploi si seules les compétences étaient prises en compte ; elles n'en ont pas moins besoin de vivre et nous devons leur assurer la dignité en aidant à leur embauche.

Le Président de la République a fait de l'égalité entre les femmes et les hommes une grande cause du quinquennat. Le chantier de la lutte contre les violences faites aux femmes est très bien engagé ; le prochain chantier sera celui de l'égalité salariale. Or, sur ce sujet, la position du monde patronal est contradictoire : on ne peut vouloir à la fois l'égalité salariale et la baisse du coût du travail... Quelles sont vos pistes de travail ? Et où en est la refonte des grilles de classification, qui est une des causes de l'inégalité salariale entre les femmes et les hommes ?

**Mme Monique Lubin.** – Je partage les remarques de Yves Daudigny. Ancienne présidente, pendant douze ans, d'une mission locale départementale, je sais que la garantie jeunes est l'un des outils les plus efficaces pour l'insertion des jeunes dans l'emploi. Mais en zone rurale, les objectifs assignés à chaque département semblent difficiles à atteindre. Le cahier des charges est lourd en termes d'investissements, de locaux, de personnel... Que se passera-t-il si les crédits de fonctionnement diminuent ? Les conditions d'accès au dispositif, draconiennes – il ne s'adresse en effet qu'aux jeunes les plus en difficulté – devraient en outre être assouplies.

**Mme Nassimah Dindar.** – Madame la ministre, vous avez parlé de révolution copernicienne pour l'apprentissage. Il faut travailler avec l'Éducation nationale pour orienter dès la fin du collège les élèves qui ne peuvent faire un cycle long et encourager les secteurs pilotes dans les territoires d'outre-mer.

Les départements d'outre-mer sont-ils aussi concernés par l'expérimentation sur les emplois francs ?

Une association réunionnaise, le Comité national d'accueil et d'action pour les Réunionnais en métropole, qui bénéficie notamment du Fonds social européen et du soutien des collectivités, encourage la mobilité des Réunionnais vers le territoire métropolitain. Elle fonctionne très bien, à telle enseigne que les entreprises de métropole lui ont confié 1 845 offres d'emploi en 2017, contre 1 326 en 2016. La majorité de ces entreprises sont prêtes à continuer de lui confier des offres, y compris en CDI, à condition que les salariés bénéficient d'une formation. Ces employeurs appréciant le savoir-être des Réunionnais, ne pourrions-nous mettre en place de telles formations de courte durée, sous forme de préparation opérationnelle à l'emploi, financées par Pôle emploi ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Les départements d'outre-mer, la Guadeloupe au premier chef, comptent parmi les territoires les plus vieillissants du pays et ils n'ont pas suffisamment d'entreprises pour permettre aux jeunes de trouver un emploi. Les formations existent mais les entreprises ne sont pas toujours en mesure de verser une gratification. En



conséquence, les jeunes abandonnent trop souvent leur formation en alternance. Il faudrait aider les entreprises qui accueillent des personnes en alternance car trop de jeunes partent en métropole pour ne plus revenir, ce qui accroît le vieillissement de nos territoires. Autre piste : les services académiques devraient prendre en compte très tôt, dès le CM2, les résultats des jeunes pour anticiper leurs orientations, en fonction de leurs capacités.

**Mme Corinne Féret.** – La fin des contrats aidés entraîne de lourdes conséquences dans les territoires. Une commune de mon département a même dû reporter sa rentrée scolaire de quelques jours pour y faire face et je ne dis rien de l'inquiétude de certaines associations sur la pérennité de leur activité. Les emplois d'avenir comportent des actions de formation obligatoires et offrent un accompagnement de trois ans avec l'aide des missions locales : c'était une bouffée d'oxygène pour de nombreux jeunes à même de concevoir de nouveaux projets. Ces contrats permettent aussi aux collectivités d'organiser le passage de témoin d'agents titulaires partant à la retraite. Dans le secteur non marchand, certaines personnes n'ont pas le niveau pour entrer en formation ; elles ont besoin d'une étape d'accompagnement au retour vers l'emploi, que constituent les contrats aidés.

Les recettes du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) diminuent compte tenu de l'augmentation du taux d'emploi des personnes handicapées. C'est une bonne chose car on se rapproche de l'obligation d'employer 6 % de travailleurs handicapés mais les dépenses du fonds augmentent également pour financer les adaptations des postes de travail. Où en est la réflexion du Gouvernement sur l'avenir du Fonds ?

L'apprentissage ne doit pas être un choix par défaut ; il doit être rendu accessible à tous les niveaux de qualification, du CAP à l'enseignement supérieur, à tout moment du parcours de formation. Il doit aussi contribuer à l'élévation du niveau de formation : nous l'avons conçu ainsi en Normandie. Cela suppose de changer l'image, souvent négative, de l'apprentissage dans notre pays.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je crois dans les emplois aidés, à condition que leur évaluation soit faite et qu'ils servent à atteindre les objectifs fixés. Ils sont utiles dans certaines communes, dans le périscolaire par exemple, notamment dans les communes rurales, mais aussi dans les associations d'insertion ou humanitaires, à la condition qu'ils permettent d'obtenir un CDI.

Je crois aussi dans le service public. Je préside une mission locale et une maison de l'emploi dont j'ai engagé la fusion car j'y vois une source d'efficacité et d'efficience – je ne suis d'ailleurs pas le seul puisque dans les Hauts-de-France, une telle fusion a été engagée dans de nombreuses villes. Ne faut-il pas simplifier le paysage actuel des acteurs de la politique de l'emploi ? Il repose sur les maisons de l'emploi qui portent la coordination avec Pôle emploi. Chez moi, la maison de l'emploi fait office de plateforme. Alors que les chambres de commerce ont presque disparu, les entreprises n'ont plus comme interlocuteurs que les conseillers que nous avons formés, chez Pôle emploi, dans les maisons de l'emploi ou dans les départements. Il faut, je crois, revoir l'architecture d'ensemble.

**Mme Martine Berthet.** – Faire de la formation des jeunes décrocheurs et des jeunes sans qualifications une priorité est une très bonne chose. Comment mettre en adéquation ces formations avec les besoins des entreprises dans les territoires ? Certains secteurs – la filière bois par exemple – ont des attentes spécifiques.

Pourquoi ne pas étendre les emplois francs à tous les quartiers prioritaires au sens de la politique de la ville ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – J’ai rédigé avec Jean-Pierre Godefroy un rapport d’information sur les mineurs non accompagnés. Ils sont souvent incités à signer un contrat d’apprentissage car c’est la voie de formation la plus rapide mais selon les départements, il n’est pas fait la même lecture de l’obligation de formation de six mois que prévoit la circulaire Valls, d’où des disparités dans la politique de délivrance des autorisations de travail. Comment y remédier ?

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – Je vous dirai les choses comme je les vois, sans polémique, par respect pour le débat public.

Les contrats aidés doivent d’abord être analysés à l’aune de leurs résultats en matière d’insertion professionnelle car nous devons aux personnes éloignées de l’emploi de l’efficacité, et non des dispositifs en trompe-l’œil, qui peuvent parfois entraîner des pertes de chances et des faux espoirs. Dans le secteur marchand, ils génèrent des effets d’aubaine ; dans le secteur non marchand, ils affichent le taux d’insertion le plus bas de tous les dispositifs existants parmi les outils de la politique pour l’emploi : 26 %. Ceux qui fonctionnent mêlent trois ingrédients : l’accompagnement, la formation et l’expérience professionnelle. Les dosages varient : l’insertion économique privilégie le travail, la formation qualifiante mise davantage sur la formation. La majeure partie des contrats aidés n’offre pas ces trois composants. Le taux de 26 % est une moyenne : selon les cas, le taux d’insertion est plus proche de zéro ou de 60% : il faut donc accompagner et former les personnes, et évaluer la qualité des dispositifs -ceux qui fonctionnent seront maintenus.

J’ai déjà répondu sur l’aide aux collectivités territoriales et aux associations : 1,5 milliard d’euros d’aide leur sera mécaniquement attribué *via* le crédit d’impôt sur la taxe sur les salaires et la transformation du CICE en baisse de charges, ce qui représente un peu plus que ce qu’elles percevaient pour les contrats aidés. Je ne suis pas certaine qu’il soit sain que certaines grandes villes – je dis bien certaines seulement – embauchent plus de mille personnes en contrat aidé pour les cantines scolaires et privilégient la rotation du personnel au renouvellement des contrats... Résultat : on entretient l’espoir de ces personnes pour mieux les décevoir ! J’en ai rencontrées qui étaient persuadées de garder leurs postes... Ce n’est pas responsable. Bref, les contrats aidés ne sont qu’un outil parmi d’autres dans la palette dont nous disposons ; 200 000 d’entre eux seront maintenus.

Brutalité, dites-vous ? Je voudrais rappeler la responsabilité du gouvernement précédent. Je n’aime pas tenir ce genre de propos mais vous m’y poussez. En 2016, 460 000 contrats aidés étaient prévus – au passage, depuis vingt ans, le chiffre gonfle toujours avant les élections mais ce doit être une coïncidence... – mais seulement 280 000 figuraient en loi de finances initiale pour 2017 : la brutalité était donc programmée. Les préfets avaient en outre reçu instruction d’en consommer 80 % au premier semestre 2017, en sorte que fin mai, il n’en restait presque plus. Nous en avons précisément ajouté 40 000 cette année pour amortir la brutalité de cette méthode...

De nombreuses entreprises ne trouvent pas les compétences qu’elles recherchent car nous avons vécu très longtemps avec un chômage de masse qui a durablement éloigné de l’emploi certaines personnes. L’emploi aidé qualitatif, ciblé, exigeant, permet d’y faire face, de même que les entreprises et chantiers d’insertion. Mais on ne peut pas dire aux jeunes que l’emploi aidé est la solution à tout ! On ne doit pas accepter de leur promettre, à vingt ans, que

des petits boulots précaires et subventionnés, ce n'est pas ce qu'ils veulent. Il faut investir dans le social, dans l'accompagnement, dans les compétences, dans ce qui a du sens. Le taux de chômage des jeunes à Bac + 2 est de 5,6 % et continue de baisser ; celui des jeunes sans qualification est de 18,6 % : la compétence reconnue sur le marché du travail reste la meilleure arme contre le chômage.

Sur la garantie jeunes, on vous aura mal renseigné : elle concernait 87 000 personnes en 2017, pour 420 millions d'euros ; elle devrait concerner 100 000 personnes en 2018, pour 467 millions d'euros. S'il faut aller plus loin, nous le ferons : le dispositif n'est pas contingenté. Les critères sont larges : il faut avoir entre 18 et 25 ans pour en bénéficier, n'être ni étudiant, ni en formation ni en emploi, et disposer d'un revenu mensuel inférieur à 480 euros. Il cible donc les jeunes en difficulté sociale et prêts à se mettre dans une dynamique de projet. C'est un bon dispositif que nous entendons amplifier. Il est en tout cas préférable à un contrat aidé, contrairement au discours que tiennent certaines missions locales, car il projette les jeunes vers l'avenir.

Le budget des missions locales est maintenu. Elles gagneraient à s'organiser en réseau. J'ai été l'une des trois premières directrices de mission locale en France, il y a fort longtemps, je connais donc bien ces structures. Elles sont censées être des plateformes réunissant tous les acteurs économiques et sociaux de l'insertion des jeunes. Elles gèrent la garantie jeunes, ce qui est une bonne chose à condition qu'elles ne se referment pas sur elles-mêmes.

Les entreprises adaptées bénéficieront de plus de 1 000 aides au poste supplémentaires. Le montant de ces aides passe de 314 à 338 millions d'euros. C'est la subvention spécifique qui diminue, passant de 41 à 33 millions d'euros. Le total est néanmoins en hausse de 4 millions d'euros. Nous travaillons pour transformer le modèle de financement des entreprises en 2019 – car les trois subventions calculées différemment nuisent à la visibilité des établissements – et pour augmenter le niveau de subvention par poste – j'en dirai davantage en séance la semaine prochaine.

Les maisons de l'emploi ont été créées par Jean-Louis Borloo, peu de temps avant Pôle emploi. Les collectivités territoriales se sont alors demandé à quoi elles serviraient et la labellisation a été interrompue dès 2009. Le nombre de maisons de l'emploi a alors beaucoup diminué, les collectivités se recentrant sur la coordination de tous les acteurs.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Beaucoup ont compris en effet qu'elles seraient un Pôle emploi *bis*, ce qui était une grave erreur.

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – Certaines collectivités ont craint en effet de devoir coordonner l'action de cette nouvelle structure avec les structures existantes... La maison de l'emploi de Haguenau, où j'étais il y a quelques jours, a été comprise au sens physique du terme : le centre d'information et d'orientation et la mission locale sont dans le même bâtiment, Pôle emploi et l'internat pour les apprentis sont à proximité... Mais il y a de nombreuses manières de procéder. Pour cette raison, les gouvernements, de droite comme de gauche, ont tous réduit leurs financements : 120 millions d'euros en 2005, 90 millions d'euros en 2009, 21 millions d'euros en 2017 ; nous avons prévu 12 millions d'euros en 2018. Nous travaillons avec les collectivités territoriales pour assurer que des synergies soient créées entre tous les acteurs. Nous ne croyons pas utile que l'État finance des dispositifs *ad hoc* supplémentaires. La coordination locale, elle, a du sens.

L'expérimentation du dispositif « territoires zéro chômeur de longue durée » se poursuit. Elle est appréciée localement. En 2018, 1 100 ETP supplémentaires y seront affectés, soit 700 de plus qu'en 2017, pour un montant de 18 millions d'euros. Pour aller plus loin, une évaluation sera nécessaire.

Faut-il privilégier les emplois francs en milieu rural ? Nous préférons y concentrer les contrats aidés. Le problème auquel les emplois francs tentent de répondre est celui de la discrimination -au faciès ou à l'adresse- et non seulement celui des difficultés objectives d'accès à l'emploi. Nous travaillons également sur l'aide à la mobilité et à l'accès au logement car d'un bassin d'emploi à un autre, le taux de chômage oscille entre 5 % -le niveau du chômage frictionnel- et 40 %, en raison de la difficulté à se loger ou à se déplacer. Nous en discutons avec les collectivités territoriales.

La réforme de l'apprentissage suscite, je m'en réjouis, beaucoup de questions ! Nous en reparlerons en avril. L'orientation sera une question clé. Je mène actuellement les concertations avec Frédérique Vidal et Jean-Michel Blanquer : que les vues des ministres du travail, de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale convergent, c'est inédit.

**Mme Patricia Schillinger.** – Bravo !

**Mme Muriel Pénicaud, ministre.** – L'apprentissage est une voie de réussite. Son image a beaucoup évolué en France, les sondages le montrent mais il reste encore des freins à lever.

Le budget de l'Anact passera de 10,26 millions d'euros en 2017 à 10,05 millions d'euros en 2018, en raison de la hausse de sa productivité – l'agence est bien gérée. Sa mission est très importante. Agnès Buzyn et moi-même avons confié à Jean-François Naton, de la CGT, au consultant Bruno Dupuis, et à la députée Charlotte Lecoq une mission sur la santé au travail dont les conclusions sont attendues pour mars 2018. Ce sujet, comme celui de la médecine du travail, constitue une préoccupation forte pour le Gouvernement.

Le contrôle de la recherche d'emploi n'a rien de choquant en soi : personne n'imaginerait que l'on puisse se passer de contrôle en matière d'impôts ou de cotisations sociales. Le contrôle mené par Pôle emploi sur 300 000 demandeurs d'emplois a révélé que 14 % n'effectuaient pas de recherche effective d'emploi. Le contrôle n'a de sens que si l'on accompagne fortement ces personnes. Certaines sont tout simplement découragées. La très grande majorité des demandeurs d'emploi veulent vraiment en trouver un, je n'ai aucun doute à ce sujet. Mais là comme ailleurs – ni plus ni moins –, il y a des exceptions.

Le savoir-être est en effet un aspect très important de la formation. L'absence de maîtrise des codes sociaux de base – respect des horaires, compréhension des relations de travail, etc. – est souvent un frein à l'embauche. Le plan d'investissement dans les compétences mettra l'accent sur cet aspect.

L'égalité salariale entre les femmes et les hommes exige une mobilisation collective car l'inégalité est un véritable fait de société. J'ai saisi les partenaires sociaux il y a dix jours sur les violences sexistes et sexuelles et le harcèlement au travail, dans le secteur public comme privé. L'arsenal législatif existant suffit. Les difficultés actuelles sont la charge de la preuve et la prévention. J'attends les propositions des partenaires sociaux pour le 15 décembre. Je vais m'investir beaucoup sur ce sujet, car voilà trente ans que les obligations

législatives ne sont pas remplies. A qualification et travail égal, l'écart de rémunération atteint 9% ; compte tenu des différences de carrières, l'écart atteint 20 %, voire 25 %. La loi sur le renforcement du dialogue social en a fait un sujet prioritaire. Les ordonnances portant réforme du code du travail renforcent le rôle des branches dans les négociations sur l'égalité hommes-femmes et exigent l'avis conforme du conseil d'entreprise sur deux sujets : la politique de formation professionnelle et l'égalité entre les hommes et les femmes. Il n'y a pas pléthore de solutions pour parvenir à l'égalité salariale : les augmentations de salaires devront profiter davantage aux femmes qu'aux hommes.

L'expérience de La Réunion est intéressante : nous touchons du doigt justement ce que nous voulons développer. Nous en discuterons avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et Pôle emploi. Je me rendrai en Guadeloupe mi-décembre. Réfléchissons ensemble sur les moyens de susciter la création d'activités dans les territoires d'outre-mer, notamment dans l'économie sociale et solidaire mais aussi dans le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration, secteurs qui recourent à la main d'œuvre extérieure, ce qui est un comble ! Nous veillerons aussi à renforcer les filières de formation dans ces secteurs. Un plan d'action spécifique sera mis en œuvre.

Le problème des jeunes décrocheurs doit être traité avec celui des besoins des entreprises. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences par secteur et par territoire sera une composante majeure de la réforme de la formation professionnelle. Certes, on ne peut prévoir l'avenir mais certains pays parviennent à avoir une vision claire de leurs besoins. Ce sera une priorité du plan d'investissement dans les compétences. Nous accompagnerons la transformation numérique, la transition écologique, les priorités identifiées par les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et prendrons en compte la vision qu'ont les branches de l'avenir des métiers. Nous commençons à bénéficier d'une analyse des *big data* sur les mouvements de personnel, que nous mettrons à la disposition des branches et des collectivités.

À la suite des travaux d'Élisabeth Doineau et Jean-Pierre Godefroy, un rapport a été confié, en septembre, à Aurélien Taché sur la refonte de la politique d'intégration, qui abordera le sujet des mineurs non accompagnés et leur accès à la formation et l'emploi

**M. Alain Milon, président.** – Madame la ministre, merci.

*La réunion est close à 10 h 45.*

**Mercredi 29 novembre 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

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

**M. Alain Milon, président.** – Nous devons examiner ce matin cinq rapports sur avis sur le PLF pour 2018. C'est pourquoi je donne sans tarder la parole à notre collègue

Michel Forissier pour présenter la mission « travail et emploi » et le compte d'affectation spéciale relatif à l'apprentissage.

**M. Michel Forissier. – rapporteur pour avis.** – Nous examinons aujourd'hui le premier budget du quinquennat consacré à l'emploi, au travail et à l'apprentissage.

Au préalable, je voudrais comme les années précédentes souligner l'endettement préoccupant de l'Unédic, qui devrait atteindre 34 milliards d'euros en fin d'année et dépasser 37 milliards fin 2018 à réglementation inchangée, soit une année de ses recettes. Certes, la croissance économique devrait atteindre 1,7 % l'an prochain et le taux de chômage, au sens du Bureau international du travail, se maintenir à 9,5 %, mais ces prévisions relativement optimistes ne régleront aucunement la question de la dette de l'assurance chômage.

Pour commencer à se désendetter, il faudrait que celle-ci dégage un excédent structurel, alors qu'il n'est même pas certain qu'elle puisse résorber son déficit structurel dans les années à venir. Peut-on accepter que l'Unédic verse 405 millions d'euros en 2017 uniquement pour payer les intérêts de sa dette ? Si les taux d'intérêt remontent soudainement, les demandeurs d'emploi risquent d'être les premières victimes d'une baisse des prestations de l'Unédic et le fardeau de sa dette deviendra un épineux sujet politique : la question se posera alors de sa reprise partielle par l'État. Je souhaite donc que le Gouvernement et les partenaires sociaux intègrent véritablement les enjeux liés à la dette lors des négociations sur la prochaine réforme de l'assurance chômage, lancées pour mettre en œuvre les engagements présidentiels.

Venons-en à la présentation de la mission « travail et emploi ». Elle bénéficiera l'an prochain de 15,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit un léger repli par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 (- 91 millions). En revanche, ses autorisations d'engagement (AE) subiront une chute majeure, en recul de 2,7 milliards, pour atteindre 13,7 milliards.

À périmètre constant, la diminution des crédits de la mission est sensible et s'élève à 1,5 milliard en CP, en raison de la compensation par crédits budgétaires de la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (1,4 milliard), qui finançait notamment jusqu'à cette année l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Selon le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022, la diminution des crédits de la mission devrait se poursuivre, avec un plafond de la mission fixé à 12,9 milliards en 2019 et 12,6 milliards en 2020.

Je centrerai mon analyse des programmes 102 et 103 de la mission sur cinq sujets principaux : le plan d'investissement dans les compétences (PIC), les opérateurs de la politique de l'emploi, les contrats aidés, les personnes éloignées de l'emploi et les aides à l'embauche.

En premier lieu, la mission se caractérise par une première traduction timide du plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui constitue pourtant une priorité du programme d'investissement annoncé par le premier ministre le 25 septembre 2017.

Ce plan devrait bénéficier de 14,6 milliards pendant le quinquennat, mais les modalités de son financement n'ont pas été arrêtées. La mission n'y consacra que 1,1 milliard en CP, à travers deux volets. D'une part, 467 millions seront dédiés à la garantie

jeunes, en hausse de 47 millions, étant rappelé que ce dispositif, initié par le précédent gouvernement, a été généralisé sur le territoire depuis le 1er janvier 2017. D'autre part, 225 millions solderont les plans de formation exceptionnels des demandeurs d'emploi mis en œuvre en 2016 et 2017. Autrement dit, l'effort net supplémentaire de l'État dans le cadre du PIC s'élèvera à 428 millions l'an prochain, afin de former des demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et des jeunes décrocheurs. Le plan bénéficiera également de crédits non budgétaires d'origine européenne (36 millions), ainsi que de fonds de concours à hauteur de 250 millions, qui devraient être versés par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

En deuxième lieu, la majorité des opérateurs de la politique de l'emploi voient leurs crédits préservés.

La subvention de Pôle emploi connaîtra une légère baisse de 50 millions pour atteindre 1,45 milliard, mais son directeur général nous a indiqué qu'elle n'empêchera pas l'opérateur public de remplir ses missions. Les missions locales bénéficieront de 206 millions l'an prochain, en hausse d'un million, sans compter la dotation de 149 millions pour l'accompagnement des bénéficiaires de la garantie jeunes.

Le PLF pour 2018 prévoyait initialement une dotation de 10,5 millions aux maisons de l'emploi, soit la moitié de celle versée cette année. Le Gouvernement poursuit un désengagement de l'État initié en 2013 et qui vise à rationaliser le paysage des acteurs de la politique de l'emploi. L'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement des députés Modem majorant leurs crédits de 1,5 million.

Quant à l'Afpa, sa dotation est maintenue à 110 millions d'euros mais sa transformation en établissement public depuis le 1er janvier 2017 ne s'est toujours pas accompagnée d'un modèle de développement ambitieux et crédible, comme l'a souligné son ancien président pour justifier sa démission le 19 octobre dernier. La situation financière de la nouvelle agence demeure très préoccupante, tant au niveau de sa trésorerie, de ses dettes fiscales et sociales que de ses engagements passés contractés auprès de l'État. La directrice générale devrait annoncer prochainement, après une concertation approfondie avec les syndicats et des échanges continus avec ses autorités de tutelle, les grandes lignes du développement de l'agence et de ses deux filiales, qui pourront dès le 1<sup>er</sup> janvier prochain former des demandeurs d'emploi et des salariés.

En troisième lieu, la réforme des contrats aidés, même si elle trouve des justifications économiques solides, manque de pédagogie, d'accompagnement et de vision à long terme.

Vous le savez, le Gouvernement envisage de financer l'an prochain seulement 200 000 contrats aidés dans le secteur non marchand (CUI-CAE). Ils ne concerneront que les collectivités publiques et les associations, avec un taux de prise en charge par l'État plafonné à 50 %, contre 76 % cette année, soit un coût global de 765 millions en CP. S'y ajoute une enveloppe de 523 millions pour honorer les engagements portant sur les emplois d'avenir conclus avant 2017.

Le Gouvernement s'engage à ne signer aucun nouveau contrat aidé dans le secteur marchand (CUI-CIE) en 2018, ni aucun nouveau contrat en emploi d'avenir.

Pour mémoire, le PLF pour 2017 avait prévu de financer 280 000 contrats aidés (200 000 dans le secteur non-marchand, 45 000 dans le secteur marchand et 35 000 emplois d'avenir). Ces objectifs étaient eux-mêmes en net repli par rapport aux 459 000 contrats aidés conclus en 2016.

Compte tenu des enseignements tirés des études économiques, je partage l'ambition du Gouvernement de donner la priorité à la formation professionnelle plutôt qu'aux emplois aidés.

En revanche, la méthode suivie me paraît perfectible sur de nombreux points. Force est de constater qu'elle a parfois été jugée brutale et n'a pas toujours été bien comprise par nos concitoyens. A la décharge du Gouvernement actuel, il convient de rappeler que le précédent exécutif avait donné comme consigne aux préfets de consommer 80 % des crédits dès le premier semestre 2017. C'est pourquoi le Gouvernement a augmenté en urgence cet été de 30 000 à 40 000 le nombre de contrats par rapport à ce qu'avait prévu la LFI pour 2017. Finalement, le volume global de contrats aidés se situera entre 310 000 et 320 000 contrats cette année.

Mais il s'est refusé à fixer des perspectives pluriannuelles sur le volume des contrats aidés et le taux de prise en charge, contrairement aux attentes des anciens bénéficiaires et des structures concernées. En outre, un faible volant de contrats aidés dans le secteur marchand aurait pu être justifié l'an prochain, malgré les signes de reprise de la croissance économique. Enfin, le Gouvernement n'a pas tenté de mesurer les conséquences indirectes de cette réforme sur les autres dispositifs de la mission.

En quatrième lieu, les crédits destinés aux personnes éloignées de l'emploi sont en légère augmentation.

Les dépenses consacrées aux personnes handicapées atteindront 377 millions, en hausse de 4 millions, et financeront notamment 24 000 aides au poste, soit 1 000 supplémentaires. Face aux inquiétudes des responsables des entreprises adaptées, la ministre du travail a annoncé, le 8 novembre à l'Assemblée nationale, qu'elle les rencontrerait prochainement pour réfléchir aux moyens de pérenniser leur « modèle économique », et qu'elle pourrait, le cas échéant, déposer un amendement en ce sens lors de l'examen du budget au Sénat.

S'agissant du soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique, il atteindra 840 millions, en hausse de 30 millions : 71 000 aides au poste seront financées, soit 5 000 de plus que cette année. Le Gouvernement attend beaucoup du rapport qui lui sera remis d'ici la fin d'année par Jean-Marc Borello sur la mobilisation des acteurs de l'insertion autour de solutions innovantes.

Enfin, concernant les jeunes en difficulté, les écoles de la deuxième chance disposeront l'an prochain de 24 millions, comme cette année, tandis que la dotation aux établissements pour l'insertion par l'emploi est maintenue à 55 millions.

En dernier lieu, la mission hérite de dispositifs d'aide à l'embauche coûteux, elle tire les conséquences de l'abrogation des contrats de génération, mais elle lance dans le même temps l'expérimentation des emplois francs.



De fait, la mission consacrera 1,1 milliard à l'aide à l'embauche dans les PME (contre 3,6 milliards en 2017). Elle consiste à verser 500 euros par trimestre pendant deux ans à toute PME qui a embauché entre le 18 janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> juillet 2017 un salarié faiblement rémunéré. De même, une dotation de 10 millions est nécessaire pour l'aide à l'embauche d'un premier salarié dans les TPE. Même si le Gouvernement s'est refusé à prolonger ces dispositifs, il doit respecter les engagements pris par la précédente majorité. En outre, l'efficacité de ces dispositifs est douteuse compte tenu des effets d'aubaine et aucune évaluation indépendante n'a été prévue par la loi alors que les sommes en jeu sont très importantes.

Bien qu'abrogés par l'une des cinq ordonnances « travail » du 22 septembre 2017, les contrats de génération nécessiteront l'année prochaine une dotation de 68 millions pour payer les aides accordées aux entreprises depuis 2015. Je n'ai eu de cesse de dénoncer ces dernières années l'échec des contrats de génération, dont l'intention était louable mais qui ont été pénalisés par des contraintes juridiques trop nombreuses : je ne peux donc qu'approuver leur suppression.

Enfin, sous la pression d'une partie de la majorité présidentielle, le Gouvernement a fait adopter précipitamment à l'Assemblée nationale un amendement visant à expérimenter les emplois francs dès l'an prochain. Prévue entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 décembre 2019, cette expérimentation consistera à verser 5 000 euros par an pendant trois ans à tout employeur qui embauchera en CDI un demandeur d'emploi habitant un quartier prioritaire de la politique de la ville. La prime sera limitée à 2 500 euros par an pendant deux ans pour une embauche en CDD de plus de six mois. Aucune condition d'âge ou de diplôme ne sera exigée, de même qu'aucun secteur d'activité ne sera ciblé. Ce faisant, le Gouvernement entend tirer les enseignements de l'échec de la précédente expérimentation des emplois francs en 2013 et 2014. Je souhaite évidemment, comme chacun d'entre vous, que les pouvoirs publics se mobilisent pour aider les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Mais le coût de l'expérimentation m'apparaît exorbitant, alors même que son efficacité est douteuse en raison là aussi des effets d'aubaine qui ne manqueront pas d'apparaître. Selon le Gouvernement, ce coût pourrait atteindre 458 millions d'euros en AE et 307 millions en CP sur la période 2018-2022. C'est pourquoi je vous présenterai tout à l'heure un amendement pour diviser par deux ces crédits en 2018.

Je voudrais maintenant rapidement rappeler les trois points saillants des autres programmes de la mission.

Tout d'abord, le nombre d'emplois rémunérés par la mission atteindra 9 251 équivalent temps plein travaillé (ETPT) l'an prochain, soit une baisse de 272 ETPT. À périmètre constant, les effectifs poursuivront leur décreue dans les années à venir, pour atteindre 8 785 ETPT en 2020. Le plan de transformation des contrôleurs en inspecteurs du travail continue son déploiement, et il a permis d'augmenter le nombre d'agents chargés de contrôler les entreprises en unité de contrôle.

Ensuite, 7,8 millions d'euros seront consacrés à la formation et au maintien de salaire des défenseurs syndicaux lorsqu'ils exercent leurs fonctions. Instaurés par la loi « croissance et activité » du 6 août 2015, ils auront pour mission d'assister et de représenter les parties devant les conseils de prud'hommes.

Enfin, le Gouvernement prévoit une dotation de 13,7 millions, en hausse de 6 millions, pour assurer la formation des conseillers prud'hommes, compte tenu du renouvellement des 14 512 sièges prévu en décembre prochain.

Je souhaiterais avant de conclure évoquer l'apprentissage à travers le compte d'affectation spéciale (CAS) qui lui est consacré. Ses recettes atteindront 1,63 milliard l'an prochain, soit 59 millions de plus qu'en 2017. Le compte devrait être remanié l'an prochain dans le prolongement du prochain projet de loi réformant l'apprentissage.

Je voudrais à cette occasion faire trois remarques.

La première concerne l'article 19 du PLF et le plafonnement de certaines ressources des chambres consulaires. Même si cet article n'est pas rattaché à notre mission ni au CAS, le Gouvernement doit veiller à ce que la réduction de ces ressources ne porte pas atteinte au bon fonctionnement des centres de formations d'apprentis qui relèvent des chambres consulaires.

La deuxième remarque porte sur les aides aux apprentis. L'aide au recrutement d'un jeune apprenti dans les TPE est maintenue pour un coût de 195 millions, tandis que la prime spéciale de 335 euros versée aux apprentis en 2017 ne sera pas reconduite l'an prochain. Vous le savez, je suis très réservé sur l'utilité des aides financières pour développer l'apprentissage, mais il est clair que les employeurs et les apprentis ont besoin d'un cadre juridique stabilisé.

Ma dernière remarque concerne le rôle des régions dans la future réforme de l'apprentissage. Si je partage l'objectif du Gouvernement de donner plus de place aux branches professionnelles dans l'élaboration des référentiels de formation, il ne faudrait pas que les régions soient écartées du pilotage de l'apprentissage, alors qu'elles ont aujourd'hui un rôle de chef de file reconnu par la loi.

En définitive, compte tenu de mes observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « travail et emploi » sous réserve de l'adoption de mon amendement sur les emplois francs, et un avis favorable à l'adoption du compte d'affectation spéciale relatif à l'apprentissage.

**M. Michel Amiel.** – Si la réforme des contrats aidés a pu paraître brutale aux yeux de certains, je me félicite de constater que nous sommes nombreux désormais à considérer que ces contrats sont de faux emplois pour ainsi dire. Maire pendant de nombreuses années, j'ai souvent reçu des appels du préfet qui m'incitait à conclure des contrats aidés. Sur 450 équivalents temps plein dans ma mairie, je ne comptais que trois contrats aidés. J'ai constaté en effet que le recours à ces contrats s'accompagnait d'importants effets d'aubaine, tandis que les actions de formation et les débouchés manquaient.

C'est pourquoi j'ai des doutes sur l'utilité des emplois francs, même si je partage la volonté du Président de la République de relancer la politique de la ville. Sans sombrer dans le pessimisme, force est de constater que les différentes orientations de la politique de la ville, de gauche comme de droite, ont échoué ces dernières années. J'ai moi-même constaté dans certains quartiers que les dispositifs d'aide étaient repoussés par certains jeunes, qui gagnent parfois jusqu'à cent euros par jour grâce à des trafics en tout genre. Je me réjouis en tout cas de l'avis favorable proposé par le rapporteur pour avis sur la mission.

**M. Alain Milon, président.** – Sous réserve de l'adoption de l'amendement sur les emplois francs !

**M. Yves Daudigny.** – Vous connaissez ma position sur ce budget à travers mon intervention hier lors de l'audition de la ministre du travail. Malgré quelques désaccords, l'analyse du rapporteur est équilibrée et je partage ses observations sur les emplois francs.

Il est paradoxal que les crédits de la mission, à périmètre constant, baissent de 1,5 milliard d'euros alors que le chômage reste encore à un niveau élevé.

Certaines évolutions de crédits sont en trompe-l'œil, je pense notamment aux dispositifs en faveur des travailleurs handicapés.

Enfin, je suis en totale opposition avec la réforme des contrats aidés. L'argument tiré du comportement de l'exécutif précédent est de peu de valeur puisque le Gouvernement a décidé, pour des raisons politiques parfaitement assumées, de réduire l'année prochaine le volume des contrats aidés. Cette réforme met à mal des structures comme la banque alimentaire, dont l'utilité n'est pas à démontrer et qui ne recourt pas à de « faux emplois ».

**M. René-Paul Savary.** – Suite aux échanges que nous avons eus avec la ministre du travail hier, je pense qu'il serait souhaitable de consacrer les 90 millions d'euros en AE économisés par l'amendement du rapporteur à l'expérimentation des emplois francs en zone rurale. La fracture sociale existe entre quartiers, mais aussi entre zones urbaines et zones rurales. Quel est l'avis du rapporteur sur cette proposition, que je ne manquerai pas de présenter en séance publique avec ma collègue Corine Imbert ?

**M. Martin Lévrier.** – Monsieur le rapporteur pour avis, quels sont les avantages d'un pilotage de l'apprentissage par les régions ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Pourquoi doutez-vous de l'efficacité des emplois francs ? J'imagine que les crédits ont été calibrés avec précision. Par ailleurs, je regrette la disparition programmée de la subvention de l'État aux maisons de l'emploi. Je déposerai donc un amendement pour augmenter leurs crédits, car la plupart ont montré leur utilité et je souhaite que les collègues de la commission soutiennent mon initiative.

**M. Dominique Watrin.** – Ce budget traduit la politique de rigueur du Gouvernement, alors que notre pays compte encore six millions de chômeurs. La diminution des crédits s'accompagne d'une timide mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences. Pôle emploi verra sa subvention d'équilibre amputée de 50 millions, tandis que la dotation versée aux maisons de l'emploi sera également réduite. Les missions locales devront accueillir l'an prochain quinze mille jeunes de plus bénéficiant de la garantie jeunes. La baisse de la subvention versée à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) nous inquiète, tout comme la réduction des effectifs de l'inspection du travail. Ce budget traduisant l'orientation libérale du Gouvernement, nous voterons contre l'avis proposé par le rapporteur, et nous ne voterons pas son amendement qui réduit encore les crédits de la mission. La réforme des contrats aidés procure au Gouvernement une économie de l'ordre d'un milliard d'euros. Le milieu associatif s'en trouvera fragilisé. J'aurais souhaité que le Gouvernement mette en place un dispositif concerté et pertinent alternatif aux contrats aidés plutôt que de décider leur suppression pure et simple dans le secteur marchand et leur réduction dans le secteur non-marchand. Le Président de la République, au congrès des

maires, a reconnu une forme de brutalité de la réforme et a annoncé qu'il en serait autrement à l'avenir, mais je ne vois pas la traduction de ces propos dans le budget.

**M. Olivier Henno.** – Si la réforme des contrats aidés a manqué de pédagogie, les positions des groupes politiques ont beaucoup varié ces dernières années sur leur utilité et doivent nous inciter à la prudence.

On parle souvent du millefeuille territorial, mais la multiplication des opérateurs de la politique de l'emploi est tout aussi néfaste pour l'action publique. À travers la réduction de la subvention aux maisons de l'emploi, l'État fait le choix de supprimer un acteur. Mais leur disparition n'est pas certaine : les collectivités territoriales se substitueront peut-être à l'État, comme on l'observe déjà un peu aujourd'hui. Je crois qu'une loi est nécessaire pour déterminer les compétences des différents opérateurs de la politique de l'emploi et éviter l'enchevêtrement de leurs compétences.

Le développement de l'apprentissage ne règlera pas le problème fondamental de la formation professionnelle en France, à savoir que seulement 15% de ses crédits bénéficient aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du RSA. Ce sont ces personnes qui ont pourtant le plus besoin de formation.

**M. Daniel Chasseing.** – Je partage les propositions de notre collègue René-Paul Savary. J'avais d'ailleurs déposé un amendement au PLFSS pour favoriser l'emploi en zone rurale. Comme la ministre du travail, je pense qu'il faut rendre obligatoires les formations pour les bénéficiaires des emplois aidés. Ne négligeons pas cependant le rôle social d'un retour à l'emploi pour les personnes qui ont été longtemps écartées du monde du travail.

Les régions doivent être mieux associées à la politique d'apprentissage et veiller à ce que les formations proposés correspondent aux besoins des entreprises.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** – Pouvez-vous rappeler les quartiers qui seront retenus dans le cadre de l'expérimentation des emplois francs ? Sur quels critères ont-ils été choisis ? Il aurait effectivement été judicieux d'étendre l'expérimentation aux territoires ruraux en difficulté. Pourquoi ne pas prévoir une évaluation de l'expérimentation avant le 31 décembre 2019, afin de ne pas réitérer les erreurs du contrat de génération ?

**M. Philippe Mouiller.** – La diminution à périmètre constant de 1,5 milliard de crédits de la mission interroge sur les choix politiques du Gouvernement. Je déposerai également un amendement pour relever les crédits des maisons de l'emploi. Les collectivités locales vont prendre le relais de l'État pour financer celles qui ont de bons résultats. L'État se désengage ainsi à bon compte de certains dispositifs. S'agissant des aides au poste pour les travailleurs handicapés, il semble que quelques millions d'euros manquent cette année, c'est pourquoi je présenterai là aussi un amendement en séance publique. Enfin, l'Afpa a-t-elle pu réaliser ses projets d'investissements, notamment ses travaux de rénovation des centres ?

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – La brutalité de la réforme des contrats aidés a suscité le désarroi de nombreux bénéficiaires et des structures qui y recouraient.

S'agissant des entreprises adaptées, je note qu'une dégressivité de l'aide est prévue par le Gouvernement, sans doute pour les inciter à diriger les bénéficiaires vers le milieu ordinaire. Or ces salariés rencontrent parfois de graves difficultés et ont besoin d'un accompagnement important. Je serai donc attentive à la mise en œuvre de cette réforme.

J'attends avec intérêt le rapport de Jean-Marc Borello sur l'insertion par l'activité économique : les solutions innovantes devront respecter les règles européennes de concurrence et de transparence en matière de marchés publics.

**Mme Catherine Fournier.** – Les dotations pour le secteur de l'insertion par l'activité économique et les écoles de la deuxième chance sont heureusement préservées, et permettront à certaines personnes de retrouver une utilité sociale.

Les maisons de l'emploi sont légitimes si leurs missions sont complémentaires à celles de Pôle emploi et des missions locales.

Dès lors que les régions ont la compétence en matière de développement économique, elles doivent avoir celle du soutien aux entreprises, qui inclut la formation professionnelle et l'apprentissage. En Haut-de-France, nous avons constaté que l'apprentissage coûtait cher aux TPE et que les employeurs avaient beaucoup de difficulté à se séparer d'un apprenti qui ne correspondait pas à leurs attentes. C'est pourquoi la région s'est substituée à eux, à titre expérimental, pour rompre dans de bonnes conditions le contrat de l'apprenti. Cette expérimentation pourrait utilement être généralisée. En tout état de cause, le rôle des régions en matière d'apprentissage m'apparaît incontournable.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Les maisons de l'emploi ont été l'occasion dans certains territoires de mieux coordonner les acteurs de la politique de l'emploi. Mais aujourd'hui, leur disparition est programmée, ce que je déplore. Les services du ministère du travail devraient venir dans nos territoires examiner l'efficacité des maisons de l'emploi...

Je partage l'appréciation du rapporteur sur la réforme des contrats aidés, j'ajouterai seulement qu'elle répond aussi à des considérations budgétaires, en permettant de faire des économies substantielles.

**Mme Véronique Guillotin.** – Je regrette que chaque nouveau gouvernement supprime les dispositifs mis en place par son prédécesseur au profit de nouveaux dispositifs. Les contrats aidés ne sont pas la panacée, mais ils sont très utiles pour certaines personnes éloignées du marché du travail, qui ne doivent pas être oubliées.

A l'instar du rapporteur, je souhaite que les régions, proches des préoccupations des entreprises, conservent leur rôle de pilotage en matière d'apprentissage. Leurs compétences en matière de formation et de développement économique, via le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, sont complémentaires. Les régions ne doivent pas être cantonnées à la gestion du parc immobilier des lieux de formation, il faut au contraire leur donner plus de compétences, plus d'autonomie pour expérimenter.

Mon groupe va également déposer un amendement pour abonder les crédits des maisons de l'emploi, pour ne pas pénaliser les territoires les plus touchés par le chômage.

**M. Jean Sol.** – Je regrette la disparition brutale des contrats aidés dans la sphère marchande, car les bénéficiaires de contrats aidés dans le secteur non marchand ne s'insèrent pas facilement dans le monde du travail à l'issue de leurs contrats, en raison du manque de formation qualifiante.

Je constate avec satisfaction la hausse de 30 millions des crédits de l'insertion par l'activité économique, mais elle sera insuffisante dans les départements connaissant un fort taux de chômage.

Je ne vois pas raison de limiter les emplois francs aux quartiers prioritaires de la politique de la ville : pourquoi ne pas les expérimenter partout et pour tous ?

Quelles sont les pistes envisagées pour résorber la dette de l'Unédic ?

**M. Alain Milon, président.** – La suppression de l'argent liquide au profit de l'utilisation exclusive des cartes bancaires comme moyen de paiement, déjà en vigueur en Suède, serait un moyen de lutter contre le développement de l'économie souterraine évoqué par notre collègue Michel Amiel.

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – S'agissant de l'apprentissage, je n'ai jamais pensé que son développement suffirait à résoudre tous les problèmes de la formation en France. Je souhaite en revanche que cette formation en alternance soit ouverte à tous les diplômés, sans condition d'âge.

À la suite de l'ouverture de la concertation sur la réforme de l'apprentissage, des rumeurs ont circulé sur le remplacement des régions par les branches professionnelles pour assurer le pilotage de cette politique de formation. Or toutes les branches ne fonctionnent pas correctement. À mes yeux, il incombe à la collectivité publique, dirigée par des élus du peuple, de piloter l'apprentissage, tout en donnant plus de poids aux branches pour élaborer les référentiels de formation, car l'on ne saurait revenir à la vision patronale de la formation du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Lorsque j'avais présenté mon rapport sur le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 10 novembre 2016 transformant l'Afpa en établissement public, j'avais souligné que ce changement de statut ne suffirait pas à assurer son développement pérenne. Une partie de ses salariés n'ont pas encore pris pleinement conscience des défis que doit relever l'Agence, confrontée à la concurrence des acteurs privés du marché de la formation. Au-delà de la question de l'investissement, c'est surtout la capacité pour l'Agence de rendre opérationnelles ses deux filiales de formation qui importe. La directrice générale que nous avons rencontrée, esseulée depuis la démission du président, devrait présenter en janvier prochain le nouveau modèle de développement de l'Afpa.

Si certaines maisons de l'emploi sont efficaces, d'autres peinent à trouver leur utilité et peuvent parfois entraver l'action de Pôle emploi. Les maisons de l'emploi sont un cas d'école : les parlementaires rechignent à réduire les subventions publiques versées à des opérateurs peu efficaces, surtout s'ils ont participé localement à leur création, alors même qu'ils veulent réduire la dette publique. Je considère qu'il incombe à Pôle emploi d'assurer la coordination entre les acteurs de la politique de l'emploi, sans interdire bien entendu des aménagements pour prendre en compte les spécificités locales. C'est cette arborescence qu'il nous faut défendre et éviter la dispersion des efforts et des crédits. Il faut donc examiner les performances des maisons de l'emploi au cas par cas à partir d'un cahier des charges, soutenir par des crédits de l'Etat celles qui sont efficaces, et autoriser les collectivités territoriales volontaires à leur verser des subventions.

Beaucoup de contrats aidés s'apparentent à une mise sous perfusion de leurs bénéficiaires. Je regrette que chaque nouveau Gouvernement souhaite créer un dispositif

d'aide à l'emploi, sans évaluation préalable et sans démontrer son efficacité. Je partage néanmoins la volonté du Gouvernement de mettre la priorité sur le préventif -le renforcement de la formation continue-, plutôt que sur les mesures correctrices comme les contrats aidés, qui restent utiles dans certaines situations mais doivent être utilisés avec discernement.

La ministre du travail nous a indiqué hier que l'expérimentation des emplois francs devrait concerner certains quartiers prioritaires de la politique de la ville situés en région parisienne, à Lille et Marseille. Mais nous ne disposons pas de l'évaluation du nombre de bénéficiaires en CDD et en CDI. Le dispositif proposé ressemble à une nouvelle catégorie de contrats aidés spécifiques aux quartiers en difficulté. L'amendement ne condamne pas l'organisation de l'expérimentation, il permet au Gouvernement de faire une économie substantielle. Il reste libre d'étendre par voie réglementaire cette expérimentation aux zones rurales, mais comme j'ai des doutes sur l'efficacité même des emplois francs, je ne souhaite pas prendre l'initiative de les étendre aux zones rurales. Ce n'est pas notre commission qui est chargée de donner des avis sur les amendements portant sur le PLF, mais il pourrait être utile d'interroger en séance publique la ministre sur le champ d'application de l'expérimentation.

Concernant les entreprises adaptées, la ministre du travail a confirmé hier devant notre commission son ambition de clarifier leur financement par un amendement qui sera examiné lundi prochain en séance publique dans notre assemblée. Vous pourrez donc l'interroger sur les crédits dédiés aux travailleurs handicapés.

**M. Alain Milon, président.** – Nous passons maintenant à la présentation de l'amendement n° II-270 du rapporteur pour avis sur les emplois francs.

**M. Michel Forissier.** – L'amendement que je vous propose vise à diviser par deux les crédits de l'expérimentation des emplois francs, afin de les ramener à 90 millions en autorisations d'engagement et 5,8 millions en crédits de paiement.

Trois raisons justifient cet amendement. La première est le coût excessif du dispositif proposé par le Gouvernement : quasiment un demi-milliard d'euros en AE pour une expérimentation d'un an et demi. À titre de comparaison, l'expérimentation « zéro chômage de longue durée », qui durera cinq ans, coûtera seulement 18 millions d'euros en 2018.

La deuxième raison est que j'ai des doutes sérieux sur l'efficacité des emplois francs. Le Gouvernement, échaudé par l'échec de l'expérimentation en 2013 et 2014, a refusé de prévoir des critères d'âge ou de diplôme pour verser l'aide, et il n'a pas ciblé de secteurs d'activité prioritaires. En agissant ainsi, le risque est grand de faire apparaître des effets d'aubaine. Or je vous rappelle que c'est ce risque qui a justifié la suppression par le Gouvernement des emplois aidés dans le secteur marchand ! Il n'est pas raisonnable de dépenser un demi-milliard pour soutenir des embauches qui auraient eu lieu de toute façon dans la majorité des cas sans la création des emplois francs.

La troisième raison de cet amendement, c'est l'absence d'information sur des paramètres décisifs de l'expérimentation, comme le nombre prévisionnel d'embauches en CDI et en CDD. On a l'impression d'un dispositif conçu tardivement, dans la précipitation, qui ne permet pas au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause.

Au final, l'amendement que je vous propose ne supprime pas l'expérimentation, mais il vise à encadrer strictement l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée. Le Gouvernement restera en tout état de cause libre de fixer par voie réglementaires les

paramètres de l'expérimentation (choix des quartiers, montant et durée de l'aide), tout en respectant l'enveloppe fixée par le Parlement. Nous souhaitons tous nous mobiliser pour défendre les quartiers prioritaires de la politique de la ville, mais dans le contexte budgétaire actuel, nous devons agir avec prudence et responsabilité quand il s'agit des deniers publics, sans créer de faux espoirs chez nos concitoyens.

**M. René-Paul Savary.** – Le coût de l'expérimentation évoqué dans l'amendement du rapporteur pour avis ne me semble pas cohérent avec celui de 64 millions d'euros mentionné dans l'amendement adopté à l'Assemblée nationale. En outre, dès lors que l'on accepte le principe des emplois francs, pourquoi ne pas d'emblée les étendre aux zones rurales ?

**M. Michel Amiel.** – À combien s'élèvera le coût de l'expérimentation des emplois francs si votre amendement est adopté ?

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – Un amendement présenté par notre collègue Monique Iborra et plusieurs membres de la République en marche et instituant l'expérimentation des emplois francs pour un coût de 64 millions a effectivement été adopté en commission des affaires sociales. Mais il a ensuite été retiré en séance publique à la demande du Gouvernement, dont deux amendements sur ce sujet ont été adoptés. C'est pour cette raison que je disais que ce dispositif avait été préparé dans la précipitation. Je vous rappelle que le Gouvernement devra remettre en septembre 2019 un rapport au Parlement sur le bilan de l'expérimentation avant son éventuelle généralisation.

*La commission adopte l'amendement n° II-270.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi », sous réserve de l'adoption de l'amendement portant sur les emplois francs, et un avis favorable sur le compte d'affectation spéciale « financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » du projet de loi de finances pour 2018.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » - Compte d'affectation spéciale « pensions » - Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – La parole est à René-Paul Savary, rapporteur pour avis pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

**M. René-Paul Savary.** – Nous en venons, avec ce rapport sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et la mission « Régimes sociaux et de retraite » à l'examen des crédits du budget de l'État finançant une partie des dépenses de l'assurance vieillesse. Je remercie notre Président qui a proposé cette année d'élargir le périmètre de cet avis budgétaire au Cas « Pensions » alors que nous n'examinions les années passées que les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Cela nous permet désormais de disposer d'une vision plus consolidée des dépenses des régimes de base de l'assurance vieillesse.



Vous avez, mes chers collègues, à votre disposition un schéma, qui figurera dans le rapport écrit, représentant la complexité de notre système de retraite face à la diversité des statuts des cotisants. Vous le notez, les travailleurs indépendants relèvent jusqu'à sa suppression définitive en 2020 du RSI pour la retraite de base mais aussi du régime complémentaire des indépendants. Les professionnels libéraux relèvent pour la base et leur complémentaire de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CnavPL). Les exploitants agricoles relèvent de la MSA pour leur retraite de base et d'un régime complémentaire obligatoire spécifique (RCO) financé en partie par la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Les salariés agricoles sont affiliés également à la MSA pour leur régime de base et aux régimes de retraite complémentaire des salariés du privé Agirc-Arrco. Les salariés du privé relèvent de la Cnav pour leur retraite de base et également de l'Agirc-Arrco. Si les contractuels de la fonction publique cotisent également à la Cnav pour leur retraite de base, ils sont affiliés à l'Ircantec pour leur retraite complémentaire.

S'agissant des fonctionnaires titulaires des trois fonctions publiques, des ouvriers de l'État ou des salariés d'entreprises ou d'institutions publiques relevant de régimes spéciaux, ils sont assurés à des régimes dits « complets » c'est-à-dire qui ne distinguent pas la base de la part complémentaire et versent une pension unique. Les fonctionnaires civils et militaires de l'État relèvent du service des retraites de l'État dont les dépenses sont retracées dans le Cas « Pensions » comme le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État. Les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont assurés auprès de la CNRACL. Il existe enfin plus d'une quinzaine de régimes spéciaux dont l'équilibre financier est assuré par une subvention d'équilibre. La mission « *Régimes sociaux et de retraite* » concerne les subventions du budget de l'État versées à onze régimes spéciaux, dont la plupart sont en voie d'extinction.

Prendre en compte la complexité du système des retraites me paraît essentiel à la veille du projet de réforme systémique annoncé qui pourrait conduire à interroger l'architecture de ce système.

Chaque année, lors de l'examen du PLFSS, nous votons les objectifs de dépenses des seuls régimes de base de l'assurance vieillesse, qui correspondent d'une part, aux régimes de base des travailleurs du secteur privé et d'autre part, aux régimes de retraite « complets » de la fonction publique et des autres régimes spéciaux. En 2018, elles s'élèveront à 236,4 milliards d'euros dont 232,3 milliards de prestations.

La différence correspond aux frais de gestion nécessaires à la liquidation de ces prestations. On estime que ces frais de gestion atteignent un montant total de 5 à 6 milliards d'euros pour l'ensemble des 310 milliards de prestations de base et complémentaires versées par la branche vieillesse de la sécurité sociale.

Les objectifs de dépenses de la branche vieillesse dans le PLFSS ne prennent donc pas en compte les dépenses des régimes complémentaires, qui représentent tout de même plus de 85 milliards d'euros. Je souscris à ce titre à l'idée, évoquée la semaine dernière par notre Président lors de la CMP sur le PLFSS, d'élargir le champ des LFSS à ces dépenses ainsi qu'à celles des hôpitaux et de l'assurance chômage au sein d'un texte de financement consolidé de la protection sociale. Ce n'est pourtant pas la piste qui a été évoquée devant notre assemblée par le ministre des comptes publics.

Parmi les dépenses des régimes de base, les régimes de la fonction publique pèsent pour 80 milliards d'euros. Le CAS « *Pensions* » retrace les dépenses de retraite des

fonctionnaires de l'État uniquement (58,4 milliards en 2018). Les dépenses de la CNRACL (22 milliards) pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers font partie des dépenses des régimes de base au même titre que la MSA par exemple. Les contractuels de la fonction publique, comme les élus locaux, relèvent du régime général pour la retraite de base et de l'Ircantec pour la retraite complémentaire.

S'agissant des régimes spéciaux, la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » concerne 11 régimes spéciaux parmi lesquels quatre sont significatifs : le régime de la SNCF, le régime des mines, le régime des marins et celui de la RATP. Ils représentent environ 9 milliards d'euros de prestations sur les 15 milliards d'euros de dépenses de l'ensemble des régimes spéciaux.

Vous le constatez donc, les régimes de retraite couverts par le CAS « *Pensions* » et la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » concernent une part significative des dépenses des régimes de base. L'intervention de l'État dans ces deux missions budgétaires relève de deux logiques différentes : une contribution d'équilibre en tant qu'employeur dans le cadre du CAS « *Pensions* » ; une subvention d'équilibre pour les régimes spéciaux couverts par la mission « *Régimes sociaux et de retraite* ».

Le CAS « *Pensions* » regroupe trois programmes :

- le programme 741, qui retrace les dépenses des pensions de retraite ainsi que des allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Il présente pour 2018 un montant de 54,7 milliards d'euros de crédits soit près de 95 % des dépenses du CAS. Ces dépenses sont financées en 2018 à hauteur de 6,8 milliards d'euros par les cotisations salariales des fonctionnaires, dont les taux convergent avec ceux des salariés du privé depuis la réforme des retraites de 2010.

Le montant de la contribution d'équilibre employeur de l'État et des cotisations patronales des autres employeurs (établissements publics, Orange, La Poste...) s'élève pour sa part à près de 47 milliards d'euros. La création de la contribution employeur en 2003 a constitué un progrès de transparence sur les conditions de partage de l'effort contributif entre les employeurs publics et leurs agents qui demeure toutefois insuffisant. Dans le cas du régime de retraite des fonctionnaires de l'État, cette contribution employeur couvre à la fois la part employeur de la cotisation retraite des fonctionnaires mais elle permet également d'équilibrer le régime en compensant son déséquilibre démographique<sup>1</sup> et en finançant les prestations de retraite non couvertes par le seul effort contributif.

C'est ce qui explique que les taux de cette contribution au sein du régime de retraite de l'État demeurent très éloignés des taux employeurs (base et complémentaire) dans le privé, assis sur la masse salariale : 74,3 % pour les fonctionnaires civils et 126 % pour les militaires contre 16,3 % pour les employeurs privés.

La contribution d'équilibre employeur joue donc bien le rôle de subvention du régime de retraite des fonctionnaires de l'État mais dans une proportion qu'il est aujourd'hui impossible de mesurer, j'y reviendrai ;

---

<sup>1</sup> Le ratio démographique (nombre de cotisants/nombre de retraité) est de 1,3 au sein du régime général est inférieur à 1 pour les régimes de fonctionnaires et ouvriers de l'État.

- le programme 742, concerne le Fonds spécial des ouvriers des établissements de l'État (FSPOEIE) créé en 1928 qui verse un montant de 1,9 milliards d'euros de prestations en 2018 (soit 2,5 % des dépenses du CAS).

La contribution employeur de l'État pour ce programme, assise sur la masse salariale au taux de 34,6 %, n'atteint qu'un montant de 282 millions en 2018 nécessitant une subvention d'équilibre *ad hoc* de 1,4 milliard ;

- enfin, le programme 743 regroupe les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG) ainsi que les pensions ou rentes de régimes de retraite dont l'État est redevable, notamment au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation. Ces dépenses, par nature exclusivement financées par la solidarité nationale, atteignent en 2018 un montant de 1,9 milliard.

De son côté, la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » retrace les subventions d'équilibre que l'État verse aux 11 régimes spéciaux concernés ainsi qu'au régime complémentaire des exploitants agricoles. Le montant des crédits de cette mission atteint 6,33 milliards en 2018 soit une hausse de 1,3 % par rapport à 2017, après quatre années consécutives de baisse. Elle résulte de la progression des dépenses dans les régimes de la SNCF et de la RATP.

Trois programmes composent la mission :

- le programme 198, relatif aux régimes sociaux et de retraite des transports, affiche une dépense de 4,1 milliards d'euros. Il comprend les subventions versées aux régimes de la SNCF (3,3 milliards, + 0,9 % par rapport à 2017) et de la RATP (700 millions, + 4,22 %) ainsi qu'à un ensemble de petits régimes en voie d'extinction comme les régimes des chemins de fer secondaires pour un montant cumulé de 127 millions (- 10 %) ;

- le programme 197 concerne le régime de retraite et de sécurité sociale des marins qui comprend la subvention d'équilibre versée par l'État à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim) pour un montant de 824 millions en 2018 (en recul de 0,45 % par rapport à 2017) ;

- enfin le programme 195, relatif aux régimes de retraite des mines, de la Seita et divers réunit les crédits consacrés à des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradés pour un montant de 1,4 milliard (- 3 %). La principale dépense concerne le versement, au fonds spécial de retraite de la caisse des mineurs d'une subvention d'équilibre de 1,2 milliard.

Depuis 2017, ce programme budgétaire retrace également la subvention versée par l'État au régime de retraite complémentaire des exploitants agricoles (RCO) pour un montant de 55 millions. À cette subvention, accordée à l'automne 2016, s'ajoute désormais l'affectation au RCO du produit de la taxe sur les farines, que notre commission souhaitait supprimer dans le PLFSS. Ces mesures de soutien au RCO ont eu pour contrepartie une augmentation de la cotisation des exploitants agricoles.

Je m'étonne au passage de l'imputation comptable qui a été choisie l'an dernier pour la subvention de l'État au RCO tant l'objet de ce programme budgétaire concerne non seulement des régimes de base mais qui plus est des régimes « fermés ».

La grande diversité des régimes couverts par ces deux seules missions budgétaires laisse entrevoir l'immense difficulté que la réforme des retraites annoncée aura à faire converger l'ensemble des régimes de retraite vers des règles identiques. Le principal enjeu de la réforme sera prioritairement d'améliorer la transparence du système de retraite qui alimente actuellement le sentiment de manque d'équité entre les Français face à la retraite.

Il demeure encore des différences comme en atteste l'entrée en vigueur, seulement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, de la réforme de 2010 portant sur le report de l'âge minimum légal dans les régimes de la RATP et de la SNCF. Il s'agit là pourtant d'une exception, qui justifie que notre commission assortisse de réserves son vote des crédits de la mission « *Régimes sociaux* » depuis plusieurs années. Je vous invite d'ailleurs à renouveler ces réserves dans l'avis que nous rendrons.

Le comité de suivi des retraites a montré combien en matière d'âge de départ à la retraite et de taux de remplacement, les écarts entre les régimes du privé et du public n'étaient pas significatifs.

Un point demeure toutefois obscur : la forte diversité des règles empêche aujourd'hui de comparer les efforts contributifs entre les régimes pour atteindre un même taux de remplacement. C'est tout l'enjeu du calcul nécessaire du taux de rendement pour chaque régime de retraite c'est-à-dire du rapport entre le montant total des cotisations salariales versées et le montant de la pension servie à la retraite. Cet indicateur sera au cœur de la réforme à venir.

En effet, si un « *un euro cotisé* » doit rapporter la même chose quel que soit le statut du cotisant ou le régime dans lequel il l'a versé, cela signifie qu'il ne peut subsister de différence dans le niveau de la participation employeur sauf à reconnaître des spécificités selon les métiers ou les fonctions. Ce sera nécessairement le cas pour les militaires par exemple. Mais quid des autres catégories de fonctionnaires ?

La logique de la réforme proposée par le Président de la République nécessitera de rendre transparent le coût de l'ensemble des dispositifs de solidarité, c'est-à-dire de tout ce qui ne relève pas de la seule logique contributive pour laquelle les assiettes et les taux de cotisation, salarial comme employeur, se devront d'être harmonisés.

La réforme impliquera donc en réalité de réinterroger tout notre système de retraite : quels dispositifs de solidarité souhaitons-nous conserver parmi les droits familiaux à la retraite, les pensions de réversion, le minimum vieillesse, la prise en charge des périodes d'inactivité ? Et si on les conserve, comment les valorise-t-on en termes de points ou d'euros alimentant les futurs comptes notionnels ? C'est le défi qui nous attend en tant que législateur au cours de l'année 2018 : appréhender la complexité actuelle du système de retraite et décider ce qu'il convient de conserver ou de faire évoluer.

En attendant, je vous propose de donner un avis favorable sur les crédits du CAS « *Pensions* » et de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* », assorti des réserves évoquées.

**M. Dominique Watrin.** – Mon propos se concentrera sur les crédits de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » dont l'objet est tout de même, je le rappelle, de pallier le déséquilibre démographique important de certains régimes spéciaux dont un nombre significatif est en voie d'extinction. Je note que les crédits de la mission sont stables entre

2017 et 2018 et que ces régimes ont réalisés d'importants efforts d'économie de gestion de l'ordre de - 15 % en 4 ans. D'un point de vue général, je suis inquiet quant à la philosophie qui sous-tend à la fois le propos de notre rapporteur et le projet de réforme systémique évoqué par le Président de la République. Dans une interview donnée à la presse à la fin de l'été, ce dernier a annoncé une sorte de « deal » aux cheminots consistant à supprimer leur régime spécial de retraite en échange de la reprise par l'État de la dette ferroviaire. Il est pourtant clair que la dette de la SNCF s'explique par les investissements du groupe, dans le TGV par exemple, et ne doit donc pas être supportée par les salariés ! Quelle que soit l'évolution future du système de retraite, je rappelle que le déséquilibre du régime des cheminots est d'abord et avant tout du à la baisse de leur nombre : ils étaient 1,5 million en 1945 contre 150 000 aujourd'hui.

Je suis également en désaccord avec le propos du rapporteur qui consiste à analyser les crédits de cette mission dans le cadre de la future réforme. Cette dernière est porteuse d'un changement fondamental dans notre système de solidarité en faisant passer le système de retraite actuel d'un système à prestations définies, à un système à cotisations définies. C'est une idée ancienne portée par le Medef notamment qui refuse de voir augmenter les cotisations d'assurance vieillesse. Mais pour les salariés, le changement sera considérable : les pensions pourront devenir la variable d'ajustement du financement de la sécurité sociale. Notre groupe s'y opposera et votera également contre le rapport qui vient de nous être présenté.

**M. Olivier Henno.** – Je reviens sur le bilan des réformes successives des retraites en particulier celles qui ont eu pour conséquence de reporter l'âge de départ à la retraite. Malgré ces réformes qui ont décalé de seulement 24 mois l'âge moyen de départ à la retraite, je constate que la France est encore l'un des pays où cet âge moyen est le plus faible. Il serait inférieur en moyenne de deux ans par rapport aux autres pays de l'Union européenne. Il n'est pas rare de voir encore dans les entreprises certains salariés partir à 58 ou 59 ans à la retraite. Je crains donc que la réalité soit éloignée des chiffres qui ont été évoqués sur les âges de départs à la retraite.

**M. René-Paul Savary.** – Il est clair que nous ne partageons pas la même philosophie sur les retraites avec notre collègue Dominique Watrin. La réforme entend effectivement mettre en place un régime universel de retraite, ce qui ne signifie pas un régime unique. Mais comment accepter que la réforme décidée en 2010 de reporter l'âge minimum légal de départ à la retraite commence simplement à s'appliquer dans les régimes de la SNCF et de la RATP alors même qu'ils bénéficient de conditions de départ beaucoup plus avantageuses ? D'autre part, l'analyse des équilibres financiers des régimes de retraite des fonctionnaires fait apparaître des écarts importants entre les contributions employeurs des collectivités publiques et les taux de cotisations patronales de l'assurance vieillesse de base et complémentaire. C'est un fait marquant qui doit nous interpeller. J'ignore encore quel sera le degré d'universalité du système après la réforme mais il me paraît souhaitable et logique que les régimes spéciaux s'adaptent.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je souhaiterais avoir des explications sur la différence entre les taux de contribution employeurs dans le public et les taux de cotisation patronales dans le secteur privé.

**M. René-Paul Savary.** – Comme je l'ai indiqué dans mon exposé, la contribution employeur pour les fonctionnaires de l'État intègre à la fois la part patronale de l'État-employeur et aussi une dimension de compensation démographique. Le régime de

retraite des fonctionnaires affiche un ratio démographique inférieur à 1, c'est-à-dire beaucoup plus dégradé que celui du régime général qui s'élève à 1,3.

Un dernier mot pour répondre à notre collègue Olivier Henno. L'âge moyen de départ à la retraite, y compris dans la fonction publique civile sédentaire, est environ de 61,9 ans. Cet âge a été repoussé de plus de deux ans grâce à la réforme de 2010.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions » du projet de loi de finances pour 2018, assorti toutefois d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Nassimah Dindar, rapporteur pour avis.** – J'ai le plaisir et l'honneur de vous présenter, pour la première fois cette année, mes observations sur le budget alloué aux outre-mer dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2018.

Permettez-moi tout d'abord de vous dire, à titre liminaire, ma satisfaction de voir la situation économique, sociale et humaine des outre-mer devenir peu à peu plus présente dans le débat public. Notre commission elle-même a d'ailleurs eu l'occasion de se mobiliser sur le sujet au cours des deux dernières sessions parlementaires, en conduisant une mission d'information sur la santé des populations de l'Océan Indien mais également en se saisissant pour avis de la loi sur l'égalité réelle outre-mer (loi Erom). Quoi que l'on puisse penser de la portée concrète de ce texte, l'attention portée aux réalités de ces territoires ne pourra que contribuer à changer les choses. Alors que cette année parlementaire sera jalonnée d'étapes importantes (adoption de la stratégie nationale de santé et de sa déclinaison ultramarine en décembre, tenue des Assises de l'outre-mer au printemps prochain), je fais en tout état de cause le vœu que notre commission ne relâche pas ses efforts sur cette question.

Car les défis restent immenses ; nous avons tous pu nous en rendre compte à l'occasion des tristes événements qui ont secoué cette année la Guyane, avec le mouvement social de mars dernier, et les îles de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, touchées par le passage de l'ouragan Irma. Je ne citerai, à titre d'illustration, que quelques chiffres qui me paraissent rendre compte de manière particulièrement parlante de la situation difficile, parfois même critique, des outre-mer sur l'ensemble des sujets qui intéressent notre commission.

Sur le plan sanitaire tout d'abord, les derniers chiffres communiqués sur la mortalité infantile continuent de susciter l'inquiétude : alors qu'elle n'est que de 3,5 pour mille naissances en France hexagonale, elle atteint 6,6 % à La Réunion, 8,3 % en Guadeloupe, et jusqu'à 8,8 % en Guyane. La situation sanitaire est particulièrement critique à Mayotte, où le centre hospitalier exsangué doit faire face à un afflux constant de patients en provenance des Comores, dans le cadre d'un système de santé non payant.

Sur le front de l'emploi, les taux de chômage se maintiennent à des niveaux très élevés ; les outre-mer cumulent sur ce point le triste record du département et du territoire les plus touchés par le chômage, avec 27 % à Mayotte en 2016 et 33 % à Saint-Martin en 2013. Le chômage des jeunes, en particulier, culmine à des niveaux insoutenables, avec près de 45 à 50 % de jeunes concernés dans la plupart des outre-mer – soit la moitié d'une génération.

Cette situation s'explique en large partie par la petitesse du marché de l'emploi ultramarin, du fait de l'exiguïté de ces territoires. Par ailleurs, alors que le PIB par habitant était en moyenne de 32 307 euros sur l'ensemble du territoire français en 2014, il n'était que de 8 103 euros en Guadeloupe, et de 1 936 euros à Mayotte.

Sur le logement enfin, la situation demeure très préoccupante s'agissant de l'habitat insalubre et indigne, avec plus de 150 000 personnes (officiellement) concernées. Les besoins restent par ailleurs immenses en matière de logement social, alors que 80 % de la population ultramarine y est éligible. Selon la DGOM, il serait ainsi nécessaire, pour répondre aux besoins, de disposer d'ici à 2030 de 50 000 logements supplémentaires en Guadeloupe, dont au moins 25 000 logements sociaux.

Il faut ajouter à ces difficultés structurelles la particulière instabilité de la législation applicable en outre-mer, s'agissant notamment des politiques de soutien aux entreprises, ainsi que les inquiétudes liées à l'application effective des engagements pris par les gouvernements successifs qui, trop souvent, se révèlent être de simples effets d'annonce. Dans ce contexte, on ne peut que comprendre que certains des interlocuteurs que j'ai rencontrés aient qualifié les territoires d'outre-mer de véritables « poudrières ».

Pour autant, je souhaite insister sur la nécessité de changer de regard sur nos territoires ultramarins. A bien des égards, ceux-ci pourraient en effet constituer un formidable terrain d'expérimentation pour les défis que rencontreront demain d'autres territoires français : l'exiguïté et l'éloignement de ces territoires leur impose en effet l'obligation d'innover. Et bien souvent, ce qui nous est présenté comme des « spécificités » ultramarines n'est en réalité qu'une version plus concentrée, si je puis dire, des réalités traversées par d'autres territoires ou départements français. Lorsque nous parlons, en France métropolitaine, des problèmes rencontrés dans les banlieues, je ne peux m'empêcher de penser au territoire réunionnais qui, par certains aspects, a toutes les caractéristiques d'une grande banlieue.

La Guadeloupe et la Martinique, dont la population vieillit très rapidement dans un contexte de délitement progressif des solidarités familiales, pourraient ainsi être envisagées comme le laboratoire de la prise en charge des personnes âgées, défi auquel la majorité des départements français feront également face demain. D'une façon plus générale, en matière sanitaire, la nécessité de compenser l'éloignement pourrait être à l'origine de grandes avancées en matière de télémédecine ou de développement des coopérations interprofessionnelles.

Ces précisions contextuelles étant faites, j'en viens à la présentation proprement dite des crédits consacrés à la mission.

J'observe tout d'abord avec satisfaction que cette mission fait partie de celles que l'on peut considérer comme préservées dans le cadre contraint des finances publiques. Ses crédits sont en effet stabilisés au-dessus de 2 milliards d'euros, ce qui, en ce début de quinquennat, me paraît constituer une mesure au moins symboliquement positive. À périmètre constant, le budget de la mission serait même en légère hausse par rapport à 2017 (+ 3,7 %).

La mission prendra cependant sa part de l'effort de redressement des comptes publics : le triennal 2018-2020 prévoit une baisse de crédits de l'ordre de 2 % en volume sur les trois prochaines années. Il me paraît toutefois difficile de s'engager définitivement sur une telle évolution, avant même de disposer des éléments de constats et de propositions auxquels

les Assises de l'outre-mer ne manqueront pas d'aboutir. À cet égard, il me semble que le présent budget ne pourra constituer qu'un budget de transition.

Ces constats d'ordre général doivent être nuancés sous deux aspects.

Je rappelle, en premier lieu, que la mission « Outre-mer » est bien loin de retracer l'ensemble des crédits consacrés aux territoires ultramarins. Ceux-ci bénéficient en effet par ailleurs de crédits transversaux portés par 88 programmes relevant de 29 missions. La majeure partie des crédits concourant à l'action sanitaire et sociale de l'État dans les outre-mer est ainsi portée par d'autres missions que celle que nous examinons aujourd'hui.

Au total, si l'on prend en compte à la fois les crédits retracés par la présente mission, ces crédits transversaux ainsi que les dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins, l'effort total de l'État en outre-mer atteindra 21,2 milliards en 2018 – soit plus de dix fois les montants sur lesquels nous nous prononçons aujourd'hui. Comme mes prédécesseurs, je ne peux que souligner que cette architecture budgétaire rend particulièrement malaisée l'évaluation et le contrôle, dans le cadre du débat parlementaire, des moyens dévolus à l'outre-mer.

Cette même architecture explique d'ailleurs la quasi-absence de traduction financière, dans le cadre de cette mission, des engagements récemment pris par le Gouvernement à Mayotte et en Guyane, ce qui a légitimement pu susciter une certaine confusion auprès des acteurs que j'ai auditionnés.

À cela s'ajoute un réel problème de lisibilité des réformes ayant un effet majeur sur les crédits de la mission – je pense notamment aux mesures successives d'ajustement des exonérations de cotisations sociales. Celles-ci sont en effet faites, selon les années, ou bien dans le cadre du PLF, ou bien dans celui du PLFSS, c'est-à-dire de manière non concomitante à l'examen de cette mission. Elles peuvent en outre intervenir dans le périmètre de dispositifs non spécifiques aux outre-mer, comme le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui prévoit des taux majorés pour les entreprises ultramarines. Enfin, les gouvernements successifs semblent hésiter entre la formule de l'exonération fiscale ou sociale et celle du crédit d'impôt, ce qui n'est bien entendu pas sans effet sur les entreprises. Si je comprends que ces choix peuvent être justifiés, je note qu'ils rendent particulièrement complexe le suivi des mesures touchant aux outre-mer.

Dans le budget qui fait l'objet de nos travaux de ce jour, trois sujets entrent plus particulièrement dans le champ de compétence de notre commission.

Plus de la moitié des dépenses de la mission (soit 1,08 milliard d'euros) est consacrée à la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthelémy. Cette politique d'exonération vise à la fois à améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines, par une compensation des difficultés structurelles notamment liées à leur position géographique, et à encourager la création d'emplois par la réduction du coût du travail.

Elle a fait l'objet de mesures de rationalisation successives au cours des dernières années, visant notamment à recentrer ces exonérations sur les bas salaires. Les crédits associés atteignent en conséquence un niveau historiquement bas, en baisse de 36 % en 2018 par rapport à l'année 2014.



Cette trajectoire descendante des crédits associés au principal dispositif de soutien à l'emploi ultramarin suscite légitimement l'inquiétude des acteurs économiques, qui plus est dans le contexte de la transformation du CICE et du « réexamen » programmé des exonérations sociales ultramarines à l'automne prochain – à quoi s'ajoute en outre le reflux des contrats aidés, qui concerne également les outre-mer. Nous devons nous montrer particulièrement attentifs, lors de l'examen des prochains budgets de l'État et de la sécurité sociale, à ce que le dispositif qui sera mis en place soit fondé sur une véritable évaluation de la situation actuelle, et assure une réduction du coût du travail au moins équivalente à celle existant aujourd'hui.

S'agissant du service militaire adapté (SMA), l'objectif de 6 000 volontaires annuels, prévu de longue date et repoussé à plusieurs reprises, a été atteint en 2017. Les crédits associés seront en conséquence stabilisés ; il s'agit là encore d'un budget de transition dans l'attente d'un nouveau plan « SMA 2025 ».

Je vous rappelle que le SMA est un organisme de formation offrant aux jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire ou en grande difficulté, la possibilité de bénéficier d'une formation comportant à la fois un volet professionnel et de remise à niveau scolaire, et une dimension citoyenne et comportementale. Je souligne qu'il s'agit là de l'un des rares dispositifs ultramarins ayant inspiré une politique hexagonale, avec la mise en place de l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV). Cela montre que les outre-mer peuvent bel et bien constituer un laboratoire pour les politiques hexagonales, à la condition que l'on s'en donne les moyens.

S'agissant enfin du domaine sanitaire et social, les budgets prévus dans le cadre de la présente mission sont limités. En réalité, la plupart des dispositifs sanitaires sont financés ou dans le cadre de la sécurité sociale ou au travers de financements versés aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences. L'article 17 du présent projet de loi prévoit ainsi un financement de la PMI de Mayotte à hauteur de 106 millions d'euros sur trois ans.

La présente mission comprend tout d'abord, outre 2,5 millions d'euros pour le financement d'allocations aux personnes âgées et aux personnes handicapées à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, 12 millions d'euros destinés au financement du régime de solidarité territoriale de Polynésie française. Je vous rappelle que le régime de solidarité territoriale (RST) polynésien, initialement conçu comme un régime résiduel de la protection sociale généralisée (PSG) en vigueur dans cette collectivité, connaît de graves difficultés financières en raison de la croissance rapide du nombre de ses bénéficiaires. Plusieurs mesures de redressement des comptes sociaux sont en conséquence en cours à partir des préconisations d'une mission d'inspection de l'État français de 2014.

La mission prévoit par ailleurs 3,9 millions destinés au financement d'actions diverses « dans le domaine sanitaire et social ». Cette ligne budgétaire, certes modeste, me paraît cependant essentielle. Elle permet en effet d'apporter des financements complémentaires indispensables à la fois aux acteurs associatifs participant à des actions de prévention, dont on sait combien elles sont cruciales pour nos outre-mer, et aux divers acteurs contribuant aux actions de protection de l'enfance et de la jeunesse. Je relève avec satisfaction que son montant est en nette augmentation par rapport aux années précédentes.

Je terminerai sur ce point en soulignant que les conditions du suivi des femmes enceintes et des jeunes enfants me paraissent particulièrement préoccupantes en Guyane et à

Mayotte. En Guyane, le fort pourcentage de femmes d'origine étrangère (61 %), ne bénéficiant bien souvent d'aucun suivi, explique que les 23 PMI du territoire doivent étroitement coopérer et mutualiser leurs ressources avec les centres départementaux de prévention et de santé (CDPS), les hôpitaux et la Croix-Rouge – notamment pour assurer les vaccinations. À Mayotte, où il existe aujourd'hui 21 centres de PMI, la progression extrêmement rapide du nombre de naissances (6 640 en 2013 et 9 800 en 2017) nécessite un renforcement considérable des moyens, passant notamment par la construction urgente de 10 nouvelles structures.

Tels sont, Monsieur le Président, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « Outre-mer ». Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits correspondants. Je vous remercie.

**M. Michel Amiel.** – Je suis frappé par vos observations sur la lisibilité des budgets alloués aux outre-mer. Vous semblerait-il pertinent de prévoir un budget annexe spécifique à chacun des territoires ultramarins ?

**Mme Nassimah Dindar, rapporteur pour avis.** – Toutes les pistes me semblent ouvertes ; et la création d'un budget annexe ultramarin pour chacune des politiques publiques conduites au niveau national pourrait en effet être un sujet à évoquer lors des Assises de l'outre-mer.

Si nous voulons faire changer les choses dans la durée, deux choses me semblent indispensables à retenir : il n'est pas possible de penser une politique ultramarine unique dans la mesure où les outre-mer sont tous très différents ; nous devons par ailleurs, de part et d'autre, dépasser le discours victimaire et paternaliste.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je vous remercie pour la qualité de votre rapport dont je partage les grandes orientations. Je regrette cependant qu'il nous faille attendre les Assises de l'outre-mer pour engager un nouveau cycle de réformes, alors que les constats des États généraux de l'outre-mer restent d'actualité.

Il me semble par ailleurs nécessaire de prendre davantage en compte la question de l'immigration dans les territoires ultramarins, qui entraîne des dépenses considérables, notamment dans le champ sanitaire – vous avez à juste titre évoqué la situation mahoraise, mais des difficultés semblables peuvent être rencontrées sur plusieurs territoires.

Je souligne enfin que les problèmes de logement dans les territoires ultramarins sont étroitement liés aux problèmes du foncier qui avaient d'ailleurs été largement mis en évidence dans le cadre des États généraux.

**Mme Florence Lassarade.** – Je m'étonne de certains des taux de mortalité périnatale relevés dans les outre-mer. Il me semblait que certains de ces territoires, et notamment la Martinique, présentaient un niveau d'équipement sanitaire satisfaisant. Je m'interroge par ailleurs sur la couverture vaccinale de ces territoires. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

**Mme Victoire Jasmin.** – L'immigration massive constatée en certains territoires contribue à y faire mécaniquement baisser le taux de vaccination.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je partage les réserves de Mme Jasmin sur les prochaines Assises de l’outre-mer : on peut se demander s’il ne s’agit pas là d’un moyen de gagner du temps, notamment pour le ministère du budget.

Sur la question du logement, l’incitation à la construction de logements sociaux passe essentiellement par l’outil de la défiscalisation ; celui-ci bénéficie largement aux investisseurs privés qui peuvent ainsi s’enrichir. Dans le cadre de mes travaux sur le sujet au sein de la commission des affaires économiques, j’avais formulé une contre-proposition qui consisterait à privilégier l’outil du prêt à taux zéro. Cette solution me paraît tout à fait adaptée aux territoires ultramarins. Je me pose également la question de la pertinence des mécanismes d’accession très sociale, dans la mesure où la plupart des territoires ultramarins n’ont pas de tradition locative forte. On pourrait envisager la mise en place de systèmes d’acquisition différée, en adossant le montant des remboursements à l’évolution positive ou négative des revenus. Pourquoi ne pas expérimenter ces deux mécanismes en outre-mer, notamment en Guyane, ou encore à l’occasion de la reconstruction de Saint-Martin ?

**M. Dominique Watrin.** – Ce budget suscite de fortes inquiétudes chez les acteurs ultramarins qui pointent notamment l’insuffisance des moyens dédiés au logement et à l’éducation ou encore la chute des crédits de l’agence de l’outre-mer pour la mobilité (Ladom). Cette mission me paraît être sans audace et sans ambition au regard des besoins constatés. Nous déplorons également le faible abondement du fonds d’urgence pour les outre-mer, alors même que les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin viennent d’être dévastées. Nous ne pouvons donc vous suivre sur votre avis favorable.

**Mme Viviane Malet.** – Je rejoins les inquiétudes exprimées quant à la baisse des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) qui permet de financer la politique en faveur du logement ultramarin. Les autorisations d’engagement seront en effet en baisse de 20 millions d’euros en 2018, ce qui représente une diminution de crédits de l’ordre de 10 %. Je me demande comment nous pourrions, dans ces conditions, répondre aux besoins au cours des prochaines années – notamment en ce qui concerne la rénovation.

Sur l’accession à la propriété, nous avons pu observer que les logements très sociaux (LTS) communaux de l’ère Debré ont été très peu payés, de sorte que les acquérants ne sont aujourd’hui toujours pas propriétaires. En tout état de cause, la région s’efforce, en collaboration avec le département et certaines communes, de mener une politique de logement associant des actions de rénovation, de construction et d’accession à la propriété.

Je souligne que 30 000 familles réunionnaises sont en attente de logement et que tout recul de la politique menée en ce domaine entraîne nécessairement des effets sur le secteur du BTP.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Je m’interroge sur les équilibres démographiques dans les outre-mer. La Martinique perd 12 000 habitants chaque année. Comment rendre ces territoires plus attractifs pour les jeunes générations ?

**Mme Nassimah Dindar, rapporteur pour avis.** – Je partage la position exprimée quant à la tenue des Assises de l’outre-mer : alors que nous disposons déjà de nombreux éléments de constats et de propositions, nous pouvons nous interroger sur le caractère dilatoire de cette décision.

Je rejoins également les inquiétudes formulées quant à la situation de l'immigration massive sur certains territoires, où elle pose à la fois des questions de financement et de moyens, de santé publique, voire de cohésion sociale.

Les chiffres élevés de la mortalité périnatale sont à mettre en relation avec la prévalence des grossesses précoces, la question du syndrome d'alcoolisation fœtale (SAF), le problème de l'absence de suivi de trop nombreuses femmes. Nous avons encore un énorme travail de pédagogie à conduire en la matière.

Sur le logement, on nous dit chaque année, lorsque nous pointons la baisse des crédits associés, qu'elle n'est que la conséquence logique de la sous-consommation des crédits alloués l'année précédente. En réalité, ces crédits sont largement inutilisables et pensés pour l'être. Une remise à plat de la politique du logement est nécessaire, qui devra passer par une évaluation préalable des moyens existants : en concentrant les moyens sur la défiscalisation, qui n'est pas un outil pertinent en faveur du logement, on n'a abouti qu'à faire grimper les prix du foncier.

Sur la question de l'emploi et des contrats aidés, je crois que nous devons un jour ou l'autre nous poser la question des surrémunérations dans les outre-mer. Peut-être, un jour prochain, les collectivités ultramarines pourront-elles payer leurs agents à un niveau de rémunération plus proche de celui constaté dans l'hexagone.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2018.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Je me substitue ce matin à Bruno Gilles, dont l'état de santé l'empêche d'être parmi nous, pour vous présenter son rapport. Les propos que je vais tenir sont donc les siens.

Le premier budget d'un nouveau gouvernement en dit long sur sa méthode de travail, ses ambitions et l'intérêt qu'il porte aux politiques publiques concernées. S'agissant de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », force est de constater un dialogue très ouvert avec le Parlement, mais peu de mesures concrètes et d'engagements pour satisfaire les revendications légitimes du monde combattant.

Les constats traditionnels sur ce budget restent d'actualité, quel que soit le parti au pouvoir : le recul démographique des anciens combattants, dont la majorité est issue de la guerre d'Algérie, entraîne de façon quasi mécanique une diminution des crédits alloués. Les effectifs de la nouvelle génération du feu, issue des opérations extérieures (Opex), sont bien inférieurs à ceux des précédentes, issues de la conscription. On s'interroge alors sur l'utilisation de cette économie automatique, trop souvent reversée au budget général.

Cette mission comporte quatre volets distincts : l'initiation de la jeunesse à l'esprit de défense, avec la journée défense et citoyenneté (JDC) ; l'entretien et la valorisation de la mémoire des conflits et des combattants du vingtième siècle et du patrimoine qu'ils nous ont légué ; la mise en œuvre du droit à réparation reconnu aux anciens combattants en raison des services qu'ils ont rendu à la Nation ; l'indemnisation des victimes de la barbarie nazie.

En 2018, son budget s'établira à 2,46 milliards d'euros, en baisse de 3 % par rapport à 2017, alors qu'entre 2016 et 2017 il n'avait reculé que de 2,6 %. Cette diminution est supportée par le programme 169, qui finance les prestations en direction des anciens combattants : les droits acquis sont maintenus mais le nombre de leurs bénéficiaires décroît. En revanche, en raison du caractère commémoratif exceptionnel de l'année 2018, avec le centenaire de la fin de la Première Guerre mondiale, les moyens de la politique de mémoire connaîtront une hausse de près de 25 %.

L'approfondissement du lien entre la Nation et son armée est un enjeu essentiel, facteur de cohésion nationale à l'heure où nombreux sont ceux, chez les jeunes, qui remettent en cause les valeurs de la citoyenneté. C'est l'objet du programme 167. Depuis la suspension du service militaire obligatoire en 1997, la JDC constitue l'unique lien entre toute une classe d'âge et les armées. Tout Français doit l'effectuer, entre ses 16 et 25 ans, sous peine de ne pouvoir participer aux concours organisés par l'État ou passer son permis de conduire.

Recentrée sur les questions de défense en 2014, la JDC est utilisée pour sensibiliser les participants aux menaces qui pèsent sur la France et justifient son appareil de défense, mais également pour présenter les façons dont ils peuvent s'engager pour elle. Un test d'évaluation des acquis fondamentaux de la langue française est réalisé, dont le taux d'échec est d'environ 10 %. Enfin, diverses informations, encore trop nombreuses aux yeux de certains, sont fournies aux jeunes sur leurs droits en matière de formation, d'emploi, d'insertion ou encore sur les dons de sang, de moelle osseuse ou d'organes.

Alors qu'environ 800 000 personnes participent à la JDC chaque année, pour un coût de 14,6 millions d'euros, des réflexions ont été engagées pour l'étendre sur une deuxième journée, qui serait consacrée à la citoyenneté. Toutefois, elles sont pour l'instant suspendues en raison du lancement des travaux de préfiguration du service national universel promis par le Président de la République. Ses contours ne sont pas encore définis et de très nombreuses questions restent en suspens : une commission devrait être prochainement mise en place pour les examiner et formuler des recommandations au printemps. Une expérimentation pourrait avoir lieu dès 2019. Une chose est certaine : le ministère des armées ne pourra pas assurer seul son organisation et son financement, comme au temps du service militaire.

La politique de mémoire bénéficiera quant à elle de moyens fortement accrus en 2018, année marquant le terme du cycle du centenaire de la Première Guerre mondiale.

A cet effet, 8 millions d'euros seront versés à la Mission du centenaire, soit une augmentation de 5,3 millions par rapport à 2017. Cette année, trois principales commémorations ont été organisées : celles des batailles d'Arras et de Vimy, événement fondateur de l'identité canadienne, de l'offensive du Chemin des Dames et de l'entrée en guerre des États-Unis. Le Président de la République a récemment annoncé qu'en 2018 le rôle essentiel de notre éminent prédécesseur Georges Clemenceau serait honoré, qu'il se déplacerait sur les champs de bataille de 1918 et qu'à l'occasion du 11 novembre l'ensemble des chefs d'États et de gouvernements des pays belligérants seraient conviés à Paris. De plus, des cérémonies internationales avec nos alliés devraient être organisées. Il est essentiel qu'à cette occasion la dignité des lieux de mémoire soit respectée et que les leçons de la commémoration du centenaire de la bataille de Verdun, qui avait suscité de violentes polémiques, soient tirées.

Par ailleurs, plus de 10 millions d'euros seront consacrés à l'entretien et à la rénovation des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale. L'accent est mis sur ceux concernés par le projet d'inscription au patrimoine mondial des sites funéraires et mémoriels de la Grande Guerre, sur lequel l'Unesco devrait se prononcer en juillet prochain.

J'en viens maintenant au programme 169, qui finance les prestations destinées aux anciens combattants et les opérateurs de la mission. Ses crédits s'élèveront en 2018 à 2,32 milliards d'euros, ce qui représente l'écrasante majorité du budget de la mission : 94,2 %. Néanmoins, par rapport à 2017, 80 millions d'euros sont économisés, soit une baisse de 3,3 %.

La population des bénéficiaires de ses principaux dispositifs connaît un recul plus marqué. Ainsi, le nombre de titulaires d'une pension militaire d'invalidité (PMI) devrait reculer de 4,8 % et celui des bénéficiaires de la retraite du combattant, versée à partir de 65 ans aux titulaires de la carte du combattant, de 5,2 %. Ils sont encore près d'un million mais 97 % d'entre eux ont plus de 75 ans.

Il faut par ailleurs noter le maintien d'une dépense fiscale soutenue en faveur des anciens combattants, qui devrait représenter 759 millions d'euros en 2018. La principale est la demi-part dont bénéficient les titulaires de la carte du combattant à partir de 74 ans.

Ce projet de loi de finances pour 2018 préserve l'Onac et l'Institution nationale des Invalides (Ini). Contrairement au budget de la mission, leurs moyens ne diminuent pas.

Ainsi, l'Onac poursuit sa modernisation. Il s'est séparé de ses établissements médico-sociaux et se recentre sur son cœur de métier, l'accompagnement de ses ressortissants. Son maillage départemental, auquel chacun d'entre nous ici est très attaché, n'est pas remis en cause, comme l'a précisé la ministre lors de son audition.

Surtout, il a dû s'adapter à de nouveaux publics, en particulier les anciens des Opex. Il a développé ses aides à la réinsertion professionnelle et celles, plus spécifiques, en faveur des blessés en opération. L'Onac assure en effet leur suivi dans la durée, après qu'ils ont quitté l'institution militaire, en coopération avec les armées et le service de santé des armées. Ainsi, ses personnels ont été formés à la détection des syndromes de stress post-traumatique.

Quant à sa politique d'aide en faveur des ressortissants les plus démunis, son budget de 26,4 millions d'euros reste inchangé par rapport à 2017 et elle est désormais mieux acceptée au niveau local, après des difficultés d'adaptation à la réforme de 2015. Il conviendrait toutefois de bien harmoniser les pratiques entre les départements.

L'Ini sort d'une période d'incertitudes sur son avenir et a engagé sa transformation, ainsi que Bruno Gilles a pu le constater en se rendant sur place au début du mois. Un nouveau projet médical a été adopté, visant à en faire le pôle de référence dans la réhabilitation post-traumatique des blessés de guerre, aussi bien sur le plan physique, avec son centre de rééducation, que sur le plan psychique, avec une unité de traitement des syndromes de stress. Cette réforme s'accompagne d'une rénovation immobilière importante, dont le coût est estimé à 50 millions d'euros sur quatre ans. Le centre des pensionnaires, dont le plus âgé a 103 ans, ne sera pas affecté par ce projet.

Comme je le disais en préambule, si ce budget préserve les droits acquis, il ne corrige en aucun cas les insuffisances du droit à réparation et les inégalités que son application engendre. Il n'apporte pas de réponse à la situation précaire des conjoints survivants des grands invalides, qui ont souvent renoncé à toute activité professionnelle pour s'occuper d'un grand blessé et, au décès de celui-ci, ne bénéficient que d'une pension de réversion forfaitaire d'un faible montant.

Surtout, il ne remédie pas à deux injustices dans le traitement réservé à la troisième génération du feu que je trouve tout particulièrement révoltantes et auxquelles je souhaite qu'il soit mis un terme dans les plus brefs délais.

La première est l'attribution de la carte du combattant aux soldats qui ont séjourné en Algérie, en application des accords d'Evian, entre juillet 1962 et 1964. Elle leur est refusée, alors que 627 militaires ont été reconnus « morts pour la France » durant cette période. Il ne s'agit pas ici de réécrire l'histoire et de modifier les bornes temporelles sur la guerre d'Algérie. La solution serait plutôt de reconnaître à ce déploiement le caractère d'Opex, comme cela a été fait par arrêté pour de nombreux autres, plus anciens.

La ministre a annoncé qu'une évaluation du coût de cette mesure serait prochainement engagée : il est essentiel qu'elle aboutisse rapidement et permette de confronter les estimations du Gouvernement – plus de 100 millions d'euros – et celles du monde associatif – 15 millions d'euros. Le déclin démographique du monde combattant doit permettre de financer cette mesure en 2019.

Enfin, il est temps que les distinctions entre anciens supplétifs selon leur statut civil disparaissent. La très grande majorité des harkis relevaient du statut civil de droit local. Toutefois, des pieds noirs, de statut civil de droit commun, se sont engagés à leurs côtés dans les différentes formations supplétives. Le législateur leur a toutefois toujours refusé le bénéfice de l'allocation de reconnaissance.

Une décision du Conseil constitutionnel de 2011 leur a donné satisfaction mais l'administration n'a pas accédé à leurs demandes et une loi de 2013 les a à nouveau exclus du dispositif. Environ soixante-dix personnes seraient concernées, ce qui représente un coût, minime, de 260 000 euros par an. C'est une question de justice que de garantir l'égalité entre ces anciens compagnons d'armes : tel est l'objet d'un amendement que je vous présenterai.

Pour conclure, il faut préciser que deux articles du projet de loi de finances sont rattachés à cette mission : l'article 50, qui revalorise de 100 euros cette allocation de reconnaissance, et l'article 51, qui est une mesure d'équité permettant le calcul des pensions d'invalidité et des pensions de réversion antérieures à 1962 au taux du grade, et non plus au taux forfaitaire du soldat.

Sur ces considérations, je vous invite, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et de ces deux articles qui y sont rattachés et à adopter l'amendement que je vais vous présenter.

**M. Philippe Mouiller.** – Je partage pleinement les conclusions de ce rapport, en particulier s'agissant de l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants ayant séjourné en Algérie entre 1962 et 1964. Les difficultés à estimer le coût de cette mesure sont réelles. Je compte déposer un amendement sur ce point, pour qu'un débat sur cette question

ait lieu en séance publique. Pensez-vous qu'une demande de rapport à ce sujet lui donnerait plus de poids ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Chaque année, j'entends les mêmes conclusions sur le budget des anciens combattants : il est en baisse, en raison du déclin démographique de ses bénéficiaires. Arriverons-nous un jour à faire comprendre à un ministre chargé des anciens combattants qu'une année de gel de ce budget permettrait de satisfaire les demandes légitimes du monde combattant ?

Avec Philippe Mouiller ainsi que les autres parlementaires des Deux-Sèvres, nous rencontrons tous les ans les trente-deux associations d'anciens combattants de notre département. Cette année, la principale revendication était bien l'attribution de la carte du combattant à ceux qui ont servi en Algérie entre 1962 et 1964.

Il y a par ailleurs deux autres points sur lesquels la législation doit évoluer : l'attribution de la demi-part fiscale aux conjoints survivants des titulaires de la carte du combattant décédés avant d'avoir atteint l'âge de 74 ans, à partir de laquelle elle est accordée, alors que les conjoints survivants d'un ancien combattant décédé ensuite en bénéficient. Il faut également faire évoluer la reconnaissance de la Nation envers les pupilles de la Nation. Une réflexion doit être engagée sur le sujet et il est difficilement compréhensible que les demandes d'un rapport en ce sens aient été rejetées à l'Assemblée nationale sur demande du Gouvernement.

**M. Dominique Watrin.** – Le budget du programme 169 accuse une baisse de 3,3 % tandis que depuis 2012 celui de la mission a reculé de 520 millions d'euros. Les deux mesures nouvelles annoncées dans ce projet de loi de finances ne représentent que 6,5 millions d'euros, ce qui est bien faible comparé aux 80 millions économisés en 2018.

Les demandes récurrentes du monde combattant ne sont pas satisfaites, alors qu'une année de maintien du budget permettrait de les satisfaire, qu'il s'agisse de la campagne double, de la valeur du point de PMI, du bénéfice de la demi-part fiscale pour les conjoints survivants ou encore de l'attribution de la carte du combattant au titre d'une présence de quatre mois en Algérie entre 1962 et 1964.

Je regrette enfin qu'aucune actualisation des éléments qui nous avaient été communiqués l'an dernier sur les effets de la réforme de l'aide sociale de l'Onac n'ait été réalisée. Le remplacement de l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS) par un mécanisme individualisé et attribué par ses services départementaux avait pu conduire à une perte pour les veuves concernées.

De manière générale, notre groupe n'est pas de l'avis du rapporteur et est défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

**Mme Corinne Féret.** – Notre point de vue rejoint celui du rapporteur sur plusieurs des questions qu'il a abordées, en particulier l'attribution de la carte du combattant aux soldats ayant servi en Algérie entre 1962 et 1964.

J'aimerais insister sur la nécessité de préserver le budget d'action sociale de l'Onac. Le nombre d'anciens combattants diminue mais celui des aides versées reste stable et de nouveaux besoins apparaissent, en particulier ceux des anciens des Opex. De plus,



le nombre de pupilles de la Nation a fortement augmenté à la suite des attentats de 2015 et 2016. Il faut être extrêmement vigilant sur ce point.

Notre groupe est favorable à l'adoption des crédits de la mission.

**M. Alain Milon, président.** – En réponse à Philippe Mouiller, je ne suis pas absolument opposé à un rapport sur l'attribution de la carte du combattant aux anciens combattants ayant été en Algérie entre 1962 et 1964. Néanmoins, mon expérience récente dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 me laisse sceptique quant à la probabilité que, si nous venions à l'adopter, il soit conservé par l'Assemblée nationale dans le texte final.

De même, la proposition d'une stabilité du budget de la mission d'une année sur l'autre est intéressante. Néanmoins force est de constater que malgré les annonces et les évolutions des pratiques aucune alternance politique n'a remis en cause la diminution mécanique des crédits consacrés aux anciens combattants.

Par ailleurs, le budget d'aide sociale de l'Onac sera maintenu en 2018 à son niveau de 2017, soit 26,4 millions d'euros.

J'en viens à l'amendement II-289, qui vise à corriger une injustice qui persiste entre harkis selon le statut juridique qui était le leur en Algérie. La plupart, d'origine musulmane, relevaient du statut civil de droit local. Toutefois, un petit nombre de pieds noirs, de statut civil de droit commun, se sont également engagés dans les formations supplétives et ont connu exactement les mêmes conditions de vie et d'engagement.

Plus de 55 ans après les faits, l'allocation de reconnaissance est toujours refusée à ces derniers, bien qu'ils aient bénéficié, entre 2011 et 2013, de décisions de justice en leur faveur. Selon les associations, moins de 70 personnes seraient concernées, pour un coût très faible : environ 260 000 euros par an. Celui-ci serait immédiatement compensé par le déclin démographique global du nombre de bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance (- 209 entre 2016 et 2017).

Bruno Gilles nous offre aujourd'hui la possibilité de mettre un terme à cette discrimination entre frères d'armes. Je vous invite, mes chers collègues, à la saisir.

*La commission adopte l'amendement II-289.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2018 et des articles 50 et 51 rattachés.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » – Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Je passe la parole à notre collègue Jean-Marie Morisset, pour le programme 177 – hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis.** – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, l'avis que je présente porte sur le programme 177, dont les crédits financent essentiellement des dispositifs d'hébergement et de logement adapté. Ces dispositifs accueillent des publics divers et sont le réceptacle des échecs et des insuffisances de nombreuses politiques sociales : politique du logement, aide sociale à l'enfance, psychiatrie, prison, asile... Nous constatons tous quotidiennement, que ce soit en ville ou dans des départements ruraux, une augmentation du nombre de personnes sans logement ou mal logées.

Ce programme 177 est compris dans une mission interministérielle dont le périmètre s'élargit cette année pour couvrir les aides au logement, l'urbanisme, l'amélioration de l'habitat ainsi que l'aménagement du territoire et la politique de la ville. Ces politiques publiques sont naturellement toutes imbriquées les unes aux autres. Toutefois, notre commission ne se saisit habituellement pas de la politique du logement, qui est du ressort de nos collègues de la commission des affaires économiques. Je ne prendrai donc pas position sur la question du logement social et de l'article 52, qui constituent un élément important de ce PLF, et je renverrai sur ces points aux observations de nos collègues Philippe Dallier pour la commission des finances et Dominique Estrosi-Sassone pour la commission des affaires économiques.

Si notre pays a connu un certain nombre de changements politiques au cours de l'année qui vient de s'écouler, les constats que je développerai devant vous ce matin sont malheureusement assez proches de ceux que je formule depuis maintenant trois ans.

Entre 2013 et 2017, les crédits votés en loi de finances initiale ont progressé de plus de 500 millions d'euros, ce qui constitue une progression notable dans le contexte de contrainte budgétaire qui marque l'ensemble des politiques publiques.

Toutefois, le programme 177 est caractérisé d'une part par une sous-budgétisation récurrente et par une insincérité chronique, pointée récemment par la Cour des comptes.

La sous-budgétisation se traduit par le fait que, en dépit de l'augmentation enregistrée chaque année, les crédits votés en loi de finances initiale s'avèrent systématiquement insuffisants face à l'augmentation du nombre de personnes sans-abri et doivent tous les ans être complétés en cours d'exercice.

L'année 2017 n'a pas dérogé à ce constat récurrent. Les crédits ouverts en LFI ont été majorés dès juillet par un décret d'avance de 120 millions d'euros. La loi de finances rectificative déposée le 15 novembre dernier prévoit 90 millions supplémentaires et on nous annonce d'ici la fin de l'année un nouveau décret d'avance de 65 millions d'euros.

La sous-budgétisation du programme 177 s'accompagne d'une insincérité de la programmation, puisque celle-ci ne tient pas compte des crédits supplémentaires ouverts en cours d'exercice. Les crédits demandés dans le PLF sont donc systématiquement inférieurs à la consommation réelle de l'exercice *n-1*.

Cette situation n'est pas satisfaisante, d'une part parce qu'elle conduit le Parlement à se prononcer sur des crédits dont on sait qu'ils ne correspondent pas à la réalité et d'autre part parce qu'elle crée pour les opérateurs locaux une situation d'incertitude constante qui ne peut permettre une gestion sereine.

Le budget 2018 s'inscrit dans la continuité des années précédentes. Les crédits du programme 177 progressent ainsi de 212 millions d'euros en valeur et 12 % en volume par rapport à la LFI pour 2017, mais on sait déjà qu'ils seront inférieurs aux crédits consommés en 2017 d'environ 100 millions d'euros. On peut donc considérer sans pessimisme excessif que ce budget sera encore une fois nettement insuffisant.

Or, cette année, la direction générale de la cohésion sociale a fait passer aux chefs des services déconcentrés le message selon lequel les crédits du PLF ne seront pas majorés en cours d'exercice. En d'autres termes, le Gouvernement table donc sur une baisse effective des dépenses en matière d'hébergement en 2018. Tous les opérateurs sur le terrain savent que cette approche n'est pas tenable, à moins de consentir à une explosion du nombre de personnes et de familles sans-abri auxquelles aucune solution d'hébergement n'est proposée.

Par ailleurs, ce budget 2018 s'inscrit dans le cadre de l'annonce par le Président de la République d'un plan quinquennal pour le logement d'abord. Ce plan vise, d'une part, à recentrer les dispositifs d'hébergement sur la réponse à l'urgence afin d'assurer l'effectivité du droit à l'hébergement et, d'autre part, à orienter rapidement les personnes sans-abri vers le logement.

Je souscris totalement à cette philosophie, qui a d'ailleurs été appliquée avec succès à l'étranger, notamment en Amérique du Nord. Je souligne toutefois que cette approche n'est pas nouvelle. Le mot d'ordre de « logement d'abord » était déjà mis en avant par M. Benoist Apparu quand il était ministre délégué chargé du logement en 2009 et n'a pas pu être mis en œuvre faute de moyens adéquats.

Si le principe du logement d'abord fait consensus, nous ne voyons pas dans le PLF qu'il nous est demandé de voter la traduction budgétaire des orientations annoncées dans le cadre de ce plan.

On voit mal comment la baisse effective des crédits par rapport à l'année 2017 permettra de rendre effectif le droit à l'hébergement. Je me suis rendu récemment dans les locaux du Samu social de Paris, où j'ai pu mesurer à la fois le dévouement des opérateurs et le manque criant de solutions qui les conduit à gérer la pénurie. En outre, le recours à des réservations hôtelières, qui est loin d'être une solution satisfaisante, continue de progresser même si la saturation du parc hôtelier à bon marché, particulièrement criante en Ile-de-France ralentit cette progression. Avec plus de 42 000 nuitées en 2016, l'hôtel est en passe de devenir le premier mode d'hébergement et s'inscrit, pour un nombre croissant de personnes, dans la durée. Un réel investissement dans des structures plus adaptées serait donc nécessaire.

S'agissant du logement adapté, l'augmentation des crédits est bienvenue. Encore faut-il qu'une partie d'entre eux ne soient pas encore une fois réaffectés en cours d'année vers les dispositifs d'urgence. Toujours est-il que l'objectif de créer en cinq ans 10 000 places en pension de familles et 40 000 places d'intermédiation locative ne semble pas de nature à répondre aux enjeux actuels du mal logement si des débouchés vers le logement social ordinaire ne sont pas créés. Or, l'article 52 du PLF fait craindre une fragilisation des bailleurs sociaux qui aurait pour conséquence d'obérer leur capacité à produire du logement très social.

En outre, les dispositifs financés par le programme 177 continuent d'être fortement sollicités par des personnes en situation irrégulière, notamment des déboutés du droit d'asile. Sans perspective de régularisation, ces personnes ne peuvent accéder aux dispositifs de logement adapté ou de logement social.

Le PLF contient un article rattaché au programme 177. Il s'agit de l'article 52 *bis*, adopté par l'Assemblée nationale, qui vise à rendre obligatoire la réponse des gestionnaires de CHRS à l'étude nationale des coûts annuelle. Cette obligation doit permettre de mieux appréhender les disparités et de s'inscrire dans une démarche de convergence. Je suis favorable à cet article, même si je sais que notre collègue Philippe Dallier réfléchit à un amendement visant à préciser cette obligation.

Si les crédits du programme 177 sont nettement insuffisants, ce programme est inscrit dans une mission plus large. Je sais qu'à cette heure le rapporteur de la commission des finances travaille encore, en lien avec le Gouvernement, sur un amendement à l'article 52 dont l'adoption le conduirait à donner un avis favorable à l'adoption des crédits de l'ensemble de la mission. Je vous propose donc que notre commission adopte un avis de sagesse pour ne pas préjuger des avancées qui pourront être obtenues d'ici à la séance publique.

Je vous remercie.

**M. Michel Forissier.** – Le rapporteur a dépeint une situation bien connue des élus locaux. L'État ne doit pas se défausser sur les collectivités territoriales de son incapacité à mettre en œuvre les obligations qu'il se fixe.

**Mme Laurence Cohen.** – Je voudrais exprimer notre inquiétude quant à la baisse des crédits des actions 11 et 14 relatives à la prévention de l'exclusion et à la conduite et à l'animation des politiques.

Par ailleurs, comme l'a souligné le rapporteur, les mesures prévues par l'article 52 du PLF pénalisent fortement les bailleurs sociaux et pourraient les conduire à être plus sélectifs quant aux locataires qu'ils admettent, au détriment des plus modestes. Les acteurs du logement social sont d'ailleurs opposés à cet article.

En ce qui nous concerne, nous voterons contre les crédits de cette mission.

**Mme Monique Lubin.** – Ainsi que l'a souligné le rapporteur, si les crédits progressent, ce programme continue à être marqué par une sous-budgétisation. L'information communiquée par le rapporteur selon laquelle il n'y aurait pas de crédits supplémentaires est donc inquiétante, tout comme la diminution des crédits dédiés à la lutte contre l'exclusion.

Par ailleurs, on continue depuis des années à avoir recours à l'hôtel, qui n'est pas une solution satisfaisante, au risque de financer des marchands de sommeil. Ces sommes ne permettraient-elles pas de financer des places d'accueil de meilleure qualité ?

Par ailleurs, les dispositifs d'accompagnement dans le logement sont clairement insuffisants. La problématique des femmes sans domicile, dont le nombre croît fortement depuis plusieurs années, mériterait également une attention particulière. Enfin, les mesures prévues par l'article 52 laissent craindre une véritable catastrophe pour le secteur du logement social.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Un des éléments du plan de résorption des nuitées hôtelières a été l'ouverture de résidences hôtelières à vocation sociale et la mise en place d'un cadre réglementaire spécifique à ces structures. On constate que ce cadre réglementaire pose un certain nombre de difficultés, notamment pour l'accueil des familles ainsi qu'en matière de tarification. En outre, le cadre réglementaire des RHVS favorise les

grands opérateurs nationaux par rapport à des groupements d'acteurs locaux. Il conviendrait donc de revenir sur ce cadre réglementaire.

Je partage les propos de ma collègue Monique Lubin sur l'article 52. Le PLF prévoit en outre une baisse des aides à la pierre, ce qui aura pour conséquences d'augmenter les loyers sociaux.

Enfin, la philosophie du logement d'abord est une bonne chose, mais elle suppose un réel accompagnement des personnes orientées vers le logement. Des initiatives locales existent, je défendrai un amendement visant à financer leur extension.

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Au-delà de la question de l'hébergement, la question de l'accès au logement suppose un important accompagnement pluridisciplinaire des personnes concernées. Les crédits destinés à cet accompagnement sont-ils prévus dans le programme 177 ?

**Mme Michelle Meunier.** – Comme l'a dit Michel Forissier, les dispositifs financés par le programme 177 sont sollicités du fait des échecs de nombreuses politiques sociales.

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur.** – Les interventions des uns et des autres confirment les constats que j'ai pu dresser au cours de mes auditions et de mes déplacements.

L'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles pose le principe du droit inconditionnel à l'hébergement. Cette politique incombe à l'État, mais comme l'a dit Michel Forissier, les collectivités territoriales sont mises à contribution. A la problématique du mal logement et de l'exclusion s'ajoute depuis quelques années celles des mineurs non-accompagnés, dont une partie s'avèrent être majeurs.

Mme Cohen a relevé avec justesse que, si les crédits du programme augmentent globalement, deux actions sur trois connaissent une diminution préoccupante.

J'ai rencontré les associations têtes de réseau, je me suis déplacé en région et en Ile-de-France. Le constat partagé est qu'il est difficile de planifier la réponse à des situations d'urgence.

J'ai été surpris de la progression du recours à l'hôtel qui est passé de 14 000 nuitées en 2010 à plus de 42 000 en 2016. Même dans des départements ruraux comme le mien où l'hébergement à l'hôtel, qui était encore inconnu il y a quelques années, il progresse fortement.

Comme l'a rappelé Mme Lienemann, un plan de réduction des nuitées hôtelières a été annoncé il y a quelques années. Or, malgré l'ouverture de places en CHRS ou dans le logement adapté, le nombre de nuitées ne diminue pas.

Le recours à la procédure d'appel d'offre pour la création de résidences hôtelières à vocation sociale a surpris bon nombre d'opérateurs locaux. Ces marchés publics passés avec des opérateurs nationaux ne permet pas une réponse en adéquation avec les besoins locaux ni une coordination efficace avec les acteurs associatifs. La DGCS nous a quelque peu rassurés en nous précisant que l'État ne prévoit pas de renouveler ce type d'appel d'offre à l'avenir.

La sous-budgétisation pénalise les acteurs locaux, qui ne sont pas en mesure de mettre en œuvre une gestion sereine.

Enfin, l'accompagnement social est la clé d'une intégration réussie dans le logement. Or, cet accompagnement est aujourd'hui largement insuffisant.

*La commission émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2018.*

### **Nomination de rapporteurs**

*La commission nomme M. Alain Milon en qualité de rapporteur sur le projet de loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.*

**M. Alain Milon, président.** – Comme annoncé lors des débats sur le projet de loi d'habilitation sur la réforme du code du travail, nous allons mener en association avec la commission des lois une mission d'information sur la justice prud'homale, chacune de nos deux commissions désignant deux rapporteurs. Je vous propose de nommer Mmes Pascale Gruny et Corinne Féret pour la commission des affaires sociales.

*La commission nomme Mmes Pascale Gruny et Corinne Féret rapporteurs de la mission d'information sur la justice prud'homale.*

### **Projets de loi ratifiant trois ordonnances relatives à la santé - Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. Alain Milon et Mmes Corinne Imbert, Chantal Deseyne, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Yves Daudigny, Jean-Louis Tourenne, Michel Amiel, comme membres titulaires, et de Mme Laurence Cohen, M. Gérard Dériot, Mmes Élisabeth Doineau, Véronique Guillotin, Florence Lassarade, Michelle Meunier, M. René-Paul Savary, comme membres suppléants, de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

### **Organismes extra-parlementaires – Désignations de candidats**

**M. Alain Milon, président.** – Suite aux élections sénatoriales, le Sénat doit renouveler sa représentation dans divers organismes extra-parlementaires. Pour certains d'entre eux, il revient à la commission des affaires sociales de proposer les candidats. Cela concerne 13 organismes et 22 sièges à renouveler, 4 sièges n'étant pas soumis à renouvellement. Suite à la concertation menée avec les différents groupes, je vous sou mets la liste des candidats que la commission des affaires sociales pourrait proposer. Nous désignerons ultérieurement des candidats pour la commission nationale d'agrément des associations d'usagers dans les instances hospitalières et pour la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

*La commission procède à la désignation des candidats suivants proposés à la nomination du Sénat pour siéger au sein d'organismes extraparlimentaires :*

*- M. Jean-Noël Cardoux (titulaire) pour le comité de surveillance de la caisse d'amortissement de la dette sociale ;*

*- Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary (titulaires) pour le comité de surveillance du Fonds de solidarité vieillesse ;*

*- Mme Laurence Cohen (titulaire) pour la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires ;*

*- Mme Catherine Deroche, MM. Bernard Jomier et Michel Amiel (titulaires) pour le conseil d'orientation de l'agence de la biomédecine ;*

*- M. René-Paul Savary, Mme Marie-Noëlle Lienemann et M. Jean-Marie Vanlerenberghe (titulaires) pour le conseil d'orientation des retraites ;*

*- M. René-Paul Savary (titulaire) pour le conseil de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ;*

*- M. Yves Daudigny (titulaire) pour le conseil de surveillance du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle maladie ;*

*- Mme Nadine Grelet-Certenais (titulaire) et M. Olivier Henno (suppléant) pour le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.*

*Par ailleurs, la commission a désigné Mme Nassimah Dindar (titulaire) pour siéger au comité national de l'organisation sanitaire et sociale et Mme Pascale Gruny (titulaire) pour siéger au conseil d'administration de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.*

*La réunion est close à 12 h 20.*

**Jeudi 30 novembre 2017**

**- Présidence de M. René-Paul Savary, vice-président -**

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

## **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Examen du rapport en nouvelle lecture**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – À l'issue de son examen par l'Assemblée nationale en première lecture, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 comprenait 76 articles, dont 19 articles additionnels. Le Sénat en a adopté conformes 37, modifié 36, supprimé 3 et il a ajouté 16 articles additionnels. Après l'échec de la commission mixte paritaire, 55 articles restaient en discussion.

L'Assemblée nationale en a adopté 21 conformes, elle en a modifié 21, rétabli 3 et supprimé 14. Ceci fait un total de 59 articles, 4 ayant été réouverts par le Gouvernement pour coordination.

Le Sénat a marqué son accord avec de nombreux points, adoptant conformes près de la moitié des articles, dont les tableaux d'équilibre des différentes branches et la trajectoire pluriannuelle des comptes sociaux.

Il a également marqué son accord avec le développement d'une politique de prévention, notamment en matière vaccinale, d'une démarche d'expérimentation en matière de prise en charge des parcours de soins et d'une promotion de la pertinence des actes et de l'innovation.

Les points de convergence sont donc nombreux sur des sujets majeurs, plus nombreux que les années précédentes, mais les points de vue des deux assemblées divergent sur plusieurs points.

À l'article 26, le Sénat a marqué son désaccord avec les choix du Gouvernement pour la prestation d'accueil du jeune enfant.

À l'article 7, mesure phare de ce PLFSS pour 2018, le Sénat a supprimé l'augmentation de 1,7 point de la CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité. Ce point de désaccord représente 4,5 milliards d'euros et il a suffi, à lui seul, pour constater l'échec en commission mixte paritaire.

Dans ces conditions, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale est revenue, pour l'essentiel, à son texte de première lecture, en particulier sur les deux principaux points de désaccord. À l'article 7, l'Assemblée nationale a rétabli l'augmentation du taux applicable aux pensions de retraite et d'invalidité, la réduction dégressive de la cotisation maladie des agriculteurs et la date d'entrée en vigueur de l'augmentation de CSG sur les revenus du patrimoine. Une solution a cependant été apportée ou annoncée sur trois points. Pour les bénéficiaires de la PCH, cette prestation a été « reclassée » dans les revenus auxquels s'applique la CSG sur les revenus d'activité. Pour les artistes-auteurs, une solution devrait être financée par le budget de la culture. Pour les redevables de la cotisation de solidarité sur les revenus agricoles, le Gouvernement s'est engagé à en abaisser le taux pour compenser l'augmentation de la CSG.

À l'article 9, sur le cumul de l'Accre avec l'exonération « jeunes agriculteurs », à l'article 11 bis sur les mesures « Irma » ou à l'article 13, sur le bioéthanol, l'Assemblée nationale a conservé les apports du Sénat. C'est aussi très largement le cas sur l'article 11 sur le RSI que l'Assemblée nationale a toutefois encore modifié, à l'initiative du Gouvernement et de la commission des affaires sociales.

D'autres articles, adoptés avec l'avis favorable de la commission ont été supprimés en troisième partie : extension des exonérations de cotisations aux EPCI, cumul emploi-retraite des médecins retraités en zones sous-denses, durée des contrôles Urssaf, notamment.

L'Assemblée nationale a revu le barème de la taxe sur les boissons sucrées pour en limiter le rendement supplémentaire, tout en préservant néanmoins un rendement supplémentaire.



À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié les tableaux d'équilibre de fin de troisième partie pour tenir compte des votes intervenus au cours de l'examen parlementaire. Les modifications apportées affectent pour l'essentiel les recettes des branches maladie et AT-MP et du FSV, le solde de ce dernier étant dégradé pour 2018 de 100 millions d'euros. Le Gouvernement n'a apporté aucune précision sur l'impact des différents votes intervenus sur les recettes et les amendements n'ont même pas été exposés en séance publique... En outre, les règles d'arrondi et la présentation de ces tableaux « à la centaine de million d'euros près » nuit à la qualité de l'information apportée au Parlement ; 0,1 milliard d'euros d'écart en recettes ne se traduit pas toujours par un impact sur le solde. Compte tenu des délais d'examen, je n'ai pu interroger le Gouvernement sur le détail de ces impacts.

Concernant l'assurance maladie, l'Assemblée nationale est revenue sur la plupart des évolutions du texte adoptées au Sénat, à quelques exceptions car elle a maintenu, dans le cadre des expérimentations de l'article 35, le développement des modes d'exercice « coordonné » (et non seulement « regroupé »), suivant une initiative de Florence Lassarade et de membres de son groupe ainsi que de la commission ; elle a également approuvé l'extension de l'accès au dossier pharmaceutique aux pharmaciens biologistes, issue d'un amendement de Gérard Dériot et de plusieurs membres de son groupe ; elle a enfin voté, pratiquement dans les mêmes termes que le Sénat, l'article 36 sur la télémedecine, et donc la reconnaissance du rôle des pharmaciens d'officine dans son déploiement, sur amendement du Gouvernement reprenant une initiative de Corinne Imbert et plusieurs membres de son groupe.

En revanche, ont notamment été supprimés, sur la proposition du rapporteur général, la mention spécifique de la prise en charge des patients atteints d'insuffisance rénale chronique dans le champ des expérimentations, issue d'un amendement de Yves Daudigny et de membres de son groupe ; la création d'une procédure d'utilisation testimoniale éclairée et surveillée, issue d'un amendement de René Paul Savary et de plusieurs membres de son groupe, notamment en l'absence de garde-fous jugés suffisants ; les ajustements apportés à la régulation du secteur du dispositif médical par notre rapporteur Catherine Deroche et plusieurs sénateurs ; le rapport au Parlement sur l'investissement immobilier des établissements de santé, demandé par notre président Alain Milon.

La possibilité pour les conventions passées avec les professionnels de santé autres que les médecins de prévoir un avantage complémentaire maternité a également été supprimée, à l'initiative du Gouvernement, afin de renvoyer cette question à la réflexion plus globale qu'il souhaite engager sur l'égalité en matière de couverture de la maternité.

Nos désaccords avec l'Assemblée nationale ne sont pas nombreux mais au terme de l'examen par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, il semble que nous soyons parvenus au terme du dialogue utile... C'est pourquoi je vous proposerai l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable. Elle préserve la possibilité pour les différentes opinions de s'exprimer lors de la discussion générale. Mais 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 : on connaît déjà le résultat.

**M. René-Paul Savary, président.** – Une question préalable n'empêchera pas la discussion générale, car les groupes ont sans doute encore des choses à dire sur le PLFSS. Je regrette qu'un certain nombre de propositions de bon sens votées au Sénat n'aient pas été reprises.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Nous les avons présentées avant même la CMP à nos interlocuteurs députés, hélas cela n'a pas suffi.

**M. René-Paul Savary, président.** – Nous proposons même aux députés des inflexions pour tenir compte des remarques du Gouvernement : je l'ai fait sur la procédure d'utilisation testimoniale du médicament.

**M. Yves Daudigny.** – Arrêter la discussion parlementaire n'est jamais signe de bon fonctionnement des institutions démocratiques, mais vos arguments peuvent être entendus... À la majorité sénatoriale maintenant d'assumer ses responsabilités. Mon groupe, lui, s'abstiendra.

**M. Michel Amiel.** – Écouter le débat n'est jamais une bonne chose... Il est vrai que le déroulement de la CMP n'a pas été très encourageant. Il demeure deux points essentiels d'achoppement, l'article 26 sur la Paje, l'article 7 qui augmente d'1,7 point la CSG, en particulier sur les retraités : ils ont empêché, pour la première fois au Sénat, un vote quasi-unanime du PLFSS. Je le regrette... Mais nous ne voterons pas la question préalable.

**M. Michel Forissier.** – L'attitude des députés me déçoit beaucoup, car les relations avec le Gouvernement au cours du débat avaient été excellentes. La question préalable est certes un échec démocratique, mais nous n'en portons pas la responsabilité. Notre rapporteur général a fait preuve d'ouverture, de dialogue. Le Gouvernement n'aurait-il pas des doutes sur le bicamérisme ?

**Mme Patricia Schillinger.** – C'est un peu excessif !

**M. Michel Forissier.** – Je suis déçu. La démocratie parlementaire ne consiste pas à dire à une partie des représentants de la nation : « Circulez, il n'y a rien à voir »... J'attendais plus d'ouverture du Gouvernement et de sa majorité à l'Assemblée nationale. Mais j'ai l'espoir que les choses évoluent dans les années qui viennent.

**M. Daniel Chasseing.** – Mon groupe avait proposé de diminuer la CSG pour les retraités, mais ce n'a pas été accepté. Nous pensions qu'il pouvait y avoir tout de même un prélèvement intergénérationnel pour réduire le déficit de la sécurité sociale d'ici 2020. Je constate une incompréhension entre les assemblées. Je m'abstiendrai.

**M. Martin Lévrier.** – Le bicamérisme n'est nullement remis en cause ! Le problème, ce sont les 4,5 milliards d'euros de CSG sur les pensions. Je suis surpris des débats qu'ils suscitent, car les retraités touchés sont ceux qui perçoivent au moins 2 500 euros net, allègement de taxe d'habitation pris en compte. Pendant dix ans, les réformes ont été autrement violentes pour les personnes âgées, je songe à la demi-part des veuves sous le mandat Sarkozy, puis aux 8 % de taxe pour les foyers imposables : ces mesures ont frappé avant tout les retraités à très faibles revenus. Les candidats à l'élection présidentielle ont fait connaître clairement leurs choix. Il s'agit d'un point dur incontournable, mais qui, je le répète, ne met pas en cause le bicamérisme.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Je regrette moi aussi la façon dont les choses se sont passées. Néanmoins certains éléments me laissent espérer une discussion plus ouverte et franche l'an prochain. Le rapporteur général de l'Assemblée nationale, en CMP, a souhaité des discussions préalables qui permettent éventuellement de converger sur certains points. La ministre n'a pas dit autre chose, estimant dommage que nous

n'ayons pas plus échangé en amont sur la CSG, pour parvenir à une solution médiane. Quoi qu'il en soit, il importe de tenir compte de la façon dont les choses sont reçues par l'opinion publique.

**M. Martin Lévrier.** – Précisément.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – J'ai bon espoir que nous évoluerons dans l'avenir vers plus de complémentarité. Dans l'immédiat, je vous propose d'adopter la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable.

**M. René-Paul Savary, président.** – Merci au rapporteur général d'avoir défendu nos propositions.

*La motion ASOC.1 est adoptée.*

*La réunion est close à 9 h 25.*



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

**Mercredi 29 novembre 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines » et « Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis des crédits des programmes « Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».** – Un « budget de transformation » : voici les termes utilisés par la ministre de la culture pour qualifier le budget qui nous est soumis cette année. En dépit des craintes que nous pouvions avoir il y a quelques mois, nous pouvons reconnaître que les crédits de la mission « Culture » sont confortés, avec une progression de 1,1 % à périmètre constant.

Les moyens nouveaux profitent essentiellement au programme 224, « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Hors dépenses de personnel, ses crédits enregistrent une hausse de plus de 2 % à périmètre constant.

Le Président de la République s'est engagé à ce que tous les enfants, de la maternelle au lycée, aient accès, d'ici à 2020, aux actions d'éducation artistique et culturelle (EAC). Les crédits sont portés à 114 millions d'euros : 15 millions d'euros proviennent de transferts de crédits depuis d'autres programmes et finançaient des actions qui, jusqu'à présent, n'étaient pas uniquement destinées aux jeunes, ce qui me paraît quelque peu regrettable. Je pense notamment aux ateliers de fabrique artistique : j'espère que ces transferts ne vont pas se traduire par un rétrécissement du champ des actions financées. En revanche, 35 millions d'euros sont de « vrais » nouveaux crédits, même si la présentation des documents budgétaires ne permet pas de savoir s'ils porteront intégralement sur les deux priorités qui ont été définies, à savoir développer la pratique artistique, notamment dans le domaine de la musique et du théâtre, et susciter le goût du livre et de la lecture. Compte tenu du soutien que notre commission a toujours apporté au développement de l'EAC, nous pouvons être satisfaits de ces évolutions.

Reste à savoir si cette hausse significative des crédits sera suivie d'effets, ce qui suppose un réel engagement de la part du ministère de l'éducation nationale : je m'étonne d'ailleurs que seuls 3 millions d'euros soient spécifiquement inscrits pour le parcours d'EAC de l'élève au sein de la mission « Enseignement scolaire ».

Gardons également à l'esprit que les collectivités territoriales jouent un rôle central dans la réussite du dispositif, et ce depuis longtemps. Leur association et leur accompagnement dans la mise en œuvre ne doivent pas être éludés, bien au contraire.

L'une des principales innovations de ce budget reste évidemment le Pass culture, promesse de campagne du Président de la République. Seuls 5 millions d'euros sont inscrits l'an prochain pour couvrir les coûts de consultation, de développement de l'application

mobile et d'expérimentation. Mais, à plein régime, le dispositif devrait coûter plus de 400 millions d'euros, dont l'État prévoit de prendre en charge 140 millions, le reste devant être couvert par les partenaires privés, y compris les « GAFAs ». C'est donc une décision lourde de conséquences pour l'avenir, d'autant que le plafond de la mission ne doit augmenter que de 46 millions d'euros d'ici à 2020, d'après la prévision triennale, ce qui signifie qu'une majorité du financement de l'État devra provenir de redéploiements de crédits au sein de la mission.

L'expérience italienne montre qu'il est indispensable d'encadrer soigneusement le dispositif si l'on veut en faire un véritable outil au service d'une politique culturelle, et non un simple chèque en blanc. Si j'en crois les premiers bilans, le *bonus cultura* aurait été boudé par près de 40 % des jeunes Italiens, ce qui interpelle sur l'intérêt du dispositif au regard de l'objectif de démocratisation culturelle. Les bons auraient été massivement utilisés pour l'achat de livres, y compris de livres de cours, ce qui constitue un dévoiement du dispositif. Un marché noir serait même apparu avec la publication d'annonces dans lesquelles des jeunes proposaient de revendre leurs bons.

Aussi séduisante qu'elle puisse paraître de prime abord, l'idée d'un Pass culture comporte un certain nombre d'écueils dans lesquels il est difficile de ne pas tomber. Le Pass culture doit réussir à allier deux principes susceptibles d'aller en sens contraire : d'une part, la liberté de choix du jeune et, d'autre part, la promotion de la diversité culturelle. Une proposition pourrait consister à le décomposer en deux temps, en débloquant d'abord une première partie de l'enveloppe au profit d'offres dont le contenu serait éditorialisé et inviterait le jeune à ouvrir ses horizons ; le reliquat pourrait, dans un second temps, être utilisé totalement librement par le jeune. Nous devons vraiment être vigilants. Je me demande aussi s'il n'est pas finalement prématuré de prévoir la mise en place du Pass dès aujourd'hui, alors qu'il doit venir conclure le parcours d'EAC dont l'installation débute seulement. Les écueils que nous appréhendons aujourd'hui ne seraient-ils pas moins nombreux dans quelques années ?

En ce qui concerne les autres actions financées par le programme 224, les efforts financiers sont plus réduits.

D'après les informations qui m'ont été données, la revalorisation de 3 millions d'euros des crédits destinés aux conservatoires doit servir à financer le « plan chorales ». Je suis extrêmement surprise que le ministère n'ait pas davantage avancé sur la réforme du classement des conservatoires, qui s'inscrit dans la suite logique des dispositions de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP). Les personnes que j'ai auditionnées ont souvent souligné le caractère inadapté des critères actuels, mais elles sont prêtes à y travailler, avec les collectivités territoriales.

Les crédits destinés aux établissements culturels de l'enseignement supérieur enregistrent un léger recul. Le statut des enseignants des écoles d'art territoriales freine aujourd'hui l'alignement de ces établissements sur le système LMD et le développement de la recherche. La ministre de la culture a fort heureusement indiqué, lors de son audition par notre commission la semaine dernière, qu'elle souhaitait régler en même temps la question du statut des enseignants des écoles nationales et territoriales. L'ouverture d'une concertation est indispensable pour ne pas creuser davantage le fossé entre les écoles nationales et les écoles territoriales. Les collectivités territoriales sont très attachées à leurs écoles d'art et soucieuses d'en assurer la pérennité et le développement : il faut qu'elles soient étroitement associées à ce chantier.

Les crédits destinés à soutenir l'emploi dans le spectacle sont drastiquement réduits, passant de 55 à 25 millions d'euros en l'espace d'un an. Le ministère invoque des retards pris dans la mise en œuvre des différentes mesures du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle, le Fonpeps, les lacunes en matière de communication et une montée en puissance des dispositifs plus lente que prévu pour justifier sa décision. De fait, seules cinq des neuf mesures du Fonpeps sont entrées en vigueur. Pour ma part, je m'étonne justement que l'on réduise la voilure d'un dispositif avant même que l'ensemble de ses mesures soit effectives. D'aucuns évoquent aussi l'inadéquation des mesures du Fonpeps aux spécificités d'un secteur caractérisé par une activité marquée par de grandes fluctuations. Des réflexions seraient en cours pour évaluer l'opportunité de retravailler les mesures. Prenons garde à ce que cette remise à plat ne conduise à sacrifier ce dispositif, qui faisait partie de l'accord de l'an dernier sur l'assurance chômage. Préservons ce dispositif qui peut permettre d'amortir la baisse des emplois aidés, dont les conséquences sur les structures culturelles et le maillage culturel du territoire se révèlent très préoccupantes, voire terribles.

Les efforts, sur le programme 131, « Création », sont plus mesurés que sur le programme 224, même si ses crédits enregistrent tout de même une progression de 0,8 % avant transferts.

Un nouveau cap semble se dessiner, avec une priorité donnée aux actions favorisant la vie culturelle des régions et la diffusion des œuvres auprès d'un public plus large. À cet effet, une attention particulière est portée à la diffusion des œuvres, avec une augmentation plus significative des crédits destinés à la diffusion qu'à la création.

De nouveaux crédits sont accordés aux labels, dont le cadre a été fixé par la LCAP, pour consolider les marges artistiques des structures existantes, les accompagner dans la mise en œuvre des nouveaux cahiers des charges et financer les nouvelles labellisations. En sens inverse, le soutien de l'État hors structures labellisées et réseaux décroît fortement, ce qui peut mettre en danger l'objectif d'aménagement culturel équilibré du territoire, en particulier dans les zones rurales.

J'ai constaté que cette inflexion des crédits fait naître chez les artistes de vives inquiétudes, dans une période où le maintien des subventions de l'État est perçu comme primordial, compte tenu du retrait croissant des collectivités territoriales que le développement de la contractualisation cherche à enrayer. Les interrogations sur le devenir du soutien public sont nombreuses et largement accrues du fait des décisions qui doivent intervenir dans le cadre du programme « Action publique 2022 ». Il faut dire que le secteur de la création traverse aujourd'hui de grandes mutations qui ne sont pas sans risque pour la préservation de l'indépendance et de la diversité artistiques.

Je pense, bien sûr, à la montée en puissance, depuis quelques années, de nouveaux acteurs, qui suivent des stratégies de développement intégrées « à 360° ». Si nous ne prenons pas garde rapidement à ce mouvement de concentration, les logiques de rentabilité auront tôt fait d'uniformiser l'offre autour des artistes *mainstream* et de faire disparaître les écritures audacieuses et les esthétiques les plus fragiles. Le phénomène dépasse désormais largement la musique, pour toucher aussi le théâtre.

L'enjeu est majeur. Veillons à ce que l'attention croissante prêtée aux questions de diffusion dans le présent budget ne profite pas à ces grands groupes ou à ce que les collectivités territoriales n'aggravent pas le phénomène par l'attribution de délégations de service public.

Les mesures de sûreté progressivement mises en place depuis les attentats de 2015 ont également des conséquences importantes sur la création. Leur coût financier est difficile à assumer et grève peu à peu les budgets artistiques. Les contraintes de programmation qu'elles font peser constituent une vraie menace pour la liberté de création. Dans ce contexte, faut-il continuer à accompagner les établissements du spectacle vivant face aux contraintes de sécurité ? La question est importante, alors que le fonds d'urgence créé en décembre 2015 doit disparaître à la fin de l'année 2018. En théorie, le fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation, le FIPDR, doit prendre le relais. Mais les précisions données par la ministre à ce sujet lors de son audition, la semaine dernière, manquent.

Quoi qu'il en soit, ces exemples montrent à quel point l'écosystème a été bouleversé en l'espace de quelques années. Le panorama ne serait pas complet sans mentionner la place progressivement prise par les plateformes numériques. Leur position désormais incontournable pose question au regard du partage de la valeur et accroît les menaces qui pèsent sur la diversité musicale et, globalement, artistique.

L'ensemble de la filière musicale est aujourd'hui confrontée à ces mêmes défis. Dès lors, il est urgent que l'État redéfinisse sa politique dans le domaine musical et clarifie ses priorités. C'est en tout cas la conclusion du rapport rendu par Roch-Olivier Maistre il y a quelques semaines. Celui-ci préconise également, plutôt que d'élargir les missions du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), de créer un nouvel opérateur public pour réunir autour d'une même table l'ensemble du champ musical et de ses métiers. Cet opérateur serait chargé de missions d'observation, d'information, de formation, de développement international et de gestion des différentes formes d'aides au secteur. La ministre n'a pas encore statué sur ces propositions. Nous aurons l'occasion d'en débattre, puisque l'intervention du législateur pourrait se révéler nécessaire, quelle que soit l'option retenue par la ministre en janvier.

Avant de conclure, je veux évoquer les arts visuels. Des hausses de crédits interviennent pour faciliter la diffusion. En revanche, les aides individuelles ne sont pas revalorisées. Les artistes visuels n'ont pas caché leurs inquiétudes, alors que plane toujours le doute sur la compensation intégrale de la CSG pour les artistes auteurs. Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Sénat, grâce à l'intervention de notre présidente et de moi-même, a inséré une disposition prévoyant le principe d'une compensation, mais j'ignore encore si elle sera conservée par l'Assemblée nationale, après l'échec de la CMP. Nous serons, là aussi, vigilants.

Compte tenu de la progression des crédits de la mission, il me paraît difficile de ne pas donner un avis favorable à leur adoption. Cela ne nous empêche pas d'exprimer de grandes réserves sur le programme 224, notamment en ce qui concerne le Pass culture. Il me paraîtrait opportun que des parlementaires puissent être associés à la définition de l'instrument dans les mois à venir, afin que notre vote d'aujourd'hui ne revienne pas à donner un blanc-seing à un dispositif qui ne permettrait pas aux jeunes de diversifier leurs habitudes culturelles, voire qui remettrait en cause la diversité et créerait, en définitive, un effet d'aubaine pour les GAFAs.

Il nous faudra également suivre de près la mise en œuvre du chantier de l'éducation artistique et culturelle pour nous assurer que les objectifs ambitieux qui ont été fixés sont effectivement atteints, sans oublier aussi la concertation sur le statut des enseignants des écoles d'art, annoncée par la ministre la semaine dernière, dont l'ouverture revêt un enjeu essentiel pour les écoles territoriales.



Enfin, pour ce qui concerne le programme 131, nous veillerons à ce que la transformation initiée par ce budget, à travers les transferts de crédits à l'éducation artistique et culturelle et la baisse des crédits hors labels et réseaux, ne fragilise pas, à terme, la création artistique et l'indispensable maillage du territoire, auquel nous sommes tant attachés.

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits du programme « Patrimoines ».** – Le programme 175, « Patrimoines », regroupe les monuments historiques, les musées, l'archéologie, les archives et le patrimoine linguistique. Les crédits sont à peu près constants par rapport à l'année dernière, avec des modifications importantes et des perspectives intéressantes sur le plan financier.

À périmètre constant, les crédits de paiement (CP) s'élèvent à 900 millions d'euros et les autorisations d'engagement (AE) à 930 millions d'euros, soit une baisse de 3 % par rapport à l'an dernier, mais le taux de mise en réserve des crédits passe de 8 %, ce qui était considérable, compte tenu de la relative modestie du budget, à 3 %, dans un souci de sincérité budgétaire. Cette diminution répond à une demande de longue date de la commission. Elle se traduira par des marges de manœuvre supplémentaires.

Les priorités ne sont pas fondamentalement bouleversées par rapport à l'année précédente. Je note néanmoins deux nouveaux objectifs, qui correspondent à deux préoccupations de notre commission depuis un certain nombre d'années : d'une part, l'accès d'un plus grand nombre à la culture et, d'autre part, l'attractivité des territoires et la revitalisation des centres anciens, dont nous connaissons les difficultés. C'est important, compte tenu du lien entre le patrimoine et notre histoire et de sa possible contribution au dynamisme de notre économie, à travers le tourisme.

Le financement de ces priorités se fera à budget constant. Il y aura, par conséquent, un certain nombre de redéploiements sur les deux parties principales de ce programme, les musées et le patrimoine.

La politique des musées est la partie la moins bien traitée de ce budget, puisque les crédits enregistrent une baisse de 2 % en CP et de 10 % en AE. Cette diminution s'explique notamment par les efforts qui ont été demandés aux grands établissements que sont le Louvre et le musée d'Orsay, qui ont des budgets solides et la capacité de diversifier leurs sources de revenus – nous l'avons vu récemment avec l'inauguration du Louvre Abu Dhabi. Néanmoins, leurs marges sont plus faibles qu'il n'y paraît, parce qu'ils sont très fortement sollicités, et d'abord pour favoriser l'accès de tous à la culture. Comment les musées pourront-ils anticiper les attentes des publics, qui évoluent, avec des dépenses d'investissement limitées ? C'est la question que soulève la diminution des crédits.

Les crédits d'acquisition et d'enrichissement des collections sont également en baisse de 4,5 %. Or, si le mécénat est important – on le voit actuellement, avec la grande souscription lancée par le Louvre pour l'acquisition du Livre d'heures de François I<sup>er</sup> –, on sait que l'acquisition d'une nouvelle œuvre entraîne une hausse importante de la présence du public, au moins pendant les semaines et les mois qui suivent l'acquisition.

J'ajoute que la billetterie des musées, comme des autres monuments, a été mise à mal ces dernières années par les baisses de fréquentation – de l'ordre de moins 9 % en 2016 – enregistrées à la suite des attentats de Paris. Aujourd'hui, les chiffres laissent apparaître une reprise de la fréquentation, mais nous n'avons pas retrouvé le niveau d'avant les attentats.

Pour ce qui est du patrimoine monumental et des espaces protégés, le budget est incontestablement plus satisfaisant. Les crédits de restauration et d'entretien, hors grands projets, sont respectivement reconduits à un niveau identique et à un niveau accru pour les monuments historiques n'appartenant pas à l'État, ce qui me paraît important.

La mission confiée par le Président de la République à Stéphane Bern sur le patrimoine en péril et la présentation récente par la ministre d'une stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine – je me félicite de cette nouveauté – sont le signe d'un regain d'intérêt manifeste pour nos monuments.

Deux rapports importants y ont contribué au début de cette année : le rapport de Martin Malvy sur l'attractivité touristique du patrimoine et le rapport de notre ancien collègue Dauge sur la revitalisation des centres anciens dégradés. Une expérimentation vient d'être lancée dans dix-sept villes de France, situées dans trois régions pilotes, Centre-Val de Loire, Grand Est et Occitanie. Le ministère leur apportera une aide pour conduire des projets de revitalisation, qui vont au-delà du simple patrimoine pour concerner aussi le commerce, qui s'effondre dans les centres-villes de ces petites communes, ou l'habitat dégradé. Cela va de pair avec le « plan villes moyennes » lancé par le ministère chargé de la cohésion des territoires. La liste des dix-sept communes figurera au sein du rapport définitif.

Outre le lancement de cette expérimentation, je note plusieurs perspectives intéressantes pour le patrimoine.

La première d'entre elles est la création du loto du patrimoine. Déjà, en 2006, j'avais rédigé, avec Philippe Richert, un rapport sur le financement du patrimoine dans lequel nous demandions la création d'un tel loto, et nous ne faisons alors que relayer des demandes préexistantes. On nous objectait, alors, une impossibilité technique absolue.

Je me réjouis que la médiatisation serve le patrimoine. Aujourd'hui, la décision est prise : il y aura un jeu de tirage et un jeu de grattage. La Française des jeux en évalue le résultat entre 5 et 20 millions d'euros. On est encore loin du compte – les crédits ne dépassent pas 300 millions d'euros, alors que les besoins en matière de patrimoine sont évalués à 400 millions d'euros –, mais c'est une grande avancée, que je tiens à saluer.

La seconde avancée importante est le fonds de 15 millions d'euros destiné à accompagner les petites communes à faible potentiel financier dans la sauvegarde des monuments historiques situés sur le périmètre de leur territoire. La subvention qu'accorde l'État par l'intermédiaire des DRAC serait bonifiée, jusqu'à 80 %, sous réserve que la région participe au financement de l'opération. L'État constate que le patrimoine n'est plus financé du tout dans de nombreux départements, ces derniers ayant d'autres priorités, avec, notamment, des dépenses sociales très importantes. Seules trois régions financent le patrimoine actuellement – c'est le cas de la région Grand Est. L'État souhaite que toutes les régions s'y mettent, d'où la condition mise à l'octroi de cette subvention.

Restent des inquiétudes, que les auditions n'ont pas levées. Tout d'abord, l'effort supplémentaire de 1 million d'euros pour les espaces protégés qui doit aussi servir à financer l'expérimentation du plan Dauge, dont le coût est évalué à 2,2 millions d'euros, est nettement insuffisant, d'autant que dix-huit demandes de labellisation de communes au titre des sites patrimoniaux remarquables sont en instance. Dans ces conditions, les crédits d'études pourront difficilement être financés.

Rien n'est prévu non plus pour assouplir la fiscalité Malraux. La commission des finances l'a regretté, alors que le dispositif actuel est ancien et qu'il est essentiel pour relancer l'investissement privé dans les centres anciens dégradés.

De même, aucune disposition nouvelle n'a été prévue pour faciliter et encourager le mécénat des entreprises, alors que la Fondation du patrimoine, qui joue un rôle essentiel, pâtit de la baisse de l'une de ses principales ressources, issue des successions en déshérence. Cette ressource, créée sur proposition du Sénat voilà quelques années, a chuté de plus de 50 % en deux ans. Bercy a indiqué au rapporteur spécial de la commission des finances que les progrès de l'informatique et les recherches de plus en plus approfondies ont permis de donner satisfaction aux héritiers inconnus, au grand dam du patrimoine.

Les propriétaires de monuments privés m'ont également fait part de leurs préoccupations. Beaucoup connaissent des difficultés. Le ministère indique qu'environ 10 % des crédits globaux du patrimoine sont consacrés aux monuments privés. Il est malheureusement impossible de le vérifier car la présentation du budget ne permet pas de connaître la ventilation entre monuments privés et monuments appartenant à l'État ou aux collectivités.

Je veux également évoquer la situation de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap). Sa dotation budgétaire est à peu près constante, avec 132 millions d'euros, dont 119 correspondent à la redevance d'archéologie préventive, qui a été budgétisée voilà quelques années. Les tensions sont actuellement très fortes entre l'Inrap, les archéologues dépendant des collectivités territoriales et les archéologues privés, au point que l'Autorité de la concurrence a été saisie. Elle vient de clore la procédure suite à plusieurs engagements de la part de l'INRAP.

Pour terminer, je veux dire un mot du Centre des monuments nationaux, le CMN, dont la subvention d'investissement a été reconduite à un niveau identique à l'an dernier. Cette subvention reste nettement insuffisante, compte tenu du rôle essentiel que joue le CMN pour entretenir les grands monuments qui lui sont confiés.

Le CMN a deux inquiétudes. La première est liée à l'effondrement de la fréquentation de certains monuments à la suite des attentats – moins 25 % pour l'Arc de Triomphe, moins 15 % pour la Conciergerie, moins 14 % pour Notre-Dame en 2016. Comme pour les musées, la fréquentation a repris, mais la baisse des ressources est importante. La seconde inquiétude concerne l'EPIC qui va être créé pour gérer le Mont-Saint-Michel, fleuron du patrimoine du CMN. Il serait particulièrement regrettable que le CMN en soit exclu.

Il faudra que nous soyons très vigilants sur la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle du patrimoine, novation que je salue. Elle permettra de stabiliser les crédits qui, par le passé, ont trop souvent été la variable d'ajustement du budget du ministère.

Sous cette seule réserve, et compte tenu de l'accent particulier mis sur l'éducation artistique et culturelle pour tous et le patrimoine, à travers le loto, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

**M. André Gattolin.** – Je félicite les rapporteurs de leur travail. Le budget de la culture a été particulièrement entamé de 2011 à 2014. Il n'a été redressé qu'à partir de 2015-2016. Celui de 2018 s'inscrit dans une logique de consolidation. On sort de l'aberration budgétaire que constituait la mise en réserve de 8 %. Pour avoir été rapporteur spécial des

crédits de la mission « Culture » à la commission des finances, j'ai pu voir les coups de rabot auxquels cette pratique donnait lieu...

Je relève une volonté transversale de mettre en œuvre, de la manière la plus effective possible, la démocratisation des savoirs et de l'accès à la culture. C'est une grande arlésienne du ministère de la culture depuis sa création en 1959. Les maisons de la culture, les maisons des jeunes et de la culture, un certain nombre de politiques muséales ont permis, pendant les quinze premières années de l'existence de ce ministère, d'aller vers un élargissement des publics et un accès démocratique à la culture, mais force est de constater que, depuis trente ans, comme l'ont montré les rapports de Bernard Latarjet, si tout le monde contribue au budget de la culture par l'impôt, la culture n'est consommée que par 30 à 40 % de la population. Ce sont les plus jeunes, les plus âgés et les plus défavorisés qui y ont le moins accès.

Madame Robert, on ne peut à la fois déplorer que l'on ne consacre que 5 millions d'euros du budget 2018 à faire des études pour rendre le Pass culture opérationnel et regretter qu'on ne le mette pas en œuvre tout de suite.

Je connais bien le système mis en place en Italie. Celui-ci a été décidé à une vitesse hallucinante par le gouvernement Renzi, ce qui explique une grande partie de ses dysfonctionnements. La mise en place de tels systèmes, dont les objectifs peuvent être contradictoires, m'inspire toujours des inquiétudes. Néanmoins, le Pass culture est peut-être aujourd'hui l'un des rares moyens qui permettra de rapprocher la culture d'une partie de la population. En effet, il s'adresse non seulement aux étudiants, mais aussi aux jeunes non qualifiés, parfois déjà actifs. Prenons le temps de réfléchir à la meilleure manière de procéder. En Italie, les détournements étaient notamment liés au fait qu'une grande partie des jeunes n'avaient même pas accès au numérique. Ils revendaient leur coupon pour acheter des tablettes au noir. Nous ne sommes pas tout à fait dans la même situation. L'année à venir promet des réflexions intenses sur la manière dont on peut mettre en place le Pass.

Le groupe La République en marche donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Nous souscrivons à beaucoup d'observations de Mme Robert. Le Pass culture mérite que l'on s'y attarde. Évidemment, nous nous interrogeons sur le montant de 5 millions d'euros et sur son mode de financement. Nous devons dès maintenant avoir des perspectives sur les orientations budgétaires et sur les redéploiements de crédits qui résulteront de la mise en place du Pass.

Sur le fond, il est logique que nous ne disposions pas encore de toutes les clés de compréhension du dispositif. En revanche, nous savons ce dont nous ne voulons pas. Il ne faut pas que le Pass culture soit le vecteur incontrôlé d'une politique de promotion d'une offre culturelle standardisée. Il ne faudrait pas que, sous l'effet d'algorithmes individuels, les propositions culturelles faites aux jeunes soient complètement centrées sur leurs goûts et leurs appétences, alors que l'objectif est aussi de leur ouvrir des horizons culturels. Le Pass culture n'a de sens que s'il est adossé à des dispositifs pédagogiques et de médiation culturelle qui accompagnent le jeune jusqu'à ses dix-huit ans. Cela pose la question d'une politique très construite, articulant culture et éducation. Le ministère de l'éducation nationale et celui de la culture affichent leur coopération pour que les jeunes puissent profiter au mieux du Pass. Nous nous interrogeons sur les contenus en fonction de l'âge, du parcours du jeune... Pour l'heure, nous ne disposons d'aucune précision, y compris sur les moyens.

La proposition de Mme Robert d'associer les parlementaires à l'élaboration du dispositif paraît pertinente, voire indispensable.

On ne peut que se réjouir de l'augmentation des crédits de 3 millions d'euros pour les conservatoires, même si nous sommes loin d'avoir rattrapé les niveaux d'avant 2012. L'essentiel est fléché sur le « plan chorales ». Nous n'y sommes pas opposés – c'est même plutôt une bonne idée –, mais la question du recentrage des conservatoires sur leur vocation première, à savoir l'enseignement artistique, doit être posée : à les entraîner vers des propositions trop diverses et à les sortir de leur rôle principal, on risque de favoriser une inadéquation entre les moyens et les objectifs premiers qui sont les leurs – être une référence pour les formateurs et construire l'excellence.

Nous ne donnons pas de blanc-seing à la mission « Culture », même si beaucoup d'éléments nous paraissent extrêmement positifs. Des perspectives doivent être dessinées. Nous espérons que nous disposerons, lors du prochain budget, d'une vision claire dans le temps des propositions en matière de culture.

En matière de patrimoine, la baisse des crédits alloués aux musées est, finalement, la sanction de la réussite des efforts réalisés par ces derniers. Se posera toutefois la question de la marge budgétaire des musées, dont on sait bien qu'ils sont de formidables vecteurs de culture et d'activité économique, au travers notamment du tourisme.

Nous nous réjouissons de l'organisation d'un loto du patrimoine. Il est pertinent d'avoir fléché cette participation vers la Fondation du patrimoine, qui est un système souple, réactif, très implanté sur le plan territorial, extrêmement performant et très reconnu par les citoyens. Sur le plan local, la Fondation du patrimoine est une référence sur les questions patrimoniales, y compris pour ce qui concerne le patrimoine non classé.

Néanmoins, des questions se posent. *Quid* de l'accompagnement des collectivités et des associations après la suppression de la réserve parlementaire ? Le compte n'y est pas. Il faudra suivre de près ce sujet.

La question du patrimoine culturel du XX<sup>e</sup> siècle, qui concerne beaucoup de centres-bourgs et de centres-villes, est colossale mais pas complètement traitée. Pour l'instant, ce patrimoine n'a pas fait l'objet d'un inventaire précis. Or, les bâtiments, construits au même moment, se dégradent massivement au même moment. Ce patrimoine mérite, à l'avenir, une politique et des financements spécifiques.

Il faut faire le bilan de la loi de 2003 sur le mécénat et renforcer celui-ci.

L'accès du plus grand nombre à la culture est un objectif. Il faut renforcer et encourager les structures d'acculturation aux questions d'architecture, de patrimoine, d'aménagement. Une culture commune est nécessaire si l'on veut à la fois envisager, demain, une amélioration qualitative pour nos villes et nos paysages et donner les clés de compréhension du patrimoine à nos citoyens.

**M. Pierre Laurent.** – Nous discutons d'évolutions minimales. À nos yeux, le budget de la culture reste d'une insigne faiblesse. Cela dure depuis des années. Nous ne sommes décidément pas à la hauteur des enjeux structurels.

Je continue de m'inquiéter des perspectives plus générales qui ont été révélées dans la presse. La ministre nous a dit de ne pas nous affoler, qu'il ne s'agissait que d'un

recensement des pistes étudiées et que rien n'était tranché, mais il n'y a, dans cette liste, que des perspectives inquiétantes.

Il ne faut pas oublier que tout cela s'inscrit dans une situation de fragilisation générale du secteur. Je rappelle que 59 % des collectivités territoriales ont réduit leur budget culturel.

Nous nous inquiétons particulièrement de plusieurs signes de fragilisation du soutien à la création et de l'emploi culturel. On ne peut pas nous dire que la priorité est maintenant donnée à la diffusion et à la démocratisation, parce que la démocratisation sans soutien à la création ne fonctionne pas.

On note un léger progrès sur l'éducation artistique, mais nous restons très vigilants, voire inquiets sur l'évolution du Pass culture, sur son contenu et son soutien éventuel à des politiques publiques réelles menées en direction des jeunes et des enfants tout au long de leur scolarité, en lien avec le soutien à la création et à la diversité culturelles.

Enfin, je renouvelle mon souhait que l'on puisse auditionner au plus vite M. Roch-Olivier Maistre, peut-être avant même que la ministre ne rende ses conclusions sur la « maison commune de la musique ».

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – C'est prévu.

**Mme Françoise Laborde.** – Je souscris à de nombreuses remarques de Sonia de la Provôté. Il aurait peut-être mieux valu ne pas accorder tout de suite « autant » d'argent au Pass culture et en consacrer davantage à l'EAC, pour permettre à celui-ci de monter en puissance.

Le « plan conservatoires » n'en est pas un... Ce nom est presque une tromperie ! Il s'agit en fait d'un « plan chorales ».

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Tout à fait !

**Mme Françoise Laborde.** – Bien sûr, nous sommes attachés à l'emploi dans la création. Cependant, nous savons également que les œuvres créées sont assez peu diffusées. L'aide à la diffusion est elle aussi très importante.

Tous les budgets présentent des incohérences. Ils privilégient telle ou telle ligne, selon des choix politiques, au sein d'une enveloppe qui reste plus ou moins la même. Aujourd'hui, ce sont les collectivités qui subiront une double peine, puisque certains budgets diminuent, faisant naître des inquiétudes.

Pour ce qui concerne les musées, j'espère que la diminution des budgets du Louvre et d'Orsay se fait au bénéfice des musées de province.

Les expérimentations dans les régions sont positives, mais elles sont rarement étendues à toutes les régions, parce que l'on se rend compte qu'elles coûtent cher.

Cela dit, le groupe du RDSE sera favorable à l'adoption des crédits de la mission.

**M. Bruno Retailleau.** – Je veux revenir sur le Pass culture. Le *bonus cultura* italien est un mauvais exemple. La modernité ne vient pas toujours de Paris ; elle vient parfois

des territoires. J'ai lancé un Pass culture dans la région Pays de la Loire voilà vingt ans. Le ministère ne doit pas se lancer dans une usine à gaz qui n'aurait d'autre effet que d'accroître les tendances de consommation culturelle des jeunes de dix-huit ans.

Depuis vingt ans, de nombreuses régions ont lancé un dispositif de Pass culture ou de Pass culture-sport. Il est inconcevable que l'État lance une initiative similaire sans les consulter, alors que les régions ont désormais une expertise, pour les jeunes de dix-huit ans comme pour les lycéens. Pour le moment, je ne vois aucune articulation, aucune réflexion commune entre les régions et l'État. C'est le vieux monde ! Il faut demander à l'État ce tuiilage avec les régions.

Quand nous avons lancé le Pass culture en région, nous avons rencontré de nombreux obstacles. Nous sommes parvenus à surmonter ces difficultés. Nous sommes prêts à mettre notre expérience à la disposition du ministère.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je veux à mon tour remercier les rapporteurs, notamment de la possibilité nouvelle, intéressante et importante, qu'ils nous ont laissée de participer aux auditions.

Certes, ce budget marque une hausse des crédits du programme 224. Cependant, son augmentation globale de 1,1 % se fait au prix d'une baisse des crédits du patrimoine.

Lors de l'examen des précédents budgets, nous avons considéré que la création était riche, mais la diffusion très pauvre. Il est important d'appuyer ce secteur.

Les collectivités territoriales vont se retrouver confrontées à des budgets en diminution. Si l'on y ajoute les baisses des dotations de l'État, on comprend que les artistes et les entreprises culturelles se retrouvent dans une situation quelque peu difficile.

Madame Robert, vous avez soulevé les points sur lesquels nous devons faire preuve de vigilance. La situation est aggravée par le coût des mesures de sécurité. À cet égard, je regrette l'imprécision de certaines des réponses que la ministre nous a données lors de son audition. Nous avons beaucoup d'interrogations sur le transfert du fonds d'urgence.

Je veux attirer l'attention sur le Fonpeps, qui a démarré en 2017. Celui-ci constitue un vrai point d'équilibre dans l'accord que nous avons trouvé en avril 2016. Quatre de ses mesures restent à définir. Je crains, compte tenu de la baisse de son budget, qui passe de 55 à 25 millions d'euros, que cette pérennisation des emplois du spectacle ne se trouve menacée, d'autant que l'une des mesures consistait en une aide.

Nous nous sommes mobilisés pour les « maternités », pour l'accès aux droits sociaux des femmes intermittentes du spectacle. L'une des mesures du Fonpeps prévoit des aides à la garde d'enfants des intermittents. Pourra-t-elle être mise en application ? Je crains que nous ne soyons déçus sur ce plan.

Pour ce qui concerne l'EAC, il faudra évidemment des artistes pour respecter les jumelages et assurer les pratiques artistiques dans les écoles. Beaucoup de ces pratiques existent déjà dans des collectivités. Elles sont aussi assurées par les quelque 35 000 associations culturelles et entreprises solidaires et culturelles de France. Elles connaissent de véritables difficultés, parce qu'elles employaient des contrats aidés, qu'elles pérennisaient par la suite.

Bien évidemment, le groupe socialiste et républicain donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

**Mme Colette Mélot.** – De nombreux sujets attirent notre vigilance, notamment le Pass culture. Comme l'a dit Bruno Retailleau, il faut trouver une liaison entre les régions et l'État. L'intérêt d'un Pass culture organisé par le ministère est de lui donner une plus large audience, mais il faut prendre en compte ce qui existe déjà.

Je regrette que de nombreux points aient été laissés de côté : je pense au classement des conservatoires.

Il convient, bien sûr, de mettre l'accent sur les difficultés des collectivités locales, lesquelles ne leur permettent pas de considérer la culture comme une priorité.

Il est vrai que l'accès à la culture se fait souvent au détriment du patrimoine, les politiques conduisant à la gratuité représentant autant de manque à gagner pour les musées et les monuments nationaux.

Le « loto du patrimoine » est une bonne idée.

Le rapport de M. Yves Dauge, que la commission auditionnera prochainement, apportera sans aucun doute une contribution intéressante pour la revalorisation des centres anciens dégradés.

Le groupe Les Indépendants – République et Territoires est favorable à l'adoption des crédits de la mission, tout en demeurant vigilant.

**M. Alain Schmitz.** – J'ai eu la chance de pouvoir exercer les fonctions de délégué de la Fondation du patrimoine en région Île-de-France pendant trois ans.

Les conséquences de la suppression de la réserve parlementaire seront réellement dramatiques pour les plus petites communes en matière de restauration du patrimoine. La ministre de la culture a indiqué qu'elle avait débloqué une enveloppe de 15 millions d'euros pour venir en aide aux communes de moins de 2 000 habitants, ce qui est dérisoire par rapport aux besoins de nos communes, notamment rurales. Restaurer un édifice en effectuant des reprises en sous-œuvre représente souvent plusieurs fois le budget que la commune peut consacrer chaque année à ce type de travaux.

Effectivement, le nombre des successions en déshérence, élément moteur pour la vie même de la Fondation du patrimoine, a chuté de manière vertigineuse : en l'espace de trois ans, la recette correspondante est passée de 15 millions d'euros à 5 millions d'euros. Les plateformes de participation ne pourront pas compenser cette chute.

Bref, il est absolument indispensable, indépendamment du loto et de toutes les mesures annexes, que l'État fasse un effort en direction des petites communes, surtout en matière de patrimoine non protégé.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je partage les vives inquiétudes qui viennent d'être exprimées, d'autant que je suis moi-même très dubitatif par rapport à certaines mesures qui ont été annoncées, notamment la mission d'identification du patrimoine immobilier en péril, qui est considérée comme un outil novateur et dont l'objectif est de « signaler un bâtiment présentant un intérêt patrimonial ». Cela existe déjà aujourd'hui : c'est la base Mérimée,



accessible sur Internet et constituée par les services de l'inventaire général du patrimoine culturel, créé par André Malraux, qui ont fait un travail exemplaire.

Je doute que des monuments puissent aujourd'hui ne pas être recensés dans la base Mérimée. Laisser accroire aux particuliers qu'ils pourraient concevoir eux-mêmes un outil qui existe déjà, témoigne, au mieux, d'une méconnaissance du ministère et, au pire, d'une méfiance à l'égard d'un travail scientifique réalisé pendant des années. Malheureusement, la personnalité médiatique de Stéphane Bern me fait plutôt envisager la seconde hypothèse...

En tant qu'historien, je suis inquiet, parce que je trouve que cela s'inscrit dans un mouvement de fond qui consiste à dire que les historiens ont privé le peuple de sa relation directe avec le patrimoine. Ce discours populiste est extrêmement dangereux.

Au reste, cela n'apporte ni des crédits ni des fonctionnaires en région pour gérer les dossiers, alors que ces besoins restent fondamentaux. Le « loto Bern » ne garantira pas qu'il y ait toujours, dans les DRAC, des agents pour monter les dossiers, en relation avec les architectes en chef.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je me joins aux remerciements de Maryvonne Blondin sur l'ouverture des auditions à l'ensemble des membres de la commission. C'était une excellente idée.

Ce budget comporte des points positifs : il prend en compte les recommandations d'Yves Dauge, crée un fonds spécifique, doté de 15 millions d'euros, pour la restauration du patrimoine des communes de moins de 2 000 habitants...

Toutefois, après transferts, les crédits du programme « Patrimoines » sont en baisse de près de 4 % en AE et de 0,28 % en CP, d'après les chiffres de la loi de finances rectificative. À périmètre constant, la baisse est effective, compte tenu notamment du déplacement des crédits vers le programme 224.

Selon moi, le budget n'est pas en cohérence avec les propos de la ministre, qui, lors de son audition, a déclaré que le patrimoine constituerait un axe fort.

Les crédits du patrimoine monumental baissent de 0,46 %, alors que ce secteur connaît une situation critique depuis quinze ans et que la question de l'entretien des monuments historiques est une mission majeure pilotée par l'État. Cette diminution n'est donc vraiment pas pertinente.

De même, les crédits de l'action 3, « Patrimoine des musées de France », et de l'action 8, « Acquisition et enrichissement des collections publiques », connaissent une baisse préoccupante : elle va impacter les petits musées de province qui vivent principalement des subventions de l'État. Je crains que ce ne soit un coup porté à la revitalisation des centres-bourgs.

Revenir sur les crédits de l'archéologie préventive, qui sont en baisse de 1,1 %, c'est réduire d'autant les moyens de poursuivre les projets déjà engagés des centres de conservation et d'étude, les CCE, ou de financer de nouveaux projets. Je rappelle que les CCE jouent un rôle majeur en matière de conservation du patrimoine archéologique, dans le double but de favoriser la recherche et de valoriser ce patrimoine. C'est fondamental dans les territoires, non seulement pour l'accès de tous aux éléments de l'histoire locale, qui est un

élément fort du lien social, mais aussi pour favoriser l'acceptabilité des recherches archéologiques, en particulier de l'archéologie préventive.

Je ne remets pas en cause l'intérêt de la création du loto du patrimoine, mais je regrette qu'il soit organisé au profit de la seule Fondation du patrimoine, et qu'on ne permette pas, par exemple, au CMN d'en bénéficier également.

**Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis.** – Je constate que vous partagez ma grande réserve sur la question du Pass culture...

Monsieur Retailleau, une mission d'inspection a été confiée à quatre inspecteurs généraux des affaires culturelles, pour étudier les dispositifs qui ont été mis en place en région, leurs succès et leurs écueils. Il serait d'ailleurs intéressant que nous ayons accès à ce rapport. Dans mon rapport pour avis, j'ai veillé à demander une vraie articulation avec les dispositifs qui existent déjà dans les régions et qui ont fait leur preuve. Pour certaines régions, comme en Bretagne – je parle en connaissance de cause –, cela n'a pas été si facile... Je me félicite que d'autres régions aient réussi à mettre en place de tels dispositifs, qui, d'ailleurs, ne remplissent pas nécessairement les mêmes finalités que le Pass culture.

Nous devons être très vigilants sur le financement. Il faudra bien que l'État trouve ces 140 millions d'euros ! Il pourrait y avoir des redéploiements. Nous devons également être très vigilants sur les finalités.

Le document budgétaire énonce beaucoup d'objectifs. De nombreux chantiers sont annoncés, certains étant d'ores et déjà ouverts. Avant-hier, une première réunion s'est tenue sur les préconisations du rapport de Roch-Olivier Maistre, avec les acteurs de la filière.

Nous ne disposons pas encore de résultats, mais nous n'en sommes qu'au début du quinquennat. C'est véritablement l'année prochaine que nous connaîtrons la vérité sur le budget, sur tous ces chantiers et sur les résultats attendus. Nous devons vraiment rester vigilants.

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis.** – J'ai bien enregistré l'ensemble des remarques. Lundi, je m'efforcerai de les reprendre, même si le temps de parole des rapporteurs pour avis est limité à trois petites minutes...

Monsieur Ouzoulias, je rendrai hommage à l'inventaire du patrimoine, dont je connais le travail remarquable depuis des années.

Madame Laborde, les crédits consacrés aux musées, hors Louvre et Orsay, sont constants. La baisse globale s'explique par la diminution des crédits alloués à ces deux grandes institutions.

Je reprendrai ce qu'a dit Alain Schmitz pour la réserve parlementaire. Il faut y ajouter, d'ailleurs, le désengagement des départements, pour les raisons que j'ai indiquées. Le patrimoine voit ses sources de financement taries, d'où l'importance des revenus extérieurs, de l'État, dont j'espère qu'elles contribueront à financer le patrimoine. Cela dit, chacune est libre de faire ce qu'elle veut, la compétence n'étant pas obligatoire.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous avons bien noté les réserves de nos rapporteurs sur ces budgets. Si les intentions sont bonnes, certaines imprécisions suscitent des inquiétudes.

J'émet les plus grandes réserves sur le Pass culture. Une mission a été confiée à quatre inspecteurs généraux du ministère de la culture. Ils se sont rendus en Normandie. Je les ai également reçus au Sénat. Ils ne semblaient pas manifester un grand enthousiasme pour le Pass...

La somme de 140 millions d'euros doit être mise en perspective avec les crédits alloués à l'éducation artistique et culturelle et avec le déficit qui persiste toujours pour nos conservatoires. Je rappelle que la ligne dédiée aux conservatoires de l'État, pour l'accompagnement de la mission de celui-ci, l'enseignement supérieur et préprofessionnel, s'élevait à 35 millions d'euros en 2012. Puis, la ligne commence à baisser, jusqu'à être supprimée puis rétablie. Aujourd'hui, avec 3 millions d'euros supplémentaires, on n'arrive qu'à 20 millions d'euros...

On aurait déjà pu retrouver une ligne budgétaire normale, celle d'avant la chute drastique du budget de ces établissements, aujourd'hui essentiellement financés par nos villes, voire nos intercommunalités avec les plus grandes difficultés. Nous devons être attentifs car ces établissements d'enseignement artistique sont des pôles ressources pour un territoire de référence. S'ils doivent assumer un certain nombre de missions que leur confère le ministère, il faut aussi qu'ils soient confortés dans leurs missions premières.

D'ailleurs, je note que le « plan chorales » concerne, en réalité, le premier cycle, qui, selon la loi de décentralisation de 2004, relève plutôt des communes. Les crédits auraient plutôt dû être inscrits sur le budget du ministère de l'éducation nationale, en lien avec les communes, le ministère de la culture continuant à jouer son rôle au niveau des troisièmes cycles.

Notre rapporteure nous a proposé de suivre de près la mise en œuvre du chantier de l'éducation artistique. Ne serait-il pas pertinent d'y ajouter les enseignements artistiques ? Ces sujets sont liés.

**Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis.** – Absolument !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Enfin, je vous propose de constituer un groupe de travail sur le Pass Culture.

*Il en est ainsi décidé.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture ».*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Médias, livre et industries culturelles » - Crédits « Presse » - Examen du rapport pour avis**

**M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits du programme 180 « Presse et Médias ».** – Depuis dix ans, mes prédécesseurs ont inlassablement évoqué devant la commission le profond marasme économique de la presse. Je n'y ferai cette année malheureusement pas exception. Vieillesse du lectorat, fuite des recettes publicitaires, impasse industrielle de la vente au numéro : la presse s'enfoncé toujours plus dans une crise, que la vitalité de la presse digitale peine à enrayer, la faute à une rentabilité incertaine, à un

partage de la valeur déséquilibré et à une concurrence féroce des nouveaux modes d'information.

Sans réaliser de miracle, les aides publiques à la presse représentent un soutien indispensable. Le programme 180 « presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » en constitue la traduction budgétaire. En 2018, les aides directes à la modernisation, à la diffusion et au pluralisme s'élèveront à 119,4 millions d'euros, contre 125,9 millions d'euros en 2017, en raison de la réforme de l'aide au portage, que je vous présenterai dans un instant. Ces crédits sont complétés par une enveloppe de 131,5 millions d'euros destinée à l'Agence France-Presse, réduite d'un million d'euros par rapport à 2017.

Depuis la dernière loi de finances, le programme 180 comprend également trois autres actions. Elles concernent respectivement le soutien aux médias de proximité pour 1,6 million d'euros, la dotation à la Compagnie internationale de radio et télévision pour 1,7 million d'euros et le soutien à l'expression radiophonique locale pour 30,7 millions d'euros. Mon avis portant sur les crédits destinés au soutien à la presse, je ne les commenterai pas. En revanche, je dirai un mot du sujet polémique de l'aide au transport postal de la presse, curieusement transférée sur la mission « Économie » depuis la loi de finances pour 2014.

La presse représentait, dans les années 1980, 1 % du produit intérieur brut français ; cette proportion est désormais inférieure à 0,3 %. Le chiffre d'affaires du secteur ne cesse de se rétracter, tant sur les ventes d'exemplaires imprimés que sur la publicité, qui bascule progressivement sur Internet. Seul le digital montre une croissance dynamique, mais il ne représente encore en moyenne que 5 % du chiffre d'affaires des éditeurs. C'est dire combien l'accélération de la mutation numérique, assortie de la recherche d'un modèle économique viable, constitue une absolue priorité.

Le digital, en effet, représente à la fois l'unique levier de croissance de la presse et moyen le plus efficace de rajeunir son lectorat. 77 % des Français déclarent lire au moins une marque de presse en version numérique et ils sont 58 % à la faire sur un support mobile. Entre 15 et 50 ans, la lecture digitale est désormais plus fréquente que celle de l'imprimé. Pourtant, en raison d'un prix de l'abonnement très inférieur à celui du papier, à la captation des recettes publicitaires par Google, Facebook et Amazon et à la persistance de contenus gratuits, la rentabilité de la presse digitale est extrêmement incertaine.

Nous devons donc être particulièrement attentifs aux réformes européennes en cours. Si la création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse tel qu'annoncée dans le projet de directive sur le droit d'auteur devrait constituer un utile levier de négociation avec les plateformes s'agissant du partage de la valeur créée sur les contenus de presse, le projet de règlement, dit ePrivacy, appelle à la plus grande prudence. L'interdiction d'apposer des *cookies* sur les sites Internet empêchera les éditeurs de connaître les préférences de navigation de leurs lecteurs et d'adapter leur offre commerciale en conséquence. C'est le modèle économique des sites de presse, déjà plus que fragile, qui est aujourd'hui menacé par ce projet.

Les éditeurs de publications numériques, qu'ils soient *pure players* ou également présents sur papier, bénéficient d'un soutien des pouvoirs publics : s'il demeure inférieur à d'autres dispositifs de soutien du programme 180, il ne cesse de s'étoffer. Outre le taux super réduit de TVA applicable depuis 2014, comme pour la presse imprimée, aux ventes de contenus d'information, les sites d'information politique et générale peuvent prétendre à

plusieurs dispositifs fiscaux, notamment de déductibilité des provisions pour investissement. Surtout, ils sont éligibles au fonds stratégique pour le développement de la presse qui, avec 27,3 millions d'euros en 2018, représente le principal soutien sélectif à des projets de développement numérique.

Le fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation de la presse, créé en 2016 et doté de 5 millions d'euros en 2018, aide au financement de projets plus prospectifs. Pour autant, les aides indirectes, neutres d'un point de vue du support, bénéficient encore à 54 % à l'imprimé et la différence est encore plus nette pour les aides directes : sur 100,2 millions d'euros versés en 2016, 89,5 millions d'euros l'ont été à la presse papier. En réalité, à l'exception des deux fonds précités, l'ensemble des dispositifs de soutien à la modernisation, à la diffusion et même au pluralisme sont réservés aux publications imprimées. Vous conviendrez avec moi qu'une meilleure répartition entre les publications pourrait être envisagée.

L'enjeu n'est pas seulement économique ; il est aussi démocratique : les titres de presse doivent avoir les moyens de s'imposer dans l'univers numérique comme les garants d'une information de qualité. Avec l'apparition puis le succès phénoménal des réseaux sociaux, notamment auprès des jeunes, l'enjeu a évolué pour les éditeurs : il ne s'agit plus seulement d'être présents et rentables sur Internet mais également, désormais, de lutter contre la concurrence de sites diffusant des contenus pour le moins sujets à caution, les *fake news*.

La deuxième partie de mon propos concerne la diffusion de la presse imprimée par le triple canal de la vente au numéro, du portage et du transport postal. L'attrition continue des volumes représente ici le cœur d'une crise dont on ne voit pas l'issue. Pendant des années, d'aides exceptionnelles en dispositifs de soutien pérennes (18 millions d'euros encore en 2018), l'État a porté Presstalis à bouts de bras. Après un plan de restructuration des effectifs aussi drastique que coûteux et d'importants efforts de modernisation logistique, la société s'était prise à espérer un redressement. Elle prévoyait même un bénéfice de 5,1 millions d'euros en 2016. Hélas, c'est un dérapage significatif qui est apparu lors de la certification des comptes avec un résultat d'exploitation négatif de près de 2 millions d'euros et un résultat net de - 48 millions d'euros. L'année 2017 ne devrait guère être meilleure et les fonds propres déjà négatifs (- 306 millions d'euros) devraient encore se dégrader. Un changement de gouvernance est attendu mais nul ne sait s'il sera suffisant.

En réalité, c'est l'ensemble de la vente au numéro qui souffre de la crise de la presse imprimée, même si les messageries lyonnaises de presse (MLP) semblent aujourd'hui bénéficier d'un répit. En particulier, le nombre de points de vente se réduit de 1 000 chaque année et, malgré le soutien de l'État (6 millions d'euros en 2018), la profession se paupérise.

Pour la première fois, les régulateurs (le Conseil supérieur des messageries de presse et l'Autorité de régulation de la presse) semblent impuissants à juguler la chute du marché. Une mission sur l'avenir de la distribution de la presse a été confiée à Gérard Rameix ; c'est peu dire que ses conclusions sont attendues avec impatience. Aucune solution – fusion, spécialisation des deux messageries par types de flux, nouvelles formes de mutualisation ou mise en faillite de Presstalis – n'est en effet évidente et, compte tenu des enjeux économiques, démocratiques et d'égalité des territoires portés par le débat, il convient d'agir avec prudence.

Le portage, qui permet d'être livré à son domicile dès les premières heures du matin, est le grand bénéficiaire du recul de la vente au numéro. Dynamisé par un soutien

public renforcé depuis 2009, il représente aujourd'hui près de 40 % des exemplaires diffusés toutes familles de presse confondues. Cette proportion atteint 45 % des abonnements individuels pour la presse quotidienne nationale et 80 % pour la presse quotidienne locale.

Il semble difficile de développer davantage ce mode de diffusion, compte tenu de l'existence de zones géographiquement excentrées que seule La Poste est en mesure de servir. En revanche, dans un souci de rationalisation des coûts de distribution, on pourrait envisager de favoriser le portage multi-titres, qui permet à un même vendeur-colporteur de distribuer plusieurs publications. C'est l'objectif poursuivi par la réforme de l'aide au portage portée par le décret du 11 septembre 2017 pris après publication d'un rapport d'évaluation réalisé conjointement par l'Inspection générale des affaires culturelles et par l'Inspection des finances. Le nouveau dispositif, dont je me félicite, plafonne à la fois l'aide à l'exemplaire porté, pour éviter tout effet d'aubaine, et favorise les réseaux de portage multi-titres. Dans sa nouvelle mouture, ce sont 31,5 millions d'euros qui y seront consacrés en 2018, contre 36 millions en 2017. Là réside la principale diminution de crédits du programme 180. Je ne la déplore pas : le nouveau système est plus simple, plus efficace et son périmètre prend en considération la diminution constante du nombre d'exemplaires imprimés.

S'agissant du transport postal, je ne referai pas ce matin l'historique de l'aide qui y est attachée, qui n'a consisté, depuis 2008, qu'à augmenter les tarifs des éditeurs et à réduire la compensation de l'État due à La Poste pour la mission obligatoire de service public que constitue le transport de la presse. Le transport postal représente 30 % de la diffusion, soit un peu plus d'un milliard d'exemplaires par an, qui bénéficient d'un tarif préférentiel variant selon les publications. Après la fin des accords dits Schwartz, qui entre 2008 et 2015, ont conduit à augmenter les tarifs de 1,5 % à 5 % par an pour les éditeurs et à baisser la compensation de l'État à La Poste de 262 millions d'euros à 130 millions d'euros, le précédent Gouvernement s'est engagé, en 2016, sur une nouvelle trajectoire jusqu'en 2020. Elle prévoyait de nouvelles hausses tarifaires comprises entre 1 % par an pour la presse d'information politique et générale et 3 % par an pour les magazines, ainsi qu'une dotation de l'État variant selon les années entre 119 et 122,7 millions d'euros.

Hélas : dès le printemps 2017, sans concertation aucune, il a finalement été établi, sans modification tarifaire fort heureusement pour les éditeurs, que La Poste ne recevrait plus, en 2018, que 111,5 millions d'euros puis 103,8 millions d'euros en 2019. Lorsque l'on sait que le compte « presse » de La Poste affiche un déficit proche des 380 millions d'euros annuels et que les éditeurs sont exsangues, l'ampleur de l'économie réalisée et la brutalité de la méthode laissent songeur.

J'en viens enfin à la situation de l'Agence France-Presse, qui continue d'inspirer les plus grandes inquiétudes. Malgré le lancement d'un plan de relance commerciale ambitieux – certains diront irréaliste –, le chiffre d'affaires peine à décoller et le succès rencontré par les nouveaux produits, notamment les vidéos et les offres liées au sport, ne compense par l'attrition du marché national. Parallèlement, une politique d'investissement, indispensable mais dispendieuse, a conduit l'Agence à un niveau de dettes de 52,6 millions d'euros à la fin de l'année 2016, auxquels il faut ajouter un découvert bancaire de 26,4 millions d'euros. Or, de nouvelles échéances de remboursement de prêts sont prévues en 2018, tandis qu'un risque contentieux pèse sur l'Agence pour environ 10 millions d'euros lié à la régularisation de la situation de certains de ses personnels à l'étranger. Malgré les efforts réalisés, notamment la signature, le 10 mars dernier, d'un accord d'entreprise unique qui devrait permettre à l'AFP de réaliser à terme environ 4 millions d'euros d'économie par an, la

maitrise des charges d'exploitation ne pourra suffire à dégager ni les moyens de se désendetter ni d'investir dans un univers extrêmement concurrentiel.

Emmanuel Hoog, le président de l'AFP, a récemment fait part aux pouvoirs publics d'un besoin de financement de 60 millions d'euros. Or, du fait de son statut *sui generis*, sans capitaux ni actionnaire, l'Agence ne peut se financer sur les marchés. Par ailleurs, le droit européen n'autorise l'État à intervenir auprès de l'AFP qu'en compensation des missions de service public (109, 8 millions d'euros à ce titre en 2018) et en paiement des abonnements de ses administrations (21,6 millions d'euros en 2018). L'impasse est donc aujourd'hui totale.

Pour conclure, je vous propose, d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », tels que prévus par le présent projet de loi de finances pour 2018, en gardant néanmoins à l'esprit trois points de vigilance : l'adaptation des aides à la presse à la mutation numérique, la capacité de Presstalis à poursuivre sa mission et la situation financière de l'AFP dans un univers de plus en plus concurrentiel.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Ce sont en effet trois points que nous devons suivre avec attention.

**M. André Gattolin.** – Le portage multi-titres existe depuis longtemps et beaucoup de titres l'ont déjà mis en place. La chute du nombre d'exemplaires a été telle que, pour assurer la diffusion entre des lieux éloignés, les titres ont dû travailler ensemble pour mutualiser le portage ; les titres de la presse quotidienne se sont ainsi rapprochés de la presse quotidienne régionale, majoritairement portée, depuis une quinzaine d'années.

Le problème réside est moins dans le niveau des aides à la presse que dans leur répartition et les critères qui la déterminent. Si l'on considère qu'informer et animer le débat public constituent une mission de service public, alors il est légitime d'aider les entreprises privées qui y contribuent. C'est à ce titre, d'ailleurs, que la loi du 29 juillet 1881 pour la liberté de la presse prévoyait déjà une aide à la diffusion. Encore faudrait-il tenir compte de la qualité de la contribution que les titres apportent au débat. Or, les plus importants bénéficiaires des aides à la presse sont certains magazines qui n'ont guère de rôle informatif, à l'image des magazines *people*, qui bénéficient déjà pleinement de la TVA à taux super réduit. En Belgique, le système a été réformé pour tenir compte de critères de rédaction et de qualité rédactionnelle, en se fondant par exemple sur le nombre de journalistes professionnels employés – les *pure players* en emploient très peu en effet, à la différence des journaux imprimés d'information. Cela me semble constituer un critère intelligent pour soutenir la qualité et la diversité de l'offre.

Enfin, n'oublions pas la question des droits d'auteur. Notre système est inique : la presse perçoit une part de la redevance pour la copie privée, mais celle-ci est calculée en fonction de l'espace pris, sur le disque dur, par les différents contenus créatifs stockés. Or un film occupe infiniment plus de mémoire numérique qu'un journal ! Avec une telle clef de répartition, on décourage la production d'informations en France par un partage injuste de la valeur. Il faudrait favoriser la syndication et la revente des contenus, comme c'est le cas aux États-Unis depuis 1895. On pourrait même réduire le niveau global des aides à la presse, pourvu qu'on les rende plus efficaces en les appuyant sur des critères permettant de soutenir la démocratie et de nourrir le débat public.

**Mme Céline Boulay-Espéronnier.** – Les crédits consacrés au livre et aux industries culturelles augmentent de 2 %, tandis que ceux consacrés à la presse fléchissent avec la réforme de l'aide au portage. Au total, même si l'on ne note pas d'ambition particulière, les crédits de la mission restent donc stables. Les Républicains voteront ce budget.

**Mme Sylvie Robert.** – Le rythme des mutations structurelles auxquelles la presse doit faire face depuis des années s'accélère. Le rapporteur a exprimé trois points de vigilance, que je partage. Nous devons également être attentifs à la réforme du droit d'auteur, qui sera examinée bientôt à Bruxelles. Nous devons surtout veiller à préserver le pluralisme et la liberté d'information, objectifs qui justifient d'ailleurs les aides de l'État à la presse. Les crédits du programme 180 fléchissent et ce n'est malheureusement pas le signe d'un engagement à apporter des réponses ambitieuses pour anticiper les mutations nécessaires. L'AFP est une chance pour notre pays ; nous devons continuer à la défendre.

Le groupe Socialiste et Républicain s'abstiendra. Nous serons vigilants dans les mois à venir lorsqu'il conviendra de se prononcer sur la réforme européenne du droit d'auteur : il sera alors indispensable que le ministère de la culture adopte une position politique claire.

**M. Laurent Lafon.** – La question budgétaire est presque secondaire au regard de l'exigence de réforme structurelle à laquelle la presse est confrontée. En ce sens, le ton alarmiste du rapporteur est justifié. La situation de l'AFP est également préoccupante. Nous nous réjouissons à cet égard que la réduction des crédits soit moins drastique que celle que prévoyait le contrat d'objectifs et de moyens. Cet effort supplémentaire de l'État donne un peu d'air à l'Agence pour investir dans la vidéo ou les nouvelles technologies.

**M. Bruno Retailleau.** – Je voulais remercier nos collègues qui ont voté, à l'unanimité, l'exonération cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les librairies indépendantes, que nous avons proposée vendredi en première partie du projet de loi de finances. Cette mesure était attendue. Certaines collectivités territoriales avaient certes déjà modulé les taux, comme cela était déjà possible mais la mesure n'était pas universelle. J'espère que nos collègues s'efforceront de convaincre les députés de leurs groupes respectifs à l'Assemblée nationale pour que ce dispositif, essentiel à la cause du livre et des librairies, soit maintenu.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Ce sont des commerces essentiels pour la vitalité des centres-bourgs !

**M. Michel Laugier, rapporteur pour avis.** – Le portage multi-titres existe effectivement depuis longtemps, monsieur Gattolin mais le décret de 2017 améliore le dispositif pour le renforcer. Vous évoquez également les magazines *people*. En réalité, ils ne bénéficient que des aides à la diffusion, qui ne sont pas liées au contenu.

**M. André Gattolin.** – Ces magazines bénéficient aussi d'un taux de TVA super réduit. Il n'y a aucune raison qu'ils touchent toutes les aides !

**M. Michel Laugier, rapporteur pour avis.** – Ce n'est effectivement pas le cas. Quant à la question des droits d'auteur, elle sera examinée au niveau européen.



Je partage votre avis Madame Robert, il faut maintenir le pluralisme : 16 millions d'euros y seront consacrés en 2018 mais ils visent uniquement la presse écrite. Or, il importe d'accompagner les mutations technologiques et le passage au numérique.

L'AFP est effectivement dans une situation complexe, monsieur Lafon. Elle doit faire face à l'émergence de nouveaux concurrents, à capitaux privés ou étatiques, comme les agences publiques russes et chinoises.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre mission d'information sur l'avenir des médias achèvera bientôt ses travaux et son rapport contribuera à éclairer notre réflexion. La transition numérique modifie les usages et fait migrer les lecteurs vers le digital. Les représentants de la presse quotidienne nationale et régionale sont inquiets car ils sont de plus en plus dépendants des algorithmes et des moteurs de recherche.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles », ainsi qu'aux crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2018.*

### Nomination d'un rapporteur

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le 22 novembre, le gouvernement a déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants. Celui-ci devrait être examiné par l'Assemblée nationale dans la semaine du 11 décembre. Le calendrier d'examen par le Sénat est encore flou. Le texte pourrait être examiné en séance au cours de la première semaine de février, ce qui conduirait à l'examiner en commission dès le 24 janvier. Le Bureau de notre commission a décidé de commencer à travailler sur ce texte important et très sensible le plus en amont possible. C'est pourquoi, nous entendons dès la semaine prochaine les représentants des établissements d'une part, des syndicats d'étudiants d'autre part.

Je vous propose de désigner le rapporteur des crédits de l'enseignement supérieur, notre collègue Jacques Gersperrin, rapporteur de ce projet de loi, à charge pour lui d'entamer dès à présent son programme d'auditions que je souhaite bien évidemment ouvertes à tous.

*M. Jacques Gersperrin est nommé rapporteur du projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants.*

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous propose de déléguer au fond à la commission des affaires sociales, comme il est d'usage, l'article 3 du projet de loi, qui ne comporte que des dispositions relatives au code de la sécurité sociale. Bien évidemment, nous aurons l'occasion d'examiner les conséquences du rattachement des étudiants au régime général de la sécurité sociale, ne serait-ce qu'au sein de l'article 4 qui concerne la création d'une contribution unique pour la vie étudiante.

*Il en est ainsi décidé.*

## Questions diverses

### AUDITIONS

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous annonce que nous auditionnerons M. Yves Dauge, sur son rapport relatif au Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés, le 13 décembre prochain et M. Roch-Olivier Maistre, sur la « maison commune de la musique » le 20 décembre.

### DÉMATÉRIALISATION DU PROCESSUS LÉGISLATIF

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le bureau de notre commission a décidé de dématérialiser le processus d'examen des textes législatifs en commission. Nous expérimenterons la procédure avec le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants. Je vous invite dès à présent à vous connecter, sur votre tablette, à l'application Demeter sur l'intranet avec vos codes d'accès habituels. Vous y trouverez tous les documents : texte en discussion, amendements, tableau comparatif, etc.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Cela fonctionne très bien !

### GROUPE DE TRAVAIL SUR LA REVITALISATION DES CENTRES-VILLES ET CENTRES-BOURGS

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'ai été sollicitée par nos collègues Elisabeth Lamure, présidente de la Délégation aux entreprises, et Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, afin de désigner deux membres de notre commission pour faire partie du groupe de travail sur les centres-villes et les centres-bourgs. J'ai bien volontiers répondu à leur sollicitation car nous sommes très concernés par ce sujet. Je propose de désigner nos collègues Sonia de la Provôté et Christian Manable pour faire partie de ce groupe de travail. Ils appartiennent à la délégation aux collectivités territoriales.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est levée à 11 heures.*

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

**Mercredi 29 novembre 2017**

- Présidence de M. Didier Mandelli, vice-président -

*La réunion est ouverte à 09 h 35.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports maritimes » - Examen du rapport pour avis**

**M. Didier Mandelli, président.** – Mes chers collègues, avant de commencer nos travaux de commission ce matin, je voudrais excuser le président Hervé Maurey, absent de Paris aujourd'hui.

Charles Revet nous a déjà présenté à de multiples reprises ce rapport pour avis sur les transports maritimes. Il en a donc une grande connaissance et, grâce à un recul de plusieurs années, en mesure parfaitement les évolutions. Comme chaque année, je sais que vous avez procédé, cher collègue, à plusieurs auditions pour préparer votre rapport. Les intervenants dans le secteur maritime sont en effet nombreux et l'actualité toujours riche. Je vous cède donc la parole, Monsieur le rapporteur, pour que vous nous disiez, d'une part, où en sont les crédits du transport maritime, d'autre part, quelle est l'actualité du secteur.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** – Les crédits consacrés à la politique maritime française s'établissent dans le projet de loi de finances pour 2018 à 240 millions d'euros. Ce montant reste faible au regard des ambitions du comité interministériel de la mer de novembre 2016, qui a souhaité faire de l'économie maritime un pilier de la croissance économique de notre pays.

Ces crédits sont répartis en deux programmes : le programme 203 « infrastructures et services de transport », pour une petite partie, et le programme 205 « affaires maritimes ».

Seule une infime partie du programme 203 « infrastructures et services de transport » est consacrée au transport maritime : 77 millions d'euros, soit 2,2% des crédits de ce programme. Les montants consacrés au transport maritime y sont en augmentation de 19,75 millions d'euros. 2 lignes de crédits principales sont alimentées : la subvention aux grands ports et le transport combiné.

La subvention aux grands ports s'élève à 64,75 millions d'euros, en augmentation de 44% par rapport à 2017. Toutefois, plutôt qu'une subvention, il s'agit du remboursement par l'État des frais pour le dragage des ports et l'entretien de leurs accès. En effet, comme le précise le code des transports, cette charge incombe à l'État. L'augmentation de 20 millions d'euros par rapport au PLF 2017 est un des engagements de l'État pris lors du comité interministériel de la mer de novembre 2016. Toutefois, ce montant reste insuffisant pour couvrir l'intégralité des frais de dragage qui sont estimés à 96 millions d'euros. Le reste à charge pour les ports s'élève ainsi à 32 millions d'euros, soit un tiers du montant.

La deuxième ligne budgétaire concerne la partie maritime du transport combiné, pour un montant de 6,96 millions d'euros, identique à celui du projet de loi de finances pour 2017. Il s'agit de répondre à la volonté d'opérer un rééquilibrage intermodal, en favorisant le développement du cabotage maritime et des autoroutes de la mer. 2 fonctionnent désormais en France : la liaison Nantes-Gijón, et la liaison Nantes-Vigo. Mais, l'équilibre financier de ces autoroutes reste très fragile. En outre, le rééquilibrage souhaité ne se fera que si les acteurs concernés bénéficient d'une certaine visibilité économique. C'est notamment le cas de l'aide à la pince qui permet de réduire les coûts de manutention, reconduite, d'année en année, sans aucune visibilité sur le moyen terme. Lors des Assises de l'économie de la mer qui se sont tenues la semaine dernière, le Premier ministre a laissé entendre qu'elle serait maintenue de manière durable. Notre commission devra être vigilante sur ce point.

Enfin, et de manière annexe au programme 203, dans le cadre des contrats de projets État-Régions, l'AFITF prévoit de mobiliser 40 millions d'euros en faveur des ports maritimes, soit le même montant que l'année dernière.

Le programme 205 regroupe l'essentiel des crédits du transport maritime. D'un montant initial de 140 millions d'euros, soit une diminution de 17,8 millions d'euros par rapport au PLF 2017, il a bénéficié du vote d'un amendement gouvernemental de 17,8 millions d'euros – lors de son examen à l'Assemblée nationale. Quatre axes majeurs animent ce programme.

En premier lieu, il vise à assurer la sécurité maritime. Depuis 5 ans, le nombre d'opérations de sauvetage dépasse les 10 000. Dans ce cadre, une subvention de 4,2 millions d'euros, soit une augmentation de 0,5 million d'euros, a été accordée à la Société nationale de sauvetage en mer. Je souhaite saluer l'action au quotidien des 7 000 bénévoles qui ont participé en 2016, en coordination avec les CROSS, à plus de la moitié des sauvetages en mer. 98,5% des personnes impliquées dans un accident maritime ont été sauvées suite à une opération de sauvetage coordonnée par les CROSS.

Le deuxième axe de ce programme est la promotion d'une formation maritime de qualité. 28 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2017 sont consacrés à cette action, ainsi qu'aux actions sociales et médicales. 18,5 millions d'euros sont prévus pour l'école nationale supérieure maritime. La qualité de la formation des marins français est internationalement reconnue et appréciée.

Le troisième axe vise à préserver l'environnement marin. Il s'agit à la fois du volet terre du plan POLMAR – contre la pollution maritime – pour lequel 1,7 million d'euros sont prévus, comme dans le PLF 2017, mais également des contrôles des navires effectués au titre de l'État du pavillon et de l'État du port. 1 300 contrôles de navires étrangers sont effectués tous les ans.

Je m'arrêterai plus longtemps sur le quatrième axe visant à soutenir économiquement la filière maritime, car c'est sur celui-ci que porte l'augmentation de 17,8 millions d'euros, votée à l'Assemblée nationale. Initialement, les crédits affectés à cet objectif étaient de 64,2 millions d'euros, en diminution de 23 % par rapport au PLF 2017.

Vous vous en souvenez, nous avons voté en juin 2016, dans la loi pour l'économie bleue, une exonération de la cotisation employeur d'allocation familiale et de l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi, pour un montant estimé à 18 millions d'euros. Il s'agissait de renforcer la compétitivité-coût de l'armement maritime français dans

un secteur hyperconcurrentiel. En effet, les coûts étant les mêmes pour l'achat d'un bateau, le carburant, les péages, les dépenses de personnel sont la principale, si ce n'est la seule variable d'ajustement. D'ailleurs, plusieurs pays européens ont recours au netwage : le salaire net exonéré de toute cotisation. Grâce à cette exonération votée en 2016, le coût d'un marin français diminue de 17% - il reste toutefois supérieur au coût d'un marin danois ou anglais.

Or, l'article 53 de ce projet de loi de finances a prévu de revenir sur cette exonération. Interrogée par notre commission le 8 novembre dernier, la ministre Élisabeth Borne nous indiquait connaître le problème, mais ne pas pouvoir le prendre en charge, en raison de son budget très contraint. Toutefois, le lendemain, à la demande du Premier ministre, le gouvernement a déposé un amendement à l'Assemblée nationale de suppression de l'article 53, qui a été adopté. Ces exonérations sont ainsi conservées pour 2018, et le Premier ministre Édouard Philippe, lors des Assises de l'économie de la mer qui se sont tenues la semaine dernière, a indiqué vouloir les rendre pérennes. J'attire votre vigilance sur un point : aucune indication n'a été donnée quant à la manière dont cette mesure sera financée. Il a simplement été indiqué qu'elle le sera dans le périmètre du ministère de la Transition énergétique et solidaire.

La question des exonérations sociales et de leur stabilité me paraît d'autant plus importante aujourd'hui qu'avec le Brexit, certains armateurs britanniques pourraient décider de passer sous pavillon d'un autre État européen afin de pouvoir continuer à bénéficier de certains bénéfices fiscaux. Quelques-uns pourraient se tourner vers la France, à condition que le régime proposé soit favorable.

Permettez-moi de profiter de cet avis budgétaire pour faire le point sur la situation des ports français. Ces derniers sont aujourd'hui en perte de vitesse par rapport aux ports allemands, espagnols, néerlandais et portugais. Le 1er port français en volume, Marseille, n'est que le 6ème port européen. Le Havre est en 8ème position, et loin derrière les autres ports européens de la façade Manche/mer du Nord. L'ensemble des tonnages des grands ports maritimes français métropolitain, soit 256 millions de tonnes est inférieur au tonnage traité par le seul port de Rotterdam. En outre, depuis 25 ans, plus aucun port français ne dessert la Suisse. Plus grave encore, la part de marché des ports français est sur une tendance baissière. Aujourd'hui, un conteneur sur deux à destination de la France ne passe pas par un de nos ports. Si le premier semestre 2017 s'annonce meilleur que le premier semestre 2016 marqué par des conflits sociaux et une récolte céréalière très mauvaise, la croissance du fret maritime français reste inférieure à celle constatée dans les autres ports européens.

Quelles en sont les raisons ? Le développement du trafic de marchandises dans les grands ports maritimes français subit l'absence de la mise en place d'une desserte fiable et efficace des ports et de leur hinterland. La route reste, en France, le moyen privilégié pour le post et préacheminement des marchandises à destination des ports, avec près de 85% des trafics. Or, le transport par route, outre la pollution, ne peut pas absorber une augmentation importante de trafic. Certains ports déjà, comme celui du Havre, peuvent connaître des problèmes de congestion. Or, la fiabilité de la desserte est un critère essentiel pour les transporteurs. Un chiffre, que m'a donné, lors de son audition, Jean-Michel Genestier, Directeur général adjoint de SCNF Logistics, est édifiant : sur un trajet de 1 000 km, 98,5% des camions arrivent à l'heure prévue, à un quart d'heure près. Pour le fret ferroviaire, 70% seulement des trains arrivent à l'heure prévue, à la demi-journée près. De même, lors de son audition, Voies navigables de France a indiqué que certains transporteurs hésitaient à recourir au report modal sur la Seine, en raison de la vétusté de l'écluse de Méricourt, menaçant de tomber en panne – et ainsi de bloquer le trafic.

Or, si le report modal du routier vers le fluvial ou le ferroviaire se fait difficilement, l'inverse est beaucoup plus facile. Toute interruption pendant quelques temps du trafic fret fluvial ou ferroviaire est susceptible d'entraîner un report définitif vers la route. A titre d'exemple, une partie de la desserte des marchandises du port de Fos est assurée par voie fluviale vers Lyon. Le port de Fos donne la priorité au déchargement et chargement des navires maritimes sur les navires fluviaux. Dès lors le chargement d'un navire fluvial peut être retardé, réduisant ainsi le nombre de rotations qu'il peut faire en une semaine. Cela a des conséquences importantes sur une filière à l'équilibre budgétaire fragile. D'ailleurs, un des opérateurs a décidé de supprimer un de ses bateaux, pour des raisons financières. En conséquence, certains jours, aucun bateau ne circule entre Fos et Lyon. Comme l'indique VNF, cela entraîne mécaniquement un abandon supplémentaire du recours au fluvial. En effet, pour un transporteur, rien n'est pire que de savoir son conteneur bloqué dans un port. Et, si le bateau maritime arrive avec retard et rate la correspondance avec le bateau fluvial, du fait de la fin d'une liaison quotidienne, le conteneur sera bloqué deux jours à quai. Cette contrainte ne se posera pas avec le camion.

L'augmentation de la desserte modale des ports nécessite des investissements dans les ports, tels que la modernisation des écluses et des terminaux, la construction de nouveaux terminaux dédiés aux bateaux fluviaux, la modernisation du réseau ferroviaire portuaire. Des contraintes réglementaires peuvent jouer : aujourd'hui, pour accéder au port du Havre, les barges fluviales doivent passer en zone maritime dans l'estuaire de la Seine, et ont besoin d'une dérogation. L'AFITF prévoit de modifier cette réglementation afin de permettre leur passage dans l'estuaire 99 % du temps. Toutefois, cette modification réglementaire ne peut être qu'une solution temporaire dans l'attente d'infrastructures permettant un accès fluvial direct et sécurisé. C'est ce qui serait possible au Havre si le port s'engageait sans attendre dans la réalisation d'une chatière souhaitée par tous les acteurs concernés, et ce qui permettrait un accès sécurisé du transport fluvial au port, dans de meilleures conditions, toute l'année, 24 heures sur 24. Le Président du Conseil régional s'était d'ailleurs engagé à participer à son financement.

Mais, d'importants investissements en dehors des ports sont également nécessaires. Comme le soulignait Élisabeth Borne, en France nous sommes incapables de tracer un sillon de fret traversant le pays. L'électrification de la ligne Serqueux-Gisors, prévue pour mi 2020 répond en partie à cette préoccupation : elle permettra aux conteneurs et marchandises en provenant du Havre d'éviter les nœuds ferroviaires de Rouen et de Mantes la Jolie.

Enfin, il faut donner aux ports les moyens d'agir. Cela passe tout d'abord par une amélioration de la gouvernance. La Cour des comptes dans son rapport annuel de 2017 s'est intéressée à la mise en œuvre de la réforme portuaire de 2008. Elle juge inégal le bilan de cette réforme. Sur la gouvernance, la Cour des comptes a constaté que le comité d'audit qui doit permettre une expertise indépendante des questions financières est impliqué de manière variable : d'une implication forte à Rouen, Dunkerque et au Havre, il l'est beaucoup moins à Bordeaux.

En outre, des périodes de vacance parfois longues ont pu être constatées dans la composition des directoires : 4 mois de vacance à Rouen, et à Marseille le directoire n'avait pas encore été réinstallé début 2017. Or, du fait de la prépondérance de la voix du président du directoire – directement nommé par l'État-, la Cour des comptes souligne que cette vacance revient à un pilotage par le seul président du directoire, et non par une direction collégiale. De même, on constate un retard dans le renouvellement de certains conseils de

développement, alors même qu'ils regroupent les acteurs locaux concernés et participent à la définition des projets stratégiques du port.

De manière générale, il semble important de renforcer l'implication des collectivités territoriales dans la gouvernance des ports, notamment des conseils régionaux. Comme le note la Cour des comptes, depuis la loi NOTRe, ces derniers exercent de nouvelles compétences en matière de développement économique. Le Premier ministre s'est toutefois exprimé contre une décentralisation de la gouvernance plus poussée pour les grands ports maritimes, à minima pour ceux de l'axe Seine et de Marseille, en raison de l'intérêt national stratégique qu'ils représentent.

Enfin, les ports doivent disposer des moyens de se développer, grâce à une visibilité et une stabilité économiques accrues. Il s'agit tout d'abord de créer une marque portuaire visible et reconnaissable depuis l'Orient et le Sud-est asiatique. Ainsi, les ports de Paris, Rouen et du Havre se sont réunis dans le groupement d'intérêt public HAROPA pour améliorer la coordination des investissements, des aménagements, et mettre en place un guichet unique portuaire. À l'international, les ports du Havre et de Rouen doivent ainsi devenir la desserte de Paris, et d'un bassin de 13 millions de personnes. Marseille, Lyon et les ports intérieurs de l'axe Rhône-Saône se sont engagés dans une démarche logistique coordonnée similaire, avec Medlinks. Bien évidemment, et cela rejoint ce qui a été dit précédemment : pour que cela fonctionne, il faut que la chaîne logistique de l'axe Seine et de l'axe Rhône-Saône ne connaisse aucune interruption.

Par ailleurs, pour pouvoir se projeter économiquement à l'international, les ports français doivent disposer d'une stabilité fiscale et financière pour penser les investissements de demain. Or, ils ont récemment connu deux avaries fiscales. Il s'agit tout d'abord de la fin, suite à un arrêt du Conseil d'Etat en 2014 de l'exonération de taxe foncière pour les grands ports maritimes. Par ailleurs, très récemment en juillet dernier, la Commission européenne a remis en cause, pour distorsion de concurrence, l'exonération d'impôt sur les sociétés dont ils bénéficiaient depuis 1942. Ainsi, au titre de l'impôt sur les sociétés, les ports devront maintenant s'acquitter d'un montant d'environ 30 millions d'euros par an. A ces charges s'ajoute le reste à charge pour un même montant des opérations de dragage, qui dans d'autres pays sont prises en charge intégralement par l'Etat. C'est autant d'argent qu'ils ne peuvent investir dans leur développement à l'international, dans la captation de nouveaux clients, ou l'amélioration de leurs infrastructures. D'ailleurs, le port du Havre et celui de Marseille sont dans une situation d'endettement particulièrement difficile. Le Premier ministre a annoncé la semaine dernière, lors des Assises de l'économie de la mer, vouloir donner aux gestionnaires des ports « de la visibilité sur leurs charges, notamment fiscales ». Il s'agit d'un engagement que je salue, dont nous devons nous assurer qu'il sera suivi.

En conclusion, nous sommes actuellement à un moment critique de la politique maritime de la France. Nos ports risquent un décrochage pérenne. L'ouverture du Canal Seine Nord peut certes constituer une opportunité pour le développement des ports français de la façade Manche et de la mer du Nord, mais, sans anticipation de la part des ports français et de l'Etat, cette ouverture risque de faciliter le transit des marchandises entre les ports allemands et néerlandais et le bassin parisien. Au final, comme l'a souligné le Premier ministre lors des Assises de l'économie de la mer la semaine dernière, il est nécessaire « d'améliorer la fluidité du passage portuaire. [...] Les ports ont besoin de la mer. Ils ont aussi besoin de la terre, plus précisément du rail et des fleuves. »

La commission des finances en appelle à la sagesse de notre assemblée sur ces crédits. Pour ma part, l'avis est défavorable, car le budget affecté au transport maritime ne permet pas de répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain.

Je souhaite également préciser que nous avons, avec Michel Vaspert, reçu les responsables de Voies navigables de France. Il leur manque 100 millions d'euros par an pendant 10 ans, uniquement pour l'entretien et la sécurisation du fonctionnement du fluvial. SNCF Logistics nous a fait part des grandes difficultés que connaît le fret ferroviaire en France. Le déficit de compétitivité pour les ports français sur ces points est sans appel par rapport aux autres ports européens.

En outre, suite à l'échec de l'écotaxe, nous avons voté une taxe nouvelle pour financer l'AFITF. Or, de la même manière que l'Etat va faire un prélèvement sur les agences de l'eau, il récupère un tiers de la somme ainsi collectée pour le budget général, alors même que cet argent aurait pu revenir à l'AFITF et lui permettre de financer des travaux supplémentaires.

Enfin, il y a un véritable enjeu en matière de gouvernance. Je ne suis pas pour régionaliser les ports – l'Etat doit garder un droit de veto, notamment pour éviter toute concurrence entre ports français –, mais dans la gestion au quotidien, il doit laisser plus de place aux acteurs locaux. En 2008, j'avais reçu, dans le cadre des travaux préparatoires de la réforme portuaire, tous les responsables des conseils d'administration des ports. De manière unanime, ils m'avaient indiqué ne recevoir aucune instruction de la part de l'Etat, ni de réponse lorsqu'ils faisaient remonter un projet. J'avais introduit en 2008 un amendement pour permettre à un port, qui ne demande pas de financement à l'Etat, de pouvoir lancer un projet, simplement après en avoir informé ce dernier. Or, dans le cadre de la mission sur la mise en œuvre de cette réforme, en 2013, nous nous étions rendu compte qu'aucun président de directoire ne s'était saisi de cette opportunité. Interrogés, certains indiquaient que leur mode de nomination, directement par l'Etat, et les conséquences d'une telle décision les faisaient hésiter à se saisir de cet outil.

Dans ces conditions et compte tenu des risques majeurs d'un décrochage pérenne du transport maritime français, je vous propose de donner un avis défavorable à ce budget.

**M. Christophe Priou.** – Nous avons entendu le 8 novembre dernier la ministre, qui nous avait indiqué que les crédits seraient en baisse, mais que c'était notamment dû au rattachement de la pêche au ministère de l'Agriculture. Les crédits inscrits au PLF 2018 permettent-ils de rester dans l'esprit de la loi pour l'économie bleue, qui visait à redynamiser le secteur maritime ?

Je souhaiterais alerter la commission sur la situation financière de la SNSM qui vient de fêter ses 50 ans. Elle a besoin d'un financement de 3 millions d'euros. Il faut trouver une solution pérenne à ce sujet, pour ne pas obliger chaque année cette association d'utilité publique à quémander des subventions pour boucler son budget.

On a beaucoup parlé des autoroutes de la mer comme solution du futur. Toutefois, d'année en année, il est difficile d'avoir des crédits pour assurer leur viabilité et pérennité. Ces dernières semaines ont été chargées pour l'actualité du secteur maritime, tout d'abord avec le comité interministériel de la mer, puis les Assises de l'économie de la mer. Le Premier ministre a eu lors de ces dernières, un discours fort, et a indiqué vouloir mettre en place la complémentarité entre les ports. Avec nos trois façades maritimes, nous sommes les mieux



placés en Europe. Nous devons améliorer notre compétitivité et la fluidité du passage portuaire. Pour autant, on a l'impression de rester en cale sèche. Ainsi, l'amendement de notre collègue Bruno Retailleau lors de la loi NOTRe, visant à donner un droit à l'expérimentation pour une gestion décentralisée des ports a été refusé. Il semble que le Premier ministre soit désormais ouvert à une discussion sur ce sujet. Localement il y a une réalité qui ne peut être ignorée. Ainsi, dans le grand port maritime de Nantes-Saint Nazaire, les collectivités n'ont pas voté le budget du port, car l'État n'avait pas respecté ses engagements. Là, où il devait apporter une subvention de 17 millions d'euros pour les travaux de dragage, il les a ramenés à 12 millions d'euros, sans aucune discussion possible. Il y a un problème de confiance et de réalité. Cela a été souligné par le rapporteur. Pour ma part, je voterai contre ce budget et ces crédits.

**M. Frédéric Marchand.** – Ce budget est un budget de transition. Le Premier ministre a fait de nombreuses annonces les deux dernières semaines. De même, tant dans le discours d'Elisabeth Borne que de Nicolas Hulot, on voit qu'il y a une intention manifeste de vouloir améliorer les choses pour le transport maritime. Nous savons aujourd'hui, que l'Etat a une vision plus globale sur ce sujet.

En ce qui concerne la SNSM, le gouvernement s'efforce de la ramener à l'équilibre, par des mesures financières qui sont là et affichées. En matière de formation, on peut se targuer d'avoir les outils pour avancer. Pour moi, c'est un budget de transition qui manifeste de bonnes intentions. J'entends les problématiques portuaires, et je suis de ceux qui pensent qu'une véritable politique globale est nécessaire. Or cette réflexion globale est au rendez-vous, on veut faire en sorte que nos ports puissent repartir de l'avant. C'est la raison pour laquelle, et cela ne vous étonnera pas, nous voterons les crédits proposés.

**M. Jérôme Bignon.** – Il y a quelque chose de malheureux dans cette affaire : ce budget vient en décalage avec les annonces récentes faites au CIMER et lors des Assises, où une feuille de route sur la politique maritime et portuaire française a été présentée. Dans le monde actuel, le fait d'être une puissance maritime décuple les capacités de développement de l'économie nationale. C'est une erreur de la France de ne pas en avoir pris conscience plus tôt. Il y a des choses qui ne vont pas si mal. La prise en charge des coûts de dragage a été améliorée, des efforts sont faits pour se rapprocher du *netwage*.

Pour moi, la loi pour l'économie bleue procédait à un ajustement de la situation maritime. Au contraire, le Premier ministre a présenté la semaine dernière, une vraie feuille de route qui trace à grands traits un avenir pour notre politique maritime. Elle me paraît à la fois ambitieuse et réaliste. Un des maîtres mots de cette politique est de jouer collectif. Or, le drame est en France que de trop nombreux maires considèrent que le port appartient à la commune. Le port est un instrument de la politique portuaire nationale. Dès lors, le port du Havre ne doit pas être opposé à celui de Dunkerque ou de Marseille. C'est une des erreurs historiques. La réalité, c'est qu'il faut jouer ensemble et bâtir un réseau fiable et efficace à l'arrière des ports. En effet, le port ne peut pas vivre sans hinterland. Ainsi, le port de Dunkerque ne vit pas s'il n'a pas derrière un territoire qui alimente à la fois l'entrée et la sortie de marchandises. Aujourd'hui, l'hinterland du port de Dunkerque va jusqu'à Paris, d'où l'utilité du Canal Seine-Nord-Europe.

Par ailleurs, il faut renforcer l'intermodalité. Or, on ne peut plus supporter des lignes de camions sur les autoroutes. Le recours au train ou à une péniche participe de la transition énergétique. Dès lors, on ne peut pas dire que l'on va respecter l'accord sur le climat et réduire les gaz à effet de serre, tout en continuant à favoriser les camions sur les

routes. Le rapporteur a raison de revendiquer une ligne de chemin de fer entre Paris et le Havre pour le transport de marchandises, ainsi qu'une liaison directe entre le port et le fleuve. Sans cela, aucun résultat ne sera possible.

Pour ma part, je voterai pour ce budget, car dans les circonstances actuelles de fortes contraintes, il n'est pas si mauvais que cela. Toutefois, je souhaite que dans le budget de l'année prochaine, les engagements du Premier ministre se traduisent financièrement.

Dans le courant de l'année, nous devons également veiller au dragage, pour lequel les crédits ne sont pas suffisants. De même, la SNSM est en grand danger. En effet, le service des douanes n'a aucune idée du montant que va lui rapporter la ressource affectée – la taxe sur les yachts de luxe. À mon avis, il faut une discussion solide dans l'hémicycle sur l'avenir de la SNSM. Nous sommes tous attachés à cette association d'utilité publique. Certes, cela peut paraître mineur pour la politique maritime de la France, mais c'est capital pour l'enjeu de la sécurité de nos compatriotes, principalement les pêcheurs et plaisanciers.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Certes, ces dix derniers jours, des événements importants ont eu lieu pour le domaine maritime. Mais si des déclarations fortes ont été faites, il y a pour l'instant peu de réalisations. On est dans l'expectative, dans son sens littéral, dans une attente fondée sur des probabilités. On ne sait pas ce qui va en sortir. Ces Assises étaient extrêmement attendues par les professionnels. D'ailleurs, les discours tenus peuvent être corrélés au livre de Jacques Attali sur l'Histoire de la mer, dans lequel il recense les diagnostics, les potentialités et les stratégies de ce secteur. L'ouverture de nouvelles voies maritimes, notamment la route du Nord-Ouest peut rebattre les cartes. Il y a donc un intérêt à avoir une véritable politique maritime ambitieuse. Or, je crains que la France ne rate son rendez-vous avec son destin maritime. On a, en effet, du mal à penser la mer de façon globale.

En 2005, j'avais travaillé sur les autoroutes de la mer. On ne peut que constater l'absence de progrès significatifs depuis. Nous avons travaillé sur cette problématique, par seulement sur l'aspect portuaire, mais sur la logistique dans son ensemble. Dans ce domaine, ce qui compte, ce n'est pas les ports, ou les collectivités territoriales qui ont participé au financement de ces autoroutes de la mer, mais il faut mesurer l'appétence des chargeurs, des opérateurs portuaires, qui sont des opérateurs privés. Nous avons deux façons de le faire : par une mobilisation par l'enthousiasme, via une subvention, ou par une mobilisation par la peur et la contrainte. En 2005, nous avons constaté que 1 000 camions passaient la frontière belge pour se rendre en Espagne. L'autoroute de la mer fonctionnait bien côté espagnol – près de 100% du trafic dans le sens Espagne-France l'empruntait. Par contre, dans le sens France-Espagne, à peine 50% du trafic l'empruntait. Il y a ainsi un effort à faire sur la contrainte, pour que les camions ne continuent plus à saturer nos dessertes infrarégionales. Le Sénat doit réfléchir à la mise en place d'un schéma logistique global, afin de mieux valoriser nos ressources portuaires. Nous avons également tenté des expériences avec le feroutage. Cela avait été un échec complet. On nous avait conseillé d'attendre la libéralisation du fret ferroviaire, car cela n'était pas la priorité de la SNCF. Serait-il possible de relancer des expérimentations du feroutage ?

Enfin, la SNSM joue un rôle important en matière de sécurité maritime. Comment assurer sa pérennité dans le temps ?

**M. Ronan Dantec.** – Notre problème est de ne pas avoir un État suffisamment stratège en face de nous. Par ailleurs, il y a un sujet qui n'est absolument pas abordé en termes de prospective, c'est la question de l'avenir du trafic d'hydrocarbures. Actuellement, ces

trafics sont très importants vers les ports français et alimentent toute une économie, via les raffineries et la pétrochimie. Or, on veut arrêter les moteurs thermiques pour 2040 en France – 2030 pour les Pays-Bas. Cela veut dire que l'un des principaux flux de trafics portuaires est sur la sellette à une échéance de 20 ans. C'est dès aujourd'hui qu'il faut penser les investissements de demain pour réagir à cette situation. En effet, cela va aller très vite. Le Premier ministre a déjà parlé de l'effet ciseau de la baisse des recettes liées aux importations des hydrocarbures et la fin du charbon pour les Ports du Havre et de Nantes à horizon 2021. Cela aura des conséquences très importantes pour Nantes, où le trafic y est beaucoup moins diversifié qu'au Havre. Je souhaiterais que l'on demande à l'État ce qu'il prévoit face à la fin inévitable de ces trafics. Cela aura une influence majeure sur les ports français. Les contrats de transition écologique prévoient que l'État finance la mutation des territoires les plus impactés. Or, les territoires portuaires feront partie de ces derniers, dans un temps très court. Il faut lancer une consultation avec l'État. Certes cette mutation va dans le sens de l'histoire, mais il faut dès à présent accélérer la mutation. Cela concerne l'ensemble du fret ferroviaire et fluvial également.

Enfin, le transport maritime n'échappera pas à un système de plafonnement de ses émissions. La CEMA-CGM a déjà annoncé l'utilisation des premiers navires à gaz naturel liquéfié qui permettra d'émettre moins de gaz à effet de serre. Ce plafonnement peut également redonner de la compétitivité à la façade atlantique, à Nantes et Bordeaux. Les bateaux iront en effet moins loin.

**M. Michel Vaspert.** – Nous sommes plusieurs à être inquiets pour l'avenir des ports français. Ils sont en effet loin d'avoir la force économique que leur permettrait d'avoir leur situation géographique. En ce moment tout se télescope. Il y a eu les Assises de la mer, avec une déclaration intéressante du Premier ministre, et il y a en ce moment le budget. Nous sommes ici consultés sur le budget. J'ai participé à quelques auditions avec Charles Revet, et j'ai été inquiet par ce que nous avons entendu. C'est notamment le cas de l'entretien des infrastructures fluviales. En effet, les ports ne peuvent pas fonctionner et être compétitifs, si derrière, l'intermodalité n'est pas développée. La route ne peut pas être la seule solution. Tout le monde partage cet avis. Or, les infrastructures sont dans un état lamentable. VNF nous a indiqué qu'ils ne savent pas si l'écluse de Méricourt va tenir encore longtemps. Si tel n'est pas le cas, le trafic sera bloqué en totalité, et se transférera automatiquement sur la route. Une fois ce transfert réalisé, il est difficile de le reconquérir pour les autres modes. 100 millions d'euros par an pendant 10 ans sont nécessaires, pour remettre à niveau nos infrastructures fluviales. Il faut rapporter ce chiffre au budget de l'État.

Il y a également un problème de gouvernance vis-à-vis de l'ensemble des acteurs économiques des ports. Tant que cela ne sera pas résolu, nous aurons du mal à reconquérir la compétitivité française.

Sur ce budget 2018, notre groupe partage l'avis du rapporteur. Il est différent de l'avis de la commission des finances qui s'est prononcée au fond. Toutefois, en commission des finances, l'avis portait également sur les autres modes de transport, dont l'aérien. Nous avons d'ailleurs émis un avis favorable sur l'aérien la semaine dernière, sur le rapport de notre collègue Nicole Bonnefoy. Mais, dans notre commission, il y a un avis propre au transport maritime.

**Mme Christine Lanfranchi Dorgal.** – Avoir un seul chef de file n'est-il pas mieux, pour développer une politique solidaire ? En effet, s'il y a plusieurs intervenants, le dialogue devient plus compliqué et difficile à gérer. Au contraire, avec un chef de file, il y a

des directives, des possibilités de mutualisation d'économies d'échelle, et une force de frappe beaucoup plus importante.

**Mme Martine Filleul.** – Le canal Seine Nord est important pour le développement des ports de la façade de la mer du Nord, pour Dunkerque, mais aussi pour le Havre. Aujourd'hui, nous sommes dans une rivalité forte entre ces deux ports, qui freine les projets de développement du port de Dunkerque. Je souhaite que l'Etat mette en avant l'intérêt national par rapport à l'intérêt de chacun des ports. De la même manière l'État doit jouer un rôle au niveau européen. Que veut dire aujourd'hui la rivalité entre les ports néerlandais et français ? Nous avons besoin d'un Etat fort, avec une politique maritime plus ambitieuse.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Mon collègue Gérard Cornu et moi-même avons donné un avis favorable au budget de l'AFITF qui augmente de 10%. Certes, ce dernier fait la part belle au réseau routier – 100 millions d'euros – et au réseau ferroviaire –50 millions d'euros. Au contraire, pour les ports maritimes et fluviaux, il y aura une baisse de 42 millions d'euros à 36 millions d'euros. Est-il possible de donner un avis négatif uniquement sur la partie portuaire ? Ne devrions-nous pas plutôt avoir une table ronde avec les services de l'État concernant la problématique des ports, sans pour autant avoir trois avis positifs et un avis négatif au sens de la même structure de financement des transports en France ?

**M. Didier Mandelli, président.** – Notre commission peut, si elle le souhaite, donner un avis négatif sur un seul des secteurs.

**M. Michel Dagbert.** – Je partage un certain nombre de choses qui ont été dites. Il est important de souligner la situation de VNF. Nos ports ne peuvent pas vivre sans hinterland. Le comité d'orientation des infrastructures, auquel je participe avec le président Maurey est très attentif à ces questions. Il a vocation à donner plus de lisibilité aux gros investissements qui seront nécessaires pour l'ensemble des infrastructures. VNF continue à gérer des linéaires qui ne servent plus au transport de marchandises. Il faudra à un moment se poser la question de savoir s'il ne faut pas procéder à une partition entre ceux qui ont une vocation économique et les autres. C'est à ce seul prix que l'on arrivera à relever le défi des infrastructures. La fragilité des écluses de la Seine a été soulignée. Nous sommes en effet, sur des infrastructures qui ont plus à voir avec celles du XIX<sup>ème</sup> siècle, qu'avec celle du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Concernant, les ports, s'il me paraît salubre de garder un Etat stratège définissant une vision nationale, il faudra ouvrir le débat de la régionalisation ou, à tout le moins, d'une plus grande participation et prise en compte des acteurs régionaux.

Il apparaît également utile de s'interroger dès à présent sur les mutations à venir : la fin du charbon en 2021, des hydrocarbures en 2030 aux Pays-Bas, 2040 en France. Il faut faire de cette difficulté une opportunité et s'intéresser dès à présent à la manière dont l'État entend accompagner la mutation de l'activité des ports.

Pour moi, le Canal Seine Nord est indispensable, mais à la condition que le gouvernement trouve les voies et moyens pour que cette infrastructure, ainsi que le Lyon-Turin, ne viennent pas assécher les crédits nécessaires à la régénération d'un certain nombre d'infrastructures ferroviaires, fluviales, routières. Il nous faut faire preuve d'imagination afin de trouver un financement sur un horizon long. On doit pouvoir réussir à le faire au sein du comité d'orientation des infrastructures.

**Mme Françoise Cartron.** – Nous sommes dans un budget de transition. Un certain nombre d'annonces ont été faites lors des Assises de la mer qui ne peuvent trouver leur concrétisation dans ce budget. C'est la raison pour laquelle notre groupe adoptera une abstention vigilante par rapport au budget de l'année prochaine.

La problématique de VNF est ancienne. Nous devons l'examiner dans sa globalité. Une priorité de ses actions doit être définie.

**Mme Michèle Vullien.** – J'ai travaillé dans la région lyonnaise sur la problématique du dernier kilomètre qui fait partie intégrante de la grande chaîne logistique. J'ai été frappée par ce qu'a dit la ministre sur l'incapacité en France à tracer un sillon ferroviaire. Or, pour la route, il existe des grands sillons. On critique le transport routier, mais celui-ci est organisé. Au contraire, pour le ferroviaire, il y a des ruptures de charge, la question des gabarits des tunnels ou encore de l'écartement des rails lorsque l'on change de pays se pose. Il est nécessaire d'avoir des grands sillons de fret maritimes et ferroviaires.

Au-delà du débat budgétaire, il faudrait que l'on ait une vision globale de tout ce qui concerne la logistique. Nous devons nous demander pourquoi un conteneur sur deux à destination de la France ne passe pas par un port français. Certains mouvements syndicaux ont fait fuir des chargeurs.

J'ai eu à travailler sur le port intérieur Édouard Herriot et je rejoins l'analyse qu'a faite le rapporteur. Lorsque, à un moment donné, le transport fluvial souffre d'une priorité donnée à d'autres, pendant plusieurs jours, aucune marchandise n'y est débarquée. On a l'impression d'un port fantôme.

En ce qui concerne la gouvernance, je me suis rendue dans le cadre de ma délégation à Padoue, qui est la base arrière de Trieste. Suite à un accord entre chargeurs, un seul d'entre eux était chargé de faire sortir les marchandises du port. C'était d'une efficacité redoutable.

**M. Pierre Médevielle.** – Nous avons tous l'impression d'un formidable gaspillage de cet atout maritime. Il y a aujourd'hui un problème de qualité de service. Je connais des entrepreneurs pyrénéens qui travaillent beaucoup avec le Maroc. Ils passent par le port d'Anvers pour y envoyer leur marchandise.

Je suis très inquiet pour la SNSM, car la ressource qui lui a été affectée va rapidement diminuer. En effet, les gestionnaires des ports voient les propriétaires des yachts de luxe commencer à s'installer ailleurs. Cette ressource sera très éphémère.

Pour toutes ces raisons, le groupe UDI suivra l'avis du rapporteur.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** – Certes, on peut voter ces crédits, en demandant à ce qu'il y ait une amélioration. Mais l'expérience prouve que cela n'a que peu d'impact. Au contraire, un refus attire l'attention. L'avis défavorable que je propose ne vise pas à faire une critique acerbe du budget proposé, mais à indiquer que si on ne fait rien, la situation va se dégrader de manière pérenne. Il faut marquer le coup pour interpeller le gouvernement.

S'agissant de la SNSM, les besoins de formation sont très importants. Les bénévoles, qui viennent de moins en moins du milieu de la mer, interviennent dans des

conditions extrêmement difficiles. Pour eux-mêmes, et pour les gens qu'ils vont avoir à sauver, ils doivent être bien formés.

Les autoroutes de la mer peuvent bénéficier des financements européens, qui sont sous-utilisés. Certes, ces programmes, tels que Marco Polo, ne financent jamais intégralement un projet, mais cela peut aller jusqu'à 40 %.

En ce qui concerne le canal Seine Nord, le Premier ministre, ancien maire du Havre, n'en voulait pas. Pour ma part, ma position était plus nuancée, car je parlais du principe que de toute manière il se fera. Je lie les financements européens à ce sujet : il faut les utiliser pour faire les travaux fluviaux, ferroviaires, portuaires nécessaires, procéder aux réorganisations, afin d'être prêts lorsque le canal va ouvrir. Dans ces conditions, les trafics maritimes viendront chez nous. Il faut que les ports retrouvent la compétitivité. Avant les conteneurs, l'hinterland était proche. Maintenant, il est beaucoup plus éloigné. Pour le Havre et Rouen, ce doit être Paris, mais aussi l'Europe centrale. Pour cela, il faut des moyens d'acheminements adaptés. Il y a urgence pour les développer. À Hambourg, au-delà de 50 kilomètres, tout se fait par voie ferroviaire. À Anvers, les deux tiers des flux partent par le fleuve ou le train. Chez nous, 85% de ceux-ci passent par la route. Dunkerque a fait beaucoup de progrès dans ce domaine. Il faut l'aider à continuer dans cette mutation.

Sur la question des autoroutes de la mer, une réflexion est en cours entre la France, l'Italie, l'Espagne, et le Portugal sur la mise en place d'un écobonus.

En France, il y a un chef de file : c'est l'État. Malheureusement, trop souvent, il ne donne aucune directive.

Nous sommes le pays avec le réseau de canaux et de voies ferrées le plus dense. Or, l'entretien ne suit pas. Il faut mettre des priorités, à la fois, pour la plaisance et le fret. Peut-être faut-il procéder à une réorganisation ? Il me semble qu'il faut aller plus loin que l'examen budgétaire sur ce sujet.

Par ailleurs, nous devrions également réfléchir sur l'entrée de capitaux étrangers dans nos infrastructures.

**M. Michel Dagbert.** – Depuis longtemps, nous avons procédé à une hiérarchisation de l'infrastructure routière voiries communales, départementales, nationales... Nous devons avoir une vision similaire sur le fluvial. Beaucoup de linéaires ont vocation à gérer des phénomènes de crues. Ils répondent ainsi plus à des besoins de bassins hydrauliques que de déplacements. D'autres ont des vocations touristiques infrarégionales.

De manière générale, ne soyons pas pessimistes. La Chine vient de faire transiter, avec la réouverture de la route de la soie, un train jusqu'à la plateforme multimodale de Dourges.

**M. Didier Mandelli, président.** – Je proposerai au Président Maurey un débat sur la vision stratégique de l'ensemble de nos infrastructures et de l'intermodalité. En effet, on ne peut pas segmenter les transports.

**M. Charles Revet, rapporteur pour avis.** – En ce qui concerne le GNL, certains armateurs, comme Brittany Ferries utilisent déjà ce carburant. Le Havre est en train de s'organiser, car cela peut avoir une incidence très importante sur le tourisme. En effet, les bateaux l'utilisant doivent accoster pour se ravitailler dans un port équipé. De manière

générale, la loi a fait obligation de disposer des équipements, mais les ports ne sont pas en mesure de le faire.

Le droit à l'expérimentation a été évoqué. Il faut le faire rapidement. Toutefois, si je prône la décentralisation de la gestion, l'État doit jouer un rôle stratège.

Je finirai par une anecdote. Quand a été décidé le grand port maritime du Havre, le directeur maritime général de l'époque avait eu l'idée d'utiliser, pour faire transiter les marchandises, les quelques 10 000 kilomètres de lignes ferroviaires qui venaient d'être abandonnées. Dès lors, si ces dernières étaient dédiées au fret, il n'était pas nécessaire que les trains roulent très vite, car ils pourraient rouler de manière continue.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports maritimes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.*

*La réunion est close à 11 h 05.*





**COMMISSION DES FINANCES****Jeudi 16 novembre 2017****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -****Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Économie » et compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » – Examen du rapport spécial**

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale de la mission « Économie ».** – La mission « Économie » porte un ensemble de dispositifs en faveur des entreprises, et notamment des PME des secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, ainsi que les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces diverses politiques.

L'ensemble représente environ 1,9 milliard d'euros, un montant très stable ces dernières années. Pour 2018, les crédits affichent une très légère baisse de 0,6 % par rapport à 2017, à peu près équivalente à la hausse de 0,4 % prévue l'année dernière.

Cette stabilité résulte, fondamentalement, de l'éclatement des dispositifs et des structures qui caractérise la mission « Économie ».

Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » porte, à lui seul, la moitié des crédits de la mission, et la quasi-totalité des instruments de soutien aux TPE-PME. Ceux-ci prennent la forme d'aides directes ou indirectes, de prêts, de garanties, de contributions à des actions collectives de formation, de promotion ou de mutualisation des moyens à l'échelle d'une filière. Ils portent sur des secteurs très divers, allant de la petite industrie aux métiers d'arts, en passant par les commerces de centre-ville, les services à la personne ou encore les jeunes PME innovantes.

Le plus souvent, il s'agit d'aides indirectes versées à des intermédiaires, qui sont tout aussi nombreux : opérateurs de l'État, chambres de commerce et d'industrie (CCI), chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), centres techniques industriels, organisations internationales, organismes de formation professionnelle, etc. Dans ces conditions, il est difficile de percevoir des choix politiques clairs ou une action volontariste du Gouvernement en faveur des PME, du commerce ou de l'artisanat, ou du moins cette politique ne passe pas par les outils du programme 134, trop hétérogènes et sédimentés.

À vrai dire, les arbitrages budgétaires de ces dernières années ont surtout consisté à réduire progressivement le format de ces multiples dispositifs, selon une logique du rabot. Ceux-ci sont ainsi passés de 112,6 millions d'euros en 2015 à 81,2 millions d'euros en 2018, soit une baisse de 28 % en trois ans. L'année prochaine, la baisse devrait être de 12 %.

Reste que cette logique du rabot finira bien par trouver ses limites : au lieu de réduire chaque année un peu plus le budget de tel ou tel instrument sans trancher sur sa pertinence, il serait préférable d'engager une réflexion d'ensemble et de faire des choix.

L'exemple le plus significatif est celui du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) : entre 2010 et 2018, sa dotation est passée de 80 millions à

14 millions d'euros, et ce montant inclut la reprise des aides aux stations-service de proximité autrefois versées par un organisme distinct. Certes, le Fisac a connu des dysfonctionnements, auxquels la réforme de 2014 a en partie remédié, en passant d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets. Mais peut-on vraiment porter une politique efficace de lutte contre la désertification des territoires et la dévitalisation des centres-ville avec 14 millions d'euros pour 65 millions d'habitants ?

Voilà un problème typique de la mission « Économie » : à ne pas choisir entre les outils, on finit par ne plus pouvoir mener de politique ambitieuse. Si le nouveau Fisac fonctionne, ses crédits devraient être augmentés ; sinon, ses crédits devraient être transférés directement à d'autres acteurs, le cas échéant au niveau local, auxquels reviendrait l'initiative de financer les projets, ce qui aurait au moins le mérite d'éviter la lourdeur de la double instruction des dossiers. J'estime que ce fonds devrait être réévalué au vu des besoins locaux que nous avons tous pu observer.

Tous ces dispositifs d'intervention, toutefois, ne comptent que pour 30 % des crédits de la mission « Économie ». Celle-ci est également constituée pour moitié de crédits de personnel, et pour un cinquième de crédits de fonctionnement.

Les crédits de personnel présentent par nature de fortes rigidités : ils diminuent de seulement 0,8 % en 2018, pour s'établir à 930 millions d'euros, et ce malgré une réduction de 182 équivalents temps plein (ETP) pour un plafond d'emplois de 12 018 ETP au total.

Les économies de fonctionnement, quant à elles, sont entravées par la multiplicité des structures. Dans le détail, toutefois, la situation diffère selon les programmes.

Le programme 134 est le plus éclaté : il porte les crédits de plusieurs administrations centrales mais surtout de la DIRECCTE, ainsi que de trois opérateurs – Business France, l'INPI et l'Agence nationale des fréquences – et de deux autorités administratives indépendantes, l'Autorité de la concurrence et l'ARCEP – l'année 2018 étant celle du déménagement de cette dernière dans de nouveaux locaux, moins chers.

Le programme 220 porte les crédits de l'Insee. Les économies prévues pour 2018 sont modestes, mais cela s'explique par les surcoûts liés au déménagement d'une partie de ses services au centre statistique de Metz, en voie d'achèvement après bien des difficultés, et par le déménagement du siège à Montrouge en 2018. À terme, ces opérations devraient permettre des économies importantes, auxquelles s'ajouteront celles qui proviennent de la dématérialisation des enquêtes et de l'usage de nouveaux outils d'analyse de données.

Les crédits du programme 305, soit 434 millions d'euros, sont en hausse de 1,5 % en 2018, une hausse en grande partie exogène.

Ce programme comprend les crédits des services économiques de la Direction générale du trésor à l'étranger, qui représentent près de la moitié des effectifs. Or le taux de change actuel de l'euro fait mécaniquement augmenter le montant de l'indemnité de résidence à l'étranger.

Au-delà de ces trois programmes permanents, la mission retrace également, sur le programme 343, la participation de l'État au plan France Très haut débit. Celle-ci s'élève à 3,3 milliards d'euros sur les 20 milliards d'euros prévus à l'horizon 2022, avec l'ambition

d'une couverture de 100 % du territoire. Sur ces 3,3 milliards, 208 millions d'euros d'autorisations d'engagements sont prévus pour 2018.

Dans les zones denses, les résultats sont satisfaisants : 66,2 % des locaux sont d'ores et déjà couverts. Il faut dire que les zones denses représentent 10 % du territoire mais 55 % de la population, et sont donc les plus rentables.

On ne peut pas en dire de même des réseaux d'initiative publique (RIP) dans les zones non denses. À ce jour, seuls 31,2 % des locaux ont accès au très haut débit, dont seulement 5,5 % à la fibre optique. Il faut en effet rappeler, car il y a souvent une ambiguïté sur ce point, que le « très haut débit » inclut des technologies traditionnelles modernisées, comme le cuivre et le câble, permettant un débit compris entre 30 et 100 mégabits par seconde, mais que seule la fibre optique « jusqu'à l'abonné » permet un débit optimal, supérieur à 100 mégabits par seconde, lequel sera *in fine* indispensable pour l'aménagement et la cohésion de nos territoires.

Le retard du plan France Très haut débit dans les zones rurales, que nous sommes nombreux à constater, a de multiples explications, depuis les lourdeurs des procédures administratives jusqu'aux difficultés pratiques sur le terrain. Dans ce contexte, le Président de la République a réaffirmé en juillet dernier l'objectif d'une couverture à 100 % en 2022, mais sans annoncer de financements supplémentaires.

Cela dit, à défaut de moyens financiers, il existe d'autres pistes que le Gouvernement gagnerait à mobiliser au plus vite : utiliser la possibilité, prévue par les textes depuis 2016, d'obtenir des engagements contraignants de la part des opérateurs, le cas échéant assortis de sanctions financières ; engager le plus vite possible de nouveaux contrats, pour tirer parti des conditions actuelles des marchés financiers – avec la faiblesse des taux, l'investissement dans les infrastructures de télécommunication devient plus rentable, y compris dans les zones non denses – ; mobiliser l'opinion publique, par exemple en s'appuyant sur l'outil mis en ligne par l'Agence du numérique qui permet de suivre de déploiement de la fibre en temps réel, ou en exerçant une grande vigilance sur la communication parfois ambiguë des opérateurs.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial de la mission « Économie ».** – Je commencerai par évoquer le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Il correspond au Fonds pour le développement économique et social (FDES), doté de 100 millions d'euros, qui permet de faire face aux besoins d'entreprises en difficulté. Le taux de consommation effective n'a pas dépassé 0,3 %. La suppression de cet outil pourrait le cas échéant être envisagée, ou du moins la réduction de sa dotation initiale.

Nous n'avons pas encore trouvé de solution au problème du déficit du commerce extérieur de la France. Le gouvernement précédent a mis en place deux instruments : Bpifrance et Business France. Mais encore faut-il que tous les acteurs concernés travaillent ensemble, ce qui n'est pas toujours le cas. La superposition des compétences ne fait pas le talent de l'ensemble.

En tant que parlementaires, nous nous faisons les défenseurs des TPE-PME et des ETI. Mais nous nous rendons compte que les dispositifs d'aide, de même que la réglementation fiscale, sociale et économique, n'ont pas été conçus pour ce type d'entreprises.

Nous nous félicitons quand Airbus vend des avions, mais nous ne voyons pas ce qui n'a pas été fait pour les TPE-PME.

Business France est un outil intelligent qui peut répondre aux attentes des TPE et des ETI. Cette agence, qui résulte de la fusion d'Ubifrance et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), a atteint avec un an d'avance l'objectif de 10 000 PME et ETI accompagnées à l'export. En outre, elle a développé une véritable offre commerciale, qui génère des recettes propres.

Cependant, le dispositif public de soutien à l'exportation demeure défaillant en raison de l'éclatement des acteurs. Je souhaite que notre commission accepte de mettre en place une mission spécifique pour proposer au Gouvernement des réformes, sur le modèle de ce que nous avons en matière d'économie collaborative. Cette mission pourrait être transcourants et transversale.

L'un des enjeux concerne le déploiement du dispositif sur le territoire. Les CCI sont des acteurs incontournables pour aider les entreprises à développer leurs exportations et elles disposent d'un réseau de « conseillers en développement international » pour cela. Mais comme chacun défend son territoire, sa ville, son département, sa région, nous sommes peut-être les meilleurs, mais nous avons les pires résultats ! Nous aurions intérêt à spécialiser les acteurs dans ce qu'ils font de mieux : par exemple, la formation professionnelle aux CCI, et l'accompagnement à l'international à Business France. Il n'est pas évident que les PME et les ETI profitent de ces compétences et du développement de cette intelligence collective.

Un mot enfin sur le French Tech Central (FTC), qui montre que les acteurs peuvent travailler ensemble.

J'ai visité avec Thierry Carcenac l'incubateur « Station F » dans le XIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, créée par Xavier Niel. Il regroupe plus de 1 000 *start-ups* et 3 000 postes de travail, ainsi qu'une trentaine de services publics dédiés aux entreprises – de l'Institut national de la propriété intellectuelle à la Direction générale des finances publiques, en passant par Business France, Bpifrance... –, qui permettent d'apporter une réponse immédiate, concentrée, transversale aux entreprises.

C'est un regroupement d'intelligence, de talents, de compétences des agents de l'État pour répondre aussi vite que les *start-ups* en ont besoin. Il faudrait s'inspirer de ce modèle, parce qu'il est adapté à notre époque. Dès qu'une *start-up* est créée, elle doit viser le marché mondial. Si l'on veut que nos investissements soutiennent les entreprises naissantes et innovantes qui sont l'avenir de notre pays, il faut que nous en prenions conscience très vite.

Lorsque nous nous sommes rendus dans la *Silicon Valley* avec le rapporteur général et d'autres membres du groupe de travail de la commission des finances sur le numérique, nous avons pu constater combien la liberté de créer, de produire, d'échanger constituait une force. Nous devons nous en inspirer, tout en gardant notre *French touch* et notre volonté de garder nos services publics de talent pour protéger les marques et l'environnement, et promouvoir un modèle de production et de commerce éthique.

Avec Frédérique Espagnac, nous vous invitons à voter les crédits de la mission « Économie ».

**M. Antoine Lefèvre.** – S’agissant du Fisac, il n’est plus possible de continuer ainsi. Un montant de 14 millions d’euros, c’est ridicule face aux enjeux. Les élus locaux sont soumis à une forte pression pour préparer des dossiers Fisac. La double instruction, les délais : tout cela est absurde, alors que les commerçants insistent sur l’urgence des dossiers. Quelle suite sera donnée au rapport commandé par Martine Pinville sur la revalorisation des centres-ville en 2016 ?

J’ai découvert récemment l’Observatoire France Très haut débit. Les élus sont très mobilisés sur cette question. Nous sommes pourtant quelquefois menés en bateau par certains opérateurs. La visualisation de la situation en temps réel grâce à cet observatoire permettra peut-être d’éviter les doublons évoqués par Frédérique Espagnac.

**M. Marc Laménie.** – Je félicite les deux rapporteurs. Je m’interroge sur les moyens de lutter contre l’empilement des structures : collectivités territoriales, État, préfecture et sous-préfectures, services déconcentrés, organismes consulaires, agences de développement économique...

Les chefs d’entreprise ne savent pas à qui s’adresser. Les départements ne peuvent plus intervenir dans le domaine économique. Alors faut-il s’adresser à l’intercommunalité, à l’agglomération, à l’État ?

Que vont devenir les fonds d’État comme le Fisac ? N’est-il pas possible de les uniformiser ?

Enfin, je veux évoquer les moyens humains : fonctionnaires d’État, opérateurs. L’Insee, qui représente de nombreux emplois, produit beaucoup de statistiques, y compris en dehors du monde économique.

Que préconisez-vous pour simplifier et permettre aux services de mieux communiquer entre eux ?

**M. Bernard Delcros.** – S’agissant du Fisac, je veux citer le cas d’un appel à projets national auquel des communautés représentant la moitié de mon département et regroupant 109 communes ont répondu. Nous avons attendu des mois, payé des études d’impact, monté des dossiers... La réponse a certes été positive, mais pour un montant de 200 000 euros. La procédure est lourde, complexe, coûteuse, longue, pour des enjeux financiers qui ne sont pas à la hauteur des besoins.

Frédérique Espagnac a abordé la couverture en très haut débit du territoire et son développement trop lent dans les zones rurales. Je partage l’idée qu’il faut imposer des engagements contraignants aux opérateurs.

Dans le cadre de l’acte II de la « loi Montagne » voté en décembre 2016, nous avons adopté une mesure incitative selon laquelle les investissements des opérateurs dans les trois prochaines années pourraient bénéficier d’une exonération totale de l’IFER. Ce dispositif a-t-il permis une accélération des investissements des opérateurs ?

**M. Michel Canevet.** – Est-il pertinent de conserver le Fisac ? Les régions doivent-elles prendre l’entière responsabilité des actions en faveur des artisans et des commerçants, en lien avec les intercommunalités ? La lourdeur et les délais d’instruction des dossiers sont des sujets récurrents d’insatisfaction. Il faudrait doper le Fisac en lui allouant les crédits nécessaires pour conduire une véritable politique.

Je suis préoccupé par la question des chambres de commerce et d'industrie (CCI). Il est proposé une nouvelle ponction de 150 millions d'euros, qui fait suite à de très nombreuses autres. Le réseau a dû se restructurer de façon très importante ; mais je crains que les chambres ne soient mises dans de très grandes difficultés à un moment où les entrepreneurs ont besoin d'accompagnement. La diminution des moyens humains des CCI ne doit pas se traduire par l'obligation pour les collectivités territoriales de recruter pour pallier l'arrêt de certains services. Certains chefs d'entreprise pourraient aussi se retirer de la gouvernance des CCI : il serait dommage de se priver de ces responsables bénévoles.

J'ai également des inquiétudes sur les chambres de métiers et de l'artisanat. Des rapprochements avec les CCI sont-ils envisageables ? Les réseaux doivent-ils rester indépendants l'un de l'autre ? Je souscris à la volonté de mieux articuler le travail des conseillers internationaux des CCI la stratégie définie par Business France. Nous devons agir pour améliorer le déficit de la balance commerciale française.

En ce qui concerne le plan France Très haut débit, je rappelle que la fibre jusqu'à l'abonné est envisagée en Bretagne en 2030, compte tenu des 2,5 milliards d'euros d'investissements nécessaires. On entend qu'il serait difficile de trouver des entrepreneurs. En réalité, des opérateurs ont mis la main sur le dispositif et veulent sous-traiter les travaux à des niveaux de prix tellement faibles que la rentabilité des entreprises ne serait pas assurée. Dans ces conditions, comment permettre l'accès de tous à du très haut débit en 2022 ?

**M. Philippe Dallier.** – Nous constatons voilà une dizaine d'années que les crédits du Fisac n'étaient pas consommés, ou de façon inégale selon les régions. C'est aujourd'hui l'inverse : il n'y a plus de crédits. C'est une évolution caricaturale et assez française.

Au moment où le commerce local part à vau-l'eau dans les villes moyennes et les banlieues difficiles, les collectivités locales ont besoin d'un outil pour agir. Je ne suis pas favorable à la disparition du Fisac, mais à sa transformation. Il faut calibrer ses moyens et mettre en place des procédures efficaces.

On constate un empilement des dispositifs d'aide à l'export : Business France, les CCI, sans compter les différents bureaux de soutien à l'exportation d'Île-de-France. Il y a matière à simplifier, mais qui a la main sur le système ? Chacun continue à faire ce qu'il veut, même si on signe des conventions pour agir ensemble.

Ponctionne-t-on les CCI pour les contraindre à faire des choix ? Que peut-on proposer pour rationaliser ces dispositifs ?

**M. Thierry Carcenac.** – Je partage les conclusions de nos rapporteurs. Pour ce qui concerne la modernisation de l'action publique, il faut essayer de décloisonner les différents systèmes. L'approche est intéressante.

Sur le plan France Très haut débit, comment se répartissent les crédits, ceux du programme 343 de la mission « Économie » et ceux qui relèvent de la mission « Politique des territoires » ? Cette superposition des deux systèmes ne donne pas une vision claire de l'action à conduire. Les propos sur le « bon haut débit » du Président de la République, lors de la Conférence nationale des territoires, ont créé une certaine incertitude. Par ailleurs, des opérateurs disent pouvoir tout faire, sans moyens publics.

**M. Philippe Dallier.** – Avec quel résultat !

**M. Thierry Carcenac.** – Dans certaines zones, les opérateurs perturbent les réseaux d’initiative publique existants. Votre proposition visant à contraindre les opérateurs à respecter leurs engagements est intéressante. La future mission « Action publique 2022 » devrait aussi apporter des réponses.

**Mme Christine Lavarde.** – La baisse des crédits de l’Insee est justifiée, pour partie, par la baisse de la dotation versée aux collectivités pour les opérations de recensement, du fait de la numérisation croissante. Les modalités de recensement vont-elles évoluer ? Pourtant, même dans les territoires très connectés, le nombre d’agents recenseurs ne semble pas baisser.

**Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale.** – J’ai l’impression que le Gouvernement veut bel et bien supprimer le Fisac, et non pas seulement le transférer aux régions. On réduit l’enveloppe alors que les besoins sont réels pour le commerce, dans les banlieues et les villes moyennes – à Pau, la situation est catastrophique ! Et dans les petites communes rurales, sans le Fisac, il n’y a plus rien. Nous présenterons la semaine prochaine un amendement tendant à augmenter les crédits de ce fonds, car chaque commune en a besoin.

Sur le plan France Très haut débit, il faut un point d’étape, et nous reviendrons devant vous pour faire le point de la situation.

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial.** – Nous souhaitons que soit créée une mission spécifique sur l’empilement des structures en matière de soutien public à l’exportation, car nous devons comprendre pourquoi les choses dérapent. La superposition des compétences ne fait pas le talent.

Sur l’avenir des CCI et des chambres des métiers et de l’artisanat, il faut faire évoluer un système mis en place à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et qui montre aujourd’hui ses limites. La preuve en est que nous importons beaucoup et que nous exportons peu. Or ces chambres avaient pour mission première de développer le commerce autour du vaste monde.

Il nous faut savoir regrouper, avec réactivité, les services publics au profit des entreprises.

**M. Bernard Delcros.** – Il est important de présenter un amendement tendant à augmenter les crédits du Fisac : cela attirera l’attention sur ce problème et mettra peut-être fin à la démarche en cours pour le supprimer.

Présidence de M. Charles Guené, vice-président

**M. Charles Guené, président.** – Quel est l’avis des rapporteurs spéciaux sur la mission et le compte de concours financiers ?

**M. Bernard Lalande, rapporteur spécial.** – Nous proposons de réserver le vote sur les crédits de la mission jusqu’à la semaine prochaine. Nous vous proposerons alors les amendements nécessaires.

*Le vote sur les crédits de la mission « Économie » est réservé. La commission adopte les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».*

*La réunion est close à 13 heures.*

**Mercredi 22 novembre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Charles Guené, vice-président -

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Engagements financiers de l'État » - Compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » - Comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » (et articles 55 et 55 bis) – Examen du rapport spécial**

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Comme vous le savez, la mission « Engagements financiers de l'État » recouvre essentiellement les crédits alloués au paiement de la charge de la dette. Les intérêts de notre dette représentent plus de 99 % des crédits dont je suis le rapporteur.

Je commencerai donc en évoquant la part de la mission qui pèse, et de loin, le plus lourdement sur les finances publiques : la charge d'intérêts de la dette de l'État.

Elle devrait s'élever à 40,24 milliards d'euros en 2018, soit une légère diminution, de l'ordre de 1 %, entre 2017 et 2018. Cette baisse ne résulte pas de notre vertu budgétaire et elle tient, comme les années précédentes, à la faiblesse des taux d'intérêt, qui réduit mécaniquement la charge de la dette alors même que notre endettement continue de progresser : la dette de l'État devrait représenter 1 752,8 milliards d'euros en 2018, soit 4,5 % de plus qu'en 2017.

Je ne m'étendrai pas outre mesure sur le détail des évolutions de crédits. En revanche, je tiens à rappeler d'emblée que la charge de la dette fait l'objet de crédits évaluatifs et non pas limitatifs. Nous ne votons donc pas des plafonds de crédits juridiquement contraignants mais de simples prévisions. Pourquoi ces crédits sont-ils évaluatifs ? Tout simplement parce qu'il s'agit de dépenses « obligatoires », qui ne sont pas pilotables à court terme par l'État. Le Gouvernement est tenu juridiquement de rembourser ses créanciers.

Cette caractéristique n'est pas seulement un détail technique. Elle emporte des conséquences concrètes et je crois que sur ce type de dépenses, les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer : nous devons identifier et surveiller les risques qui pèsent sur la crédibilité de la prévision de dépenses présentée au Parlement. Il ne s'agit pas seulement de prendre acte des estimations du Gouvernement, mais de comprendre les facteurs susceptibles de les faire évoluer.

La Cour des comptes, par la voix d'Alain Lambert et de son Premier président, Didier Migaud, a beaucoup regretté le caractère évaluatif de ces crédits, estimant que le Parlement siège suffisamment pour voter, si nécessaire, un relèvement du plafond. Ces crédits constituent une sorte de « réserve » de dépenses. Une révision de la loi organique relative aux lois de finances devrait sans doute intégrer une réflexion sur ce point.

J'en viens aux quatre principaux risques qui pourraient conduire à revoir à la hausse la charge de la dette pour 2018.



Le premier est lié aux engagements hors bilan de l'État, soit l'ensemble de ses obligations potentielles. Ces engagements hors bilan reflètent des niveaux de risque très divers et leur contrôle par le Parlement est variable.

Trois grands ensembles se dégagent : les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis – par exemple les garanties accordées à certains acteurs économiques – qui s'élevaient à 1 000,6 milliards d'euros en 2015 ; les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social de l'État, pour 481,5 milliards d'euros ; les engagements de retraites de l'État, enfin, qui représentent, avec 1 723 milliards d'euros, plus de la moitié du total des engagements hors bilan.

Ces engagements ont globalement augmenté ces dernières années. Si tous les engagements hors bilan n'ont pas vocation à se traduire par des dépenses, il s'agit néanmoins d'un risque qui pèse bel et bien sur le niveau de la dette.

Le deuxième risque tient à la possibilité d'une remontée des taux. La politique monétaire accommodante de la banque centrale européenne et de la Réserve fédérale américaine, l'inflation très faible, la « fuite vers la qualité » des investisseurs sont autant de facteurs qui ont contribué, ces dernières années, à ramener et à maintenir les taux d'intérêt à des niveaux extrêmement faibles. À court terme, les taux sont même négatifs. C'est inédit ! Dans son rapport sur l'endettement souverain, l'OCDE souligne d'ailleurs le caractère exceptionnel de la situation actuelle.

Mais cette exception ne se prolongera pas indéfiniment. Une remontée progressive des taux devrait intervenir sur les prochaines années, et il faudrait s'y préparer, ce qui n'est pas, semble-t-il, dans l'air du temps.

Avec la hausse des taux, la charge de la dette progressera – et d'autant plus vite la maturité moyenne de la dette française n'est pas extrêmement élevée par comparaison à d'autres pays : elle s'élève à environ sept ans et demi en France, contre quatorze ans au Royaume-Uni, par exemple. D'après les simulations de l'Agence France Trésor, le coût cumulé d'une hausse d'un point de pourcentage serait de 14,1 milliards d'euros après seulement trois ans et de 34,5 milliards d'euros, après cinq ans.

J'en arrive au troisième risque, le risque de notation. La France se trouve en permanence sous le regard scrutateur des agences de notation. J'ai tenu à m'y pencher de près, car la perception par les investisseurs de la qualité de la dette souveraine peut être fortement influencée par cette notation. Mon rapport précise les modalités du travail de Moody's, et les critères retenus par cette agence pour forger son appréciation. Cela mérite que l'on s'y attache. Les annonces budgétaires ou en matière de politique de l'emploi, le respect des engagements européens sont autant de clignotants surveillés de près – surtout quand on ne s'y tient pas...

Les politiques sectorielles ont également un impact sur notre notation : par exemple, la question de la formation est cruciale, car les agences estiment qu'elle aura un impact sur l'emploi, donc sur la qualité de l'économie française. La note de la dette française dépend donc pour partie des orientations des politiques publiques sectorielles, qui sont traduites dans chacune des missions budgétaires que nous examinons.

Quatrième et dernier risque, enfin, le risque prudentiel. Les dettes des États souverains font l'objet d'un traitement particulièrement favorable dans le bilan des banques et

des assurances. Ce traitement prudentiel, qui résulte des règles fixées par le comité de Bâle, encourage les établissements bancaires et les assurances à détenir d'importants volumes de titres souverains, ce qui aide à maintenir de bonnes conditions de financement pour les États.

Mais la crise des dettes souveraines a bien montré que les titres de dette des États n'étaient pas toujours aussi solides qu'on le pensait. Surtout, ces règles conduisent à renforcer l'interdépendance entre l'émetteur souverain et les banques, ce qui signifie qu'une crise qui toucherait les banques se répercuterait très fortement sur l'État – et vice versa. Il est donc possible de voir moduler le traitement prudentiel des titres souverains, afin de mieux apprécier le risque réel lié à une obligation d'État et de cesser de vivre dans la fiction que tous les États rembourseront toujours leur dette. La redéfinition du traitement prudentiel de la dette souveraine pourrait entraîner une recomposition profonde des conditions de financement des États : c'est un risque qui ne doit pas être négligé. À court terme, un renchérissement de la dette de l'État est possible.

Tous ces risques sont d'autant plus préoccupants que notre niveau d'endettement est très élevé. Notre stock de dette a augmenté de façon quasiment continue depuis quarante ans, passant de 15 % du PIB en 1974 à 96,3 % en 2016 – contre 68,3 % pour l'Allemagne.

Le niveau de la dette publique française est un problème évident pour la France, mais c'est aussi un problème pour l'Europe : nous ne respectons pas les critères de Maastricht. Une telle différence d'endettement entre les principales économies de la zone euro n'est pas tenable. Sans jouer les oiseaux de mauvais augure, nous avons atteint un seuil limite.

Le Gouvernement annonce une légère baisse du poids de la dette dans le PIB, avec une diminution prévisionnelle de cinq points de PIB sur le quinquennat. C'est mieux que rien mais à ce compte, il nous faudra cinq quinquennats pour rejoindre le niveau de la dette allemande... Au niveau national, les solutions apportées ne sont donc pas à la hauteur des enjeux.

Au niveau européen, pour l'heure, ce n'est guère mieux. L'approche de la dette publique est largement comptable : des plafonds sont fixés ; ces plafonds ne sont pas respectés ; la Commission tape sur les doigts des États fautifs, mais en vain.

Je pense donc qu'il faut réfléchir dès maintenant à des solutions innovantes, non conventionnelles, permettant un désendettement plus rapide des États européens les plus endettés, dont la France. Trois pistes principales me paraissent intéressantes.

Première piste : un ou plusieurs fonds sectoriels abondés par les États membres qui refinanceraient certaines dettes de façon mutualisée – c'est la proposition mise en avant par Thierry Breton, avec lequel je me suis entretenue, et qui pourrait s'appliquer à d'autres domaines que la sécurité et la défense : l'énergie, l'agriculture, ...

Deuxième piste : la création d'emprunts mutualisés au niveau de la zone euro, par exemple à travers des titres synthétiques adossés à un portefeuille de titres souverains de différents États membres.

Troisième piste : la participation du mécanisme européen de stabilité (MES) au paiement des intérêts des dettes des États les plus fortement endettés en contrepartie d'un engagement durable et crédible dans un processus de redressement de ses finances publiques.

Il me paraît urgent d'ouvrir le débat : pour protéger tant les finances publiques françaises que la solidité de la zone euro, la dette publique doit devenir un enjeu européen de premier plan.

J'en viens au Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des emprunts toxiques – Claude Raynal ici présent connaît très bien le dossier et pourrait nous parler de ceux que recommandait Dexia. Je crois qu'il faut se poser la question de la réouverture du fonds, qui n'accepte plus de nouveaux dossiers depuis avril 2015.

Avec la réforme territoriale, qui a redessiné le périmètre de certaines collectivités territoriales, et le renouvellement des exécutifs locaux, certaines collectivités pourraient se voir pénalisées par des prêts toxiques contractés antérieurement, ainsi que cela a été évoqué lors de mes auditions.

J'en viens, enfin, aux deux articles rattachés cette année à la mission « Engagements financiers de l'État ».

L'article 55 concerne les majorations de rentes viagères. Il s'agit de supprimer la participation de l'État au paiement de ces majorations et donc de laisser les organismes d'assurance porter l'intégralité du coût. L'objectif est clair : réduire les dépenses de l'État. L'économie serait limitée à 138 millions d'euros en 2019 mais atteindrait 1,5 milliard d'euros cumulés sur trente ans.

La suppression de la participation de l'État ne me paraît pas de nature à menacer les organismes débirentiers de faillite et elle contribue à l'équilibre des finances publiques. Je vous propose donc l'adoption sans modification de cet article.

L'article 55 *bis*, qui a été adopté par nos collègues députés, est lié à la réforme du prélèvement forfaitaire unique prévue à l'article 11 du projet de loi de finances. En effet, dans le cadre de cette réforme, le régime fiscal dérogatoire de l'épargne logement est totalement supprimé pour les plans épargne logement et les comptes épargne logement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'article prévoit la remise d'un rapport « analysant l'impact budgétaire et économique de la suppression de la prime d'État pour les nouveaux plans d'épargne-logement et comptes épargne-logement » avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018.

Cette mesure d'information du Parlement me paraît utile. La suppression des avantages fiscaux de l'épargne logement est une réforme d'ampleur qui doit être évaluée. Cependant, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale limite le champ du rapport à la question de la suppression de la prime de l'État, alors que ce sont aussi les taux d'imposition qui sont modifiés.

Je vous propose donc d'amender cet article pour que le rapport porte sur toute la réforme du régime fiscal de l'épargne logement.

Au total, je vous propose l'adoption des crédits de la mission et des comptes spéciaux, l'adoption sans modification de l'article 55 et l'adoption de l'article 55 *bis* tel que modifié par mon amendement.

Voilà, mes chers collègues, les éléments que je voulais porter à votre connaissance sur cette mission qui n'est pas très excitante mais dont les enjeux sont très significatifs.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il s’agit là d’une mission à fort enjeu, puisqu’elle représente, après l’Éducation nationale, le deuxième poste de dépense de l’État. Au cours du dernier quinquennat, on a assisté à un phénomène paradoxal : la dette n’a jamais été aussi élevée et pourtant, son coût a diminué. Voilà pourquoi j’ai coutume de dire que le meilleur ami de François Hollande, « c’est la finance » !

Cependant, le risque est réel : en cas de hausse des taux d’intérêts, le poids de la dette deviendrait insupportable. Il ne s’agit pas de crier au loup, mais la hausse des taux américains et la fin de la politique d’assouplissement quantitatif de la Banque centrale européenne appellent à la vigilance.

Comme je l’ai rappelé lors des débats sur la première partie du projet de loi de finances et lors du débat d’orientation des finances publiques, la France est le seul pays qui ne se désendette pas, alors que les pays du sud de l’Europe, l’Espagne, le Portugal et même la Grèce ont engagé l’effort. Le redressement sera long, mais il est plus que temps de s’engager à notre tour dans la voie d’une réduction de la dette, seul moyen de nous prémunir contre une remontée des taux.

**M. Éric Bocquet.** – La dette est un sujet central, clef de voûte de toutes les politiques développées en Europe et dans le monde. Regardons-le de près et vérifions les chiffres : la dette devrait augmenter de 76 milliards d’euros en 2018, passant de 1 677 milliards d’euros à 1752 milliards d’euros. Le Gouvernement réemprunterait plus de 200 milliards d’euros en 2018 à la fois pour financer le déficit budgétaire et amortir la dette « ancienne » qui arrive à échéance. Il a racheté de la dette ancienne, puisque nous devons emprunter initialement 195 milliards d’euros. Il y a quelques semaines, j’ai lu dans les *Échos* – je lis parfois cet excellent journal, ainsi que les pages saumon du *Figaro*, avec délectation, pour connaître l’état de santé du système libéral ! – que 195 milliards d’euros d’emprunt étaient prévus pour 2018. Vous évoquez aujourd’hui un besoin de financement de 203 milliards d’euros. Maîtrise-t-on l’évolution du besoin de financement de l’État ?

Il y a quelques semaines, la Banque centrale européenne (BCE) annonçait qu’elle avait réalisé 8 milliards d’euros de bénéfice pour le rachat des titres de la dette grecque depuis 2010, et le FMI 2,5 milliards d’euros. Cette somme devait revenir aux banques centrales, mais le processus est bloqué depuis 2014. Pour quelles raisons ?

Pourquoi la loi interdit-elle de divulguer la liste des détenteurs de la dette française ? Deux-tiers de cette dette est détenue par des étrangers, ce qui en soi n’est pas un problème, mais il serait intéressant de connaître l’identité précise des détenteurs de notre dette.

Quelle prise le Parlement a-t-il réellement sur la dette ? Comme Nathalie Goulet l’a souligné, les crédits sont évaluatifs et non limitatifs, et nous votons de simples prévisions. Une question démocratique se pose. Est-il crédible de vouloir absolument résorber la dette, alors que nous ne fixons même plus d’échéance à notre désendettement complet ? Dans deux siècles, peut-être, notre dette sera revenue à zéro !

**M. Claude Raynal.** – Comme souvent, vous comparez la situation de la France à celle de l’Allemagne. J’aurais souhaité qu’on complétât ce parallèle : la dette représentait 96,3 % du PIB français en 2016, contre 63,8 % pour l’Allemagne. Mais un rappel historique s’impose : après la crise de 2008, le déficit public français s’élevait à 5,2 % en 2012, alors qu’il était nul en Allemagne. Cela explique les différences de dette !

Vous écrivez que « l'amortissement des titres de dettes contractés au plus fort de la crise économique pèsera fortement sur le programme d'émissions des années à venir ». Nous avons massivement emprunté en 2008-2009, mais il me semble que la maturité de ces emprunts était de sept ans. En 2015, les titres ont été renégociés. Nous avons reçu l'agence France Trésor, qui a refinancé la dette arrivant à échéance pour profiter des taux extrêmement bas et rallonger la dette. Actuellement, la maturité des prêts doit être d'environ dix ans ; ce sujet est-il donc derrière nous ?

Selon vous, la censure intégrale de la contribution de 3 % sur les dividendes par le Conseil constitutionnel « fait peser une charge budgétaire supplémentaire » qui « devrait être financée par un surcroît d'endettement » sur un an. À quoi cela correspond-il exactement ? À ma connaissance, une charge budgétaire de 5 milliards d'euros est prévue en 2017. Pour les cinq autres milliards d'euros, les entreprises paieront une taxe supplémentaire.

Concernant le coût d'une hausse des taux d'intérêt, évoquez l'incidence annuelle plutôt qu'en coût cumulé pour éviter de se faire peur, même si c'est un vrai sujet. Examinons-le sereinement.

Concernant les mesures de désendettement non conventionnelles, pour les deux premières pistes, je souhaite bonne chance aux négociateurs pour que les Allemands acceptent ne serait-ce que d'en parler... Votre troisième proposition relative à l'utilisation temporaire du mécanisme européen de stabilité (MES) est en revanche une solution bien plus crédible.

Vous m'avez sollicité sur le Fonds de soutien aux collectivités territoriales, dont je préside le comité d'orientation. Avant d'évoquer de nouvelles ressources budgétaires, il subsiste un reliquat d'1,5 milliard d'euros. Cette opération a été très bien gérée par Bercy. Près d'1,1 milliard d'euros a été utilisé. Il reste environ 400 millions d'euros disponibles si l'on souhaite rouvrir le fonds sans avoir besoin de mobiliser de nouvelles ressources. Au Gouvernement de décider s'il souhaite cette réouverture.

**M. Marc Laménie.** – Pour gérer la charge de la dette, soit 40,24 milliards d'euros en masse annuelle, et une dette en progression qui atteint 1 752 milliards d'euros, les moyens humains de l'agence France Trésor sont-ils suffisants ? Elle ne rassemble qu'une quarantaine de personnes, qui supportent de très lourdes responsabilités.

Quelles pistes peuvent être trouvées pour la réduction et la renégociation de la dette, au-delà des rachats annuels ?

**M. Vincent Delahaye.** – La dette est un sujet majeur pour nos finances publiques. Je m'interroge sur les solutions miracles que constitueraient le MES et les financements d'autres États. Je suis dubitatif sur le fait de solliciter l'Europe. La réduction de la dette ne passera que par une réduction du déficit de l'État. Il faut s'y attaquer plus fortement, seul moyen de retrouver de l'indépendance par rapport à nos créanciers étrangers. Je rejoins l'avis d'Éric Bocquet, qui a de bonnes lectures...

**M. Yvon Collin.** – Il file un mauvais coton !

**M. Vincent Delahaye.** – Pourquoi refuse-t-on de nous donner les noms des financeurs de la dette ?

Combien a coûté, à la France, le refinancement de la dette grecque ? Peut-on espérer un retour sur le bénéfice fait par la BCE ?

**M. Yvon Collin.** – Ce rapport torride, plutôt anxiogène, sur un sujet toujours délicat, décrit très bien les risques.

Concernant le risque prudentiel, les règles prudentielles pour les banques et les assurances sont déjà rigides. Le Comité de Bâle a-t-il prévu de nouvelles règles prudentielles alourdissant l'obligation de fonds propres ? Se réunira-t-il prochainement ? Le secteur bancaire est inquiet.

**M. Philippe Adnot.** – Les partenariats public-privé (PPP) sont-ils comptabilisés dans les engagements hors bilan ? Ils constituent une dette certaine.

Que des collectivités ne découvrent que maintenant qu'elles avaient des emprunts toxiques me laisse sceptique : les banques et les contrôleurs financiers le savaient ! Ce n'est pas parce que deux collectivités fusionnent et que l'une a des emprunts toxiques qu'il faut rouvrir le fonds et augmenter la taxe sur le secteur bancaire pour financer la réouverture. Je suis contre toute augmentation des prélèvements fiscaux ; que chacun assume ses responsabilités.

- Présidence de M. Charles Guené, vice-président -

**M. Sébastien Meurant.** – Le dernier budget de l'État voté en équilibre date de 1974. Pour réduire la dette, il faut emprunter moins que ce que l'on rembourse et rétablir le solde primaire du budget de la Nation. Il y a deux façons d'asservir les peuples : par la guerre et par la dette. Nous sommes les derniers de la classe européenne. Ce dossier est brûlant. Si comme il y a quelques années, les taux étaient bien supérieurs, la situation serait dramatique.

Pourquoi la maturité de la dette anglaise est de quatorze ans, et la France de sept ? Est-ce un choix ? Comment les autres grands pays européens gèrent-ils la dette ? Faisons un effort de pédagogie auprès des Français. Nous ne sommes pas à l'abri d'une remontée de taux, à moins d'un scénario de taux bas à la japonaise.

Qui possède notre dette ? La dette japonaise est domestique, le risque est moindre que pour une dette détenue par des étrangers. Un ancien président rappelait que les ennus « volent toujours en escadrille »... Il y a un risque cumulatif, l'État peut faire faillite. Rappelez-vous, il n'y a pas si longtemps, l'Angleterre a mendié auprès du FMI pour payer les fonctionnaires. Seule une thérapie de choc a pu redresser la Grande-Bretagne. Il faudrait commencer par éviter d'augmenter le déficit, or c'est ce qui est justement fait en 2018...

**M. Alain Joyandet.** – Madame le rapporteur, que pensez-vous de la règle d'or ?

**M. Victorin Lurel.** – Existe-t-il un risque de requalification de la dette de certains opérateurs, comme EDF, en dette maastrichtienne ? La Contribution au service public de l'électricité (CSPE) peut-elle être requalifiée en aide d'État ? Cela peut-il figurer dans l'encours de la dette publique ?

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Je suis favorable à la règle d'or, amendement constitutionnel, probablement adopté par notre assemblée mais mal compté par Christian Poncelet en séance. Cela réglerait de nombreux problèmes.

Notre situation s'est régulièrement dégradée ; arrêtons de faire l'autruche. Nous sommes face à des difficultés majeures. Notre mission travaillera sur des pistes européennes de désendettement par compte à travers le Fonds européen de sécurité et de défense. En

dehors des *Euro-bonds* qui ne fonctionnent pas, et au-delà des solutions nationales, trouvons des solutions européennes non conventionnelles – n’hésitez pas à me faire part de vos propositions !

Il est évident que les taux ne resteront pas durablement aussi bas. La remontée des taux aura un effet majeur sur la soutenabilité de la dette.

Sur la dette grecque, une décision de l’Eurogroupe bloque la restitution des intérêts. Ils n’ont pas été dilapidés, les versements reprendront peut-être l’année prochaine. La dette grecque a été réduite de 100 milliards d’euros.

L’impact de la décision du Conseil constitutionnel recouvre un surcroît de dépenses qui pèse sur 2018, à compenser par une émission de titres de dette.

La dette française a une maturité moyenne de 7,5 ans : par définition, de nombreux titres sont émis sur une durée bien plus longue puisqu’il s’agit d’une moyenne ! Le sujet de l’amortissement n’est donc pas derrière nous : c’est une préoccupation de l’agence France Trésor.

Nous ne connaissons pas les détenteurs de la dette. L’agence France Trésor estime qu’on ne peut obliger les détenteurs à décliner leur identité. Nous pourrions approfondir cette question, par exemple par une audition publique de l’agence France Trésor devant notre commission. Ne nous fermons pas de portes ; nous devons tâtonner pour trouver des réponses.

France Trésor compte une quarantaine de personnes, et jusqu’à présent tout se passe bien. Nous visiterons prochainement, un lundi, leurs locaux pour une adjudication à la hollandaise – une vente aux enchères de titres. Vous êtes les bienvenus.

Il n’y a pas de nouveauté prévue concernant les règles prudentielles. Nous pourrions renforcer la pondération des titres souverains qui ne sont pas notés AAA. Nous en revenons à l’importance des agences de notation, qui ont une vision très précise et en profondeur de notre économie. Évitions la concentration de titres domestiques trop élevés. Nous pourrions également entendre l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

**M. Yvon Collin.** – Ce serait bien.

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Victorin Lurel, le risque de requalification de la dette de la SNCF est important ; il est moindre pour EDF mais nous devons rester vigilants.

Les partenariats public-privé sont effectivement pris en compte. L’augmentation de la taxe systémique additionnelle est une proposition qui résulte des auditions, je l’ai juste rapportée à la commission.

**M. Philippe Adnot.** – Je ne vais pas entériner un rapport indiquant que la taxe pourrait être augmentée !

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – Retirons cette phrase, qui est liée au rappel de notre audition. Merci de nous avoir alertés. Nous supprimons donc ces trois lignes de la page 19 : « une telle réouverture devrait, pour ne pas pénaliser les finances de l’État, se fonder sur des nouvelles ressources budgétaires. Le taux de la taxe systémique

additionnelle, fixé actuellement à 0,0642 %, pourrait par exemple être relevé ». La logique n'en était que putative.

**M. Charles Guené, président.** – Je rappelle que nous ne votons pas sur le rapport mais sur les crédits de la mission.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État ».*

#### **Article 55**

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 55.*

#### **Article 55 bis (nouveau)**

**Mme Nathalie Goulet, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 1 élargit le champ du rapport demandé au Gouvernement par l'Assemblée nationale pour qu'il ne se limite pas à la seule incidence de la suppression de la prime d'État mais porte, plus largement, sur la suppression du régime fiscal dérogatoire de l'épargne logement. Il nous donnera une vision complète.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 55 bis, ainsi modifié.*

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » et des crédits des comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux ».*

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » - Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial**

**M. Claude Nougéin, rapporteur spécial.** – La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est la principale mission du pôle économique et financier de l'État. L'administration fiscale (la DGFIP) et de l'administration des douanes (la DGDDI) représentent les trois quarts cet ensemble, le reste étant composé de diverses structures transversales de Bercy. Les crédits de la mission sont stables en 2018, à environ 11 milliards d'euros.

Du point de vue budgétaire, le principal enjeu est, de loin, le pilotage de la masse salariale, qui représente 80 % de l'ensemble, et un plafond d'emplois de 126 500 ETPT. Ce



pilotage s'est d'ailleurs sensiblement amélioré ces dernières années, notamment en ce qui concerne les prévisions de départs en retraite.

Depuis plus d'une quinzaine d'années, la mission est l'un des principaux contributeurs à la diminution du nombre d'agents publics. Si elle arrive encore devant tous les autres ministères cette année, il faut toutefois souligner que l'effort demandé s'est atténué depuis deux ans : 1 450 emplois seront supprimés en 2018, après 1 400 en 2017, alors que les suppressions étaient plutôt de l'ordre de 2 000 emplois les années précédentes.

Cette inflexion a deux raisons principales.

Du côté de l'administration fiscale, comme l'année dernière, 500 postes seront préservés afin de préparer la mise en œuvre du prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu, applicable le 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'année dernière, il a beaucoup été question des complications que cette réforme impliquait pour les contribuables et les collecteurs, c'est-à-dire les entreprises – mais cela représente aussi un bouleversement en interne pour la DGFIP. Toutefois, ses conséquences sont encore trop mal documentées sur le plan budgétaire. En particulier, quelles sont les dépenses « perdues » du fait du report d'un an de la réforme, notamment en matière de communication et de formation ? Quelle sera la surcharge de travail pour les agents dans les services, et avec quelles conséquences sur leurs autres tâches ? À ce stade, nous n'en savons toujours pas grand-chose.

Du côté de l'administration des douanes, l'exercice 2018 sera marqué par la création de 200 postes supplémentaires, faisant suite aux 250 de 2017 et aux 285 de 2016. Chaque année, une explication différente est donnée : les attentats de novembre 2015 et le plan de lutte anti-terroriste (PLAT), la nécessité de renforcer les contrôles en Méditerranée, et maintenant la perspective prochaine du *Brexit*. De fait, 85 % des liaisons routières entre le Royaume-Uni et le continent passent par la France : les conséquences pour la douane seront très importantes. L'Assemblée nationale a d'ailleurs adopté un article 55 *ter*, rattaché à la mission, qui demande un rapport sur le sujet : nous vous proposons de l'adopter.

À vrai dire, derrière ces rallonges successives, c'est bien une évolution structurelle qui est à l'œuvre. Après avoir vu ses effectifs diminuer drastiquement depuis la fin des années 1990, la douane fait maintenant le chemin inverse : elle renforce ses moyens pour faire face aux nouveaux défis de l'époque – la sécurité des biens et des personnes, la lutte contre les trafics, la facilitation des échanges internationaux. Les nouveaux agents seront affectés aux quelque 74 points de passage frontaliers (ports, aéroports, gares etc.), mais aussi, entre autres, aux services d'enquête et de renseignement.

Parallèlement, la DGDDI a réalisé ces dernières années un effort d'investissement très important, notamment pour renouveler ses moyens aéromaritimes. Elle dispose aujourd'hui de sept avions *Beechcraft* opérationnels, qui sont progressivement équipés des moyens de détection les plus pointus. Ce cycle d'investissement touche à sa fin : le prochain défi concerne plutôt les moyens informatiques, levier majeur de modernisation – mais je laisserai Thierry Carcenac vous en parler.

Tout en finançant ces nouvelles priorités, l'administration fiscale et la douane poursuivent un chantier de plus longue haleine : la réorganisation de leur réseau territorial.

Avec plus de 4 000 implantations, la DGFIP dispose de l'un des réseaux les plus denses de toutes les administrations. Depuis 2016, les regroupements se sont accélérés :

55 services des impôts des particuliers ou des entreprises et 125 trésoreries rurales devraient ainsi être fusionnés l'année prochaine, comme l'année dernière.

Chacun comprend bien que cette évolution est nécessaire : le maintien de petites structures fragiles, qui ne tiennent pas compte des nouvelles réalités économiques ou démographiques, n'est souhaitable ni pour les usagers, qui perdent en qualité de service, ni pour les agents, dont les conditions de travail se dégradent. Et il en va des trésoreries de la DGFIP comme des quelque 800 brigades et bureaux de douane : un service ne peut pas fonctionner correctement avec quatre agents, quand on sait que c'est le minimum nécessaire pour effectuer par exemple un contrôle de véhicule.

Cependant, on peut regretter que la concertation avec les acteurs locaux soit trop souvent défailante. Chaque administration a tendance à prendre ses décisions de son côté, de sorte que parfois un territoire peut perdre tout d'un coup une trésorerie, un bureau de douane et une gendarmerie. Cette concertation est indispensable, et il nous semble nécessaire de rappeler trois choses de bon sens : premièrement, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu l'élaboration d'un schéma départemental d'amélioration et d'accessibilité des services au public : il n'est pas acceptable que certaines fermetures soient décidées avant même que le schéma soit adopté. Deuxièmement, une prévisibilité à moyen terme est indispensable, au moins pour les cas où les évolutions sont évidentes, par exemple pour les trésoreries hospitalières ou l'adaptation à la nouvelle carte intercommunale. Enfin, la présence de proximité doit être maintenue, y compris par un développement du recours aux maisons de service au public (MSAP) ou à d'autres solutions de mutualisation.

Avant de passer la parole à Thierry Carcenac, j'évoquerai rapidement la mission « Crédits non répartis ». Cette mission particulière comprend deux dotations destinées à couvrir des dépenses qui ne peuvent être réparties par mission au moment du vote de la loi de finances. Le montant des crédits non répartis atteint 414,5 millions en 2018 en crédits de paiement, d'après la version initiale du projet de loi de finances pour 2018. Cette somme exceptionnellement élevée – et la plus importante depuis 2006 – s'expliquait notamment par l'inscription de 290,5 millions sur le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques ». Cette dotation était destinée à compenser partiellement la hausse de la CSG pour les agents publics, dans l'attente des négociations salariales entre les organisations syndicales et le ministre de l'action et des comptes publics, lesquelles sont désormais derrière nous. Dès lors, l'Assemblée nationale a adopté avant-hier un amendement du Gouvernement annulant la totalité des crédits ouverts sur ce programme, les crédits ayant été *in fine* répartis par mission.

En fin de compte, le montant des crédits non répartis devrait s'élever à 124 millions, correspondant à l'intégralité de la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles ». Celui-ci est majoré de 100 millions par rapport à 2017. Le Gouvernement a en effet souhaité augmenter ces crédits afin d'absorber partiellement la baisse du taux de mise en réserve des crédits par mission de 8 % à 3 %.

Ce budget 2018 est enfin le premier de la programmation triennale pour 2018-2020. Celle-ci revêt une dimension particulière pour les crédits non répartis, qui augmenteront fortement, pour atteindre 1,36 milliard en 2020, le Gouvernement souhaitant disposer d'une réserve de budgétisation pluriannuelle.

La création de cette réserve dénote une certaine prudence du Gouvernement, mais du fait de son caractère dérogatoire au principe budgétaire de spécialité, la vigilance du Parlement sera de rigueur, tant en cours d'exécution que de programmation.

Nonobstant cette remarque, nous vous proposons l'adoption des crédits de cette mission.

**M. Thierry Carcenac rapporteur spécial.** – Je voudrais évoquer la réorganisation à l'intérieur des services de la DGFIP et de la DGDDI. Les grands bouleversements que nous avons connus et que nous connaissons encore avec la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, du prélèvement à la source et du prélèvement forfaitaire unique, ainsi que la réforme de l'ISF ont de grandes conséquences sur l'organisation des services. Nous en avons parlé avec Bruno Parent, directeur général des finances publiques. La vigilance s'imposera, car celles-ci sont encore mal mesurées.

Les effectifs dédiés au contrôle fiscal sont en principe sanctuarisés. C'est le cas pour les inspecteurs vérificateurs, mais pas forcément pour les autres agents. Nous constatons des évolutions, notamment avec la mise en œuvre de l'« examen de comptabilité », qui est une vérification de comptabilité à distance : les contrôles sur pièces remplacent les contrôles sur place. Nous observons un renforcement tendanciel des services spécialisés, tels que les directions interrégionales du contrôle fiscal (DIRCOFI) et les services nationaux. Certains territoires disposent de plus d'agents que d'autres, si bien que les contrôles varient d'un point du territoire à l'autre. Je déplore cette discordance entre les services et l'activité économique.

Troisième motif d'inquiétude : les systèmes d'information. Les ministères disposent de systèmes très importants et très lourds. Or le coût de ces développements informatiques s'accroît parfois de plus de 100 % entre la commande et la mise en service. Certains systèmes ont dû être abandonnés, comme Louvois pour le ministère de la défense ou l'Opérateur national de paie (ONP) pour le ministère de l'économie et des finances. Aujourd'hui, les programmes sont moins coûteux mais ils restent importants : ils concernent notamment les échanges numérisés et les relations entre trésoreries et collectivités territoriales.

Nous avons entendu le directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) qui suit ces projets : son approche est très intéressante.

Enfin, avec Bernard Lalande, rapporteur spécial de la mission « Économie », nous avons visité le *French Tech*. Cet espace situé à l'incubateur station F, à Paris, regroupe près de 30 services publics afin de répondre aux attentes des *start up*, un peu à l'image de ce que font les maisons de services au public qui offrent des services au plus près de nos concitoyens. Il est important de répondre de manière adaptée aux attentes des usagers et des entreprises.

J'en viens au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » qui est un peu particulier : il ne représente que 10 % des crédits affectés aux dépenses immobilières. Les 90 % restants se retrouvent dans 44 programmes. Nos différents collègues rapporteurs spéciaux ont soulevé les difficultés qu'ils rencontreraient en matière de gestion du patrimoine immobilier. Nous manquons d'une vision globale de l'immobilier de l'État, même si une direction immobilière de l'État a été mise en place en 2016. Initialement, les cessions de bien étaient réaffectées au ministère, à la mutualisation et au désendettement. La contribution au désendettement a finalement été supprimée l'an dernier.

L'exercice 2018 sera marqué par les opérations dérogatoires de transfert d'établissements d'enseignement supérieur sur le plateau de Saclay : aucune mutualisation n'est prévue et la cession des trois écoles va bénéficier en totalité au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cet exemple traduit bien le fait que la politique immobilière de l'État n'est pas encore arrivée à maturité.

Ce compte est doté de 572 millions d'euros, stable en apparence. Mais en neutralisant le produit tiré de la cession des établissements d'enseignement supérieur qui rejoignent le plateau de Saclay et ne reviendra in fine pas au compte d'affectation spéciale, les crédits diminuent de 12 % par rapport à 2017. Or le patrimoine immobilier de l'État mérite des moyens importants pour assurer la transition numérique et écologique mais aussi la mise aux normes d'accessibilité des bâtiments publics.

Avec Michel Bouvard, nous avons rédigé un rapport spécial sur la politique immobilière de l'État ; nous avons rencontré le ministre Gérald Darmanin pour lui faire part de nos remarques. La direction immobilière de l'État doit encore évoluer. Je relève que la loi de programmation des finances publiques encadre le mécanisme du crédit-bail immobilier dont nous avons constaté les dérives en matière de coût.

Mon avis est donc plutôt réservé sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État.

La mission « Action et transformation publiques » vient d'être créée : elle est dotée de 20 millions d'euros en crédits de paiement et se compose de deux programmes.

Le premier a pour objet la rénovation des cités administratives et des bâtiments mutualisés. D'ici la fin du quinquennat, ce programme devrait bénéficier de près d'un milliard d'euros.

Le second programme est consacré à la réforme de l'État. Notre collègue Christine Lavarde représente le Sénat au sein du comité « Action publique 2022 ». Dans ce cadre, la direction du budget va piloter la transformation de l'action publique pour financer sur la base d'appels à projets la mise en œuvre des réformes. Elle doit mobiliser 700 millions d'euros de crédits durant les cinq prochaines années.

Mais les crédits ne seront débloqués que plus tard : cette mission devra monter en charge à partir de 2020. C'est en fin de quinquennat que nous devrions constater l'importance des crédits affectés à cette mission.

Surtout, le grand plan d'investissement se caractérise par un principe de réallocation des crédits permettant de redistribuer chaque année entre les différentes actions du plan les montants prévus dans la programmation pluriannuelle. Dans ces conditions, et en dehors des 20 millions d'euros en crédits de paiement pour 2018, les autres éléments proposés relèvent d'une démarche programmatique non contraignante.

Je vous propose néanmoins d'adopter les crédits de la mission.

**M. Marc Laménie.** – Cette mission, dotée de 11 milliards d'euros, est importante. La fermeture des trésoreries, notamment dans les départements ruraux, me préoccupe. Est-il envisagé de mettre un terme à ces regroupements ? Les trésoreries sont les interlocuteurs des élus de base : la dématérialisation a été importante mais le coût de fonctionnement reste élevé.

L'administration des douanes dispose-t-elle de voitures et de motos récentes ? Nous avons vu que tel n'était pas toujours le cas pour la police et la gendarmerie.

**Mme Christine Lavarde.** – Comme pour le programme d'investissements d'avenir, la mission « Action et transformation publiques » ne dispose pas de tous les crédits annoncés.

Un important programme de regroupement des autorités administratives indépendantes a eu lieu sur le site de Ségur-Fontenoy : nos rapporteurs ont-ils une idée des économies de gestion qui ont résulté de cette concentration ?

J'ai l'honneur de représenter le Sénat au comité « Action publique 2022 » : notre feuille de route est bien celle qui figure dans le rapport, à savoir trouver des mesures peu onéreuses permettant d'économiser l'argent public. En revanche, on nous demande de remettre notre rapport définitif en février prochain. Même si nous nous réunissons trois à quatre fois par semaine, serons-nous capables de transformer l'action publique dans un si bref délai ?

**M. Philippe Dallier.** – Je découvre la réapparition de la réserve de budgétisation, qui était apparue après la crise de 2008-2009. Pouvez-vous nous dire son mode de fonctionnement ?

Ce matin, lors de la présentation de la mission « Cohésion des territoires », j'ai rappelé que certains crédits me semblaient sous-estimés, comme ceux pour l'hébergement d'urgence. D'un côté des crédits sont sous-estimés et, de l'autre, on crée une réserve de budgétisation pour régler les problèmes non prévisibles. Si à la fin de l'année, on constate que les 124 millions d'euros n'ont pas été consommés, seront-ils reportés sur l'année d'après ou viendront-ils en déduction du déficit de l'année 2018 ? La pluri-annualité annoncée est-elle réelle ou ne s'agit-il que d'un effet d'affichage ? Si la réponse est celle que j'imagine, à quoi sert cette réserve ?

**M. Bernard Lalande.** – Vous concluez votre analyse des crédits proposés pour le compte d'affectation spéciale sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État en indiquant que ces progrès se heurtent à un cadre inadapté et à une certaine inertie. Quelles sont vos suggestions ?

Comment notre administration fiscale et douanière va-t-elle s'adapter au développement du numérique dans les cinq années à venir ? La numérisation de l'économie nous permet de prendre connaissance des flux sans contrôle des pièces.

Enfin, le rapporteur spécial Claude Nougéin nous disait que la douane dispose de 74 points frontaliers, mais s'agit-il de points de passage ou de contrôles effectifs ?

**M. Claude Nougéin, rapporteur spécial.** – Je vais décevoir Marc Laménie : les trésoreries vont continuer à fermer. Je suis bien conscient des chocs que cela produit dans les territoires ruraux, mais un certain nombre de trésoreries ne voient plus personne. Autrefois, les gens venaient y payer leurs impôts. Ce temps est révolu.

La douane est bien équipée en matériel, et ceci se lit dans la programmation budgétaire.

Les effectifs de la DGFIP continuent à diminuer, mais le rythme se ralentit. En outre, les contrôles fiscaux pourront s'effectuer sans déplacement dans les entreprises, grâce à la dématérialisation.

Pour ce qui est du prélèvement à la source, la collecte effectuée par les entreprises pourrait déboucher sur des économies pour l'État. La délégation aux entreprises, à laquelle j'appartiens, suit ce sujet.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Certes, il y a eu des fermetures de trésoreries rurales, et il y en aura d'autres, mais des trésoreries spécialisées ont été créées pour plus d'efficacité, notamment les trésoreries hospitalières ou sur le logement.

Lors des précédents rapports, nous avons des difficultés à connaître l'état du matériel opérationnel de la douane, notamment pour le renouvellement des bateaux, l'entretien des avions et des véhicules. D'après le directeur général des douanes, il n'y a plus de problèmes majeurs aujourd'hui.

En ce qui concerne le site de Ségur-Fontenoy, tous les déménagements n'ont pas encore eu lieu. Certains baux vont être résiliés : nous saurons l'an prochain quelles sont les économies réellement réalisées. Ce programme relève de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Comme je vous le disais dans mon propos liminaire, le compte d'affectation spéciale ne regroupe que 10 % des crédits ; le reste des crédits se retrouve dans 44 programmes.

De façon plus précise, les économies de loyer permises par le transfert de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) devraient s'élever à environ un million d'euros et les cessions à venir des futurs locaux libérés sont estimées à 151 millions d'euros.

Le Gouvernement avait déjà eu recours à la réserve de budgétisation entre 2009 et 2011, et avait procédé à la répartition des crédits en cours de programmation, dans les projets de loi de finances successifs. Les crédits peuvent également être annulés. Finalement, il ne devrait plus rester beaucoup de crédits sur la mission en fin de programmation.

En matière de numérisation, il va falloir voir quels sont les coûts des programmes et les conséquences sur les personnels. Nous nous heurtons à une inadéquation entre la composition des équipes de contrôle et la réalité du terrain : nous avons constaté des disparités étonnantes entre le nombre d'agents et le tissu fiscal, qu'il s'agisse des particuliers ou des entreprises.

**M. Claude Nougéin, rapporteur spécial.** – L'amendement n°1 a déjà été adopté par notre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 : il vise à réduire les crédits du programme 156 à hauteur de 2,2 milliards d'euros. Cette économie résulte d'un alignement du temps de travail des agents publics qui se monte, selon la Cour des comptes, à 1 594 heures par an, sur la durée habituelle du travail des salariés du secteur privé, soit 1 710 heures.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Nous avons déjà eu ce débat. Michel Bouvard avait déposé cet amendement auquel je m'étais opposé.

**M. Bernard Lalande.** – Nous voterons contre cet amendement car nous ne sommes pas convaincus que c’est ainsi qu’on peut augmenter la durée du travail de la fonction publique.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous verrons l’efficacité de cet amendement.

*L’amendement n° 1 est adopté.*

**M. Claude Nougein, rapporteur spécial.** – L’amendement n° 2 a également été adopté par notre commission et par le Sénat dans une version légèrement différente lors de l’examen des projets de loi de finances pour 2015 et 2016. Il tire les conséquences par anticipation d’un amendement qui sera déposé à l’article 48 du projet de loi de finances visant à porter le délai de carence applicable aux congés maladie des agents publics d’un à trois jours. Les économies, estimées à 216 millions, sont imputées sur les crédits du programme 156. Dans la mesure où elles concernent la fonction publique d’État en son entier, elles devront être réparties entre l’ensemble des missions.

*L’amendement n° 2 est adopté.*

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Lors de nos rencontres avec le directeur général des douanes et le directeur général des finances publiques, nous avons constaté que ces administrations, comme d’autres, éprouvaient de grandes difficultés à recruter, en tant que contractuels, certains « profils atypiques » très recherchés.

L’amendement n° 3 transfère 1,4 million d’euros en provenance du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » vers les programmes 156 et 302, afin de permettre à la DGFIP et à la DGDDI de recruter, en tant que contractuels, une vingtaine de « *data scientists* » et de « *data analysts* » disposant d’un haut niveau de compétence en matière d’analyse et d’exploitation de données de masse.

*L’amendement n° 3 est adopté.*

*À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », sous réserve de l’adoption de ses amendements.*

**M. Claude Nougein, rapporteur spécial.** – L’article 55 *ter* prévoit un rapport sur le renforcement des moyens affectés à la douane pour faire face au *Brexit*.

*La commission décide de proposer au Sénat l’adoption de l’article 55 *ter*.*

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – En complément de mon amendement de crédits sur le recrutement dans la filière numérique, je demande par amendement un rapport pour évaluer la façon de rendre attractifs les métiers du numérique dans les services de l’État.

*L’amendement est adopté, qui crée un article additionnel après l’article 55 *ter*.*

*La commission décide de proposer au Sénat l’adoption des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques » ainsi que du compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’État ».*

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 53, 54 à 54 *quater*) - Comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » - Programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » - Programme « Expertise, information géographique et météorologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux**

**M. Vincent Éblé, président.** – Je salue la présence parmi nous de M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis de la commission du développement durable sur les transports routiers.

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Nous examinons cet après-midi les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » qui retrace le financement des politiques publiques menées en matière d'environnement, de transition énergétique et de transports.

Ce projet de loi de finances pour 2018 constitue une traduction du « plan climat » même s'il manque, sur certains aspects, de cohérence, et paraît en deçà des très fortes ambitions politiques affichées par le Gouvernement.

S'agissant des moyens budgétaires, je relève de nombreux points de satisfaction : les crédits de la mission vont augmenter de 9,3 % en 2018 à périmètre courant, et de 14,4 % si l'on exclut de son périmètre les transports analysés par nos collègues Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas. À périmètre constant, le budget de la mission augmente de 6,6 % soit 497 millions. Le budget triennal s'inscrit dans une trajectoire de progression des crédits de la mission, ce dont je me réjouis.

La transition énergétique bénéficiera de crédits en forte hausse, mais d'autres politiques demeureront sous-financées, au risque d'apparaître comme des angles morts de l'action gouvernementale, en particulier la protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air ou bien encore la politique de l'eau.

S'agissant de la fiscalité énergétique, je tiens à tirer la sonnette d'alarme : c'est un véritable coup de massue fiscal de 46 milliards qui attend les Français ces cinq prochaines années. L'accélération de la trajectoire carbone ou de la convergence par le haut des fiscalités de l'essence et du gazole traduisent une conception punitive et, je le crains, contreproductive de la fiscalité énergétique. Le chèque énergie et la prime à la conversion musclée cette année ne m'apparaissent pas comme des contreparties suffisantes et j'aurai l'occasion de déposer un amendement sur la trajectoire carbone.

Après ce constat d'ensemble, j'aimerais vous présenter deux réformes importantes du financement des opérateurs de la mission proposées cette année. Ces évolutions ont pour trait commun de constituer de vrais trompe-l'œil, laissant croire à une augmentation des moyens des opérateurs, alors qu'il n'en est rien.



La première concerne le financement de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Jusqu'à présent, les agences de l'eau lui versaient une contribution annuelle, d'environ 150 millions d'euros, en plus des subventions versées par l'État. À compter de 2018, le projet de loi de finances prévoit que les agences verseront entre 240 millions et 260 millions d'euros à l'agence française pour la biodiversité (AFB), et entre 30 millions et 37 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. Le montant de la contribution versée aux opérateurs s'élèverait donc dans une fourchette basse, à 270 millions d'euros et dans une fourchette haute, à 297 millions d'euros. Si l'on retient la fourchette haute, la mesure proposée reviendrait à doubler la contribution des agences de l'eau en 2018. C'est pourquoi je vous propose la suppression des articles 54 et 54 *quater* du projet de loi de finances. Je propose également la suppression de l'article 54 *bis* qui affecte 10 %, contre 5 % actuellement, des recettes de la taxe sur les éoliennes maritimes à l'agence française pour la biodiversité (AFB). L'affectation des recettes de cette taxe est modifiée chaque année par le Parlement alors qu'elle ne rapportera rien tant que des éoliennes en mer n'auront pas été mises en service, soit en 2021 au plus tôt. La frénésie législative dont fait l'objet cette taxe est inappropriée et je ne souhaite pas y participer.

L'État se désengage du financement de la biodiversité, puisque les subventions sont supprimées, et transfère de façon totalement injustifiée ce financement aux agences de l'eau. Il s'agit ni plus ni moins d'une rupture du principe de la redevance, selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Alors qu'on pourrait croire que cette réforme renforce l'AFB, il n'en est rien : l'État est gagnant, mais l'AFB ne voit pas ses moyens renforcés puisqu'elle va devoir reverser une partie de la contribution versée par les agences de l'eau aux parcs nationaux.

Comme si cela n'était pas suffisant, le Gouvernement prévoyait initialement de diminuer le plafond des recettes affectées aux agences de l'eau. Finalement, l'Assemblée nationale a voté un amendement du Gouvernement reportant à 2019 la baisse du plafond, mais actant un nouveau prélèvement sur le fond de roulement des agences de 200 millions en 2018. Je rappelle que 175 millions ont été prélevés par an sur le fond de roulement des agences entre 2015 et 2017. L'objectif initial était d'inciter à la baisse des redevances. Une réflexion sur les redevances me paraît nécessaire, au regard de la déformation de la structure de celles-ci entre pollueur et payeur, mais elle ne justifie pas le détournement dès 2018 du quart du produit des redevances de la politique de l'eau ! Au total, la contraction des recettes des agences pourrait provoquer une augmentation du prix de l'eau, soit le contraire de l'objectif visé par le Gouvernement. D'où l'amendement que je présenterai en projet de loi de finances pour remédier à cette situation.

La deuxième réforme concerne le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Jusqu'à présent, son financement était principalement assuré par l'attribution d'un produit de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Sous l'effet du plafonnement des recettes et des prélèvements opérés successivement, son fonds de roulement devait être quasiment épuisé à la fin de l'année 2017.

Pour remédier à ces problèmes récurrents de trésorerie, le financement de l'ADEME est entièrement rebudgétisé, ce dont je me réjouis, car l'affectation de la TGAP n'apparaissait plus en adéquation avec les besoins de l'ADEME. Mais le Gouvernement affirme que l'ADEME voit ses moyens renforcés de 36 %, la subvention prévue pour 2018 s'élevant à 612 millions d'euros, alors que l'ADEME se voyait affecter 448 millions d'euros de TGAP. Or l'augmentation du budget de l'ADEME sera presque totalement absorbée par le

règlement des reste-à-payer issus des engagements passés. L'agence est confrontée à une stagnation de ses moyens, ce qui est contradictoire avec la volonté d'accroître ses missions et les aides versées par l'agence dans le cadre du développement de la chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets.

Alors que la loi de transition énergétique fixe comme un objectif un taux de 38 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur d'ici 2030, le fonds chaleur est rabaissé de 10 % en 2018 : il est déjà sous-dimensionné pour répondre à cet objectif ! Après l'annonce du précédent Gouvernement d'un doublement du fonds « chaleur » restée lettre morte, je crains une nouvelle déception quant aux moyens alloués au fond.

J'aimerais maintenant revenir plus en détail sur certaines politiques financées par la mission « Écologie ».

La politique de lutte contre la pollution de l'air est dénuée d'ambition et de vision stratégique, alors même que des feuilles de route opérationnelles sont attendues de l'État d'ici mars, à la suite de la décision du Conseil d'État de juillet dernier. La fragilité de la situation financière des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) appellerait une consolidation de la participation financière de l'État : au contraire, le montant de la subvention baisse. Le ministre a en outre admis l'impasse de financement de près de 350 millions d'euros au titre de l'appel à projets « Territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV), ôtant toute visibilité aux collectivités quant au financement de projets souvent engagés.

S'agissant de la politique de prévention des risques, quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF, la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Les prochaines années seront dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de ces plans. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit le plafonnement de la taxe affectée au fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), qui connaît un solde positif de plus de 200 millions d'euros en 2017.

Certains opérateurs de la mission pourraient être sous dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit par ailleurs ses missions fortement augmenter en raison notamment du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement.

J'en viens à présent aux charges de service public de l'énergie, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout contrôle parlementaire et sont désormais retracées dans le budget de l'État par le programme 345 « Service public de l'énergie » et par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », qui est quasi-exclusivement financé par des recettes issues de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (TICPE).

Ces charges, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE), représenteront 7,9 milliards en 2018, soit une hausse de 10 % par rapport à 2017, principalement due à l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques qui atteindra 5,4 milliards en 2018, en hausse de 13 % par rapport à 2017 en raison du très fort dynamisme de la filière photovoltaïque.

Les projections réalisées par la CRE montrent que les charges du service public de l'énergie s'élèveront à 10,1 milliards en 2022, soit 2,2 milliards de plus qu'en 2018, et que leur total cumulé atteindra 44,9 milliards sur la période 2018-2022.

Il devient urgent que le Parlement joue un rôle beaucoup plus actif dans la détermination de ces charges, en votant une loi de programmation pluriannuelle de l'énergie qui fixerait notamment le plafond par filière des nouvelles capacités de production d'électricité issues de sources d'énergie renouvelable.

À noter que le programme 345 porte également la généralisation du chèque énergie au 1<sup>er</sup> janvier 2018 en remplacement des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. La loi relative à la transition énergétique prévoyait que le Parlement disposerait du rapport d'évaluation de l'expérimentation de ce nouveau dispositif de lutte contre la précarité énergétique qui a été testé pendant deux ans dans quatre départements avant sa généralisation. Il n'en a rien été, ce que je trouve profondément anormal. J'ai dû me contenter de quelques bribes d'information qui laissent à penser que ce dispositif, qui coûtera 581,1 millions d'euros en 2018, est relativement efficace, même s'il demeure perfectible. Il faudra que le Gouvernement nous en dise davantage et même tout, en séance, sur ce point.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACé) », cher à notre collègue Jacques Genest qui lui a consacré un rapport très complet en février 2017, le montant des aides versées par le FACé aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale va diminuer de 4,5 % en 2018.

Tous les postes de dépenses du CAS seront touchés, le Gouvernement ayant décidé de lui faire subir un coup de rabot aveugle. Ce non-choix aura des conséquences pour les territoires ruraux, puisqu'ils seront moins en mesure d'accompagner leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques. Les crédits du programme 794 étant systématiquement sous-exécutés, je vous proposerai un amendement visant à les redéployer en faveur du programme 793 qui porte 98 % des crédits du CAS.

Dernier point, sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Aide à l'acquisition de véhicules propres », qui porte les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO<sub>2</sub> (bonus) ainsi qu'au retrait de véhicules qui émettent beaucoup de CO<sub>2</sub> (prime à la conversion) et qui est financé par le malus automobile. Ce CAS va voir ses crédits augmenter de 11,8 % en 2018 pour atteindre 388 millions grâce à un nouveau durcissement du malus.

Les bonus automobiles vont être recentrés sur les véhicules électriques alors qu'ils pouvaient en 2017 être perçus pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable. Le Gouvernement voulait mettre fin à l'aide à l'achat d'un vélo à assistance électrique (VAE) qui devrait coûter 50 millions d'euros en 2017, mais il a cédé à sa majorité à l'Assemblée nationale en prolongeant ce dispositif au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2018 et en lui allouant 5 millions d'euros. Je vous présente un amendement qui supprime ces crédits en faveur d'un dispositif qui présente d'évidents effets d'aubaine.

Alors que seulement 21 000 primes à la conversion ont été versées depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015, le Gouvernement se fixe l'objectif très ambitieux de 100 000 primes versées en 2018. Si les nouveaux critères d'attribution de cette prime paraissent plutôt pertinents, le

Gouvernement devra veiller à leur cohérence avec le seuil d'application du malus et cesser de les modifier tous les ans, ce qui a pour effet de rendre ce mécanisme illisible.

Au total, le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » apparaît très contrasté. Une hausse globale des crédits, notamment en faveur de la transition énergétique, mais de lourdes déceptions concernant la protection de la biodiversité, la lutte contre la pollution de l'air ou bien encore la politique de l'eau, auxquelles il faut ajouter le coup de massue fiscal de la hausse de la fiscalité énergétique.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, et parce que je ne veux pas me placer dans une attitude d'opposition systématique ni systémique au Gouvernement, je proposerai donc à notre commission des finances une position de sagesse sur le vote des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Je vous propose en revanche d'adopter les crédits des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « FACé ». Concernant ce dernier CAS, je déplore clairement la baisse de 4,5 % de ses crédits mais vous propose son adoption afin de pouvoir grâce à mon amendement transférer des crédits du programme 794 au programme 793, ce qui constituera une bonne amélioration de l'utilisation de ces crédits.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Pour reprendre les termes de la ministre des transports devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable de notre Haute Assemblée, 2018 constitue pour les infrastructures et services de transport un « budget de transition », dans l'attente des résultats des Assises de la mobilité qui ont été engagées en septembre 2017, parallèlement à la création d'un comité chargé de travailler sur les infrastructures de transport et d'une mission le modèle ferroviaire français confiée à Jean-Cyril Spinetta. Ces trois réflexions nourriront le futur projet de loi d'orientation des mobilités que le Parlement examinera au premier semestre 2018.

À ce projet sera annexée une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transport que le groupe de travail de notre commission des finances sur le financement des infrastructures de transport, présidé par notre ancienne collègue Marie-Hélène des Esgaulx, avait réclamée en septembre 2016.

Le programme 203 dont je suis la rapporteure ne présente qu'une partie des dépenses consacrées aux transports en raison du rôle majeur joué par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) dans le financement des grandes infrastructures.

Établissement public administratif de l'État créé en 2004 et placé sous la tutelle de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'AFITF est financée par des taxes qui lui sont affectées par l'État, selon une logique de report modal : redevance domaniale des sociétés d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire également payée par les sociétés d'autoroutes, une partie des amendes des radars automatiques et une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

L'AFITF reverse ensuite une partie de son budget au programme 203 sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement fléchi les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Au total, cet « opérateur transparent de l'État » permet au Gouvernement de sanctuariser des crédits en échappant à la contrainte de

l'annualité budgétaire pour financer des projets d'infrastructures pluriannuels, ce que je veux bien admettre. Je salue ici Gérard Longuet, ancien président de l'AFITF.

Ce qui me paraît beaucoup plus problématique, en revanche, c'est que je sois contrainte d'envoyer de multiples questionnaires à la DGITM pour pouvoir vous présenter les grandes lignes du budget 2018 de l'AFITF, alors que la DGITM élabore ce budget parallèlement à celui du programme 203.

Je dirai donc au Gouvernement en séance publique qu'il est indispensable qu'à compter de 2019 le budget prévisionnel de l'AFITF nous soit systématiquement transmis au moment de l'examen de la loi de finances : c'est là la condition *sine qua non* pour que le Parlement puisse se prononcer de façon éclairée sur le montant effectivement consacré par l'État au financement des infrastructures de transport.

J'en viens à présent à l'analyse de la situation financière de l'AFITF.

Ainsi que l'avait souligné à maintes reprises Marie-Hélène des Esgaulx, qui suivait le budget des transports avant moi, l'AFITF fait face actuellement à une « impasse financière » liée aux trop nombreux engagements pris par l'État par le passé. C'est ce constat qui a conduit le Gouvernement à décréter une pause en matière d'infrastructures de transport, ce qui s'est traduit par une révision à la baisse de quelque 800 millions d'euros des dépenses initialement prévues pour l'AFITF en 2018, les engagements concernés ayant été repoussés à une date ultérieure.

Les dépenses de cet opérateur augmenteront toutefois de 200 millions d'euros en 2018 pour atteindre 2,4 milliards d'euros, avec un effort particulier consenti pour les deux priorités affichées par le Gouvernement, à savoir la régénération des réseaux existants – notamment routier et ferré – et les transports du quotidien. Je précise que ces deux priorités sont exactement celles qu'avait mises en avant le groupe de travail de notre commission des finances que j'ai déjà cité.

L'équilibre financier de l'AFITF demeurera néanmoins singulièrement précaire en 2018 et les années suivantes avec des restes à payer en augmentation à 12,3 milliards, ce qui conduira le Gouvernement à devoir se poser de nouveau la question de ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public, jamais véritablement résolue depuis le fiasco de l'écotaxe poids lourds en 2013. La taxation des poids lourds étrangers en transit, qui endommagent notre réseau routier sans participer à son financement, demeure une piste que nous devons creuser. La ministre en a souligné l'intérêt comme taxe à l'échelle des régions.

Les crédits du programme 203 n'évolueront qu'à la marge en 2018, avec une très légère hausse de 0,4 % en crédits de paiement (CP) à 3 159,6 millions. La subvention à SNCF Réseau diminuera très légèrement, celle de Voies navigables de France restera stable et les crédits en faveur du dragage des ports augmenteront d'un tiers.

J'en viens aux trois grands opérateurs qui relèvent du programme 203 : SNCF Réseau, la Société du Grand Paris et Voies navigables de France.

SNCF Réseau devra en 2018 poursuivre le grand plan de modernisation du réseau ferré – qui impliquera un effort annuel de 3 milliards d'euros par an à compter de 2020 – alors que sa dette constitue toujours pour l'établissement un fardeau difficilement supportable,

puisqu'elle s'élève à 45,7 milliards d'euros. Il s'agit de la dette historique de la SNCF qui n'a cessé de croître au cours du temps.

Petite consolation pour l'établissement : la « règle d'or » ferroviaire est enfin entrée en vigueur, ce qui signifie que ceux qui souhaitent obtenir des développements du réseau ferroviaire devront les financer eux-mêmes !

Comme l'a montré l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), les hypothèses prévues par le contrat de performance décennal signé par SNCF Réseau avec l'État en avril 2017 n'apparaissent guère crédibles et celui-ci devra rapidement être mis à jour sur la base des conclusions de la mission sur le modèle ferroviaire français confiée par la ministre à Jean-Cyril Spinetta. À cette occasion pourrait être abordée la question de la reprise au moins partielle de la dette de cet opérateur par l'État.

Les coûts du Grand Paris Express sont désormais estimés à 35 milliards d'euros, contre 25 milliards d'euros antérieurement, ce qui pourrait conduire le Gouvernement à annoncer très prochainement des ajustements dans le calendrier du projet, voire à renoncer à certaines parties des lignes prévues. Cependant, les lignes du Grand Paris Express forment une boucle et il faudra bien boucler la boucle si l'on veut qu'elles fonctionnent. En 2018, les investissements de la Société du Grand Paris vont continuer à monter en puissance, en particulier avec les premiers travaux de génie civil sur la ligne 15 sud.

Lors de l'audition du Président de la SGP, j'ai eu la surprise d'apprendre que le plafond d'emplois de cet opérateur n'était que de 240 ETP pour 2018.

**M. Roger Karoutchi.** – Et oui !

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Ce chiffre est dérisoire alors que les risques financiers mais également techniques et de sécurité sur les chantiers du Grand Paris Express vont se multiplier dans les années à venir.

Voies navigables de France va devoir consentir d'importants efforts de réduction de ses personnels d'ici 2022, au rythme d'une centaine d'ETPT en moins par an. Confronté à l'érosion des recettes de la taxe hydraulique que l'établissement souhaite voir se transformer en redevance, VNF souhaite bénéficier de subventions d'investissement plus importantes de l'AFITF pour remettre à niveau le réseau dont il a la charge. Un audit indépendant est actuellement en cours pour mieux évaluer les besoins de l'établissement, mais il ne fait aucun doute qu'ils sont très importants et que nous devons dans les années à venir consacrer des investissements importants à la modernisation de nos voies navigables.

Le programme 205 « Affaires maritimes », qui s'est vu retirer en 2018 la gestion durable des pêches et de l'aquaculture, joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), dont 97 % outre-mer.

Dans la version initiale du projet de loi de finances pour 2018, la dotation du programme s'établissait à 140 millions d'euros en AE et en CP, en forte baisse de 8,5 % en CP à périmètre constant en raison de la diminution de 19 millions d'euros des compensations de charges patronales en faveur du transport maritime de fret et de service qui tirait les conséquences de l'article 53 rattaché à la mission.

Cet article, qui revenait sur un dispositif introduit par la loi de 2016 relative à l'économie bleue, a été supprimé par l'Assemblée nationale à l'initiative du Premier ministre. Il s'agit là d'une excellente nouvelle pour des entreprises qu'il nous faut protéger dans un contexte de concurrence exacerbée – je pense en particulier à Bourbon ou à Louis-Dreyfus armateur. En conséquence, le programme 205 s'est vu réattribuer 19 millions d'euros pour 2018.

L'autre fait saillant du programme 205 en 2018 est l'effort que va consentir l'État en faveur de la sécurité et de la sûreté maritime, dont les crédits vont augmenter de 15,1 % en CP pour améliorer la signalisation maritime, acheter un nouveau baliseur ou bien encore abonder la subvention versée à la Société nationale du sauvetage en mer (SNSM).

Ainsi que je vous l'ai dit, le budget des infrastructures et services de transport pour 2018 est un budget de transition et c'est à l'issue des Assises de la mobilité puis du débat parlementaire sur le projet de loi d'orientation des mobilités que nous pourrions nous faire une idée plus claire de la politique du Gouvernement dans ce domaine.

Mais je veux ici manifester mon soutien aux deux priorités affichées pour le moment, à savoir la remise à niveau des réseaux existants et les transports du quotidien, qui répondent à des besoins trop longtemps négligés.

J'aurais pu être plus réservée sur les crédits du programme 205 mais la suppression de l'article 53 permet de considérer que le budget des affaires maritimes pour 2018 sera plutôt satisfaisant.

Pour ces différentes raisons, je vous appellerai donc, pour les programmes qui me concernent, à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et à confirmer la suppression de l'article 53.

Il me reste à vous présenter les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice, regroupaient historiquement trente lignes qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire et sont exploitées sous la dénomination « Intercités ».

Le compte d'affectation spéciale vient compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant.

La vaste réforme de ces lignes entamée depuis deux ans a conduit à la fermeture de six lignes de nuit et au transfert de nombreuses lignes de jour devenues infrarégionales aux régions agrandies. Dans le cadre de ces accords de reprise, l'État s'est engagé à financer une partie du déficit d'exploitation des lignes transférées et du renouvellement de leur matériel roulant. Vous trouverez à la page 59 du rapport un tableau présentant les différents accords conclus entre l'État et les six régions concernées, qui ont chacun fait l'objet de négociations très précises.

La nouvelle convention 2016–2020 conclue entre l'État et SNCF Mobilités fixe à l'opérateur des objectifs ambitieux en matière de productivité et de politique commerciale, l'objectif étant d'améliorer le taux de remplissage des trains pour atteindre 38 % en 2020.

Les crédits affectés au compte d'affectation spéciale (CAS) représenteront 383,2 millions en 2018, dont 73,4 millions consacrés au déficit d'exploitation des lignes transférées aux régions. Ce n'est qu'à l'horizon 2021 que les montants affectés au CAS pourraient bénéficier des effets de la réforme en cours et atteindre un niveau compris entre 310 et 330 millions d'euros par an.

Compte tenu des efforts de réforme accomplis ces deux dernières années pour tenter de revoir en profondeur l'offre de trains Intercités et lui redonner un second souffle, je vous propose d'adopter les crédits de ce compte d'affectation spéciale en pleine évolution.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Le programme 159 regroupe depuis 2017 les subventions pour charges de service public du Centres d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France. Il retracera également à compter de 2018 les crédits du Commissariat général au développement durable (CGDD) – soit 14,7 millions et ceux qui sont dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 14,2 millions.

Concernant Météo France, que je suis depuis quelques années en tant que rapporteur spécial de l'ancien programme 170 « Météorologie », la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 connaîtra, pour la sixième année de suite, une diminution en 2018 à 188,8 millions d'euros. Dans le même temps ses effectifs diminueront de 95 équivalents temps plein travaillés (ETPT), mouvement qui devrait se poursuivre dans les cinq ans à venir. Il n'y a rien là de très enthousiasmant.

Si ces suppressions de postes obéissent à une véritable logique – tirer parti des multiples applications du numérique dans le domaine de la météorologie et de la réorganisation du réseau territorial de Météo France qui s'est achevée à la fin de l'année 2016 – il convient toutefois de rester très vigilant pour ne pas affaiblir un opérateur qui joue un rôle essentiel pour la sécurité des personnes et des biens face à la multiplication des événements climatiques extrêmes.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo France devra rapidement se procurer un nouveau supercalculateur susceptible de multiplier par cinq sa puissance de calcul. Si les bénéfices socio-économiques de cet outil sont estimés au minimum à 12 fois la valeur de cet investissement, l'établissement n'a pas encore obtenu de l'État les crédits nécessaires à son financement, estimés à 100 millions d'euros, dont 55 millions d'euros dans les cinq ans à venir. C'est un sujet qu'il faudrait rapidement régler.

L'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) verra lui aussi sa subvention pour charges de service public diminuer en 2018 à 91,7 millions d'euros et ses effectifs perdre 63 ETPT. Mais alors que Météo France semble en mesure de voir ses recettes commerciales rebondir à compter de 2017, celles de l'IGN sont sévèrement fragilisées par l'avènement de l'*open data* et pourraient se réduire comme peau de chagrin dans les années à venir. Il paraît nécessaire que soit menée une véritable réflexion, dans le cadre des discussions relatives au nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, sur les relais de croissance dont celui-ci pourrait bénéficier.

Le Céréma, pour sa part, vit une véritable crise d'identité, au point que sa survie paraît incertaine alors même que ce regroupement de onze entités préexistantes est âgé d'à peine trois ans dans sa forme actuelle. Le Gouvernement prévoit de lui appliquer tout au long



de la législature des réductions de subvention pour charges de service public (elle atteindra 206 millions d'euros en 2018) et d'effectifs (- 103 ETPT en 2018) sans lui offrir pour le moment la moindre perspective, ce qui a conduit, du reste, son président, Gaël Perdriau, le maire de Saint-Étienne, à démissionner. S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales, l'exécutif devra rapidement exprimer ce qu'il attend de lui et cesser de le percevoir uniquement comme une variable d'ajustement.

Il est urgent de fixer un cap clair sur les métiers, le projet et la vision du Céréma, de l'IGN et de Météo France. On demande à ces organismes de se recentrer sur leur contribution au service public, ce qui est logique dans la mesure où les recettes diminuent. Néanmoins, cela risquerait de laisser le champ au secteur privé, privant ainsi ces organismes de ressources commerciales.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit BACEA, qui porte les 2,2 milliards d'euros de crédits de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Comme il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Or le trafic aérien bénéficiera d'une croissance comprise entre 5,4 % et 5,9 % en 2017 – du jamais vu depuis 2011 – et comprise entre 3 % et 4 % en 2018, certains aéroports régionaux connaissant des augmentations de trafic à deux chiffres ou approchant comme à Toulouse, Nantes ou Bordeaux, avec respectivement 16 %, 13,7 % et 9 % de croissance.

Les compagnies aériennes françaises profitent de cette croissance mais de façon insuffisante, puisqu'elles poursuivent leur déclin en termes relatifs, la part du pavillon français étant passée de 54,3 % en 2003 à 40,3 % en 2017.

Si la santé d'Air France s'est améliorée depuis deux ans et si le lancement de la nouvelle compagnie « Joon » constitue un beau succès pour sa nouvelle direction, qui a su démêler l'écheveau des relations sociales et réarmer industriellement le projet de la compagnie, la compétitivité des compagnies aériennes françaises devra faire l'objet d'un examen attentif à l'occasion des Assises du transport aérien prévues pour le premier semestre 2018.

Dans cette conjoncture très favorable, la DGAC bénéficiera de recettes quasiment identiques à celles de 2017, soit un montant légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Cette relative stabilité s'explique notamment par la baisse de 26 millions d'euros des recettes de la redevance pour services terminaux de circulation aérienne métropole (RSTCA-M) accordée aux compagnies au départ et à l'arrivée des plateformes de Paris-Charles-de-Gaulle et de Paris-Orly en contrepartie de l'affectation au BACEA de l'intégralité des recettes de la taxe de l'aviation civile. Je suis heureux de voir cette mesure que j'avais défendue au Sénat entrer en vigueur : il a fallu suivre le dossier de près pour qu'il en soit ainsi !

À l'instar de celles de la redevance de route, les recettes de la taxe de l'aviation civile seront dynamiques en 2018. L'exonération à 100 % de cette taxe pour les passagers en correspondance, que nous avons là aussi adoptée pour aider les compagnies aériennes, a représenté 77,4 millions d'euros d'économies en 2016 pour les compagnies assujetties à la taxe, dont 57 millions d'euros pour Air France.

Notons également l'affectation au BACEA de deux recettes nouvelles dont le Parlement a eu récemment à connaître : 6,6 millions d'euros correspondant aux recettes de la taxe de solidarité sur les billets d'avion qui excèderont son plafond de 210 millions d'euros et 6 millions d'euros pour couvrir le coût des missions d'intérêt général effectuées par la DGAC au profit de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Comme en 2017, le schéma d'emplois 2018 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emploi. Sa masse salariale augmentera de 1,3 % pour atteindre 923,5 millions d'euros. Sur cette somme, 17,7 millions d'euros correspondent aux mesures catégorielles prévues pour 2018 par le protocole social 2016-2019 de la DGAC, dont le coût global représente 55 millions d'euros sur la période, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015. Ces protocoles se justifient par la nécessaire réorganisation du temps de travail afin de répondre à la saisonnalité de l'activité et aux pointes de trafic.

La DGAC maintiendra en 2018 son effort d'investissement porté à 250 millions d'euros par an, auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros de fonds de concours européens, depuis 2014. Sur cette somme, 135 millions d'euros sont consacrés à de grands programmes de modernisation du contrôle de la navigation aérienne, dont le coût total représente quelque 1 660 millions d'euros. Je prépare un contrôle budgétaire sur ce domaine dans lequel nous souffrons d'un important retard d'investissement.

Après une année 2017 difficile, le nouveau Gouvernement a décidé de rebudgétiser les crédits consacrés par les deux premiers programmes d'investissement d'avenir (PIA) à la recherche et développement (R&D) en matière aéronautique civile pour un montant de 135 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Je m'en félicite, car le financement par les PIA ne donne pas la visibilité nécessaire à la recherche de long terme. C'est une excellente nouvelle pour une filière industrielle vitale pour l'économie de notre pays, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée.

L'assainissement financier du BACEA va se poursuivre en 2018 avec une quatrième année consécutive de diminution de sa dette, déjà réduite de 31 % depuis 2015, dont l'encours devrait atteindre 883,6 millions d'euros au 31 décembre 2018. C'est un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009 – rappelons qu'une crise dans ce secteur se traduit par une augmentation de la dette et une stagnation des investissements.

À plus long terme, la croissance du trafic aérien posera le problème du développement des infrastructures au sol, notamment des aéroports, et de la capacité du transport aérien à faire face à cette augmentation. La question des taxes et redevances, sur laquelle notre commission a insisté, est moins pressante en période d'amélioration du trafic ; mais elle reste importante, tout comme celle de la compétitivité du pavillon français.

Il convient de souligner le paradoxe de la DGAC qui, bien que relevant d'un budget annexe, pourrait être intégrée dans la norme d'évolution des dépenses budgétaires de l'État. Nous verrons quelles sont les intentions du Gouvernement à cet égard.

Enfin, concernant les projets en cours pour Aéroports de Paris, il convient d'en préserver les fondamentaux que sont la qualité de service et la capacité d'investissement, les besoins en infrastructures étant très importants. Attention à ne pas déstabiliser l'entreprise.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe.

Compte tenu du fait que les trois subventions des opérateurs du programme 159 sont en baisse – ce que je peux comprendre, même si les baisses en question me paraissent particulièrement sévères – sans pour autant, et je le déplore, que l'État leur offre de véritables perspectives stratégiques, je m'en remettrai, à l'instar de mon collègue Jean-François Husson à la sagesse de la commission des finances et du Sénat sur les crédits de la mission Écologie.

**M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Notre commission a notamment souhaité que le nouveau président de l'AFITF soit nommé au plus vite, pour que l'agence ne soit plus directement gérée par le ministère des transports, comme c'est le cas depuis quelques mois.

Je me félicite de l'augmentation de 100 millions d'euros des dépenses pour la régénération du réseau routier en 2018, mais les résultats de l'audit en cours sur l'état des routes nationales ne seront connus qu'en décembre ; dans ces conditions, comment se prononcer sur ces crédits ?

Certains se sont émus de voir les crédits de la prime à la conversion passer de 27 à 127 millions d'euros. On a fait un parallèle avec le dispositif TEPCV, dans lequel 700 millions d'euros ont été promis aux collectivités alors que seuls 400 millions étaient financés ; le secrétaire d'État Sébastien Lecornu s'est néanmoins engagé à valider tous les dossiers déposés par les communes. Il vaut mieux, à mon avis, se donner de la marge pour la prime que se voir contraint de refuser des subventions faute de crédits.

Le recentrage des bonus automobiles sur les véhicules électriques inspirera des regrets à certaines communes qui ont investi dans les véhicules au gaz naturel (GNV) ; mais, au vu de la faiblesse des subventions accordées pour des véhicules dont le prix avoisine 200 000 euros, cette décision me semble compréhensible politiquement.

L'impact de la subvention de 200 euros à l'achat d'un vélo électrique sur les usages professionnels n'est pas encore connu ; nous attendons les conclusions du rapport des Assises des mobilités. Il semble que ce type de véhicule est surtout utilisé pour les loisirs.

Compte tenu de ces remarques, la commission de l'aménagement du territoire a donné un avis favorable aux aspects de ces programmes, budgets annexes et comptes d'affectation spéciale qui lui étaient soumis.

**M. Antoine Lefèvre.** – La date fixée pour la restitution des travaux du conseil d'orientation des infrastructures a été repoussée, une nouvelle fois, à début janvier, dans un contexte de fragilité des financements, surtout pour l'AFITF dont l'augmentation des crédits est insuffisante. Une estimation du coût des travaux d'infrastructures nécessaires à la remise en état des réseaux ferroviaire et routier est-elle disponible ?

**M. Sébastien Meurant.** – Je souhaiterais que notre commission soit informée des dérives budgétaires des grands projets d'infrastructures. Les coûts du Grand Paris Express ont encore dérapé de 10 milliards d'euros ; une entreprise privée qui se comporterait ainsi courrait à la faillite. Les collectivités valdoisiennes, comme Saint-Leu-la-Forêt, contribuent au projet, à travers la taxe spéciale d'équipement. Or si la ligne 17 ne se fait pas, Saint-Leu n'en bénéficiera pas. C'est la même problématique pour l'eau. Sans cette ligne, le plus grand investissement privé d'Europe, EuropaCity, appelé à changer l'image de notre département,

pourrait être remis en cause. Au vu des enjeux, et dans cette attente, je ne vois pas comment je pourrais me prononcer sur ces programmes.

Souvenons-nous d'Éole, de Météor dans les années 80 et 90 : aucun de ces projets n'a été mené à bien dans son ensemble, mais les gouvernements successifs n'en ont pas tiré les conséquences.

Quant aux autoroutes, les chauffeurs de taxi constatent tous les jours leur dégradation, qui affecte leurs conditions de travail et provoque des accidents. La pollution qui résulte des politiques menées à Paris aggrave encore la situation. Il n'y a plus de lumière sur l'A115 à cause d'un vol de câbles ; et l'on nous dit que cela va améliorer la sécurité ! Quant à la Francilienne, il y manque le tronçon Viry-Orgeval, c'est-à-dire la liaison entre les Yvelines et le Val-d'Oise. L'enquête publique a été lancée ; nos deux départements sont très désireux de voir ce tronçon qui achèverait la boucle se réaliser.

**M. Marc Laménie.** – Ces sujets complexes touchent à notre vie quotidienne.

A-t-on une idée du budget et des effectifs de l'Autorité de sûreté nucléaire qui est appelée à monter en puissance ?

L'endettement de SNCF Réseau, de 46 milliards d'euros aujourd'hui, pourrait passer à 61 milliards d'euros en 2026. Nous le savons tous, le tout-TGV s'est fait au détriment des lignes classiques, avec à la clé des fermetures de lignes et une dégradation du matériel roulant. Que faire pour sortir de l'impasse ?

Que pensent les rapporteurs du fret capillaire, aujourd'hui littéralement évincé ? Il en va de même pour Voies navigables de France et ses canaux, de moins en moins utilisés, alors même que le réseau routier arrive à saturation...

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Quelle est votre opinion, Madame Keller, sur la capacité de la SNCF à faire face à la concurrence ? La réforme des retraites annoncée pour 2018 n'épargnera pas les régimes spéciaux. Le Président de la République avait annoncé une reprise par l'État de la dette de SNCF Réseau, qui s'élève à 45,7 milliards d'euros, et de celle de SNCF Mobilités, soit 7,9 milliards d'euros, en échange d'une renonciation à ces régimes. Certes, l'institution est plombée par cette dette, mais l'État est-il réellement en mesure de la lui reprendre ?

**M. Michel Canevet.** – L'AFITF est une illustration parfaite des démembrements de l'État si souvent déplorés. Cette agence a-t-elle encore un rôle à jouer ? Ne vaut-il pas mieux la supprimer pour ramener le financement des infrastructures dans le giron de l'État – et ainsi permettre un contrôle parlementaire ?

Autre exemple : le Gouvernement envisage la création d'une agence pour la cohésion des territoires. Le Céréma étant en difficulté, ne serait-il pas pertinent qu'il devienne une composante de cette nouvelle entité, avec ses 2 500 salariés ?

La DGAC joue quant à elle un rôle de régulateur, de prestataire de services et de prescripteur à la fois, partageant ces compétences avec d'autres opérateurs, ce qui nuit à la lisibilité de l'institution.

Le contrôle aérien est régulièrement perturbé par des mouvements sociaux, le plus récent ayant eu lieu la semaine dernière à Orly. La situation s'améliore-t-elle dans ce secteur ?

Un effort sur les équipements d'accueil des passagers dans les aéroports est indispensable, et en particulier une modernisation des outils du contrôle des douanes. Enfin, il conviendrait de remplacer la flotte des véhicules d'aéroport par des véhicules propres.

**M. Alain Joyandet.** – Vos rapports, très intéressants, montrent que la distinction entre le « nouveau monde » et « l'ancien monde » n'est pas très nette : on fonctionne à périmètre constant, en retirant à certains pour donner à d'autres ; on continue à augmenter les taxes, et l'investissement public sert de variable d'ajustement.

Monsieur Husson, vous avez évoqué à juste titre une conception punitive de la fiscalité énergétique. On ponctionne l'argent là où il est, et là où il est utile, au service d'objectifs plus ou moins douteux. Ainsi, le prélèvement imposé aux agences de l'eau est insupportable ; nous soutiendrons les amendements du rapporteur spécial.

Les investissements dans le réseau routier détaillés dans le rapport de Fabienne Keller sont ridicules. Est ainsi mentionné le financement de la route Centre Europe Atlantique, l'une des liaisons horizontales les plus importantes, « dans la région Bourgogne » – avec l'ancien intitulé – alors que le projet est à l'abandon ! Il manque toujours le barreau Langres-Belfort, cassé en 1997, puis réinscrit au Schéma national d'infrastructures de transport, puis à nouveau cassé... Pouvez-vous nous préciser le plan et le calendrier ?

On présente les contrats entre l'État et les régions comme une avancée. Or le financement de la ligne Grand-Est, qui coûtait 38 millions d'euros à l'État, ne sera plus assumé par celui-ci qu'à hauteur de 13 millions d'euros ; le reste sera financé par les régions Île-de-France, Bourgogne-Franche-Comté et Grand-Est dans le cadre du transfert de lignes TET. La ligne Mulhouse-Paris, qui était relativement compétitive, est remplacée par des tronçons. C'est un véritable saucissonnage, et les voyageurs préfèrent aller prendre le TGV à Besançon ou à Belfort-Montbéliard.

Félicitations à la rapporteure spéciale, dont nous suivrons les avis ; mais certaines mesures sont difficiles à avaler.

**M. Roger Karoutchi.** – La SNCF ne fait rien pour se préparer à la concurrence ; elle fait tout pour croire qu'elle pourra s'en dispenser, avec l'argument massue que la concurrence tuera le réseau, qui n'est pas en situation de l'accueillir. Mais l'ouverture à la concurrence est prévue depuis quinze ans...

Fin 2011, j'avais dit que le Grand Paris Express ne coûterait pas 25 milliards mais 35 milliards d'euros ; qu'il ne serait pas prêt en 2025 mais en 2035. Aujourd'hui, je dis 40 milliards d'euros et 2040. On nous balade, en nous disant qu'il vaut mieux repousser les délais qu'abandonner une partie du projet. La Société du Grand Paris bénéficie de taxes affectées sur les ménages et les entreprises franciliens qui rapporte 500 à 600 millions d'euros par an ; et elle continue à emprunter, alors que le Gouvernement refuse de la financer... Le Parlement n'a pas la main sur ce dossier. Il faudrait une étude claire et nette sur le tracé : chaque élu a voulu sa gare. Mais que fera-t-on du Grand Paris Express dans vingt ans ?

**M. Claude Raynal.** – Excellent !

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Je partage l'inquiétude de Jean-François Husson sur le financement des agences de l'eau, de l'AFB et de l'ADEME, avec une préoccupation particulière à propos de la pollution de l'air. Nous devons monter en puissance sur ces

questions, à commencer par l'État, que le Conseil d'État et les autorités européennes ont rappelé à ses obligations. Or les engagements financiers ne sont pas à la hauteur ; dans ces conditions, il est difficile de demander aux collectivités, notamment aux régions, une plus grande implication.

Concernant le Grand Paris Express, je suis en désaccord avec Roger Karoutchi, sauf sur le rôle du Parlement. Il ne convient pas de remettre en cause le tracé, qui forme un tout cohérent et apporte un rééquilibrage au sein de la région. On peut faire beaucoup de critiques à la Société du Grand Paris, mais pour le moment le calendrier est tenu. Je partage l'avis de Fabienne Keller sur la nécessaire montée en puissance des capacités d'ingénierie au sein de la SGP. Les investissements du Grand Paris Express doivent également être considérés à l'aune de l'enjeu de la pollution de l'air. Cessons de retarder la mise en œuvre les projets parfois très ambitieux des collectivités dans ce domaine : seuls les investissements dans les transports publics sont en mesure de répondre à cet enjeu en Île-de-France. Il appartient au Gouvernement de clarifier au plus vite ses intentions. Le débat doit s'ouvrir : des élus de tous les partis et de tous les territoires demandent où l'on en est.

Je ne crois pas qu'il faille supprimer la prime à l'achat du vélo électrique. Certes, il y a probablement un effet d'aubaine pour ceux qui en font un usage de loisir. Mais tant qu'il n'existera pas de services de location de longue durée, il convient de maintenir cette aide : il est difficile d'investir de 1 500 à 1 800 euros dans un véhicule dont on ne sait pas s'il sera adapté au transport en ville.

**Mme Christine Lavarde.** – La péréquation en direction des zones non interconnectées, notamment les outremer, comporte un volet relatif à la maîtrise de la demande en énergie. Les crédits concernés étant modestes, ce point n'est pas évoqué dans le rapport. Cette politique sera-t-elle poursuivie et comment s'articule-t-elle avec les surcapacités constatées dans ces territoires ? Le risque est, à terme, de devoir déconnecter l'alimentation en énergie renouvelable pour maintenir la stabilité du réseau.

Les opérateurs du programme 159 produisent des données publiques, qu'ils sont contraints de mettre à disposition gratuitement dans le cadre de la loi pour une République numérique. L'État a-t-il procédé à un transfert de recettes vers ces opérateurs pour pérenniser leur activité ?

**M. Claude Raynal.** – Je tiens à ce que ce soit noté : je porte un pin's « Oui à la LGV Bordeaux-Toulouse ! ». Nous aurons le TGV à Toulouse quand la technologie sera dépassée. Tout le monde s'accorde sur le constat que nous avons besoin de développer le réseau ferré, et que l'état des trains du quotidien est problématique ; mais il faut des solutions ! C'est pourquoi je suggère à la majorité sénatoriale de s'opposer à la suppression de l'ISF, ou d'en décaler la mise en œuvre de deux ans pour réinjecter les dix milliards ainsi récupérés dans la restauration des infrastructures.

**M. Alain Joyandet.** – Il y a d'autres recettes !

**M. Claude Raynal.** – Je vous propose, quant à moi, de ne pas faire disparaître celles qui existent. Vincent Capo-Canellas, j'apprécie l'esprit de modération qui vous caractérise. Mais êtes-vous pour ou contre la vente d'ADP ? Soyez franc et clair !

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Monsieur Laméni, le budget de l'ASN était de 80 millions d'euros en 2016 ; ses effectifs ont augmenté de 30 équivalent

temps plein (ETP) entre 2016 et 2017. Les perspectives de prolongation des installations et de démantèlement nécessitent des expertises approfondies : il suffit d'un incident et, si je puis dire, tous aux abris...

Je conviens d'autant plus volontiers avec Sophie Taillé-Polian qu'il faut aller plus loin dans la lutte contre la pollution de l'air que j'ai présidé la commission d'enquête sur le coût économique et financier de cette pollution, évalué à un montant compris entre 65 et 100 milliards d'euros par an. C'est un chiffre à mettre en regard avec les appels à mobiliser 100 milliards de dollars par an contre le changement climatique. Or l'État, à force de se cacher, encourt des sanctions de la Commission européenne. Des actions dans les quatre secteurs les plus polluants – l'industrie, le transport, l'habitat et l'agriculture – doivent être mises en œuvre pour inverser la tendance et entraîner nos partenaires internationaux dont certains, comme les États-Unis ou l'Inde, prennent des orientations préoccupantes.

Madame Lavarde, je ne suis pas en mesure de répondre à votre question immédiatement. Nous n'avons pas abordé ces points lors de l'audition du président de la Commission de régulation de l'énergie. Je vous répondrai dans les meilleurs délais.

La question des vélos électriques est celle de la poule et de l'œuf. Les primes se sont envolées, créant un effet d'aubaine. J'estime que ce marché est assez mûr pour que des équilibres se dégagent. Le solaire thermique a bénéficié de beaucoup d'aides, avant que l'on ne se rende compte que la concurrence faisait baisser les coûts d'installation.

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale.** – Monsieur Corbisez, l'augmentation des crédits du programme « Voirie » est détaillée dans mon rapport. Elle concerne notamment l'abondement des CPER qui couvrent désormais les coûts d'investissement routier, l'État n'ayant plus beaucoup de routes en gestion propre.

Monsieur Lefèvre, le groupe de travail de notre commission sur le financement des infrastructures de transport, dont je faisais partie, a estimé que les investissements sur le réseau routier et ferroviaire devraient être portés de trois à quatre milliards d'euros par an.

Je partage entièrement l'opinion, Monsieur Laménie, que nous ne pouvons laisser la SNCF s'empêtrer dans sa dette. Si celle-ci, comme celle de la Deutsche Bahn, était transférée à l'État, la gestion serait beaucoup plus saine et les comptes plus réalistes. Il est inacceptable de tenter de faire croire, comme nous le faisons à Bruxelles, que le prix des sillons permettra à la SNCF de rembourser sa dette. En effet au cours des dernières années, les manques budgétaires ont été artificiellement compensés par une augmentation de ce prix, produisant une situation absurde où les coûts fixes, ainsi augmentés, pénalisent le transport ferroviaire face à la concurrence du routier.

La réforme des régimes spéciaux, Madame Vermeillet, est stratégique car les retraites pèsent dans les charges de la SNCF ; elle ne sera probablement appliquée qu'aux nouveaux entrants. C'est un facteur fondamental dans les équilibres du ferroviaire, au même titre que la mise en concurrence, les prix des sillons ou le mode de facturation.

Monsieur Canevet, votre question sur l'AFITF est pertinente puisque la mission initiale de cette agence – l'équilibre entre le ferroviaire et le routier – s'est estompée. Il conviendrait de sanctuariser certaines ressources du transport routier pour les flécher vers les modes les moins émetteurs. Enfin, il est bien entendu indispensable de désigner un nouveau président pour l'agence.

Monsieur Joyandet, l'investissement de l'État dans les réseaux routiers s'est en effet réduit ; il passe principalement par les CPER. Le TET Grand Est concerne trois régions. L'État a conclu un *deal* avec celles-ci, aux termes duquel il achète le matériel roulant et le remet aux régions, qui le transfèrent à leur tour à la SNCF. C'est une forme de solde de tout compte. Les négociations qui ont conduit à des accords avec les régions se sont faites au coup par coup, sans règles d'ensemble. Il appartient à chacun de définir son ambition pour les liaisons infra-régionales. Certes, le TET qui remplace Mulhouse-Paris est quelque peu saucissonné, mais le TGV dessert désormais Mulhouse. Le TET a justement vocation à desservir les territoires où ne passe pas le TGV.

Le tracé et les gares du Grand Paris Express, monsieur Karoutchi, ont été définis. L'ampleur du projet aurait été différente si d'autres choix techniques avaient été faits : ainsi l'enterrement du tracé dans sa totalité, avec en certains endroits des niveaux de pression très importants, a engendré des coûts de construction énormes. De plus, les aléas sont beaucoup plus importants en souterrain. Ils expliquent l'estimation de 35 milliards d'euros qui me semble réaliste. Un éventuel retard de dix ans, comparé à celui d'autres infrastructures comme le TGV Rhin-Rhône, me semblerait plutôt modeste. Les 580 millions de taxes affectées par an financeraient le Grand Paris Express en un siècle... Le compte n'y est pas : un endettement très important sera nécessaire. Je vous suggère de vous rendre, comme Sophie Taillé-Polian et moi-même, sur le chantier d'Arcueil-Cachan où une dalle a été glissée sous la station de RER. Ce sont des technologies très coûteuses mais également très complexes et intéressantes, qui produiront de belles gares.

Sophie Taillé-Polian a souligné l'importance de la montée en puissance de l'ingénierie de la SGP : je le confirme. La sécurité des chantiers est un enjeu considérable, avec des trous entre 40 et 60 mètres de profondeur.

Claude Raynal a défendu la ligne TGV Bordeaux Toulouse : ce sera un des grands projets en débat lors de la programmation pluriannuelle des infrastructures de transports. On comprend que Toulouse souhaite bénéficier d'un tracé ligne à ligne.

Pour le Grand Est, nous aurons un débat douloureux sur l'arrivée des TGV dans un certain nombre de gares secondaires, mais dont les territoires ont participé au financement de ces lignes avec, en contrepartie, des engagements de dessertes.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Concernant le programme 159, vous avez posé, madame Lavarde, la question de la gratuité de la mise à disposition des données et des conséquences sur le budget de l'IGN et de Météo France. C'est effectivement un défi majeur. La difficulté est de trouver des compensations. Météo France et l'IGN doivent encore mieux exploiter et diffuser leurs données. Météo France a conscience qu'au-delà des données brutes, elle doit s'améliorer. L'entreprise dispose sans doute d'une des meilleures expertises mondiales : les grands tournois de tennis, de golf, d'automobiles font appel à elle. En revanche, elle a du mal à fournir des données purement commerciales. Les recettes publicitaires de Météo France se sont accrues de plus de 20 % en 2017. Les recettes « mobile » ont été multipliées par deux entre 2016 et 2017 et dépassent désormais 2 millions d'euros.

L'IGN doit réinventer son modèle et maintenir ses ressources propres. J'ai interrogé le directeur général de l'IGN : pour lui, l'open data est le prochain défi. La loi du 28 décembre 2015 permet à l'opérateur de déroger aux règles en vigueur en ce qui concerne la fixation des redevances de réutilisation des informations.



Monsieur Canevet, vous m'avez interrogé sur les difficultés rencontrées par Céréma, qui résulte de la fusion de onze structures. Je ne suis pas persuadé que nous réglerons les problèmes en faisant du mécano.

La DGAC joue un triple rôle de régulateur, de prescripteur et de fournisseur de services. Ce n'est le cas dans aucun autre pays européen et il faudra sans doute qu'elle évolue à l'avenir.

Pour les contrôleurs aériens, il faudrait parvenir à une réelle prévisibilité des effectifs en grève. Parfois, pour deux contrôleurs en grève, 20 % des vols sont annulés. La France est montrée du doigt pour le nombre de jours de grève dans cette profession.

Nous sommes tous d'accord pour estimer que nos infrastructures aériennes doivent être modernisées. J'ai insisté sur les difficultés à venir en Île-de-France faute de programme d'investissements majeurs. ADP doit poursuivre ses efforts en la matière et améliorer la qualité des services.

Il est indispensable de déployer des sas PARAFE. Le ministre de l'intérieur a été plusieurs fois interpellé sur les dysfonctionnements de la police aux frontières : des CRS supplémentaires ont été affectés cette année pour que la PAF se concentre sur son activité propre. À la rentrée, les CRS sont partis et la qualité s'est à nouveau détériorée. Les CRS sont revenus. On nous annonce pour le printemps le déploiement des sas PARAFE et que la reconnaissance faciale va rapidement s'imposer. Les retards actuels doivent cesser car il est scandaleux d'avoir à attendre une heure pour passer la frontière.

Les aéroports souhaitent disposer de véhicules propres : les appels d'offre auprès des sous-traitants devront mentionner cette exigence. En revanche, je ne dispose pas d'informations sur les taux de bus hybrides.

Dans mon rapport, j'ai mentionné l'avenir d'ADP, même si ce projet de loi de finances n'en dit mot. Pour l'instant, il ne s'agit que de rumeurs qui n'ont pas été conformées par le Gouvernement. Le Gouvernement précédent a procédé à des ouvertures de capital s'agissant des structures de gestion de certains aéroports, dont celui de Toulouse, dans des conditions pour le moins discutables. Il l'a fait également pour les aéroports de Lyon et de Nice : il faut tirer les leçons de ces ouvertures de capital. S'agissant d'ADP, la situation est très différente puisqu'ADP a déjà une partie de son capital en bourse et certaines sociétés, comme Vinci, siègent dans son conseil d'administration. Désormais, la question qui se pose est d'abaisser ou non la part détenue par l'État qui est aujourd'hui à plus de 50 %. Une loi sera nécessaire pour y procéder. À mon avis, ce secteur a besoin de stabilité, d'investissements importants et d'amélioration de la qualité de services. Je souhaite qu'on ne trouble pas la marche de l'entreprise qui s'est déjà beaucoup modernisée. Les infrastructures aéroportuaires sont des sujets de souveraineté : l'État doit garder une part significative du capital.

**M. Claude Raynal.** – Une part significative ou majoritaire ?

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Significative !

*À l'issue de ce débat, la commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».*

*Elle décide de proposer au Sénat la suppression des articles 53, 54, 54 bis, l'adoption de l'article 54 ter et la suppression de l'article 54 quater.*

*Elle décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».*

*Elle décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spécial « Aides à l'acquisition de véhicules propres » sous réserve de l'adoption de son amendement et l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) » sous réserve de l'adoption de son amendement.*

*Enfin, elle décide de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits des comptes d'affectation spéciaux « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique ».*

*La réunion est close à 17 h 30.*

### **Jeudi 23 novembre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

## **Projet de loi de finances pour 2018 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie**

**M. Vincent Éblé, président.** – Notre rapporteur général, Albéric de Montgolfier, étant indisponible ce matin, Fabienne Keller le remplacera pour l'examen définitif de l'équilibre, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie.

**Mme Fabienne Keller, en remplacement de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je commencerai par vous présenter les modifications introduites à l'Assemblée nationale, puis nous examinerons chacune des missions pour confirmer ou infirmer les votes que nous avons émis.

À la suite des votes de l'Assemblée nationale, le solde budgétaire de l'État a été dégradé de 206 millions d'euros par rapport au projet présenté par le Gouvernement et s'établirait ainsi à - 83,1 milliards d'euros en 2018.

Cette augmentation du déficit budgétaire résulte essentiellement des mesures en recettes de première partie.

À la suite des votes intervenus à l'Assemblée nationale sur la première partie du projet de loi de finances, le solde de l'État a été dégradé de 206 millions d'euros.

Cette évolution résulte d'une minoration de 406 millions d'euros des recettes fiscales nettes et d'une hausse de 200 millions d'euros des recettes non fiscales, qui provient exclusivement d'un prélèvement du même montant sur les ressources des agences de l'eau.

Les principales minoration de recettes fiscales votées par l'Assemblée nationale concernent l'extension du dégrèvement de taxe d'habitation (- 166 millions d'euros) et la suppression des aménagements au crédit d'impôt pour la transition énergétique (- 115 millions d'euros).

Elles découlent également du relèvement des plafonds de taxes affectées pour 187 millions d'euros, dont 175 millions d'euros au profit des agences de l'eau ; 5 millions d'euros en faveur de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ; et 7 millions d'euros au bénéfice du Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (FAFCEA).

Les hausses d'impôt adoptées par nos collègues députés sont concentrées sur deux principaux ensembles : d'une part, la hausse des taxes sur les objets et métaux précieux et sur les voitures de luxe (respectivement + 2 et + 29 millions d'euros), censée compenser partiellement la sortie des biens « improductifs » de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (article 12 du présent projet de loi) ; d'autre part, l'extension de l'application de la contribution climat-énergie aux gaz de pétrole liquéfiés qui conduit à majorer les recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, + 50 millions d'euros).

Les votes sur la seconde partie du projet de loi de finances et les amendements présentés par le Gouvernement lors de la seconde délibération ont conduit à conserver un solde budgétaire identique à celui qui résultait des votes sur la première partie, soit 83,1 milliards d'euros.

En première délibération, les dépenses ont été rehaussées d'environ 100 millions d'euros en crédits de paiement à la suite des votes de l'Assemblée nationale. Pas moins de 48 millions d'euros en crédits de paiement ont ainsi été ouverts au bénéfice d'un nouveau programme « Jeux olympiques et paralympiques 2024 » au sein de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». La même mission a bénéficié de 25 millions d'euros destinés à abonder le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), afin de compenser partiellement la suppression de la réserve parlementaire.

La mise en œuvre du plan « Étudiants » annoncé par le Gouvernement a conduit à ouvrir 20 millions d'euros, qui se répartissent entre les missions « Enseignement scolaire » (2,2 millions d'euros) « Recherche et enseignement supérieur » (15,5 millions d'euros) et « Sport, jeunesse et vie associative » (2,2 millions d'euros).

L'expérimentation concernant les « emplois francs », qui devrait être menée à compter du 1er avril 2018, a donné lieu à l'ouverture de 11,7 millions d'euros en CP sur la mission « Travail et emploi ».

Enfin, la subvention pour charges de service public de l'opérateur Atout France a été augmentée de 1,5 million d'euros (mission « Action extérieure de l'État »).

Bien qu'elle n'ait pas d'impact sur le solde budgétaire, il faut également signaler l'ouverture de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement sur un nouveau programme du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », destiné à retracer l'emprunt dédié au financement de la construction de l'infrastructure du projet de liaison ferroviaire « Charles de Gaulle Express ».

En seconde délibération, le Gouvernement a pris deux séries de mesures transversales en dépenses.

D'une part, le Gouvernement a procédé à un « rabout » général sur la totalité des missions au titre de mesures d'économies complémentaires visant à éviter une dégradation du solde budgétaire, pour un montant total d'environ 106 millions d'euros. Seules deux missions sont exonérées du rabout : « Aide publique au développement » et « Défense ».

D'autre part, concernant les dépenses de personnel, le Gouvernement a tiré les conséquences du décalage de 12 mois des revalorisations prévues au titre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), qui conduit à minorer les crédits des missions de 334 millions d'euros, et de la création d'une indemnité compensatrice de la hausse de contribution sociale généralisée (CSG) prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2018, qui induit une majoration des crédits de 624 millions d'euros.

Le solde, soit 290 millions d'euros, est couvert par une annulation de même montant sur le programme « Provision relative aux rémunérations publiques » de la mission « Crédits non répartis ».

**M. Vincent Éblé, président.** – Venons-en à l'examen de chacune des missions et des articles rattachés pour confirmer définitivement la position de la commission des finances.

#### ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

##### *Article 49 A*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 16 novembre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission, tels que modifiés par ses amendements. Elle a adopté, sans modification, l'article 49 A. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a augmenté les crédits de la mission de 460 000 euros, notamment au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics et au titre des économies. Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par les amendements adoptés par notre commission, ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 49 A.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. Elle lui propose également d'adopter sans modification l'article 49 A.*

#### ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

##### *Article 49 B*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 15 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission et l'article 49 B. À la suite des votes de l'Assemblée nationale en seconde délibération au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics et au titre des économies, les crédits de la mission ont été augmentés de 4,6 millions

**d'euros. Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et de l'article 49 B.**

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et l'article 49 B.*

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

**Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »**

**Article 49, 49 bis et 49 ter**

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre 2017, la commission des finances a rejeté les crédits de la mission et adopté, sans modification, ceux du compte spécial. Elle a supprimé l'article 49 et adopté, sans modification, les articles 49 bis et 49 ter. À la suite des votes de l'Assemblée nationale en seconde délibération au titre des économies et au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics, les crédits de la mission ont été minorés de 2,1 millions d'euros. Je vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission et la suppression de l'article 49. Je vous propose de confirmer également l'adoption, sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale et des articles 49 bis et 49 ter.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission et de supprimer l'article 49. Elle lui propose d'adopter sans modification les crédits du compte spécial et les articles 49 bis et 49 ter.*

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

**Compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »**

**Article 49 quater**

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 25 octobre 2017, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission et du compte de concours financiers. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel 49 quater qui majore le plafond d'autorisation permettant au ministre chargé de l'économie d'accorder des conversions de dettes aux pays en développement. En seconde délibération, les crédits de la mission ont été augmentés de 917 000 euros au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics. Les crédits du compte de concours financiers ont été minorés de 100 millions d'euros, en compensation de la création du programme « Prêt à Bpifrance pour le développement du crédit-export vers l'Iran » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et du compte de concours financiers. Je vous propose également d'adopter, sans modification, l'article 49 quater.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les*

*crédits de la mission et du compte de concours financiers. Elle lui propose d'adopter sans modification l'article 49 quater.*

#### ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

##### *Articles 50 et 51*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Au cours de la séance du 18 octobre, nous avons réservé les votes sur les crédits de la mission. Nous avons levé cette réserve au cours de la séance du 22 novembre. Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et des articles 50 et 51.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et les articles 50 et 51.*

#### COHÉSION DES TERRITOIRES

##### *Articles 52, 52 bis, 52 ter, 52 quater, 52 quinquies et 52 sexies*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Au cours de la séance du 22 novembre, nous avons réservé les votes sur les crédits de la mission et sur les articles rattachés. Je vous propose de réserver notre examen définitif des crédits de la mission et des articles rattachés, dans l'attente de l'aboutissement du travail en cours de concertation et de compromis sur l'article 52, pour parvenir à une solution soutenable pour le secteur du logement social.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat de réserver son examen définitif des crédits de la mission et des articles 52, 52 bis, 52 ter, 52 quater, 52 quinquies et 52 sexies.*

#### CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 25 octobre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté le 10 novembre, sans modification, les crédits de la mission. En seconde délibération, les crédits de la mission ont été augmentés de 2,1 millions d'euros au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.*

#### CULTURE

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 7 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. En première délibération, le 14 novembre, l'Assemblée nationale a minoré les crédits de

500 000 euros, puis de 3,2 millions d'euros en seconde délibération à l'issue des votes au titre des économies et au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.*

#### DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT

##### ***Budget annexe « Publications officielles et information administrative »***

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 18 octobre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission et ceux du budget annexe. À la suite des votes de l'Assemblée nationale en seconde délibération au titre des économies et au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics, les crédits de la mission ont été minorés de 1,6 million d'euros. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et du budget annexe.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du budget annexe.*

#### ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

##### ***Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »***

##### ***Compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »***

##### ***Compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres »***

##### ***Compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »***

##### ***Compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) »***

##### ***Articles 53, 54, 54 bis, 54 ter et 54 quater***

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Je vous propose de confirmer la décision de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission ; de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits du budget annexe, du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » ; de confirmer également l'adoption des crédits des comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », tels que modifiés par les amendements de notre commission. Enfin, je vous propose de confirmer le maintien de la suppression de l'article 53, la suppression des articles

54, 54 bis et 54 quater et l'adoption de l'article 54 ter, tel que modifié par l'amendement que Jean-François Husson va nous présenter.

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel.

*La commission adopte l'amendement rédactionnel présenté par Jean-François Husson.*

*La commission confirme sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission. Elle propose au Sénat d'adopter sans modification les crédits du budget annexe, et des comptes spéciaux « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique ». Elle propose également au Sénat de confirmer l'adoption des crédits des comptes spéciaux « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ) tels que modifiés par ses amendements. Enfin, elle propose au Sénat de confirmer le maintien de la suppression de l'article 53, la suppression des articles 54, 54 bis et 54 quater, et l'adoption de l'article 54 ter ainsi modifié.*

## ÉCONOMIE

### *Compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »*

#### *Articles 54 quinquies, 54 sexies, 54 septies et 54 octies*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur spécial.** – Au cours de la séance du 16 novembre, nous avons réservé les votes sur les crédits de la mission. Nous avons levé cette réserve au cours de la séance du 22 novembre. Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement de notre commission, ainsi que l'adoption, sans modification, des crédits du compte de concours financiers. Je vous propose de confirmer la suppression de l'article 54 quinquies, l'adoption, sans modification, des articles 54 sexies et 54 septies et l'adoption de l'article 54 octies, tel que modifié par l'amendement de notre commission.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement. Elle lui propose également d'adopter sans modification les crédits du compte de concours financiers, de supprimer l'article 54 quinquies, d'adopter sans modification les articles 54 sexies et 54 septies et enfin d'adopter l'article 54 octies, tel que modifié par son amendement.*

## ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission, de ceux du compte d'affectation spéciale, des comptes de concours financiers et de l'article 55. Je vous propose aussi de confirmer l'adoption de l'article 55 bis, tel que modifié par l'amendement de notre commission.



*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission, ceux du compte spécial, des comptes de concours financiers, ainsi que l'article 55. Elle lui propose également d'adopter l'article 55 bis, tel que modifié par son amendement.*

#### ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 14 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. En seconde délibération, à l'Assemblée nationale, les crédits de la mission ont été augmentés de 188 millions d'euros au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics et au titre des économies. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission.*

#### GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

##### CRÉDITS NON RÉPARTIS

##### ACTION ET TRANSFORMATION PUBLIQUES

#### *Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »*

##### *Article 55 ter et additionnel après 55 ter*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », tels que modifiés par les amendements de notre commission. Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques » et ceux du compte d'affectation spéciale. Enfin, je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, de l'article 55 *ter* et l'adoption de l'article additionnel après l'article 55 *ter*.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », tels que modifiés par ses amendements. Elle lui propose également d'adopter sans modification les crédits des missions « Crédits non répartis » et « Action et transformation publiques » ainsi que ceux du compte spécial. Enfin, elle lui propose d'adopter sans modification l'article 55 ter et d'adopter l'article additionnel après l'article 55 ter.*

## IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

*Articles 56, 57 et 57 bis*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 25 octobre, la commission des finances a rejeté les crédits de la mission. Elle a adopté l'article 56, tel que modifié par son amendement, et l'article 57, sans modification. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté sans modification les crédits de la mission et les articles 56 et 57. Elle a adopté un article additionnel 57 bis. Les crédits de la mission ont été minorés de 2,4 millions d'euros en seconde délibération, au titre des économies. Je vous propose de confirmer le rejet des crédits de la mission ainsi que l'adoption de l'article 56, tel que modifié par l'amendement de notre commission. Je vous propose également de confirmer l'adoption sans modification de l'article 57 et d'adopter sans modification l'article 57 bis.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission. Elle lui propose en revanche d'adopter l'article 56, tel que modifié par son amendement, de confirmer l'adoption sans modification de l'article 57 et d'adopter sans modification l'article 57 bis.*

## INVESTISSEMENTS D'AVENIR

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, sans modification, les crédits de la mission. Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission.*

## JUSTICE

*Article 57 ter*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 14 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission et l'article 57 ter. En seconde délibération, à l'issue des votes au titre des économies et au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics, l'Assemblée nationale a diminué les crédits de la mission de 1,7 million d'euros. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et de l'article 57 ter.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et l'article 57 ter.*

## MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

*Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 16 novembre 2017, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. Elle a adopté les crédits du compte de concours financiers, tels que modifiés par son amendement. À la suite des votes de l'Assemblée nationale en seconde délibération, les crédits de la mission ont été minorés de 1,3 million d'euros au titre des économies. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission ainsi que l'adoption des crédits du compte de concours financiers tels que modifiés par l'amendement adopté par notre commission.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et d'adopter les crédits du compte de concours financiers tels que modifiés par son amendement.*

## OUTRE-MER

*Article 57 quater, 57 quinquies, 57 sexies et 57 septies*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a modifié les crédits de la mission et adopté quatre articles additionnels *57 quater, 57 quinquies, 57 sexies et 57 septies*. Les crédits de la mission ont été minorés de 1,6 million d'euros en seconde délibération, à l'issue des votes au titre des économies et au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et d'adopter, sans modification, les articles *57 quater, 57 quinquies, 57 sexies et 57 septies*.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission ainsi que les articles 57 quater, 57 quinquies, 57 sexies et 57 septies.*

## COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

*Articles 68 et 69*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 15 novembre 2017, la commission des finances a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale. Le même jour, l'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels 68 et 69 qui prévoient la remise de deux rapports au Parlement, l'un sur la privatisation des autoroutes, l'autre sur la politique de dividende de l'État actionnaire. Je vous propose de confirmer la décision de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale et d'adopter, sans modification, les articles 68 et 69.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des*

*crédits du compte d'affectation spéciale. Elle propose également au Sénat d'adopter sans modification les articles 68 et 69.*

#### POUVOIRS PUBLICS

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 18 octobre 2017, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, sans modification, les crédits de la mission. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission.*

#### RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

##### *Articles 57 octies et 57 nonies*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 21 novembre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement. Elle a adopté, sans modification, les articles 57 octies et 57 nonies. Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement de notre commission et l'adoption, sans modification, des articles 57 octies et 57 nonies.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement et lui propose d'adopter sans modification les articles 57 octies et 57 nonies.*

#### RÉGIMES SOCIAUX DE RETRAITE

##### *Compte d'affectation spéciale « Pensions »*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et du compte spécial.*

#### RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

##### *Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »*

**Articles 58, 59, 59 bis, 60, 60 bis, 60 ter, 60 quater, 61, 61 bis, 61 ter, 61 quater, 61 quinquies, 62 et 62 bis**

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et des articles

58, 59, 59 bis, 60 bis, 61, 61 bis, 61 ter, 61 quater, 61 quinquies, 62 et 62 bis. Je vous propose aussi de confirmer l'adoption des articles 60 et 60 ter, tels que modifiés par les amendements de notre commission. Enfin, je vous propose de confirmer la suppression de l'article 60 quater.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et les articles 58, 59, 59 bis, 60, 60 bis, 60 ter, 61, 61 bis, 61 ter, 61 quater, 61 quinquies, 62 et 62 bis. Elle lui propose également d'adopter les articles 60 et 60 ter, tels que modifiés par ses amendements et de supprimer l'article 60 quater.*

#### REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Au cours de la séance du 25 octobre, nous avons réservé le vote sur les crédits de la mission. Nous avons levé cette réserve au cours de la séance du 22 novembre. Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement adopté par notre commission.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement.*

#### SANTÉ

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement de notre commission.

*La commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement.*

#### SÉCURITÉS

##### ***Compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »***

##### ***Article 62 ter, 62 quater, 67 et additionnel après l'article 67***

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 15 novembre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement. Elle a adopté, sans modification, les articles 62 ter et 62 quater ainsi que les crédits du compte d'affectation spéciale, tels que modifiés par son amendement. Elle a adopté, sans modification, l'article 67 ainsi qu'un article additionnel après l'article 67. À l'Assemblée nationale, les crédits de la mission ont été augmentés de 15,1 millions d'euros en seconde délibération, au titre de la compensation de la hausse de la CSG et au titre des économies. Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission et de ceux du compte d'affectation spéciale, tels que modifiés par les amendements de notre commission. Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des articles 62 ter, 62 quater et 67 ainsi que l'adoption de l'article additionnel après l'article 67.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et ceux du compte spécial, tels que modifiés par ses amendements. Elle lui propose d'adopter sans modification les articles 62 ter, 62 quater et 67 et d'adopter l'article additionnel après l'article 67.*

#### SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

##### *Articles 63 et 64*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 14 novembre, la commission des finances a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. Elle a supprimé l'article 63 et a adopté, sans modification, l'article 64. En seconde délibération, à l'issue des votes au titre de la compensation de la hausse de la CSG et au titre des économies, l'Assemblée nationale a augmenté les crédits de la mission d'un million d'euros. Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par l'amendement adopté par notre commission ainsi que la suppression de l'article 63 et l'adoption sans modification de l'article 64.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission, tels que modifiés par son amendement, de supprimer l'article 63 et d'adopter sans modification l'article 64.*

#### SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

##### *Article 65*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Au cours de la séance du 18 octobre, nous avons réservé le vote sur les crédits de la mission. En première délibération, l'Assemblée nationale a modifié les crédits de la mission et a adopté un article additionnel 65. En seconde délibération, les crédits de la mission ont été minorés de 2,8 millions d'euros au titre des économies. Au cours de la séance du 22 novembre, nous avons levé la réserve et adopté, sans modification, les crédits de la mission et l'article 65. Je vous propose de confirmer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission et de l'article 65.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et l'article 65.*

## TRAVAIL ET EMPLOI

*Compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »**Article 66*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Au cours de sa réunion du 7 novembre, la commission des finances adopté, sans modification, les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale. En première délibération, l'Assemblée nationale a modifié les crédits de la mission et a adopté, sans modification, les crédits du compte d'affectation spéciale. Elle a adopté un article additionnel 66. Les crédits de la mission ont été minorés de 15,2 millions d'euros au titre des économies et au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics en seconde délibération. Je vous propose de confirmer l'adoption sans modification des crédits de la mission et de ceux du compte d'affectation spéciale.

**M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial.** – L'article 66 crée des emplois francs et prévoit pour cela 180 millions en AE et 11,7 millions d'euros en CP. C'est une mesure qui aidera les quartiers prioritaires. Nous n'avons aucune raison de nous y opposer, d'autant qu'un rapport nous sera remis l'année prochaine pour tirer les leçons de cette expérimentation.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Je partage l'avis d'Emmanuel Capus. Nous resterons attentifs à la manière dont ces emplois francs sont mis en place. Lors de la première expérimentation, les critères étaient trop restreints. Évitions cet écueil pour ne pas créer des effets d'aubaine. Nous resterons vigilants.

**Mme Fabienne Keller en remplacement du rapporteur général.** – Les personnes concernées sont issues des quartiers prioritaires de politique de la ville quel que soit leur lieu d'emploi. On n'est pas dans le même système qu'avec les zones franches qui fonctionnent sur un critère de localisation de l'entreprise avec des conditions de recrutement. Je vous propose d'adopter, sans modification, l'article 66.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission et ceux du compte d'affectation spéciale, ainsi que l'article 66.*

## DÉFENSE

*Articles 52 septies et 52 octies*

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Réunie le 8 novembre, la commission des finances a adopté, sans modification, les crédits de la mission, sous réserve du schéma de fin de gestion 2017, et l'article 52 *septies*. Elle a réservé son vote sur l'article 52 *octies*. En seconde délibération à l'Assemblée nationale, les crédits de la mission ont été augmentés de 4,9 millions d'euros au titre de la compensation de la hausse de la CSG pour les agents publics. Réunie le 22 novembre, notre commission a levé la réserve et adopté, sans modification, l'article 52 *octies*.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Les membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ont rencontré ce matin la ministre des armées. Lors de son audition, nous avons indiqué à Florence Parly que de notre point de vue le budget 2018 n'était bon que sous réserve de la clôture de l'exercice 2017. Deux questions restent à régler : la prise en charge du surcoût des Opex et le dégel de 700 millions d'euros de crédits. Malgré les efforts de la ministre, nous n'y sommes toujours pas. Si ces 700 millions d'euros ne sont pas dégelés d'ici le 30 novembre, nous ne pourrons pas voter le budget 2018 et nous nous abstenons. Les membres de la commission des affaires étrangères et de la défense sont nombreux à partager cette position, quelle que soit leur appartenance politique. On ne peut pas à la fois prétendre à la sincérité budgétaire et continuer à faire gonfler d'année en année la bosse des crédits du ministère de la défense à reporter.

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Le rapporteur spécial propose donc de nous abstenir si les 700 millions d'euros ne sont pas dégelés et de voter l'adoption des crédits, s'il y a dégel.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous conditionnons notre vote sur les crédits de la mission au dégel des crédits sur l'exercice 2017.

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – L'échéance de ce dégel est au 30 novembre, car c'est la date de l'examen du texte en séance publique.

*Après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission confirme sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission, sous réserve du schéma de fin de gestion 2017, ainsi que les articles 52 septies et 52 octies.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous pouvons traiter ce matin la motion et les amendements que nous examinerons en séance cet après-midi.

*La réunion est suspendue entre 9h55 et 10 heures.*

### **Question préalable**

**M. Éric Bocquet.** – Cette première loi de finances fixe les grandes orientations du quinquennat : c'est un moment historique particulier. Notre groupe veut signifier par cet acte politique – car c'en est un – qu'est la question préalable notre opposition à la philosophie de fond du texte et à certaines de ses mesures qui sont elles aussi des marqueurs politiques. D'autres que nous y ont eu recours dans un passé récent.

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Le rapporteur général propose le rejet de la question préalable. Il convient de poursuivre le débat en séance publique.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption de la motion tendant à opposer la question préalable.*

### **Article liminaire**

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – Deux amendements similaires, les n<sup>os</sup> **I-138** et **I-293**, complètent l'article liminaire par un tableau exprimant les soldes des administrations publiques en euros. Ces valeurs sont



traditionnellement exprimées en points de PIB, car c'est ainsi que sont formulés nos engagements européens. Ces amendements sont pertinents : on ne vit pas avec des pourcentages, mais avec des euros. Demande de retrait ou avis défavorable du n° I-293, au profit du n° I-138 dont la rédaction semble meilleure.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° I-293 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-138.*

### **Article 27**

**Mme Fabienne Keller, en remplacement du rapporteur général.** – L'amendement n° I-396 réduit de 1,3 milliard d'euros le montant du prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne. Avis défavorable car au regard des informations disponibles, ce montant a été correctement calibré. Il s'agit d'une dépense obligatoire.

**M. Éric Bocquet.** – Nous défendrons cet amendement plus longuement en séance, en faisant le lien avec la question de la dette grecque.

**M. Patrice Joly, rapporteur spécial de l'article 27 (participation de la France au budget de l'Union européenne).** – La France se doit d'honorer ses engagements internationaux, dont la contribution au budget européen fait partie. À la date où s'est prononcée la commission, le montant des crédits prévus n'apparaissait pas surévalué ; c'est pourquoi notre commission y a donné un avis favorable.

Depuis, le Parlement et le Conseil européens ont minoré le montant global des crédits demandés aux États membres, de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 700 millions d'euros en crédits de paiement. Je vais interroger la ministre en séance sur la possibilité d'ajuster en conséquence les montants inscrits dans le projet de loi de finances. En attendant, la baisse proposée ne semblant pas importante au regard de la diminution des crédits à l'échelle européenne, avis défavorable à l'amendement n° I-396. On peut s'interroger sur la pertinence de l'action de l'Union européenne sur certains sujets, mais c'est un autre débat.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-396.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Notre rapporteur général n'ayant pas de suppléant, je propose que ses interventions prévues aujourd'hui en séance publique soient portées par un membre de son groupe. Gérard Longuet a été désigné par ses collègues.

*La commission désigne M. Gérard Longuet pour intervenir en séance publique en remplacement de M. Albéric de Montgolfier, empêché.*

*La réunion est close à 10 h 10.*

**Mardi 28 novembre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Article 13 de la Constitution - Audition de M. Éric Lombard, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous entendons Éric Lombard, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, à la suite de Pierre-René Lemas.

En application de la loi organique et de la loi ordinaire du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, nous voterons, à l'issue de cette audition, afin de confirmer ou d'infirmer le choix du Président de la République.

Aux termes du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. Le dépouillement sera effectué après l'audition du candidat par l'Assemblée nationale, cet après-midi. La présente audition est publique et ouverte à la presse. Elle est retransmise en direct sur le site internet du Sénat.

Monsieur Lombard, pouvez-vous vous présenter, et nous livrer votre vision stratégique pour le groupe Caisse des dépôts, dans l'éventualité de votre désignation, avant de répondre aux précisions que nous vous demanderons ?

**M. Éric Lombard, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.** – Je suis très honoré de présenter ma candidature au poste de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Je suis également très heureux de commencer mes auditions par celle du Sénat, car la Caisse des dépôts est ancrée dans les territoires et a vocation à les accompagner dans leurs projets. Elle est sous la surveillance et la garantie du législateur. Ce lien particulier est la force de la Caisse depuis plus de deux cents ans. Si vous m'octroyez votre confiance, je ferai vivre ce lien en travaillant étroitement avec la commission de surveillance et viendrai régulièrement vous rendre compte des activités de la Caisse.

Je commencerai par rendre hommage à Pierre-René Lemas, le précédent directeur général, qui a mené, avec passion, d'importantes transformations et a renforcé l'ancrage territorial de la Caisse. Si vous me faites confiance, je compte poursuivre et amplifier cet engagement.

Réinvestir les territoires de la République sera ma préoccupation quotidienne. Je sais combien le Président de la République et les élus sont persuadés de cette urgence. Lutter contre la fracture territoriale est un enjeu majeur pour la Caisse.

Comme il s'agit de ma première intervention publique comme candidat, et qu'elle est retransmise sur internet, je profite de ce moment pour adresser un message chaleureux aux

femmes et aux hommes qui font vivre chaque jour la Caisse des dépôts. Je connais leur engagement, leur professionnalisme et leur sens de l'intérêt général. Un directeur général est responsable des personnes placées sous son autorité, mais il est aussi le garant de la pérennité de l'institution. Je m'inscrirai dans la continuité de l'histoire de cette grande maison. J'ai aussi une vision pour conduire les changements nécessaires, pour préparer la Caisse des dépôts au monde qui vient, avec concertation, écoute et détermination. C'est à travers l'écoute et le dialogue, mais avec une ambition partagée, que l'on peut avancer.

Je souhaiterais évoquer la mémoire de mon grand-père, Pierre Lévy, né en 1907 à Guebwiller, en Alsace, qui m'a transmis son vif intérêt pour la chose publique. Au sortir de la Seconde guerre mondiale à laquelle sa famille a payé un lourd tribut, il a bâti à Troyes un groupe de textile et de grande distribution. Il a rassemblé une collection de tableaux dont il a fait don à l'État, qui a constitué la base du musée d'art moderne de Troyes. Ami de Léon Blum, il voyait dans son entreprise un moyen de développer l'économie de la région qui l'avait accueillie. Son musée fut le premier en province issu d'une donation privée. Il était important pour moi d'évoquer ici une partie de mes racines.

J'ai débuté ma carrière en 1981 à la Banque de Paris et des Pays-Bas, devenue BNP Paribas, dans le financement de l'export, la gestion financière, puis le suivi des grandes participations, avant d'être nommé en 1993 responsable des fusions-acquisitions dans les secteurs de la banque et de l'assurance. Confronté aux crises du Crédit Lyonnais et du Crédit foncier, j'ai pu mesurer combien la responsabilité personnelle des dirigeants d'institutions financières était centrale : ils ont le pouvoir de dire oui, mais doivent aussi avoir le courage de dire non. Le pilotage financier de la Caisse des dépôts nécessite une bonne compréhension de son bilan : ses engagements, ses actifs, et comment le bilan se transforme dans le temps.

J'ai assuré le pilotage de grands clients de BNP dans le monde, et ai eu la responsabilité du financement de collectivités territoriales ou d'établissements publics, autre responsabilité importante des métiers de la finance. Je ne leur ai proposé que des placements conformes à leur intérêt, à une période où déjà, nos concurrents étaient parfois déraisonnables... La concurrence est nouvelle dans les territoires, mais seule la Caisse des dépôts s'intéresse aux petits projets des petites communes et propose encore des prêts à très long terme. Elle est là où les autres ne sont pas, et il est fondamental que cela demeure.

En 2004, dans le cadre de la création de BNP Paribas, j'ai rejoint le secteur de l'assurance et ai piloté la fusion entre Cardif et Natio Vie, deux filiales aux cultures très différentes, et ai fédéré les équipes autour d'un projet commun. Durant les 10 ans de ma direction, la taille de l'entreprise a été multipliée par trois et nous avons développé 15 nouvelles implantations hors de France, avec le plein engagement des salariés et un dialogue fécond. En 2013, j'ai quitté BNP Paribas pour diriger Generali France, tout en étant membre du comité exécutif du groupe Generali. Après quatre années intenses ayant permis le retour à une croissance rentable, j'ai quitté Generali France en juin dernier. À l'échelle européenne, j'ai présidé le comité économique et financier d'*Insurance Europe*, le comité européen des assurances, poste tant d'observation que d'action, à un moment majeur d'évolution de la réglementation européenne.

Au-delà de mes activités dans ces entreprises, mon intérêt pour l'action publique est resté constant depuis trente ans, et même renforcé après quatre ans de participation à la vie gouvernementale. Au début de ma carrière, j'ai en effet rejoint, entre 1989 et 1991, le cabinet de Louis Le Pensec, ministre des départements et des territoires d'outre-mer et porte-parole

du Gouvernement. Depuis lors, je suis attentif aux spécificités des territoires ultramarins, et je m'y suis rendu à plusieurs reprises. Je veux dire ma solidarité aux populations sinistrées par les accidents climatiques récents, je sais que la Caisse des dépôts est mobilisée sur le terrain. Ensuite conseiller de Michel Sapin, ministre délégué chargé de la justice, j'ai travaillé avec les parlementaires, notamment sur la loi Sapin I. Je garde un excellent souvenir de cette période passionnante.

Un engagement qui m'est cher est celui de conseiller municipal de Fontenay-sous-Bois, que je fus entre 1995 et 2001. J'ai été confronté alors au quotidien des élus locaux, et ai pu mesurer leur dévouement et la difficulté de leur tâche. Je souhaite que la Caisse des dépôts soit plus que jamais à leurs côtés.

La France d'aujourd'hui a besoin d'une Caisse des dépôts forte, et que l'intérêt général reste au cœur de ses missions, pour soutenir la transformation de l'économie et le modèle social français. Le patrimoine de la Caisse, c'est l'épargne accumulée par nos concitoyens, une richesse devant travailler pour le pays, un de nos biens communs. En incluant les fonds d'épargne, le bilan de la Caisse des dépôts et consignations représente 420 milliards d'euros.

La Caisse est l'investisseur et le prêteur public de référence. L'encours des prêts et des fonds d'épargne représente 180 milliards d'euros. Ils sont utilisés pour financer le logement social et intermédiaire, qui est le premier emploi en volume. Si vous me faites confiance, la Caisse restera un acteur engagé dans le plan logement du Gouvernement à travers ses fonds d'épargne et sa filiale Groupe SNI, pour construire de nouveaux logements, rénover des logements vieillissants, faire de la rénovation thermique. C'est une priorité nationale. Dans un secteur qui évolue fortement, la Caisse doit jouer un rôle actif dans la consolidation du secteur du logement social. Nous devons être plus efficaces au service de la population.

Lutter contre la fracture territoriale est au cœur de la mission de la Caisse. La Caisse doit être présente dans les quartiers en difficulté, loin des métropoles et de l'emploi, dans les petites collectivités ou sociétés d'économie mixte. Elle doit renforcer les mobilités du quotidien. Les chômeurs accèdent difficilement aux entreprises et aux services proposant de l'emploi dans leur ville. La filiale Transdev y travaille beaucoup.

Pour renforcer l'accès au numérique, la Caisse des dépôts et consignations participe au déploiement du très haut débit pour désenclaver les territoires et développer leur activité économique. Elle doit davantage se mobiliser sur les zones non denses, renforcer ses offres et mieux les faire connaître.

Les collectivités ne connaissent pas toujours les offres de la Caisse des dépôts. Elle devra mener un important travail de communication, en lien avec les services de l'État. Ainsi, elle doit s'associer à la future Agence nationale de la cohésion des territoires, et soutenir les collectivités pour réduire la fracture territoriale. La Caisse sera un acteur engagé du grand plan d'investissement pour la transition environnementale, avec la rénovation énergétique des bâtiments publics et des organismes de logement social. Cette recherche d'une plus grande efficacité dans l'aide aux projets impliquera une meilleure intégration de l'Agence France Entrepreneur dans les dispositifs en direction des quartiers de la politique de la ville.

Face à l'urgence sociale, il est plus que nécessaire que l'action de la Caisse soit mieux coordonnée avec celle de l'État. J'ai une certitude : l'accompagnement des politiques publiques pour réduire la fracture territoriale passe par le rapprochement des centres de décisions des financements. Je souhaite amplifier la décentralisation du réseau de la Caisse des dépôts, trop éloigné des opérateurs des territoires et des capitales régionales. Pour amplifier ce réseau de proximité, il faut une meilleure répartition des réseaux de la Caisse, de Bpifrance et de La Poste. Il existe déjà des synergies entre Bpifrance – dont je suis administrateur depuis trois ans – et la Banque postale pour de très petites entreprises, ou entre le fonds d'épargne, la SFIL et la Banque postale, qui doivent mieux coordonner leur action pour le financement des collectivités locales.

La Caisse est le premier investisseur institutionnel de France, sur le long terme, et est un actionnaire de référence pour les entreprises françaises. Les marchés financiers sont volatils par essence, il faut préserver l'épargne des Français, mission essentielle, historique et décisive de la Caisse. J'ai suivi ce domaine financier durant mes quinze années à la tête de compagnies d'assurance. Je connais l'excellence des équipes, qui trouveront en moi un interlocuteur engagé. Bpifrance, à côté de l'Agence des participations de l'État et de la Caisse, est un acteur stratégique dont la Caisse a besoin. La Caisse doit soutenir les missions d'innovation de Bpifrance. Elle a des filiales en France et à l'international, comme Egis, CNP Assurances, Icade, Transdev, la Compagnie des Alpes. Certaines sont cotées, toutes sont importantes. La presse évoque parfois des opérations financières. Toute évolution doit être étudiée dans le calme et la sérénité, en ayant trois critères en tête : l'intérêt patrimonial de la Caisse, l'intérêt à long terme des entreprises, de leurs clients et de leurs collaborateurs, et surtout l'intérêt général dont la Caisse est un acteur clef. Je ne proposerai pas d'évolution ne respectant pas ces trois critères. La Caisse des dépôts devra jouer plus activement son rôle d'actionnaire pour faire vivre son portefeuille. Je commanderai une revue des participations pour décider ensuite lesquelles garder.

Voilà ces métiers historiques de la Caisse des dépôts ayant construit la confiance avec les Français. Le blason « Foi publique », nous devons le mériter chaque jour. C'est la banque du service public, de la justice et de la sécurité sociale, l'organisme de gestion des régimes de retraite et de solidarité publics et semi-publics, plus récemment du compte personnel d'activité – lancé récemment avec succès, des comptes bancaires inactifs et des contrats d'assurance-vie non réclamés. La Caisse demeure le tiers de confiance fiable et scrupuleux des Français.

L'action de la Caisse est concentrée sur des domaines où une intervention publique pérenne est avérée. Je ferai une revue de l'ensemble des domaines, pour voir si son rôle est justifié, et pour accompagner les politiques publiques. Je souhaite mener les réorganisations nécessaires pour renforcer le rôle de l'institution au service de ses clients. Il est nécessaire d'avoir et de renforcer une culture client pour le service et l'accompagnement. Grâce à un examen attentif du bilan, je dégagerai des marges de manœuvre supplémentaires au service de l'économie et de l'investissement tout en garantissant la sécurité des dépôts et des consignations.

Les hommes et les femmes sont au cœur de la Caisse des dépôts et consignations. Je crois en l'intelligence collective, moteur des transformations. La coopération décuple l'efficacité. Pour le management, la confiance est un levier magnifique. Si vous me nommez, je rencontrerai immédiatement les collaborateurs à Paris et en région pour les écouter, apprendre et comprendre, avant de définir une feuille de route pour la transformation du groupe.

Pour conduire une telle institution, il faut un projet et des valeurs. J'ai tenté de vous exposer mes valeurs, et ma mission est claire : que la Caisse des dépôts soit un partenaire des zones rurales, des villes petites et moyennes, des métropoles et du Grand Paris. Je souhaite qu'elle soit un acteur clé de la résolution de la crise du logement, qu'elle contribue au développement d'entreprises françaises et européennes fortes, et qu'elle mette sa force au service de notre économie. Cela nécessitera la mobilisation de tous au service de tous, pour une Caisse des dépôts au service des territoires de la République.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Merci de votre exposé très clair. Je me réjouis que votre première audition publique ait lieu au Sénat, car la Caisse des dépôts et consignations est ancrée au sein des territoires. Vous avez rappelé le blason « Foi publique », mais il y a aussi sur son fronton, son papier à lettre, partout, le rappel de la date fondatrice de 1816, année de la loi la plaçant sous la surveillance du Parlement.

Avez-vous évoqué avec le Président de la République l'avenir de la Caisse des dépôts et la place du Parlement à travers le rôle de la commission de surveillance ? Des évolutions sont-elles nécessaires ? Comment mieux impliquer le Parlement, notamment sur la question des participations de l'État ? Le portefeuille peut évoluer. Certaines participations relèvent de l'Agence des participations de l'État, de la BPI, de la Caisse des dépôts ou de ses filiales. La commission de surveillance et notre commission des finances doivent-elles être associées à ces choix stratégiques sur les projets territoriaux, la gestion des fonds d'épargne, l'actionnariat ?

**M. Éric Lombard.** – Ces questions sont vastes. Le fonctionnement quotidien de la Caisse des dépôts peut être modernisé. La responsabilité d'une transformation des relations entre la Caisse et le Parlement relève du législateur : elle sera soit proposée par l'autorité législative, soit débattue par elle. Ce n'est pas au directeur général de se prononcer. Si vous me faites confiance, je vous ferai part de mon avis en cas de projet ou de proposition de loi, mais la décision vous appartient.

J'ai évoqué la coopération et le travail partenarial, de confiance avec les équipes de la Caisse. Il en est de même avec la commission de surveillance. Quelle que soit la gouvernance, la Caisse ne peut pas bien fonctionner sans une étroite coopération. Les grandes décisions sur les participations et la transformation de leur périmètre devront être approuvées par la commission de surveillance, contrepouvoir à l'autorité du directeur général.

**M. Vincent Éblé, président.** – La gestion de l'épargne est réglementée. L'article 54 *septies* du projet de loi de finances prévoit de mettre fin à la possibilité pour les banques de centraliser les ressources du livret A et du livret de développement durable au fonds d'épargne. Avec la réforme, chaque banque gardera environ 40 % de l'épargne collectée et centralisera le reste à la Caisse des dépôts et consignations. Ce pourcentage sera fixé par voie réglementaire. Quelles conséquences aura la fin de cette surcentralisation ? Clarifierez-vous votre doctrine d'intervention sur le logement social ?

Les acteurs de l'État actionnaire sont multiples : l'Agence des participations de l'État, Bpifrance, la Caisse des dépôts et consignations... Le rapport de janvier 2017 de la Cour des comptes sur l'État actionnaire met en évidence la nécessité d'une meilleure coordination dans les participations publiques, afin de mieux définir un périmètre cible du groupe une doctrine d'intervention en fonds propres claire et contraignante.

La relation entre la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance est particulière. Vous détenez 50 % de Bpifrance, qui est votre principale participation. Quel est le rôle de la Caisse des dépôts et consignations dans la stratégie de Bpifrance ? Quelles relations avez-vous avec le directeur général et les équipes ? La Caisse des dépôts et consignations doit verser 50 % de ses dividendes à l'État alors que Bpifrance en doit un taux plus faible. Est-ce soutenable ?

Nous sommes attachés à la défense de la place de Paris, notamment dans le contexte du Brexit. Pierre-René Lemas nous a assuré que la Caisse des dépôts et consignations prendrait des mesures pour contribuer à la promotion de la place de Paris. Quelles actions peuvent-elles être menées ? Partagez-vous cet objectif ?

**M. Éric Lombard.** – Je répondrai avec modestie : je ne suis que candidat. Les banques peuvent centraliser plus que prévu leurs excédents de liquidités à une autre banque. Le reste des sommes peut revenir à la Caisse des dépôts. La surcentralisation n'a pas d'effet important pour la Caisse des dépôts, car la plupart des sommes sont gérées à l'intérieur du système bancaire.

Le Parlement a jugé utile d'établir des règles. Avec la politique non conventionnelle de la Banque centrale européenne, les dépôts des banques à la banque centrale coûtent 40 centimes par an, contre 75 centimes pour le livret A. La marge fonctionne dans le mauvais sens. Cette mesure est de bonne gestion. L'option de surcentralisation faisait que des volumes très importants de liquidité étaient légués brutalement à la Caisse des dépôts alors que les emplois arrivent au fil des besoins des collectivités et du logement. Cela déplacerait le mistigri du secteur bancaire vers la Caisse des dépôts. La décision permet une plus grande stabilité des liquidités à l'intérieur du système français. Dans une période de taux d'intérêts très bas sur les marchés financiers, le coût des ressources de la Caisse des dépôts est assez élevé : 75 centimes pour le livret A, auxquels s'ajoutent des frais de gestion versés au réseau collecteur. Les ressources allouées au logement social doivent avoir des coûts compétitifs pour les acteurs du logement social. De nouveaux prêts de haut de bilan sont prévus dans la réforme en cours pour corriger cela. Tout un champ de réflexion reste à ouvrir pour mettre à disposition du logement social les financements dont il a besoin. Il faudra y travailler avec les équipes.

Une meilleure coordination avec les partenaires de la Caisse reste à trouver : l'Agence des participations de l'État détient les participations stratégiques de l'État ; Bpifrance a un rôle plus actif d'investisseur à long terme ; la Caisse des dépôts et consignations a un portefeuille qui est le fruit de son histoire. Il faudra analyser pour savoir si ce portefeuille est conforme au mandat de la Caisse et à ses missions ou s'il serait plus logique de confier la gestion à des acteurs publics comme Bpifrance ou privés. La Cour des comptes propose une doctrine d'emploi, stratégique, sur ses investissements dans les filiales.

Durant trois ans, j'ai été administrateur de Bpifrance. Les relations entre l'État, le Trésor, l'Agence des participations de l'État et la Caisse fonctionnent très bien. Il y a un management très dynamique à Bpifrance, qui a soutenu les entreprises françaises lorsque c'était nécessaire. Chacun des grands actionnaires exerce un rôle au sein du conseil d'administration. Un discours est plus nourri sur les investissements avec la Caisse des dépôts. Bpifrance exerce des métiers issus de la Caisse des dépôts. Même si elle n'est pas une filiale à plus de 50 %, ce dialogue fonctionne très bien, il est fluide, avec une relation intégrée et efficace. Je n'ai pas de réponse technique à la différence de taux de dividendes entre

Bpifrance et la Caisse des dépôts. Il faut mener une réflexion sur les remontées de dividendes par rapport au prélèvement dû à l'État, dont je vous parlerai si je suis nommé.

Nous célébrons la grande réussite que l'Europe ait choisi Paris pour implanter l'Agence bancaire européenne. Cela montre une attention renouvelée à la place, de même que la décision de certaines grandes banques de venir à Paris. La Caisse, investisseur institutionnel, doit continuer à promouvoir cette place. Sur les voies et moyens pour y arriver, nous y réfléchissons avec les équipes. La Caisse a mené des actions efficacement ces derniers mois.

**M. Éric Bocquet.** – Premièrement, y a-t-il eu d'autres candidatures que la vôtre à ce poste ?

Il n'y a pas si longtemps, nous avons entendu, en vertu de l'article 13 de la Constitution, François Villeroy de Galhau, candidat au poste de gouverneur de la Banque de France et issu, comme vous, de BNP Paribas. Va-t-on progressivement devoir s'habituer à voir les hauts postes de la République confiés à des personnes issues du secteur financier ? Je vous pose la question sans aucune malveillance.

Deuxièmement, pourriez-vous préciser votre feuille de route ? Existe-t-il des prévisions sur l'évolution des effectifs ? *Quid* des missions, du statut et, surtout, de la stratégie d'investissement ?

Vous conviendrez que nous vivons dans un climat de dérégulation financière un peu folle. On a évoqué le Brexit. Tout cela peut peser sur les choix. De votre point de vue, est-il bien prévu de prendre toutes les garanties en matière d'investissements ?

Troisièmement, la presse s'est fait l'écho d'un potentiel conflit d'intérêts. Gilles Le Gendre, nouveau président de la commission de surveillance, a été votre collègue chez Generali France entre 2013 et 2017. Considérez-vous qu'il puisse y avoir un conflit d'intérêts ?

**M. Julien Bargeton.** – Vous ne pouvez pas porter le poids du passé, mais je veux revenir sur le référé de la Cour des comptes qui, voilà un peu plus d'un an, a soulevé plusieurs points concernant la gestion de la Caisse entre 2007 et 2015, notamment une progression de 35 % de la masse salariale entre ces deux dates et un certain nombre de problèmes en matière de dépenses informatiques. Les irrégularités en matière de primes indemnitaires ont, me semble-t-il, été corrigées.

La Caisse des dépôts et consignations doit, comme toutes les institutions, s'associer à la maîtrise des dépenses publiques. Comment comptez-vous piloter cette nécessaire maîtrise de la gestion, en lien avec les efforts réalisés, de leur côté, par l'État et les collectivités locales ?

Je veux également vous interroger sur la gestion des ressources humaines. Quels profils souhaitez-vous recruter, pour quels métiers d'avenir ? Comment, en lien avec les personnels, impulser une nouvelle gestion et de nouvelles relations sociales au sein de la Caisse, pour aboutir à une maîtrise ?

Enfin, nous vivons dans une économie qui fait surgir des *start-up*, des licornes, *start-up* valorisées à plus de 1 milliard de dollars. 60 % des licornes sont américaines, d'autres sont anglaises, allemandes ou suédoises, mais très peu sont françaises. Alors que l'économie



est percutée par le bouleversement que représentent les plateformes, le *business model* d'une entreprise ancienne pouvant être modifié du jour au lendemain pour l'apparition d'une *start-up* à l'autre bout du monde, comment la Caisse des dépôts et consignations s'appuiera-t-elle sur son savoir-faire, à l'horizon 2025, pour prendre en compte ce choc technologique et économique profond ?

**M. Marc Laménie.** – Vous avez évoqué le soutien aux territoires ruraux. De nombreux maires de petites communes – j'en étais un voilà encore quelque temps – méconnaissent le rôle et les missions de la Caisse des dépôts et consignations. C'est à leur niveau que la communication doit se faire. Comment comptez-vous faire passer des messages, notamment en direction des élus de petites collectivités ?

Quels liens envisagez-vous avec la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations ?

Enfin, il y a énormément à faire en matière de logement social. Comment concevez-vous les modes de financement sur nos territoires ? En matière de ressources humaines, y aura-t-il des relais départementaux ?

**M. Jacques Genest.** – Vous avez très bien résumé le rôle essentiel de la Caisse des dépôts et consignations, qui est le bras armé de l'État.

Vous avez cité la ruralité. En tant qu' élu rural et président des maires ruraux de l'Ardèche, je vous ai entendu. Je pense que le rôle de la Caisse des dépôts et consignations consiste, en partie, à défendre les territoires les plus faibles, en particulier les communes rurales.

La Caisse des dépôts accorde des prêts de faible montant, sur des durées longues.

Deux problèmes doivent être réglés. Premièrement, les élus locaux manquent d'informations. Si ma petite commune de 800 habitants a pu obtenir des prêts de la Caisse, c'est parce que je bénéficiais en quelque sorte d'un droit d'initié, ayant été percepteur. Les maires ne se tournent pas naturellement vers la Caisse des dépôts. Il est urgent de demander à vos délégués régionaux d'organiser des réunions d'information, peut-être par le biais des associations départementales de maires. C'est important, car les petites communes ont des avantages dont elles ne profitent pas.

Deuxièmement, le Gouvernement décide, de temps en temps, de prêts spécifiques, parfois à taux zéro – je pense, par exemple, aux travaux d'économie d'énergie. Toutefois, quand une petite commune demande à bénéficier d'un tel prêt, on lui répond invariablement que le contingent est épuisé. En réalité, ce sont les très grandes collectivités qui contractent ces prêts. Il faudrait peut-être prévoir un contingent pour que les petites communes aient la possibilité d'emprunter.

J'espère que, si vous accédez à vos fonctions, vous défendrez pleinement la ruralité.

**M. Georges Patient.** – Monsieur Lombard, vous avez dit bien connaître les outre-mer, pour y avoir travaillé avec Louis Le Penec, qui fut, du reste, un très bon ministre des départements et territoires d'outre-mer. Tant mieux pour les outre-mer, qui n'auront pas à vous rappeler leur existence !

Comment comptez-vous donner à ces territoires davantage de visibilité au sein de la Caisse des dépôts et consignations, qui, pour l'instant, y paraît coincée entre l'Agence française de développement (AFD) et Bpifrance ?

Je veux également évoquer le rachat des sociétés immobilières d'outre-mer, les Sidom, qui, en grande partie, appartenaient à l'État, par le groupe SNI, filiale à 100 % de la Caisse des dépôts. Cette opération est assez décriée dans les outre-mer, en raison des conditions de reprise : faible prix d'acquisition des Sidom, représentation des élus locaux dans le conseil d'administration du groupe SNI... La Caisse des dépôts est-elle en mesure de suivre cette opération d'un peu plus près et d'y mettre un peu d'ordre ?

**M. Éric Lombard.** – Monsieur Bocquet, ne croyez pas les journaux qui écrivent que la Caisse des dépôts n'intéresse pas les hauts fonctionnaires ou certaines personnes issues du privé. La Caisse des dépôts et consignations est l'une des plus belles institutions de notre pays, et la direction de cette maison, l'une des plus belles responsabilités qui puisse être.

De fait, le Gouvernement a engagé un processus de sélection. Je ne peux vous dire que ce que j'en sais. De premiers échanges d'informations et de projets ont été organisés par le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire. Un certain nombre de candidats, dont je faisais partie, ont été reçus par le Premier ministre, qui, semble-t-il, a fait plusieurs propositions au Président de la République. J'ai eu la chance d'être proposé et j'en suis très fier.

Donc oui, il y avait d'autres candidats, certains, à en croire la presse, ayant une expérience du privé, d'autres n'ayant travaillé que dans le public. Si je bénéficie personnellement de ce changement de culture à l'œuvre dans notre pays, je trouve que les échanges entre des personnes qui ont une expérience du privé et d'autres, qui sont engagées dans la vie publique, sont assez féconds. Cela permet de croiser les cultures et de s'enrichir mutuellement. Au reste, un certain nombre de fonctionnaires, recrutés dans des entreprises privées, sont sous le contrôle des autorités de déontologie.

Pour répondre à la question de la feuille de route, qu'a également évoquée Julien Bargeton, le processus que le Gouvernement a mis en œuvre pour choisir son candidat a permis d'élaborer les grands axes de la mission, que je viens de vous présenter. Nous les détaillerons ultérieurement.

Il est de la responsabilité des parlementaires d'élaborer les statuts de la Caisse. Si je suis nommé, je donnerai volontiers mon avis, mais je ne pense pas que le directeur général doive être moteur dans cette affaire.

Pour ce qui concerne les effectifs, le contexte est celui d'un effort général de maîtrise de la dépense publique. Nous devons, comme tous les États, être attentifs à la dépense de l'argent qui, *in fine*, appartient à l'ensemble du pays. Il me semble que l'on peut tout à fait développer les missions de la Caisse des dépôts en ayant une vision très raisonnable de l'évolution de ses dépenses et probablement en stabilisant, voire en diminuant légèrement ses effectifs. Concrètement, il s'agit, comme dans tous les établissements financiers, de voir dans quelle mesure on remplace les départs à la retraite.

Il y a, sans doute, dans les activités de gestion, des éléments d'automatisation qui permettent de ne pas remplacer toutes les personnes partant à la retraite. Il ne s'agit naturellement pas d'aller au-delà : je ne l'ai jamais fait quand j'étais responsable d'une

entreprise privée, et je le ferai encore moins dans le public. En revanche, il faut peut-être stabiliser, voire augmenter les équipes sur le terrain.

Aujourd'hui, nous sommes assez loin d'une présence de la Caisse des dépôts dans les départements. La Caisse est présente dans les régions et dans quelques départements.

Le travail d'information sur l'offre de services doit être poursuivi. Il est d'ores et déjà engagé. Sur le terrain, les différentes équipes doivent faire connaître les activités de la Caisse et rapprocher l'offre des collectivités, des sociétés de HLM, des SEM, etc.

Pour cette raison, je considère, dans mon projet, que le lien avec La Poste peut être utile. En effet, si le centre de gravité du réseau de la Caisse des dépôts doit se rapprocher du terrain, ce réseau n'aura jamais la densité, par exemple, des grands réseaux bancaires nationaux. Cependant, une bonne coordination avec, par exemple, certaines antennes de La Poste peut permettre un partage des rôles sur les produits et services de la Caisse, sous son autorité, en rapprochant ses services du terrain.

De fait, les collectivités territoriales sont soumises à une pression très forte sur leurs dépenses et sur leurs effectifs, qui se traduit, à l'évidence, par une baisse d'expertise – je ne pense pas faire injure aux équipes des collectivités territoriales en le disant. L'expertise de la Caisse des dépôts peut compenser cette baisse. Je pense que tout le monde peut y gagner.

Sur le conflit d'intérêts éventuel avec Gilles Le Gendre, je veux d'abord préciser que celui-ci n'a pas été mon collègue. Sa société avait un contrat avec Generali France – ce n'était sans doute pas l'un des plus gros contrats de cette société, et encore moins de Generali France – depuis cinq ans quand je suis arrivé à la tête de Generali France. Ce contrat existerait probablement toujours si Gilles Le Gendre n'avait pas été élu.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été saisie de ma situation et a rendu un avis, qui conclut de la façon la plus claire que la relation de travail qui existait entre la société de Gilles Le Gendre et Generali France ne constitue en aucun cas un conflit d'intérêts de nature à rendre ma nomination problématique. En miroir, Gilles Le Gendre a lui aussi saisi la Haute Autorité de sa situation. Il s'est déjà engagé à tirer les conséquences de l'avis que celle-ci rendra. Dès lors, la question est réglée par l'existence de la Haute Autorité de la façon la plus transparente et la plus simple.

Julien Bargeton m'a posé plusieurs questions concernant les ressources humaines. D'après les informations dont je dispose, les points relevés par la Cour des comptes ont naturellement été traités, de façon à mettre la Caisse des dépôts en conformité avec le droit, notamment sur les primes.

Quels profils pour quels métiers ? La question est sensible. Je crois en un principe de gestion simple : il y a, dans toute institution, des hommes et des femmes qui envisagent de faire carrière. C'est une bonne chose, parce que ces personnes connaissent bien l'institution et les services qu'elle rend. Quand un poste est vacant, il faut d'abord se demander s'il y a, à l'intérieur de l'institution, des personnes ayant la maturité et les compétences techniques pour l'occuper. Cela dit, la Caisse peut avoir besoin, pour tel ou tel poste, de recruter des candidats à l'extérieur. À cet égard, le modèle de la Caisse est mixte, puisqu'y travaillent très majoritairement des fonctionnaires, mais aussi, de façon admise et constante, des salariés de droit privé. Je pense que cette dualité peut se poursuivre. Elle est féconde et tout à fait dans la tradition et l'histoire de la Caisse des dépôts.

Oui, nous avons un intérêt très vif à développer, en France, les jeunes pousses que sont les *start-up*. C'est clairement la mission de Bpifrance, qui y met beaucoup d'énergie et de talent. Ainsi, les équipes de Bpifrance ont réuni, dans une grande salle de la région parisienne, 37 000 entreprises, qui sont venues pour échanger, partager, rencontrer des délégués internationaux, savoir comment se développer.

Les territoires ruraux ont plus besoin de l'aide de la Caisse des dépôts que les grandes métropoles, qui ont à leur disposition des effectifs techniques sur les sujets financiers et peuvent avoir accès aux grandes banques et même aux marchés financiers. Le besoin de soutien qui s'exprime dans les banlieues et dans les communes rurales n'est pas facile à satisfaire, compte tenu du dimensionnement du réseau de la Caisse des dépôts. Il faut progresser sur ce plan.

De ce point de vue, le digital constituera un moyen efficace. Les sites de la Caisse des dépôts et de ses filiales sont d'ores et déjà de très bonne qualité. Il faut veiller à ce que les communes rurales y trouvent l'ensemble des services dont elles ont besoin, quitte à ce qu'elles puissent s'adresser à un spécialiste sur les sujets plus complexes.

Monsieur Patient, vous avez raison, il y a peut-être, dans les collectivités d'outre-mer, un peu de recouvrement entre les missions respectives de l'Agence française de développement, de la Caisse des dépôts et de Bpifrance. Cette situation est sans doute fâcheuse, puisque, sur ces territoires, ces institutions peuvent jouer un rôle tout à fait utile. Encore faut-il que chacun s'occupe de ce qu'il a à faire ! Dans un certain nombre de domaines, et pas seulement pour ce qui touche l'outre-mer, les missions devraient être clarifiées. Je m'y emploierai, en relation avec les responsables de ces deux grandes institutions.

Honnêtement, je ne connais pas le détail du rachat des Sidom par le groupe SNI, qui, effectivement, est une société très importante et très active de la Caisse des dépôts. En revanche, j'ai bien noté votre question. Je vais travailler avec les responsables du groupe SNI pour voir où en est cette affaire. Si vous le permettez, je reviendrai éventuellement vers vous à ce sujet.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je suis, avec Yvon Collin, rapporteur spécial des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Quel regard portez-vous sur le rapprochement éventuel entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement, à l'instar de ce qui peut exister en Allemagne et en Italie ?

L'idée vous semble-t-elle pertinente sur le fond, au regard des similitudes et des différences entre les « métiers » de ces deux institutions ? Quelles difficultés anticipez-vous par rapport à une éventuelle mise en œuvre concrète d'un tel rapprochement ?

**M. Jean-François Husson.** – Vous avez évoqué la nécessité d'une vision. Évidemment, on ne peut que souscrire cette idée. Cela sert l'État stratège. Vous avez également évoqué la nécessité d'être plus efficace et de renforcer la volonté de se doter d'une organisation décentralisée et efficace. Tout à l'heure, vous avez considéré que l'organisation de la commission de surveillance ne relevait pas de votre initiative. Si l'on veut décentraliser et rendre plus efficace un outil comme la Caisse des dépôts, qui est le bras armé au service de l'économie de tous les territoires, il faut pouvoir associer les élus selon des modalités

nouvelles, tenant compte notamment de la nouvelle organisation territoriale, qui risque de faire des parlementaires des spécialistes de la politique nationale et des élus locaux des princes ou des roitelets, par l'accumulation des responsabilités.

Je crois qu'une vision transversale et bien articulée doit permettre aux parlementaires, notamment aux sénateurs, de jouer un rôle à vos côtés. Nous pourrions compléter votre expertise technique par notre connaissance du terrain, aux côtés d'autres élus et d'autres responsables. Je suis disposé à participer à une réflexion en ce sens.

Notre pays ne gagnera la bataille que si nous sommes prêts à avancer tous ensemble, surtout pour faire en sorte que nos comptes se redressent enfin. C'est ce qui compte le plus pour une maison comme la Caisse des dépôts. Il faut, à un moment, arrêter de diviser pour sortir par le haut.

**M. Claude Raynal.** – Je commencerai par une question de pure forme : que comprenez-vous par l'expression « institution placée sous la protection spéciale du Parlement » ? Quelle est votre traduction, au XXI<sup>e</sup> siècle, de cette formulation ?

Par ailleurs, j'ai un peu de mal à comprendre si la Caisse des dépôts et consignations a des objectifs de rentabilité, entre ses missions de service public et la demande de résultats qui émane de l'État. Pouvez-vous m'éclairer sur ce point ?

Enfin, comment analysez-vous ce qui s'est passé depuis quelques mois autour du logement social, avec le débat sur la diminution des APL, la baisse des loyers et peut-être, au final, la mise en cause du modèle économique de construction du logement social ? Quelle est votre position sur ce sujet ?

**Mme Christine Lavarde.** – Je veux évoquer le rôle d'opérateur de l'État de la Caisse des dépôts et consignations. Opérateur historique des programmes d'investissements d'avenir, elle gère une enveloppe de 5,8 milliards d'euros au titre des deux premiers programmes d'investissements d'avenir et 3,2 milliards d'euros pour le troisième programme, en étant opérateur de huit actions. C'est loin d'être anecdotique : plus de 180 personnes travaillent sur ces questions.

En tant que candidat à la direction de cet établissement, quels principaux enjeux identifiez-vous sur ce domaine d'intervention spécifique ? Comment considérez-vous le rôle d'opérateur de l'État ? Envisagez-vous d'agir de manière à permettre la réalisation des actions dont la Caisse a la responsabilité ?

**M. Michel Canevet.** – Cette audition est l'occasion de mettre l'accent sur la Caisse des dépôts et consignations, grande institution qui intervient au service de nos territoires. Les besoins d'aménagement sont extrêmement importants dans notre pays. Je pense à différents projets d'infrastructures en cours, comme le tunnel Lyon-Turin, le canal Seine-Nord, le Grand Paris.

Hier, le Sénat, dans sa sagesse, a proposé d'annuler un prêt de l'État pour la réalisation du Charles de Gaulle Express pour pouvoir réaliser le projet du Grand Paris, qui est attendu par bon nombre de nos concitoyens et par les élus qui représentent les territoires.

Comment la Caisse des dépôts et consignations peut-elle jouer un rôle encore plus actif pour le financement de ces grands projets ? Pour les élus, il s'agit d'une vraie préoccupation, comme on l'a très largement entendu lors du grand débat qui a eu lieu hier

dans l'hémicycle. Le besoin d'un acteur institutionnel qui puisse jouer un rôle sur les territoires aux côtés des porteurs de projets est réel.

Il en va de même pour ce qui concerne le déploiement du numérique, considéré comme un enjeu majeur d'aménagement des territoires. On ne peut que souscrire aux objectifs, assez ambitieux, de l'État en la matière. Mais les déploiements effectués dans les territoires se heurtent bien souvent à des questions de mobilisation des moyens. En Bretagne, la perspective d'aménagement qui nous est donnée est l'année 2030, échéance bien plus éloignée que celle que le Président de la République a fixée, 2022. Il importe que l'on puisse trouver les moyens qui permettent de déployer ces infrastructures.

La Caisse est un acteur important du logement. Le débat qui a lieu actuellement sur ce thème pose un certain nombre de questions, en particulier celle de la couverture des prêts par les collectivités territoriales, qui s'inquiètent des capacités financières des opérateurs du logement, y compris dans le contexte nouveau qui s'annonce. On nous demande de garantir les prêts. Un certain nombre de collectivités rechignent, alors même que nous avons besoin de logements. Comment la Caisse peut-elle assouplir quelque peu sa posture pour éviter que des organismes HLM ne se trouvent en difficulté pour construire des logements dits « publics » avec des collectivités qui, tenant aussi à des ratios de fiabilité financière, se demandent légitimement si elles doivent garantir des emprunts, comme la Caisse le demande ?

Enfin, sur l'outre-mer, où les besoins sont aussi tout à fait importants et les attentes extrêmement fortes – on l'a encore vu très récemment avec la situation en Guyane –, comment la Caisse des dépôts peut-elle accompagner davantage les projets d'aménagement et de développement, alors que l'État n'est peut-être pas en capacité d'intervenir de façon efficiente, compte tenu de la situation des finances publiques ?

**M. Yannick Botrel.** – Vous avez évoqué les filiales de la Caisse des dépôts. Il serait intéressant que nous puissions en connaître la composition et le champ d'activité.

Voilà une année environ, j'ai eu l'occasion de découvrir l'existence d'une société forestière.

Vous paraît-il important de conserver des entités diversifiées, peut-être de caractère subalterne eu égard à l'importance de la Caisse des dépôts, ou considérez-vous qu'il faille, en toute hypothèse, recentrer l'activité de la Caisse sur des sujets plus stratégiques ?

**M. Éric Lombard.** – Monsieur Botrel, j'aime les forêts, et je sais qu'il y en a de très belles dans les Côtes-d'Armor. Une société qui s'occupe de forêts ne peut être subalterne. Son activité est nécessairement importante. Le rôle que jouent les opérateurs privés dans ce domaine rend l'intervention des opérateurs publics d'autant plus nécessaire.

Je répète qu'il faudra opérer une revue des participations, pour vérifier si celles-ci s'inscrivent bien dans le mandat de la Caisse. Vous avez tout à fait raison sur ce point.

Monsieur Requier, si mes informations sont bonnes, le projet de fusion entre l'AFD et la Caisse des dépôts a abouti à ce que l'on appelle « une alliance ». C'est une façon moderne de travailler. Les mandats de l'AFD et de la Caisse se ressemblent, mais sont tout de même très différents, notamment du fait de leur territoire d'application, puisque la Caisse est

essentiellement centrée sur notre territoire national, quand l'Agence française du développement l'est sur le reste du monde.

On peut travailler sur des sujets communs, sur des coordinations, avec, par exemple, des fonds d'investissement internationaux. Je pense que les difficultés se résolvent très bien par un dialogue régulier et amical entre les deux institutions. Ce dialogue existe d'ores et déjà et, pour ce qui me concerne, j'entends bien le poursuivre si je suis nommé.

Monsieur Husson, vous m'avez interrogé sur l'association des élus à la gouvernance actuelle et future de la Caisse des dépôts. Votre question renvoie, d'ailleurs, à celle de Claude Raynal. Que signifie la « protection très spéciale du Parlement » ? Bien évidemment, je me sens très honoré d'être proposé à un poste placé sous la protection très spéciale du Parlement. Selon moi, la Caisse est vraiment un outil au service des territoires de la République et doit tout naturellement être en liaison très étroite avec les représentants des territoires, à savoir les sénateurs et les députés.

Cette relation est aujourd'hui établie au travers de la commission de surveillance, sur le fonctionnement de laquelle je n'ai pas d'avis, puisque, par définition, je n'y ai jamais participé. Traditionnellement, le directeur général de la Caisse faisait, chaque année, une présentation devant les commissions des finances des deux assemblées. Je suis très favorable à ce que nous renouions avec cette tradition, qui s'est malheureusement interrompue avec la disparition d'Henri Emmanuelli. Cela permettrait de poursuivre la discussion utile qui a commencé et de coopérer sur des domaines plus techniques. Il est extrêmement important que vous sachiez comment fonctionne la Caisse et que nous puissions recueillir votre avis. Je suis très ouvert sur ces questions.

La question de la rentabilité est très intéressante. Dans notre régime, et je ne le dis pas uniquement pour faire plaisir à Éric Bocquet, la question de la rentabilité du capital est trop souvent l'alpha et l'oméga de la gestion d'entreprise, alors que celle-ci est beaucoup plus complexe.

En outre, je ne suis pas loin de penser que ce que demandent les marchés financiers n'est pas forcément très raisonnable en termes de soutenabilité de la croissance. Toujours est-il que, si l'on veut que la Caisse des dépôts joue un rôle utile, il faut évidemment qu'elle soit rentable, parce que, comme vous savez, la Caisse n'a pas d'actionnaires. La seule façon pour elle d'avoir des fonds propres qui permettent de financer ses missions est bien qu'elle puisse mettre en réserve un bénéfice. *A contrario*, des pertes d'argent amenuiseraient sa capacité d'action future. Il faut donc qu'elle gagne de l'argent et qu'elle en conserve un peu après versement à l'État. Cependant, on ne peut lui assigner l'objectif de rentabilité des marchés financiers, puisque le rôle de la Caisse est principalement d'essayer de procurer des coûts de financement avantageux à des emprunteurs publics ou parapublics.

Quel taux de rentabilité attendu cela représente-t-il ? Je ne peux pas répondre à cette question et je ne suis pas sûr, d'ailleurs, qu'il faille y répondre. Je peux cependant vous donner la réponse que donne le conseil d'administration de Bpifrance à cette question : le taux de rentabilité de Bpifrance, qui paraît satisfaisant aux actionnaires, est très inférieur à celui des banques privées, parce que la mission n'est pas la même. Je suis tout à fait en phase avec cette conception.

Le logement social doit participer à l'effort d'économies. La Caisse des dépôts y apportera son concours. C'est une modernisation, et non une révolution, dans la façon de

gérer, et c'est un effort d'économies qui est partagé par tous. Cependant, le « modèle français » de logement social a beaucoup de vertus et me semble devoir être protégé. Il le sera.

Madame Lavarde m'a interrogé sur le plan d'investissements d'avenir et sur les programmes pour lesquels la Caisse est opérateur. Cette activité me paraît très féconde. Les fonds publics concernés n'étant pas issus de la Caisse des dépôts, ils la protègent et lui permettent d'investir. Leur gestion par la Caisse assure une bonne transmission vers le terrain et une bonne coordination avec les autres acteurs, comme Bpifrance et d'autres acteurs publics. Le grand nombre d'acteurs concernés est, de fait, source de complexité. Ce système semble bien fonctionner. Il est vrai que de nombreux employés de la Caisse y travaillent, mais cela fait justement partie du mandat de la Caisse des dépôts que d'être le tiers de confiance, y compris pour l'État, dans de tels programmes, en relation, notamment, avec le secteur économique.

Évidemment, Monsieur Canevet, les infrastructures sont l'un des grands domaines d'investissement de la Caisse. Alors que l'on connaissait des difficultés de financement dans ce domaine, la situation s'est aujourd'hui équilibrée. Les fonds d'investissement et les opérateurs privés qui interviennent sont désormais nombreux.

Pour ce qui concerne la coordination des projets, notamment autour du Grand Paris, je vais d'abord essayer de comprendre la situation, qui dépasse de très loin mes compétences actuelles. J'essaierai ensuite de répondre à votre question. C'est, à l'évidence, un sujet extrêmement complexe. Le Grand Paris est très porteur pour l'avenir du pays. Si la Caisse peut jouer un rôle dans la clarification, elle le fera volontiers.

Vous souhaitez que la Caisse assouplisse sa position pour soutenir le logement social et ses opérateurs. C'est évidemment le rôle de la Caisse que d'aider un opérateur en difficulté et de le faire atterrir en douceur, avec les élus de la région concernée. Les garanties des collectivités locales sur les prêts accordés en matière de logement social représentent 130 milliards d'euros. Il faut traiter ce sujet avec beaucoup de doigté.

Oui, évidemment, la Caisse a un rôle à jouer pour contribuer au développement des territoires d'outre-mer de notre pays.

J'ai déjà évoqué la société forestière. Je serais ravi d'en visiter les implantations !

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

### **Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**

La commission procède au vote sur la proposition de nomination aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

*MM. Thierry Carcenac et Marc Laménie, secrétaires, sont désignés en qualité de scrutateurs.*

*La réunion est close à 10 h 40.*



*A l'issue du vote de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la commission des finances du Sénat procède au dépouillement, simultanément à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en présence de M. Vincent Éblé, président, et MM. Thierry Carcenac et Marc Laménie, secrétaires, en leur qualité de scrutateurs.*

*Le résultat du vote, qui sera agrégé à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale, est le suivant :*

*Nombre de votants : 25 ; Blancs : 4 ; Pour : 20 ; Contre : 1.*

*- Présidence de M. Vincent Éblé, président -*

*La réunion est ouverte à 14 h 50.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Examen de l'amendement I-645 rect. du Gouvernement à l'article 28**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement n° [I-645 rect.](#) du Gouvernement à l'article d'équilibre vise à prendre en compte, par coordination, les effets de la première loi de finances rectificative pour 2017, ainsi que les amendements adoptés du Sénat au cours de la discussion.

Le Gouvernement a notamment dû opérer une correction de dernière minute afin de tirer les conséquences d'un amendement, adopté à l'initiative de Philippe Dallier, qui relève le taux de TVA applicable au secteur du logement social à 10 %, contre 5,5 % actuellement. Nous nous étions étonnés de voir que le Gouvernement avait, dans un premier temps, estimé le produit de TVA supplémentaire à seulement 400 millions d'euros, ce qui était très en-deçà des estimations de la commission des finances. À notre demande, le Gouvernement a donc revu son estimation à la hausse, d'abord à 550 millions d'euros, puis à 700 millions d'euros, ce qui me semble constituer un chiffre honnête au vu des documents dont nous avons eu communication.

**M. Philippe Dallier.** – Le Gouvernement semble en effet avoir eu des difficultés internes à chiffrer la majoration induite par le relèvement du taux de TVA que j'ai proposée pour le secteur du logement social. Le fait que le Gouvernement ait finalement retenu l'hypothèse de 700 millions d'euros me semble plutôt encourageant. C'est autant d'argent en moins qui sera à trouver sur les 1,5 milliard d'euros d'économies qui étaient demandés, en épargne nette, aux bailleurs sociaux.

Cela ouvre la voie à un compromis. Il ne nous reste désormais, si je puis dire, « que » 800 millions d'euros d'économies à trouver lors de l'examen de la mission « Cohésion des territoires ». Reste à trouver la manière de répartir ces 800 millions d'euros manquants.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je ne vois donc pas de raison de ne pas émettre un avis favorable à cet amendement rectifié.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 645 rect.*

*La réunion est close à 14 h 55.*

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 05.*

### **Projet de décret d'avance – Communication et adoption de l'avis de la commission**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous sommes réunis pour examiner un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 853 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 843 millions d'euros 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 le décret au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification du projet de décret, qui est intervenue mardi dernier.

Le recours au décret d'avance constitue une exception au principe de l'autorisation parlementaire des crédits. La LOLF 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 critères purement mathématiques sont respectés.

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 crédits ouverts par le présent projet de décret d'avance doivent aussi être analysés en tenant compte du projet de loi de finances rectificative. Le présent projet de décret d'avance s'inscrit en effet au sein du schéma de fin de gestion pour 2017, 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.

L'ampleur du schéma de fin de gestion pour 2017, qui s'établit à 3,9 milliards d'euros, est notable au regard de la tendance de long terme : en principe, et en dehors des pics de 2015 et 2016, les redéploiements de fin d'année s'élèvent plutôt à 2 milliards d'euros.

Les ouvertures de crédits prévues par le décret d'avance se répartissent en quatre grands ensembles : les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale et de trois autres ministères, à hauteur d'environ 500 millions d'euros ; les opérations extérieures et intérieures du ministère des armées, pour 240 millions d'euros – malheureusement, la sous-budgétisation de ces opérations est récurrente – l'hébergement d'urgence, à hauteur de

65 millions d'euros ; enfin, les dépenses de sécurité civile et de contentieux du ministère de l'intérieur, pour environ 25 millions d'euros.

Sur tous ces postes, il est évident que les crédits doivent être ouverts rapidement : l'État doit payer ses fonctionnaires, assurer la continuité des opérations dans lesquelles l'armée est engagée. En revanche, en dehors des dépenses liées au cyclone Irma, on peut être beaucoup plus réservé sur l'imprévisibilité des besoins : tous ces postes de dépenses ont déjà fait l'objet d'ouvertures par décret d'avance en fin de gestion les années passées. Nos rapporteurs spéciaux dénoncent tous les ans les sous-budgétisations récurrentes des opérations intérieures et extérieures et de l'hébergement d'urgence. Il est donc difficile de considérer que les besoins sont imprévisibles !

Cependant, le Gouvernement ne peut pas être tenu responsable des biais de construction du dernier projet de loi de finances et le projet de loi de finances pour 2018 paraît plus sincère que la budgétisation initiale pour 2017. En particulier, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une augmentation de la provision inscrite au titre du financement du surcoût des opérations extérieures de la Défense à hauteur de 200 millions d'euros. Cela permettra de faire un premier pas, encore insuffisant, vers une plus grande sincérité budgétaire.

J'évoquerai rapidement les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures. Comme d'habitude, la plus grande partie des annulations porte sur des crédits mis en réserve, ce qui ne nous permet pas d'identifier les dispositifs touchés par les redéploiements. Les annulations portent sur vingt-cinq missions du budget général. Les missions « Défense », « Égalité des territoires et logement » et « Outre-mer » ne font pas l'objet d'annulations de crédits.

En autorisations d'engagement, plus de 10 % des annulations portent sur le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Crédits non répartis ». D'après le Gouvernement, ces annulations sont rendues possibles par une sous-consommation marquée de la provision spécifique du programme pour les éventuelles prises à bail des administrations centrales et déconcentrées. Cela confirme le caractère surévalué de la dotation du programme en autorisations d'engagement.

En crédits de paiement, les missions « Travail et emploi », « Justice » et « Recherche et enseignement supérieur » portent les annulations les plus importantes en crédits de paiement, à hauteur respectivement de 212 millions d'euros, 78 millions d'euros et 60 millions d'euros. Les annulations de crédits sur la mission « Travail et emploi » portent principalement sur l'enveloppe de crédits alloués à la prime à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises, qui présenterait une sous-consommation par rapport aux dépenses anticipées au mois de juillet. Sur la mission « Justice », les annulations toucheraient surtout l'administration pénitentiaire et la justice judiciaire, en particulier les dépenses informatiques du ministère et les crédits liés à l'immobilier judiciaire. Cette forte mise à contribution du ministère de la justice n'est pas cohérente avec l'engagement pris par le Président de la République de faire de la justice un budget prioritaire pour le quinquennat. Enfin, l'annulation de 48 millions d'euros sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » traduit une consommation décevante des crédits alloués à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Pourtant, au moment de déposer un dossier, les élus locaux se voient souvent répondre qu'il n'y a plus d'argent au titre de la DSIL. D'après les réponses du Gouvernement, fin octobre, la consommation des crédits de paiement sur cette enveloppe s'élevait à

96,5 millions d'euros, soit seulement 30 % de l'enveloppe de 322 millions d'euros prévue en loi de finances initiale pour 2017.

Le projet d'avis qui vous est soumis, et qui vous a été distribué, reprend l'ensemble des points que je vous ai présentés. Finalement, je vous propose de rendre un avis favorable sur ce projet de décret d'avance, avec quelques réserves sur le caractère réellement imprévisible des dépenses ainsi que sur les annulations de crédits de la mission « Justice ».

**M. Claude Raynal.** – Chacun est très attentif aux crédits supprimés. Or les annulations proposées dans ce décret concernent surtout des crédits déjà gelés. L'effort demandé ne semble donc pas extraordinaire. Le groupe socialiste et républicain s'abstiendra.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ce décret n'est en effet pas comparable avec d'autres que notre commission a pu rejeter, comme ce décret qui amputait gravement le budget des opérateurs du ministère de la recherche. Les annulations proposées semblent supportables par les administrations.

*La commission adopte l'avis présenté par le rapporteur général 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<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;

Vu le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 21 novembre 2017, portant ouverture et annulation de 852 837 221 euros en autorisations d'engagement et 842 605 218 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du ministre de l'action et des comptes publics 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 financer les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale et de trois autres ministères, les opérations extérieures et intérieures du ministère des armées, l'hébergement d'urgence et les dépenses de sécurité civile et de contentieux du ministère de l'intérieur ;*

*2. Note 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 et qu'elles représentent 0,56 % des autorisations d'engagement et 0,61 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ; qu'elles n'excèdent donc 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 ;*

*3. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée 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, de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence ainsi qu'aux dépenses les plus urgentes résultant de l'épisode cyclonique Irma et les dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur ;*

*4. Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée sont donc réunies ;*

*Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :*

*5. 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 plus de 3 milliards d'euros en crédits de paiement pour assurer la fin de gestion de l'exercice 2017, dont 1,3 milliard d'euros au titre de divers dispositifs de solidarité comme la prime d'activité (840 millions d'euros) ou l'allocation adulte handicapé (369 millions d'euros) et 1 milliard d'euros au titre des refus d'apurements communautaires ;*

*6. Observe que le schéma de fin de gestion prévu par le Gouvernement dans le projet de loi de finances rectificative et le présent projet de décret atteint 3,9 milliards d'euros en crédits de paiement, soit un montant inférieur aux pics constatés en 2015 et 2016 mais qui reste important au regard de la tendance de longue durée qui voyait les ajustements de crédits nécessaires pour piloter la fin de l'exercice budgétaire s'établir à environ 2 milliards d'euros ;*

*7. Note qu'au total, les crédits ouverts par décret d'avance en 2017 s'élèveront à 3,66 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,88 milliards d'euros en crédits de paiement, soit un montant inégalé en crédits de paiement depuis 2006 et plus de deux fois supérieur à la moyenne des années 2006 à 2014 ;*

*8. Estime que l'ampleur des réallocations de crédits s'explique pour une large partie par les biais de construction de la loi de finances initiale pour 2017, qu'avait relevés la commission des finances du Sénat lors de ses travaux relatifs au projet de loi de finances et qui ont été confirmés par la Cour des comptes à l'occasion de l'audit des finances publiques réalisé à la demande du Premier ministre ;*

*9. Observe à ce titre qu'à l'exception de la sécurité civile, qui nécessite l'ouverture d'environ 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour faire face aux dépenses les plus urgentes résultant de l'épisode cyclonique Irma, les ouvertures de crédits motivant le présent projet de décret d'avance sont similaires aux dépenses financées par le décret d'avance n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et note que les opérations extérieures et intérieures du ministère de la défense, les dépenses de personnel de l'État, en particulier du ministère de l'éducation nationale, ainsi que les dépenses liées à l'hébergement d'urgence, 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 fragilise la crédibilité de la budgétisation initiale ;*

10. Constate en particulier que le décret d'avance constitue désormais un instrument récurrent d'ajustement des crédits destinés aux opérations extérieures et intérieures, dont le besoin de financement en incluant le présent projet de décret d'avance s'élève à 956 millions d'euros en 2017, soit un besoin de financement annuel total d'environ 1,5 milliard d'euros, trois fois supérieur à l'enveloppe de 491 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 » ;

11. Relève toutefois que le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une augmentation de la provision inscrite au titre du financement du surcoût des opérations extérieures à hauteur de 200 millions d'euros, qui permettra de faire un premier pas, encore insuffisant, vers une plus grande sincérité budgétaire ;

12. Observe que, comme l'an dernier, près de 700 millions d'euros sont ouverts pour financer la masse salariale de l'État et portent principalement sur les personnels du ministère de l'éducation nationale ; que les hypothèses de budgétisation relatives à la masse salariale se sont une fois de plus révélées insuffisantes, en particulier concernant l'exécution 2016, supérieure de 143 millions d'euros au niveau retenu dans le cadre de la loi de finances 2017, le coût des mesures de transformation de contrats aidés en emplois d'accompagnants aux élèves en situation de handicap (AESH) qui dépasse de 183 millions d'euros l'enveloppe allouée en loi de finances initiale pour 2017 et le « glissement vieillesse technicité » (GVT) qui occasionne un surcoût de 94 millions d'euros ;

13. Note que l'exécution 2017 des dépenses d'hébergement d'urgence devrait connaître un dépassement de 336 millions d'euros en autorisations d'engagement et 318 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à la prévision initiale et qu'avec 1,95 milliard d'euros, la dotation prévue pour 2018 est déjà inférieure de plus de 100 millions d'euros à celle de l'année en cours ;

14. Estime qu'en l'espèce, l'absence d'imprévisibilité de la majeure partie des dépenses au regard de leur sur-exécution chronique ne saurait constituer par elle-même un motif de refus d'ouverture des crédits par voie de décret d'avance en raison du changement de Gouvernement intervenu entre l'adoption de la loi de finances initiale pour 2017 et la transmission du présent projet de décret d'avance ;

15. Souligne cependant une nouvelle fois que le recours à la voie réglementaire pour ouvrir des crédits doit demeurer, comme le prévoit la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, une exception ; que le caractère urgent des ouvertures ne préjuge pas de leur imprévisibilité et que le décret d'avance ne saurait se substituer à une budgétisation initiale sincère ;

Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :

16. 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 ;

17. Observe que plus de 10 % des annulations en autorisations d'engagement portent sur le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Crédits non répartis », ces annulations étant rendues possibles par une sous-consommation marquée de la provision spécifique du programme pour les éventuelles prises à bail des

*administrations centrales et déconcentrées, confirmant le caractère surévalué de la dotation du programme en autorisations d'engagement ;*

*18. Constate que les missions « Défense », « Égalité des territoires et logement » et « Outre-mer » ne font pas l'objet d'annulations de crédits ;*

*19. Note que les missions « Travail et emploi », « Justice » et « Recherche et enseignement supérieur » portent les annulations les plus importantes en crédits de paiement, à hauteur respectivement de 212 millions d'euros, 78 millions d'euros et 60 millions d'euros ;*

*20. Relève que les annulations de crédits sur la mission « Travail et emploi » portent sur l'enveloppe de crédits alloués à la prime à l'embauche pour les petites et moyennes entreprises, qui présenterait une sous-consommation par rapport aux dépenses anticipées au mois de juillet ;*

*21. Observe que les annulations sur la mission « Justice » portent principalement sur l'administration pénitentiaire et la justice judiciaire ; qu'outre des crédits mis en réserve, elles touchent les dépenses informatiques du ministère et les crédits liés à l'immobilier judiciaire ;*

*22. Estime que la forte mise à contribution du ministère de la justice n'est pas cohérente avec l'engagement pris par le Président de la République de faire de la justice un budget prioritaire pour le quinquennat et s'interroge sur la capacité réelle du ministère de la justice à réaliser rapidement ses projets de modernisation, notamment informatiques ;*

*23. Note que les annulations prévues sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » portent principalement sur des crédits mis en réserve destinés à financer les dépenses immobilières des universités et sur le Fonds de compétitivité des entreprises ainsi que sur la dotation à Bpifrance au titre de la distribution des aides à l'innovation ;*

*24. Observe en outre que le financement des dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur, qui devraient être près de trois fois supérieures à la dotation prévue en loi de finances initiale, repose en grande partie sur des redéploiements de crédits internes au programme, notamment depuis le Fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation ;*

*25. Relève que l'annulation de 48 millions d'euros sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » traduit une consommation décevante des crédits alloués à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) dans la mesure où fin octobre, la consommation des crédits de paiement sur cette enveloppe s'élevait à 96,5 millions d'euros, soit seulement 30 % de l'enveloppe de 322 millions d'euros prévue en loi de finances initiale pour 2017 ;*

*26. Émet, sous les réserves formulées précédemment, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.*

*La réunion est close à 16 h 20.*

**Mercredi 29 novembre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 bis) – Examen des amendements de séance**

**Article 58**

| ÉTAT B  |             |                       |
|---|-------------|-----------------------|
| Auteur  | N°          | Avis de la commission |
| Mme Sylvie ROBERT   | II-80 rect. | Défavorable           |
| Mme GATEL   | II-99 rect. | Demande de Retrait    |
| <b>Article 58</b><br>Automatisation du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) |             |                       |

**Article 59**

**M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte d'affectation spéciale « Avances aux collectivités territoriales ».** – Je demande le retrait de l'amendement **II-90 rect.**

**M. Marc Laménié.** – Cette commission d'élus, qui inclut des parlementaires, n'est-elle pas censée jouer un rôle ? Pourquoi demander le retrait ? Les commissions départementales n'ont-elles pas leur légitimité ?

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – La DSIL est une dotation répartie par le préfet de région, et les priorités qu'elle finance sont fixées par la loi. Pourquoi les commissions départementales interviendraient-elles ?

| Article 59<br>Dotation de soutien à l'investissement local |                     |                       |
|--|---------------------|-----------------------|
| Auteur   | N°                  | Avis de la commission |
| M. MAUREY  | II-114<br>rect.     | Demande de Retrait    |
| M. Loïc HERVÉ  | II-9 rect.          | Avis du gouvernement  |
| Mme BRUGUIÈRE  | II-65               | Avis du gouvernement  |
| Mme Maryse<br>CARRÈRE                                      | II-120<br>rect. bis | Avis du gouvernement  |
| M. CAPUS   | II-98 rect.<br>bis  | Défavorable           |
| M. Loïc HERVÉ  | II-84               | Demande de Retrait    |



|               |                    |                           |
|---------------|--------------------|---------------------------|
| M. Alain MARC | II-101<br>rect.    | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. MARIE      | II-61 rect.<br>bis | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. MARIE      | II-60 rect.<br>bis | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. CAPUS      | II-97 rect.<br>bis | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. LEROUX     | II-74 rect.<br>ter | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. RAPIN      | II-90 rect.        | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. GABOUTY    | II-127<br>rect.    | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. CAPUS      | II-96 rect.<br>bis | <b>Demande de Retrait</b> |

| <b>Article 59 bis (nouveau)</b>   |                     |                              |
|---|---------------------|------------------------------|
| Modalités d'examen par la commission ad hoc des demandes de subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) |                     |                              |
| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b>           | <b>Avis de la commission</b> |
| M. Loïc HERVÉ   | II-85               | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. COLLOMBAT  | II-105<br>rect.     | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. MAGNER   | II-51 rect.         | <b>Défavorable</b>           |
| M. BONNE  | II-23 rect.<br>ter  | <b>Défavorable</b>           |
| M. MARIE  | II-63 rect.<br>bis  | <b>Défavorable</b>           |
| M. Alain MARC   | II-213              | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. CAPUS  | II-107<br>rect. ter | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. Alain MARC   | II-102<br>rect. bis | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. REQUIER  | II-130<br>rect. bis | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. MARIE  | II-62 rect.<br>bis  | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. REQUIER  | II-123<br>rect. bis | <b>Demande de Retrait</b>    |

|               |                     |                           |
|---------------|---------------------|---------------------------|
| M. BAZIN      | II-94 rect.<br>ter  | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. SAVOLDELLI | II-104<br>rect.     | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. REQUIER    | II-119<br>rect. bis | <b>Demande de Retrait</b> |

*Article additionnel après l'article 59 bis*

| <b>Article additionnel après l'article 59 bis</b> |             |                              |
|---|-------------|------------------------------|
| <b>Auteur</b>                                     | <b>N°</b>   | <b>Avis de la commission</b> |
| M. GRAND  | II-12 rect. | <b>Défavorable</b>           |
| M. GRAND  | II-13 rect. | <b>Défavorable</b>           |

*Article 60*

| <b>Article 60</b><br>Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) |                     |                              |
|---|---------------------|------------------------------|
| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b>           | <b>Avis de la commission</b> |
| M. LEROUX   | II-24 rect.<br>ter  | <b>Défavorable</b>           |
| M. CAPUS  | II-118<br>rect. bis | <b>Défavorable</b>           |
| M. GABOUTY  | II-125<br>rect.     | <b>Défavorable</b>           |
| M. LEROUX   | II-27 rect.<br>ter  | <b>Favorable</b>             |
| Mme GATEL   | II-71 rect.         | <b>Favorable</b>             |
| M. GABOUTY  | II-126<br>rect.     | <b>Favorable</b>             |
| M. Loïc HERVÉ   | II-86               | <b>Favorable si rectifié</b> |
| M. LEROUX   | II-25 rect.<br>ter  | <b>Défavorable</b>           |
| M. LEROUX   | II-26 rect.<br>ter  | <b>Défavorable</b>           |
| Mme GATEL   | II-70 rect.         | <b>Défavorable</b>           |
| Mme SCHILLINGER   | II-111              | <b>Défavorable</b>           |
| M. LEROUX   | II-28 rect.<br>ter  | <b>Défavorable</b>           |
| Mme GATEL   | II-72 rect.         | <b>Défavorable</b>           |

|                    |                  |                    |
|--------------------|------------------|--------------------|
| M. VIAL            | II-34            | <b>Défavorable</b> |
| M. PATIENT         | II-108           | <b>Défavorable</b> |
| M. PATIENT         | II-109           | <b>Défavorable</b> |
| M. ROGER           | II-49            | <b>Défavorable</b> |
| M. Loïc HERVÉ      | II-8 rect.       | <b>Défavorable</b> |
| M. VIAL            | II-32            | <b>Défavorable</b> |
| Mme BRUGUIÈRE      | II-66            | <b>Défavorable</b> |
| Mme Maryse CARRÈRE | II-121 rect. bis | <b>Défavorable</b> |
| M. Loïc HERVÉ      | II-87            | <b>Favorable</b>   |
| Mme BRUGUIÈRE      | II-67 rect.      | <b>Défavorable</b> |
| M. Loïc HERVÉ      | II-31 rect. bis  | <b>Défavorable</b> |
| M. VIAL            | II-33 rect.      | <b>Défavorable</b> |
| Mme BRUGUIÈRE      | II-68 rect.      | <b>Défavorable</b> |
| Mme Maryse CARRÈRE | II-122 rect. bis | <b>Défavorable</b> |

**Article additionnel après l'article 60**

| <b>Article additionnel après l'article 60</b> |                 |                              |
|---|-----------------|------------------------------|
| <b>Auteur</b>                                 | <b>N°</b>       | <b>Avis de la commission</b> |
| M. BAZIN                                      | II-95 rect. bis | <b>Avis du gouvernement</b>  |
| M. SAVOLDELLI                                 | II-106          | <b>Avis du gouvernement</b>  |
| M. RAPIN                                      | II-100          | <b>Favorable</b>             |

**Article 61**

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Les amendements **II-88** et **II-89** traitent du coefficient logarithmique qui pondère le calcul des potentiels financiers agrégés, lesquels déterminent les contributions au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le rapporteur spécial rural est enclin à la sagesse, le rapporteur spécial urbain est plutôt défavorable.

**M. Philippe Adnot.** – Le coefficient va de 1 à 2 : à richesse égale, la commune qui compte une population importante verra sa richesse divisée par deux et sera donc considérée comme pauvre. Et c'est ainsi que les grandes agglomérations urbaines sont financées par les petites communes rurales ! D'accord pour retirer l'amendement **II-88**, mais pas le **II-89** car je voudrais en connaître les conséquences : on ne peut plus se borner à prétendre qu'une population plus importante signifie 100 % de charges en plus !

**M. Charles Guené, rapporteur spécial.** – Mon avis de sagesse vaut pour cet amendement de repli ; je ne peux y être totalement favorable, car il touche au seul critère de charges intervenant pour le calcul des prélèvements FPIC. Tant que l'on n'aura pas défini un autre indicateur de charges, ne supprimons pas celui-ci. Mais je conviens qu'il faut travailler sur cet aspect ! Il s'agit d'un amendement d'appel, incontestablement.

**M. Philippe Dallier.** – Nous ne disposons d'aucune simulation ! On l'a bien vu au Congrès des maires, les communes vivent dans l'espoir que leur DGF sera maintenue. Elles auront des déconvenues, cette fois encore, car chaque année, à coup de rustines et de petites brèches, on fait varier les montants ! J'appelle à un moratoire sur ces modifications, et à une réforme d'ensemble de la fiscalité locale. Cessons de bidouiller à l'aveugle !

**M. Yvon Collin.** – Bravo.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte d'affectation spéciale « Avances aux collectivités territoriales ».** – Mon avis sera défavorable. Je suis pour ma part hostile à des modifications sans simulation. Il ne faut pas traficoter avec le FPIC. Le sujet mérite un débat de séance.

**M. Patrice Joly.** – On peut avancer des arguments contraires tout aussi vigoureusement, je songe aux économies d'échelle des grosses structures. L'amendement est parfaitement légitime.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial.** – Nous en débattons en séance !

**M. Jean-Marc Gabouty.** – En attendant la réforme, les bénéficiaires préfèrent la stabilité, ceux qui sont pénalisés préfèrent un changement. La commune où j'avais jadis des fonctions, étant riche, se finançait grâce au FPIC aux dépens des communes alentour, qui étaient pauvres.

**M. Vincent Éblé, président.** – Notre vote conduit la commission à émettre un avis favorable à cet amendement.

| <b>Article 61</b>   |             |                              |
|---|-------------|------------------------------|
| Modification des règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale |             |                              |
| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b>   | <b>Avis de la commission</b> |
| M. Loïc HERVÉ   | II-16 rect. | <b>Défavorable</b>           |
| M. VIAL   | II-35       | <b>Défavorable</b>           |
| M. VIAL   | II-42       | <b>Défavorable</b>           |
| M. Loïc HERVÉ   | II-22 rect. | <b>Défavorable</b>           |
| M. VIAL   | II-43       | <b>Défavorable</b>           |
| M. ADNOT  | II-88       | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. ADNOT  | II-89       | <b>Favorable</b>             |
| M. FÉRAUD   | II-117      | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. Loïc HERVÉ   | II-20 rect. | <b>Défavorable</b>           |

|               |                    |                           |
|---------------|--------------------|---------------------------|
| M. VIAL       | II-39              | <b>Défavorable</b>        |
| M. Loïc HERVÉ | II-17 rect.        | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. VIAL       | II-36              | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. Loïc HERVÉ | II-18 rect.        | <b>Défavorable</b>        |
| M. VIAL       | II-37              | <b>Défavorable</b>        |
| M. Loïc HERVÉ | II-19 rect.        | <b>Défavorable</b>        |
| M. VIAL       | II-38              | <b>Défavorable</b>        |
| M. Loïc HERVÉ | II-21 rect.        | <b>Défavorable</b>        |
| M. VIAL       | II-41              | <b>Défavorable</b>        |
| Mme LOISIER   | II-149<br>rect.    | <b>Défavorable</b>        |
| Mme LOISIER   | II-112<br>rect.    | <b>Défavorable</b>        |
| M. VIAL       | II-44              | <b>Défavorable</b>        |
| M. LEROUX     | II-75 rect.<br>ter | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. GABOUTY    | II-131<br>rect.    | <b>Demande de Retrait</b> |
| M. ROGER      | II-47              | <b>sagesse</b>            |
| M. FÉRAUD     | II-116             | <b>sagesse</b>            |

**Article additionnel après l'article 61**

| <b>Article additionnel après l'article 61</b> |             |                              |
|---|-------------|------------------------------|
| <b>Auteur</b>                                 | <b>N°</b>   | <b>Avis de la commission</b> |
| M. Loïc HERVÉ                                 | II-83       | <b>Demande de Retrait</b>    |
| M. ROGER                                      | II-48 rect. | <b>Avis du gouvernement</b>  |

**Article 61 bis (nouveau)**

| <b>Article 61 bis (nouveau)</b><br>Élargissement du bénéfice de la dotation politique de la ville |                    |                              |
|---|--------------------|------------------------------|
| <b>Auteur</b>   | <b>N°</b>          | <b>Avis de la commission</b> |
| M. MARIE  | II-64 rect.<br>ter | <b>Défavorable</b>           |

**Article 62 bis (nouveau)**

| <b>Article 62 bis (nouveau)</b><br>Définition unilatérale de l'attribution de compensation des établissements publics de coopération intercommunale issus de fusion ou ayant changé de périmètre |                  |                              |
|--|------------------|------------------------------|
| <b>Auteur</b>  | <b>N°</b>        | <b>Avis de la commission</b> |
| M. LEROUX  | II-29 rect. ter  | <b>Avis du gouvernement</b>  |
| Mme GATEL  | II-73 rect. bis  | <b>Avis du gouvernement</b>  |
| M. GABOUTY   | II-132 rect. bis | <b>Avis du gouvernement</b>  |

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous recevons à l'instant deux amendements du Gouvernement.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous recevons à l'instant deux amendements du Gouvernement.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte d'affectation spéciale « Avances aux collectivités territoriales ».** – L'amendement **II-260** adapte le plafonnement prévu à l'article 61 sur les contributions au FSRIF : à la création de la Métropole du Grand Paris (MGP), un système de financement complexe a été instauré...

Le second amendement du Gouvernement, **II-259**, à l'article 60, est une coordination après le choix, à l'Assemblée nationale, de financer la totalité de la hausse de la péréquation par l'écêtement de la dotation forfaitaire.

**M. Rémi Féraud.** – Quelles sont les intentions exactes du Gouvernement ? Il y a des conséquences financières pour les communes. J'ai présenté un amendement pour majorer le FSRIF, qui augmente aussi la contribution de la Ville de Paris du reste. Encore faut-il connaître l'ampleur des montants en jeu. Ce n'est pas le cas ici.

**Mme Christine Lavarde.** – À la commission des finances de la Métropole du Grand Paris, cette question n'a même pas été abordée. Sans disposition législative, le déficit de son budget dépassera 100 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Un mécanisme a déjà été voté au Sénat à l'article qui portait sur la CVAE. Nous ne connaissons pas les tenants et aboutissants de ces propositions : difficile de se prononcer !

**M. Vincent Delahaye.** – Nous n'avons aucune simulation ! Beaucoup de communes d'Île-de-France – petits riches ou gros riches – contribuent au fonds de solidarité régional. Le plafonnement avantage les gros. Quelques communes dont le prélèvement augmenterait sont citées, Marnes-la-Coquette ou Courbevoie, mais les autres ? Je ne peux être favorable à un tel amendement.

**Mme Nathalie Goulet.** – Il arrive très tard. Pourquoi n'a-t-il pas été présenté plus tôt, à l'Assemblée nationale ? La méthode est suspecte.

**M. Philippe Dallier.** – La lecture de l’objet du deuxième amendement m’incite à conclure à de bonnes intentions : la mesure neutralise les effets induits, c’est intéressant.

**M. Roger Karoutchi.** – Pourquoi aujourd’hui, pourquoi au Sénat ? Est-ce un prélude aux annonces que fera le Président de la République dans dix jours au sujet de la région Île-de-France et du Grand Paris ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Le premier amendement est une réponse à un amendement adopté à l’Assemblée nationale : il est normal et dans la logique de la navette qu’il soit présenté aujourd’hui au Sénat. Reste à expertiser la mesure, nous avançons à tâtons, faute de temps.

**M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte d’affectation spéciale « Avances aux collectivités territoriales ».** – Un mot encore de l’amendement **II-260** : je me réjouis de cette coordination tardive mais bienvenue et légitime. Nous manquons cependant d’éléments d’appréciation.

**Mme Christine Lavarde.** – À l’étude, l’amendement **II-260** paraît pertinent : lorsque la direction générale du contrôle financier compare les comptes des villes de la même strate, elle retire les comptes des villes de la Métropole du Grand Paris, pour retirer les sommes qui entrent et ressortent immédiatement des recettes de fonctionnement - tout de même 50 millions d’euros dans ma ville. Une commune de mon territoire a payé l’an dernier 1,4 million d’euros supplémentaires au FSRIF, en raison de la comptabilisation de ces sommes virtuelles ! Il y a là une question d’équité entre les villes de la MGP et les autres.

**M. Jean-François Rapin.** – Nous avons dénoncé samedi l’utilisation des crédits de la péréquation horizontale, au sein de l’enveloppe normée, au profit de la péréquation verticale. Nous avons été entendus, me semble-t-il : l’amendement impute les sommes sur la DGF – cela pose problème tout de même – et non plus sur la péréquation horizontale. C’est bien une réponse à notre message de samedi.

**M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte d’affectation spéciale « Avances aux collectivités territoriales ».** – L’amendement **II-259** est lié quant à lui à la promesse faite par le ministre Gérald Darmanin à l’Assemblée nationale. C’est bien. On ne touche plus à la DC RTP des communes et des EPCI, c’est ce que nous avons demandé.

Le **II-260** me semble de bon aloi, quand il impose un plafond de 11 % des dépenses réelles de fonctionnement. Il est bon d’écarter des calculs les éléments qui n’ont pas lieu d’entrer dans les comparaisons entre collectivités. Je n’y vois pas malice... Aux Parisiens de nous dire s’ils ont une autre interprétation.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Compte tenu du délai d’examen, je préfère un avis de sagesse, plutôt positive, certes.

*La commission décide de s’en remettre à la sagesse du Sénat sur les amendements **II-259** et **II-260**.*

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

**Projet de loi de finances pour 2018 – Missions « Enseignement scolaire », « Sport, jeunesse et vie associative » (et l'article 65), « Pouvoirs publics », « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative », « Santé », « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et les articles 63 et 64), « Défense » (et les articles 52 septies et octies) – Examen des amendements de séance**

*« Enseignement scolaire »*

**M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ».** – L'amendement **II-150** présenté au nom de la commission de la culture, est motivé par l'idée que les manuels scolaires devaient être pris en charge par l'État et les départements, mais que le premier s'est retiré : il tend à rétablir des crédits aux départements pour l'acquisition de manuels. Avis favorable !

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'amendement **II-150**.*

*« Solidarité, insertion et égalité des chances »*

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».** – Les amendements **II-92** de Philippe Mouiller et **II-172** rectifié *bis* de Michelle Meunier et plusieurs de ses collègues, d'abonder les crédits de l'action 15 relative au financement du parcours de sortie de la prostitution ou la traite des êtres humains à fins d'exploitation sexuelle. Je propose une abstention.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Et moi, un avis favorable, car les crédits étaient en recul cette année, l'amendement se borne à les rétablir.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des amendements **II-92** et **II-172** rectifié *bis*.*

*« Médias, livre et industries culturelles »*

**M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».** – Dans l'amendement aux crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » que j'ai soumis à la commission, j'avais choisi d'augmenter la dotation de France Médias Monde par un prélèvement sur France Télévisions. Or Radio France voit ses crédits diminuer certes en investissement, mais guère en fonctionnement. Je souhaite donc rectifier mon amendement **II-197** pour répartir entre les deux groupes le prélèvement prévu.

*La commission adopte l'amendement **II-197** rectifié.*

*La réunion est close à 10 heures.*



**Vendredi 1<sup>er</sup> décembre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président –

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

**Projet de loi de finances pour 2018 – Missions « Écologie, développement et mobilité durables » (et article 54) et le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » – Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 14 h 45.*



**COMMISSION DES LOIS****Mardi 28 novembre 2017****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 10.***Projet de loi de finances pour 2018 – Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice**

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin, pour une séance un peu exceptionnelle, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. À l'occasion de l'examen du budget de son ministère par le Sénat, nous échangerons avec elle sur la politique qu'elle conduit dans les domaines relevant de sa responsabilité.

Nous allons tout d'abord écouter Mme Belloubet pendant un quart d'heure environ. Les rapporteurs pour avis poseront ensuite des questions aussi concises que possible, puis tous les membres de la commission qui le souhaitent.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Je suis heureuse de vous présenter les crédits de la mission « Justice » dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2018.

Pendant la campagne présidentielle, le futur Président de la République avait affirmé ses ambitions pour la justice. Et la première annonce du discours de politique générale du Premier ministre a porté précisément sur l'élaboration d'une loi de programmation pour la justice. Le Gouvernement accorde donc une priorité forte à la justice, qui se traduit également concrètement dans le présent budget.

Le budget du ministère augmentera de 3,9 % en 2018 à périmètre constant. Une telle progression n'a été égalée en 2016 et dépassée en 2017 que grâce aux moyens exceptionnels accordés par les plans de lutte contre le terrorisme. Elle est très supérieure à la moyenne de la progression annuelle constatée depuis 2012, qui s'établit à 2,6 %.

En 2018, 1 000 emplois seront créés. Là encore, c'est un niveau supérieur aux créations d'emplois des années 2012 à 2017, exception faite des créations d'emplois exceptionnelles des plans de lutte antiterroriste – 600 emplois en 2015, 973 en 2016 et 697 en 2017.

Le budget 2018 prévoit également une progression des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de 4,9 %. C'est beaucoup plus que le taux de progression annuelle sur le précédent quinquennat, qui n'avait atteint que 2,2 % en moyenne.

Un effort significatif est donc réalisé en faveur de la justice. Toutefois, chacun le sait, les augmentations budgétaires ne seront efficaces que si nous transformons la justice en profondeur.

C'est l'enjeu des cinq chantiers de la justice que j'ai lancés en octobre sur la transformation numérique, l'amélioration et la simplification de la procédure pénale,

l'amélioration et la simplification de la procédure civile, l'adaptation de l'organisation judiciaire et le sens et l'efficacité de la peine.

Les conclusions de ces chantiers seront remises le 15 janvier prochain et se traduiront dans la loi de programmation de la justice qui sera présentée au printemps 2018.

D'ores et déjà, le budget pour 2018 s'inscrit dans cette perspective et traduit trois objectifs clairs : l'amélioration du fonctionnement quotidien de la justice, le renforcement de l'efficacité des peines et l'attention particulière portée aux plus démunis.

Premier objectif : ce budget entend contribuer à l'amélioration du fonctionnement quotidien de la justice. À cette fin, 148 emplois vont être créés en 2018, dont 100 emplois de magistrats pour renforcer nos juridictions et 48 emplois de juristes assistants pour poursuivre la constitution d'équipes autour du magistrat.

Par ailleurs, grâce aux réformes engagées dans la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et à la dématérialisation, 183 emplois pourront être affectés à de nouvelles missions, notamment pour faire face à la hausse d'activité des juges des libertés et de la détention ou développer l'assistance des greffiers auprès du parquet.

Les crédits de fonctionnement augmenteront pour leur part de 9,9 % et seront portés au niveau préconisé par un récent rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la justice.

Les crédits immobiliers des services judiciaires augmenteront de 30,8 %, notamment afin de permettre la mise en service du nouveau palais de justice de Paris aux Batignolles et de fournir à la juridiction parisienne les moyens de fonctionner correctement.

Une enveloppe de 21 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) permettra de lancer les travaux nécessaires à l'adaptation du réseau judiciaire, en particulier l'accueil des tribunaux des affaires de sécurité sociale et des tribunaux du contentieux de l'incapacité au sein des palais de justice à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Enfin, et surtout, le plan de transformation numérique trouvera sa traduction dans le budget pour 2018. Cinquante emplois seront créés pour renforcer les équipes du secrétariat général afin d'assurer le déploiement de ce plan. Les crédits du budget informatique augmenteront, quant à eux, de 20 %.

Des crédits sont également prévus, sur le programme des services judiciaires, pour poursuivre l'équipement des magistrats et directeurs des services de greffe en ultraportables, la professionnalisation de la fonction informatique et la rénovation du câblage des juridictions.

Deuxième objectif : ce budget permettra de renforcer l'efficacité des peines.

Notre parc pénitentiaire n'est pas adapté à la population détenue et ne permet pas de respecter les exigences d'encellulement individuel. La construction de 15 000 nouvelles places de prison, annoncée par le Président de la République, est donc une priorité.

Dès 2018, 470 emplois seront créés, qui permettront d'ouvrir les nouveaux établissements d'Aix 2, de Draguignan et de Paris La Santé.

Par ailleurs, 26 millions de crédits sont prévus pour acquérir le foncier nécessaire et lancer une première vague de construction de cinq maisons d'arrêt et de six quartiers de préparation à la sortie.

J'ai demandé aux équipes de l'administration pénitentiaire de hâter les projets qui peuvent l'être, mais, bien évidemment, nous ne bénéficierons pas dès demain de ces 15 000 nouvelles places.

C'est la raison pour laquelle nous devons aussi renforcer l'efficacité des peines. En 2018, 150 emplois seront créés pour renforcer le suivi des personnes placées sous main de justice et 10 millions de crédits sont prévus pour accroître ou rénover les dispositifs de sécurité déployés dans les établissements pénitentiaires – dispositifs anti-projections, brouilleurs, portiques de détection ou encore rénovation de la vidéosurveillance –, ainsi que pour développer le système d'information du renseignement pénitentiaire – 35 emplois seront plus spécifiquement consacrés à cet enjeu essentiel.

Cet objectif d'efficacité de la peine concerne également la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Le Président de la République avait évoqué, pendant sa campagne, la création de 50 nouveaux centres éducatifs fermés (CEF). Ce nombre semble aller au-delà des besoins de la protection judiciaire de la jeunesse et nous nous orientons plutôt vers la création de 20 CEF.

Il est également essentiel que les mineurs puissent bénéficier d'un parcours éducatif cohérent, qu'ils soient suivis en milieu ouvert ou fermé. C'est la raison pour laquelle 40 emplois d'éducateurs vont être créés pour renforcer le milieu ouvert.

Les crédits de fonctionnement et d'investissement de la PJJ progresseront de 6 millions, avec un effort particulier pour l'entretien et la rénovation du patrimoine immobilier, notamment pour adapter les locaux d'hébergement collectif à la diversification des modes de prise en charge. Nous voulons également maintenir une politique ambitieuse à destination des établissements du secteur associatif habilité et développer le recours aux familles d'accueil.

Enfin, troisième objectif : ce budget porte une attention particulière aux plus faibles de nos concitoyens. C'est un point sur lequel je souhaite insister.

Les moyens de l'aide juridictionnelle progresseront de 8,7 %, pour atteindre 438 millions d'euros, auxquels s'ajouteront 83 millions de ressources affectées. C'est donc plus d'un demi-milliard qui est consacré à l'accès au droit de chaque citoyen, notamment des personnes les plus vulnérables. Cette progression permet de tenir les engagements pris par le précédent gouvernement concernant la fixation de l'unité de valeur, qui sert de base au calcul de la rétribution des avocats.

Toutefois, cette augmentation ne suffira pas à elle seule à améliorer le fonctionnement et le financement de l'aide juridictionnelle. Je souhaite donc simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle.

Il nous faut imaginer des organisations nouvelles, comme la mise en place au sein des barreaux de structures spécifiquement destinées à l'aide juridictionnelle, notamment en matière pénale. Il faut également travailler à une meilleure prise en charge de la rémunération de l'avocat, peut-être au travers des assurances de protection juridique.

De manière plus générale, il est nécessaire de réfléchir au financement de l'aide juridictionnelle face à la demande de justice.

Nous avons donc décidé de lancer une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la justice sur ces aspects. Cette mission écoutera évidemment les propositions des avocats sur ce sujet.

Les crédits en faveur de l'aide aux victimes sont également en hausse de 6,3 %. Cette augmentation, conjuguée à la création de la délégation interministérielle à l'aide aux victimes, permet de garantir que les victimes d'acte de terrorisme, mais aussi celles des ouragans qui ont touché si durement les Antilles, pourront bénéficier d'un suivi sur la durée dans les domaines psychologique, juridique et social et que les moyens seront donnés pour que le réseau associatif puisse se mobiliser en urgence en cas d'événement de grande ampleur.

Vous l'avez compris, mesdames, messieurs les sénateurs, ce budget 2018 est une première étape pour mettre en œuvre la transformation de la justice dont nous avons réellement besoin.

Je vous ai indiqué les chantiers que le Gouvernement a lancés. Je souhaite évidemment qu'ils soient menés en écoutant l'ensemble des acteurs de terrain, mais aussi les élus locaux et nationaux. Je souhaite également que ces chantiers avancent vite pour que nous soyons en mesure de vous présenter une loi de programmation pour la justice dès le printemps prochain.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie de cette présentation à la fois complète et concise, madame la garde des sceaux.

Vous le savez, après un travail aussi pluraliste que possible sur les questions de justice, la commission des lois a rendu public un rapport comportant 127 propositions.

Ce rapport a ensuite donné lieu à la préparation de deux propositions de loi, déposées en juillet et adoptées en octobre. Vous avez vous-même lancé vos propres travaux, dont les conclusions vous seront remises en janvier. Et vous venez de confirmer que le Gouvernement présenterait une loi de programmation des moyens de la justice au printemps.

Il est opportun de s'engager dans un processus pluriannuel. En effet, lorsque la justice se dote d'une loi de programmation, l'effort de redressement s'avère plus soutenu. Ainsi, la dernière loi de programmation adoptée par le Parlement durant l'été 2002 a permis d'augmenter les moyens de la justice de 37 % entre 2002 et 2007, contre 19 % entre 2007 et 2012 et 15,5 % entre 2012 et 2017.

Vous l'avez souligné, madame la garde des sceaux, l'effort pour 2018 sera supérieur à ce qu'il était en moyenne sous le précédent quinquennat. Je ne suis pas chargé ici de défendre le bilan de la précédente majorité, mais nous sommes obligés de constater objectivement que l'effort accompli dans la loi de finances initiale pour 2017 était supérieur à celui que vous proposez pour 2018. Et la trajectoire dans laquelle s'inscrit votre budget devrait se traduire par une hausse de 19 % des moyens alloués à la justice d'ici la fin du quinquennat, à comparer avec l'augmentation de 37 % intervenue entre 2002 et 2007. La trajectoire que vous proposez ne me semble donc pas à la hauteur des difficultés rencontrées par la justice.

La loi de programmation adoptée par le Sénat prévoit pour sa part une augmentation de 29 % en cinq ans, soit 50 % de plus !

De surcroît, et même si j'ai entendu que les gels de crédits seraient plus faibles l'année prochaine que les années précédentes, ce sont encore plus de 40 millions d'euros environ qui seront mis en réserve sur le budget de l'autorité judiciaire pour 2018 et qui risquent d'être annulés ensuite.

Du point de vue de la commission des lois, il y a urgence à renforcer l'effort pour la justice et à prévoir une exception à la mise en réserve et à l'annulation de crédits.

En l'état, je ne vous le cache pas, madame la ministre, le budget de la justice soulève de notre part beaucoup de questionnements. Entendez-vous renforcer la trajectoire de croissance du budget de la justice ? Pensez-vous pouvoir faire adopter par le Parlement une loi de programmation avant l'été prochain ? Même si celle-ci ne couvre que quatre ans sur les cinq, elle serait de nature à nous rassurer sur votre volonté de poursuivre et d'amplifier les efforts entrepris par votre prédécesseur Jean-Jacques Urvoas, idéalement selon les orientations définies par le Sénat.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Je vous remercie pour vos observations, monsieur le président. Nous partageons tous ici le souci de renforcer considérablement l'effort accompli en faveur de la justice.

Vous avez à juste titre souligné les efforts faits par le gouvernement précédent en faveur de la justice. Toutefois, dans le document qu'il a laissé à l'intention de son successeur, Jean-Jacques Urvoas écrivait qu'il s'engageait à accroître de 1 milliard les crédits de la justice sur le quinquennat à venir. Or nous aurons atteint ce milliard en trois ans seulement !

Nous sommes donc sur une pente budgétaire nettement ascendante, avec des hausses prévues de 3,9 % en 2018, 4,3 % en 2019 et 5,1 % en 2020. Cet effort contribuera réellement à donner à la justice les moyens nécessaires pour fonctionner.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre référence reste toutefois la loi de programmation votée par le Sénat, qui prévoit une augmentation de 29 % sur le quinquennat pour répondre au diagnostic que nous avons posé, lequel n'a pas été contesté.

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis des programmes 166 « Justice judiciaire », 101 « Accès au droit et la justice », 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice », et 335 « Conseil supérieur de la magistrature ».** – J'interviens sur les programmes 166 et 101, mais aussi sur les programmes 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et 335 « Conseil supérieur de la magistrature ».

S'agissant du programme 166 principalement consacré aux juridictions judiciaires, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit seulement la création de 148 emplois nets, contre 600 en 2017. Certaines des sources d'économie d'emplois que vous envisagez nous semblent d'ailleurs contestables.

Vous prévoyez ainsi d'économiser 36 emplois grâce à l'amende forfaitaire délictuelle en matière de délits routiers, alors que sa mise en œuvre est, semble-t-il, sérieusement compromise en raison de l'incompatibilité des applications des ministères de la justice et de l'intérieur.

De même, comment peut-on prévoir d'économiser 55 emplois par l'extension de l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants alors qu'elle n'est pas en vigueur et qu'elle nécessite préalablement une modification législative ?

Par ailleurs, les vacances de postes de magistrats et de greffiers seront-elles intégralement comblées au cours du quinquennat ?

Je souhaite aussi faire des observations sur l'état des palais de justice et l'insuffisance de leurs moyens de fonctionnement. L'exemple de la cité judiciaire de Nancy est assez représentatif des difficultés matérielles que rencontrent beaucoup de palais de justice.

Le projet de budget prévoit, pour les juridictions, une augmentation de 49,4 millions d'euros des dépenses de fonctionnement et de 42,9 millions d'euros des dépenses d'investissement. Une partie de cette hausse correspond évidemment au budget dédié au nouveau palais de justice de Paris, qui devrait s'élever à 73,1 millions d'euros en 2018, au titre de la redevance du partenariat public-privé, ce à quoi il faudra ajouter 10 millions d'euros pour le déménagement et l'installation des nouveaux locaux.

Dans ce contexte, madame la ministre, pouvez-vous nous indiquer le montant des crédits affectés au fonctionnement courant du nouveau palais de justice en 2018, et qui ne sont pas inclus dans le budget de ce partenariat public-privé ? Quel sera ce montant pour un fonctionnement en année pleine ?

Par ailleurs, que comptez-vous faire pour mettre à niveau durant ce quinquennat le budget de fonctionnement courant des juridictions et les crédits dédiés à l'immobilier judiciaire ? Nos visites nous ont en effet montré que les tribunaux de Nancy et de Paris n'étaient pas les seuls à avoir besoin de moyens nouveaux.

S'agissant maintenant des frais de justice, dont nous connaissons la sous-budgétisation chronique, elle a pour conséquence que les juridictions accumulent les dettes et ne peuvent pas toujours diligenter les expertises requises, faute de pouvoir payer les auxiliaires de justice. Ainsi, des analyses génétiques et des expertises informatiques ou comptables, pourtant indispensables à la manifestation de la vérité, ne peuvent plus être réalisées ou le sont avec un retard considérable. Et certains experts, notamment des psychiatres ou des interprètes, ne veulent plus se déplacer tant que leurs arriérés de créances ne sont pas réglés.

Vous prévoyez, madame la ministre, une dotation de 478,48 millions d'euros pour 2018, alors que près de 550,5 millions d'euros ont été dépensés en 2016. Vous justifiez ce chiffre par 36,5 millions d'économies, dont 14,5 liés à la mise en œuvre complète de la plateforme nationale des interceptions judiciaires, la PNIJ. À court terme, cela nous paraît très incertain. Quelles économies la PNIJ a-t-elle réellement permis de réaliser en 2017 ?

Enfin, les 122,65 millions d'euros supplémentaires de dettes et charges restant à payer seront-ils imputés sur le budget 2018 ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Je répondrai tout d'abord sur le sujet ô combien sensible de la résorption des vacances de postes. D'après nos estimations, il y a actuellement 400 postes de magistrats et 850 postes de greffiers vacants. Oui, monsieur le



sénateur, je m'engage à ce que ces vacances de postes soient intégralement résorbées au terme du quinquennat.

En 2018, 163 magistrats supplémentaires recrutés en 2015 vont prendre leur poste. Les 100 postes que nous créons cette année s'y ajouteront à partir de 2020. Les vacances de postes seront également réduites par les autres évolutions que nous allons conduire en matière de numérisation et de simplification des procédures. Nous allons donc à la fois alléger les charges et continuer à recruter de nouveaux magistrats.

Vous avez également évoqué la question de la mise à niveau des palais de justice, monsieur Détraigne. En 2018, la dotation en crédits de paiement au titre de la conduite des opérations immobilières s'élève à 198 millions d'euros – et à 145 millions hors partenariats public-privé –, soit une hausse de près de 12 % qui contribuera, je l'espère, à améliorer la situation des différents palais de justice.

La construction du nouveau palais de justice de Paris, menée en PPP, est effectivement une opération singulière qui, à terme, coûtera 2,3 milliards d'euros. Le loyer du partenariat public-privé s'élève à 73,1 millions d'euros, une somme budgétée en 2018 et qui le sera également dans les années futures. En 2018, nous avons également budgété un peu plus de 9 millions de dépenses exceptionnelles liées au déménagement.

Vous avez aussi évoqué la question de l'augmentation des frais de justice. En 2017, j'ai obtenu que soit dégelée une partie des crédits nécessaires au paiement des frais de justice. Nous essayons par ailleurs de mieux contrôler l'augmentation de ces frais de justice, par exemple en déployant dans les tribunaux des logiciels de gestion des scellés qui permettent de réaliser des économies substantielles.

Au moment où nous parlons, près de 8 500 interceptions judiciaires sont en cours. La mise en place de la PNIJ constituera, malgré les difficultés dont la presse se fait l'écho de façon parfois un peu exagérée, un atout puissant pour la réalisation de ces interceptions judiciaires. Nous attendons 16 millions d'économies supplémentaires en 2017 par rapport à 2016. Et quand le recours à la PNIJ deviendra obligatoire en toutes circonstances – à l'heure actuelle, 80 % des interceptions sont réalisées par ce biais –, nous devrions atteindre 50 millions d'euros d'économies par an grâce à ce dispositif.

**M. Philippe Bas, président.** – Les deux tiers de l'augmentation des crédits d'investissement au titre de l'immobilier judiciaire sont consacrés au nouveau palais de justice de Paris, et seulement au titre de la redevance relative au contrat de partenariat public-privé. Nous comprenons les raisons de cette affectation, mais nous avons pu vérifier sur le terrain l'état de vétusté d'un certain nombre de tribunaux. Le tribunal de grande instance de Lille va également devoir déménager en raison d'un risque en cas d'incendie – le bâtiment se consumerait entièrement en une demi-heure. Il y a donc encore beaucoup à faire pour améliorer les conditions de travail des magistrats et l'accueil des justiciables.

En matière de frais de justice, vous avez inscrit 478 millions de crédits pour 2018, alors que la dépense s'est élevée à 550 millions en 2016. Cela pose problème. Comme l'a souligné Yves Détraigne, un certain nombre d'auxiliaires de justice sont réticents à offrir leur concours à la justice.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – La reconstruction du palais de justice de Lille est programmée ; les travaux devraient commencer assez rapidement.

Quant à la sous-budgétisation des crédits relatifs aux frais de justice que vous évoquez de nouveau, je vous rappelle que nous attendons 50 millions d'économies de la PNIJ.

**M. Philippe Bas, président.** – Chat échaudé craint l'eau froide ! Votre prédécesseur nous avait fait la même promesse, mais la mise en œuvre progressive de ce nouveau dispositif tarde à produire ses effets. Je préférerais que l'on constate *a posteriori* l'économie plutôt que de l'annoncer *a priori*.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Je vous l'assure, je reviendrai devant vous, crédits et économies constatés.

**M. Philippe Bas, président.** – J'en accepte l'augure, madame la ministre.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis du programme 107 « Administration pénitentiaire ».** – Le rôle d'un rapporteur pour avis est, notamment, de comparer les intentions budgétaires avec la réalité du terrain.

Madame la ministre, parmi les promesses présidentielles figure un plan de construction de 15 000 places dans les établissements pénitentiaires. Or, seul 0,59 % du budget de l'administration pénitentiaire pour 2018 – 21 millions d'euros – est dédié à la réalisation de ce plan.

Lors du précédent quinquennat, le ministre de la justice avait engagé une démarche très volontariste en la matière. Qu'allez-vous faire pour lancer le plus rapidement possible ce plan de construction en dépit de la faiblesse des crédits ? Les préfets et les collectivités territoriales se sont mobilisés pour répondre à la demande du précédent garde des sceaux et ont identifié plusieurs terrains dont ils gèlent l'affectation depuis maintenant un an. Quand comptez-vous les acquérir et sécuriser leur affectation ?

Si le Gouvernement vise la livraison de ces 15 000 places en 2027, il est peut-être d'ores et déjà nécessaire de planifier un plan supplémentaire.

Une concertation dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation est en outre en cours dans le cadre du cinquième chantier de la justice relatif au sens et à l'efficacité des peines. Récemment, le Président de la République a annoncé la création d'une agence des travaux d'intérêt général (TIG). À quoi servira-t-elle dans la mesure où aucun crédit ne lui est consacré dans le PLF 2018 ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Notre politique pénitentiaire repose sur l'idée d'un équilibre. Nous souhaitons absolument construire des places de prison supplémentaires ; c'est une exigence de dignité pour les détenus, mais aussi de sécurité pour la société.

Nous voulons construire des établissements adaptés à la diversité des détenus que nous devons prendre en charge. La solution ne sera pas la même entre un islamiste terroriste extrêmement dangereux et une personne détenue pour un temps relativement bref, dont il importe d'assurer dans les meilleures conditions la réinsertion dans la société.

Nous travaillons aussi sur le sens de la peine et sur une véritable hiérarchie des peines. Nous voudrions réellement permettre aux magistrats de s'appuyer sur des sanctions extrêmement diversifiées, sans toutefois créer de nouvelles peines.

Vous prétendez que les crédits affectés au plan de construction sont insuffisants, mais les établissements pénitentiaires de Draguignan, d'Aix et de La Santé vont ouvrir ou rouvrir en 2018. Des quartiers de préparation à la sortie vont également être créés. En outre, 26 millions de crédits sont prévus pour acquérir le foncier pour les futures constructions.

Le plan de programmation des établissements pénitentiaires n'est pas encore arrêté. Je vais présenter mes propositions au Président de la République et au Premier ministre. Le plan sera dévoilé au moment de la loi de programmation.

Les crédits nécessaires sont donc prévus.

Les préfets ont proposé des terrains mais qui ne sont pas tous situés dans les zones géographiques où nous avons besoin d'établissements, notamment en PACA, en Ile-de-France et dans le Nord.

**M. Philippe Bas, président.** – Et dans la Manche !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – C'est une nouvelle zone ! J'ai oublié de mentionner la région lyonnaise.

Nous avons remobilisé les préfets, surtout en Ile-de-France, pour trouver le foncier nécessaire.

Dès la loi de programmation, je présenterai un plan afin d'arriver aux 15 000 nouvelles places, mais il n'est pas réaliste d'imaginer que nous y parviendrons dans les cinq ans à venir. Visons déjà les 10 000 places effectives ou lancées à la fin du quinquennat : les 15 000 places seront acquises dans les sept à huit prochaines années.

Pour une meilleure efficacité de la peine, il convient de suivre le parcours du détenu pour assurer une bonne réinsertion : nous avons donc besoin de conseillers d'insertion et de probation : 150 emplois seront créés dès l'année prochaine et environ 600 dans les cinq ans.

Nous allons lancer une mission courte pour préfigurer la future agence pour les TIG. Cette mission sera confiée à un député et à un chef d'entreprise : les TIG ayant fait la preuve de leur efficacité, nous avons besoin de mieux associer les parties prenantes, à savoir les collectivités territoriales, l'État, les entreprises et les associations. Nous avons sans doute besoin d'une plateforme numérique pour améliorer le dispositif. Nous le ferons dès 2018.

**M. Philippe Bas, président.** – Le budget est l'épreuve de vérité. Nous serons toujours à vos côtés quand il s'agira de renforcer la priorité donnée à votre ministère.

Nous constatons que les autorisations d'engagement (AE) concernant l'immobilier pénitentiaire diminuent de plus de 75 %, les crédits de paiement (CP) alloués à la rénovation du parc immobilier baissent d'un tiers et les crédits destinés aux placements sous surveillance électronique sont réduits de 27 %. De plus, vous nous annoncez que le plan de création de 15 000 places de prison sous le quinquennat se limitera à 10 000 places effectives ou lancées d'ici cinq ans. C'est préoccupant.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – Vous allez lancer une mission sur les TIG, composée d'un député et d'un chef d'entreprise : ne croyez-vous pas qu'un sénateur

aurait toute sa place ? La Chambre haute est la représentante des collectivités territoriales, qui souhaitent avoir recours aux TIG.

**M. Philippe Bas, président.** – M. Marc sera parfait dans ce rôle.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – J'en prends bonne note.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Le Président de la République a annoncé la création d'une agence. C'est bien cela ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Tout à fait. La mission confiée à un député, un chef d'entreprise et peut-être à un sénateur permettra de définir le rôle et les moyens de la future agence.

Les AE demandées par mon prédécesseur ont été conservées et nous ne déployons que les CP dont nous avons besoin. Ces CP augmenteront tout au long du quinquennat. La diminution du budget consacré aux bracelets électroniques est simplement due à une modification du marché : ayant changé de prestataire, le coût est moins élevé. Nous comptons augmenter fortement les placements sous surveillance électronique.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour ces précisions.

**Mme Josiane Costes, rapporteur pour avis du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse ».** – Vous avez annoncé la création de vingt centres éducatifs fermés (CEF) mais les crédits ne seront ouverts qu'à partir de 2019. Disposez-vous d'une évaluation du coût total de ces nouveaux centres ?

Lors du précédent quinquennat, les projets de CEF ont été pour la plupart abandonnés, afin de privilégier les prises en charge en milieu ouvert. Votre volonté d'ouvrir de nouveaux CEF repose-t-elle sur une évaluation précise des besoins ? Les CEF ont beaucoup de mal à attirer et à conserver du personnel qualifié, du fait de conditions de travail très difficiles. Ces problématiques ont entraîné des dysfonctionnements qui ont abouti à la fermeture administrative de certains CEF, comme ceux de Beauvais et de Brignoles en mars et juillet 2017. Le CEF de Pionsat dans l'Allier est actuellement en grande difficulté. Dans son rapport de 2016, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a relevé ces dysfonctionnements : comment améliorer la situation des centres existants tout en étendant le dispositif ? Une meilleure formation ?

En 2016, les filles ne représentaient que 12 % des mineurs délinquants suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Malgré le principe de mixité qui est la règle au sein des établissements de la PJJ, la faible représentation des jeunes filles impose parfois leur placement dans des établissements inappropriés. Depuis 2013, le nombre des jeunes filles prises en charge par la PJJ a augmenté de 5 % : comment améliorer les infrastructures et la formation des personnels pour tenir compte de cette réalité nouvelle ? Envisagez-vous la création d'un CEF non mixte au sud de la Loire, comme le préconisait l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse en 2013 ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – À l'origine, la création de cinquante CEF avait été envisagée. Nous pensons qu'il faut diversifier les modes de prises en charge. La PJJ doit d'abord privilégier l'éducatif, d'où notre proposition de ne construire que

vingt CEF, pour un coût évalué à 16 millions d'euros. En outre, 135 emplois devraient être nécessaires.

J'ai visité le CEF de Bruay-la-Buissière : les jeunes pris en charge pendant plusieurs mois peuvent se réinsérer grâce à des équipes éducatives très professionnelles. Avec la directrice de la PJJ, nous sommes très attentives à la formation des équipes. Du fait des dysfonctionnements que vous avez mentionnés, nous avons prévu de renforcer le soutien psychologique et la formation de ces équipes.

Je ne suis *a priori* pas favorable à la création d'un CEF non mixte, mais je n'ai pas encore étudié le dossier avec la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous constatons un nombre croissant de jeunes filles incarcérées et certains centres rencontrent des difficultés liées à la mixité. Dans nos centres de détention, les hommes et les femmes sont séparés : la question est donc posée.

**Mme Josiane Costes, rapporteur pour avis.** – J'ai visité le CEF pour jeunes filles de Doudeville en Normandie : le directeur et le personnel nous ont dit toute la complexité de la prise en charge mixte en CEF, mais aussi la difficulté pour les jeunes filles placées à Doudeville de maintenir des liens familiaux alors qu'elles viennent de très loin.

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits de la mission « Justice ».** – Je partage l'analyse du Président Bas sur la trajectoire du budget de votre ministère. Certes, la courbe est ascendante, mais nous aurions voulu une courbe plus accentuée, compte tenu des besoins de votre ministère.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – À angle droit !

**M. Philippe Bas.** – Nous sommes bien d'accord !

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Le tribunal d'instance d'Aubervilliers, qui dépend du tribunal de grande instance (TGI) de Bobigny, est fermé depuis septembre, faute de personnel. Les greffiers qui sortent de l'École nationale des greffes (ENG) renoncent à prendre leur poste lorsqu'ils sont affectés dans cette juridiction, qui est la deuxième plus grande juridiction de France. L'administration pénitentiaire peine également à recruter : les créations de postes annoncées ne seront sans doute pas toutes pourvues. Les vacances de poste détériorent les conditions de travail des agents.

Comment améliorer l'attractivité des métiers de la justice et de la pénitentiaire ? Certes, des campagnes de promotion et de publicité ont été lancées, mais elles ne suffisent pas.

Vous avez évoqué de nouveaux outils numériques. Ceux de vos prédécesseurs n'ont pas tous eu de succès et je déplore certaines gabegies. Ces outils devront répondre aux attentes des utilisateurs, usagers ou agents du ministère.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Vaste question que celle de l'attractivité des métiers de la justice qui concerne aussi bien les postes dans les palais de justice que dans l'administration pénitentiaire. En région parisienne, nous allons augmenter de 7 % les crédits d'action sociale car certains de nos agents ont besoin d'être aidés pour se loger. Nous réfléchissons à de nouveaux outils indemnitaires, ce qu'attend le personnel. Nous

devons également nous interroger sur la mixité des emplois : lors de la dernière promotion de greffiers, il y avait 85 % de femmes. Ce n'est pas une bonne chose.

À Aubervilliers, cinq postes de greffiers sont vacants sur onze emplois. Nous espérons pouvoir rouvrir ce tribunal d'instance en janvier car des sorties d'école auront lieu le 4 janvier.

Avec le numérique, nous avons changé d'ère. Je ne mésestime pas les efforts faits par mes prédécesseurs, mais nous avons constitué une équipe au sein du ministère extrêmement solide et nous recruterons encore en 2018. Dès l'année prochaine, nous proposerons des outils adaptés aux attentes de nos concitoyens. Ainsi en sera-t-il du portail « Justice.fr » qui permettra de suivre la procédure en ligne et, ensuite, de déposer des requêtes en ligne. Nous multiplions les applications pour faciliter le travail des greffiers et des magistrats. J'espère que cette nouvelle gouvernance donnera les résultats attendus.

**M. Philippe Bas, président.** – Je partage la préoccupation de mon collègue sur l'attractivité de certaines juridictions. Ne croyez-vous pas qu'il conviendrait de créer des tribunaux de première instance regroupant les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance ? Cela permettrait d'avoir des juridictions plus attractives pour les magistrats comme pour les greffiers. Cette proposition figure dans une de nos deux propositions de loi adoptées en octobre. J'espère que ce travail sera repris par le Gouvernement.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Je connais votre travail et j'y suis très attentive. De notre côté, nous avons lancé le chantier de l'adaptation du réseau des juridictions. MM. Philippe Houillon et Dominique Raimbourg, anciens présidents de la commission des lois de l'Assemblée nationale, travaillent sur le sujet et ils tiendront compte de votre proposition. Nous nous sommes engagés à ne fermer aucun lieu de justice mais si nous simplifions les procédures, si nous numérisons, l'évolution de la justice sera inéluctable.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est important de le rappeler.

**M. François-Noël Buffet.** – Les délais des différentes procédures se dégradent : entre 2007 et 2016, le délai moyen devant les tribunaux de grande instance est passé de 7,5 à plus de 11 mois ; devant les cours d'appel, ce délai est passé de 12,5 à pratiquement 14 mois ; pour les chambres sociales, le délai se monte à 20 mois. Quels emplois avez-vous prévus pour accompagner le transfert des audiences du tribunal de police au tribunal de grande instance qui a dû intervenir le 1<sup>er</sup> juillet 2017 ? Les dysfonctionnements informatiques qui ont accompagné ce transfert sont-ils aujourd'hui définitivement réglés ? Combien d'emplois sont-ils prévus pour accompagner le transfert aux TGI du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux de l'incapacité et d'une partie des commissions départementales d'aide sociale le 1<sup>er</sup> janvier 2019 ? Il faudra absorber 170 000 affaires de plus par an, soit 18 % du flux annuel. De plus, ce sont des contentieux très techniques et volumineux.

Les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) seront-ils totalement opérationnels pour l'ensemble de nos juridictions d'ici la fin 2018, comme l'indique le bleu budgétaire ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – La question des délais est essentielle. Je ne suis pas sûre de pouvoir résoudre cette question dès 2018. Le raccourcissement des délais n'interviendra que lorsque tous les chantiers que nous avons

lancés seront opérationnels : meilleur accueil du justiciable, meilleur suivi des dossiers, simplification des procédures civiles, amélioration des traitements numérisés.

Concernant la simplification de la procédure civile, de nombreuses options sont proposées comme l'accentuation de la déjudiciarisation de certains dossiers, la simplification des procédures et la numérisation de la saisine de la juridiction. C'est ainsi que nous réduirons les délais. C'est tout l'enjeu : le justiciable doit avoir un accès plus facile à la justice. Dans ce domaine, des délais raisonnables sont indispensables.

Pour ce qui concerne le transfert des audiences des tribunaux de police aux TGI, je sais que l'application *Minos* dysfonctionne. Mes services doivent régler rapidement ces problèmes.

Quant au transfert des tribunaux des affaires de sécurité sociale aux TGI au 1<sup>er</sup> janvier 2019, 541 emplois du ministère de la santé et des affaires sociales vont être transférés. S'il le faut, nous aurons recours à des vacataires.

Nous mettons également en place des contrats d'objectifs avec les juridictions afin d'accélérer les délais de jugement des chambres sociales.

Enfin, les SAUJ sont un enjeu majeur : ils seront opérationnels sur tout le territoire dès la fin 2018.

**M. François Pillet.** – L'État participe à la formation des élèves avocats par le versement d'une subvention au Conseil national des barreaux (CNB) qui l'organise et qui la gère. Dans le budget, cette subvention passe de 2 à 1,1 million d'euros. Or, les frais seront les mêmes, si bien que les bourses risquent de disparaître alors que le CNB y consacre 1,1 million d'euros qui sont versés à presque 10 % des élèves avocats. Confirmez-vous qu'il s'agit d'une erreur de plume dans votre budget ?

À l'issue des décisions gouvernementales de 2016, les magistrats instructeurs peuvent désormais lancer des investigations très coûteuses, comme les recherches sur l'ADN.

En 2017, les délais de prescription en matière pénale ont été doublés : certains magistrats estiment que le nombre des affaires va augmenter de 20 à 50 %.

Le nombre d'affaires en instance d'être jugées par la cour d'assises de Paris augmente, sans doute en raison des affaires de terrorisme.

Un plan pour combattre les infractions sexuelles a été annoncé et un projet de loi est en préparation. Pourtant, le code pénal est à même de réprimer toutes ces infractions. Ce qu'il faut, ce sont des crédits pour libérer et accueillir la parole.

Ces quatre points vont considérablement accroître les dépenses de votre ministère : ont-ils été pris en compte lors de l'élaboration de votre budget ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Concernant la subvention au Conseil national des barreaux (CNB), effectivement, c'était bien une erreur de plume et je l'avais annoncé lors de ma venue à la Convention nationale du CNB : nous rétablirons en gestion le crédit de 1,6 million qui est versé tous les ans depuis 2014.

**M. François Pillet.** – Merci !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Vous craignez un accroissement des dépenses de justice mais certaines ne sont pas encore advenues ; je pense aux évolutions normatives liées aux violences sexuelles et sexistes. En revanche, je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'en cette matière, l'écoute et le suivi sont essentiels. J'ai récemment signé une circulaire à destination des procureurs pour leur demander un suivi attentif des plaintes déposées par les victimes de violences sexuelles et sexistes et la formation à l'écoute de personnels. Le coût de cette formation ne sera pas considérable et il sera partagé avec les forces de police, souvent chargées du recueil des plaintes.

La cour d'assise de Paris va prendre en charge plus de procès du fait des affaires terroristes. Nous allons augmenter les crédits dédiés à cette cour.

En un mot, oui, nous aurons les moyens de faire face aux nouvelles dépenses.

**Mme Marie Mercier.** – Qu'est-il prévu pour réduire le stock d'affaires qui sont en attente d'être jugées aux assises ?

Le Président de la République a fait de la lutte contre les violences sexuelles une priorité, mais la justice a besoin de moyens pour juger les viols aux assises. Est-il prévu d'augmenter le budget consacré aux indemnités des jurés populaires, pour accroître le nombre de sessions d'assises ?

**M. Philippe Bas, président.** – Samedi, le Président de la République a envisagé la création d'un délit d'outrage sexiste. Or, il existe déjà l'injure sexiste dans notre arsenal juridique. Quelle est la différence entre ces deux notions ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Nous ne constatons pas un stock important d'affaires en attente d'être jugées aux assises. Pour les affaires terroristes, nous allons devoir faire face à un accroissement de la charge de travail de la cour d'assises de Paris. Je ferai prochainement des propositions.

Le Président de la République a évoqué la création du délit d'outrage sexiste qui serait « contraventionnalisé », mais une mission parlementaire travaille sur cette question et il m'est difficile de vous donner la définition exacte qui sera donnée à ce délit. D'emblée, j'ai souhaité qu'on ne parle pas de harcèlement de rue car il y avait un risque de confusion. De même, nous sommes en train de réfléchir à la définition du seuil de présomption de non consentement. Le Président de la République a dit que 15 ans était un âge qui lui semblait pertinent. Il existe encore des débats sur la nature même de cette présomption de non consentement, présomption irréfragable ou non. De vraies questions de constitutionnalité se posent. Le Président de la République a annoncé un projet de loi porté par ma collègue Marlène Schiappa et moi-même au cours du premier semestre 2018. Nous avons encore un peu de temps pour forger notre opinion.

**M. Philippe Bas, président.** – Marie Mercier est le rapporteur du groupe de travail pluraliste que nous avons mis en place sur ces questions et auquel participent des membres de chacun des groupes du Sénat. Nous vous transmettrons nos analyses, réflexions et recommandations.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Je lis toujours avec beaucoup d'intérêt ce qui vient du Sénat.



**M. Philippe Bas, président.** – Votre intérêt nous touche et nous touchera encore plus lorsque vous suivrez nos propositions.

**M. Jacques Bigot.** – D’après vos propos, je crains que la centralisation de l’organisation du monde judiciaire se poursuive.

Vous avez évoqué 50 emplois pour la transformation numérique : seront-ils affectés exclusivement au ministère ou dans les juridictions ? Il faudrait des informaticiens dans les cours d’appel, dans les tribunaux de grande instance (TGI), ce qui n’est pas le cas.

Nous restons très sceptiques sur le service d’accueil unique du justiciable (SAUJ) car leur réussite implique des moyens supplémentaires dans les greffes. Des SAUJ dans toutes les juridictions fin 2018 ? C’est un pari d’autant plus risqué qu’un de vos prédécesseurs nous l’avait promis.

Vous avez été une élue importante d’une communauté urbaine et j’ai présidé une communauté urbaine : vous savez comme moi que les travaux d’intérêt général (TIG) se décident sur le terrain ; nul besoin d’une agence nationale. Les TIG existent depuis trente ans et les juges d’application des peines ont bien du mal à les développer.

Enfin, ne faudrait-il pas s’interroger sur le coût de l’enfermement et de la peine de prison ? Bon courage, madame la ministre !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Dans le domaine de la numérisation, cela ne me paraît pas pertinent de parler de recentralisation judiciaire. Notre difficulté est de concevoir des applications qui soient réellement opérationnelles sur l’ensemble du territoire, et d’avoir une vision globale de toutes les applications existantes et des échanges inter-applicatifs qui sont nécessaires. Les 50 emplois que vous avez évoqués seront effectivement affectés au ministère de la justice, mais tout cela ne fonctionnera, j’en suis pleinement d’accord avec vous, que si nous avons un ingénieur dans chaque tribunal et du personnel qui est en capacité d’appuyer la mise en œuvre des applications informatiques au niveau local.

Nous souhaitons déployer des SAUJ dans tous les tribunaux afin que les justiciables aient accès à la justice. Nous allons créer des emplois de greffiers et je vous rappelle qu’en 2018 il y aura 600 greffiers sortant de l’École nationale des greffes, ces personnels viendront notamment conforter les SAUJ.

**M. Jacques Bigot.** – Il faudra prévoir une formation spécifique.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Tout à fait.

Enfin, je ne sais pas quelle forme prendra l’agence des TIG, mais il importe que les magistrats sachent où sont les besoins.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous vous donnons rendez-vous pour faire le bilan des SAUJ l’année prochaine.

**Mme Catherine Troendlé.** – Vous connaissez mon intérêt pour la prévention et la lutte contre la radicalisation. Quels moyens allez-vous déployer en milieu carcéral ? La PJJ fait un travail remarquable en la matière. De nouveaux moyens vont-ils lui être attribués ?

Par ailleurs, où en sommes-nous de la construction de la maison d'arrêt de Lutterbach dans le Haut-Rhin ?

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Vous avez parlé de simplification et de dématérialisation. Qu'en sera-t-il pour l'outre-mer où les communications sont difficiles ? Une attention particulière leur sera-t-elle portée ?

Mayotte a la population la plus jeune de France : 60 % de cette population a moins de 22 ans. La délinquance a explosé au cours des quinze dernières années et, de 2012 à 2016, celle des mineurs a augmenté de 35 %. Les acteurs de terrain demandent la création d'une brigade de prévention de la délinquance juvénile et d'un centre éducatif fermé (CEF). Répondrez-vous à ces deux demandes parfaitement légitimes ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre dernier, j'étais directeur des études de l'institut d'études judiciaires de Lille 2. Les étudiants craignent de passer le concours de l'École nationale de la magistrature (ENM). Il faudrait repérer les meilleurs candidats potentiels dès la première année, sinon les étudiants se tournent vers la profession d'avocat qui est en surnombre.

En tant qu'adjointe à la prévention à Tourcoing, j'ai constaté que nous avons du mal à trouver des TIG. La mairie a recruté un travailleur social pour encadrer les chantiers. Nous avons aussi embauché une personne qui a travaillé auprès du commissariat pour accueillir les enfants et les femmes maltraités. Est-il normal qu'une mairie recrute et paye des travailleurs sociaux ?

Tous les vendredis, je faisais venir les éducateurs de la PJJ pour parler avec la police mais ils parlaient peu, de crainte de trahir des secrets professionnels.

Enfin, les élus de Cambrai m'ont interpellée : ils craignent que leur tribunal soit menacé de disparition.

**Mme Agnès Canayer.** – En mars 2017, un accord cadre a été signé entre le ministère de la justice, celui du travail et les missions locales pour l'accompagnement des jeunes sous main de justice, ce qui a donné lieu à la création de 50 postes de conseillers-référents justice dans les missions locales spécialement dédiés à la prévention de la récidive. Malheureusement, ces 50 postes, qui étaient financés par le ministère du travail, ne seront pas reconduits. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet ?

**M. Philippe Bas, président.** – Mme Canayer est en charge d'une réflexion avec la commission des affaires sociales sur les prud'hommes.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Je vous sais très sensible aux questions de radicalisation, madame Troendlé. Nous avons mis en place des quartiers d'évaluation de la radicalisation, ce qui permet d'évaluer les détenus qui arrivent dans nos établissements et de trouver un placement adapté à leur situation. Nous avons également renforcé considérablement le renseignement pénitentiaire. Nous avons ainsi pu éviter des attentats. Les établissements pénitentiaires se préoccupent des détenus en voie de radicalisation. Enfin, le dispositif RIVE prend en charge des personnes sous main de justice pour les sortir de la radicalisation. Tous ces dispositifs sont budgétés.

**Mme Catherine Troendlé.** – Le récent dispositif RIVE a été déployé dans la plus grande discrétion par vos services. Pendant que nous travaillions avec Mme Benbassa sur

notre rapport relatif aux politiques de déradicalisation, nous n'avons pas eu vent de ce dispositif. Combien coûte-t-il ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Actuellement, il prend en charge 16 personnes placées sous main de justice pour un coût d'un peu plus d'un million d'euros par an. Ce dispositif devrait à terme accueillir une cinquantaine de personnes.

**Mme Catherine Troendlé.** – Le dispositif déployé à Mulhouse est identique en bien des points et il revient à 3 000 euros par personne. Aujourd'hui, 26 personnes ont été prises en charge. Ce dispositif doit trouver sa place dans le plan national que vous présenterez en décembre.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – A la Chancellerie, vous m'avez exposé les conclusions de votre mission et j'y ai prêté la plus grande attention. Il existe en France de très nombreux dispositifs. J'étais il y a quelques jours à Dijon qui propose aussi un dispositif qui associe tous les acteurs de terrain pour éviter la détention des personnes et les mettre sous contrôle judiciaire pour des coûts relativement modestes. Pour RIVE, je pense que les publics accueillis ne sont pas tout à fait les mêmes. Nous avons besoin d'une grande diversité de prises en charge.

Nous nous sommes rendues ensemble à Lutterbach : la livraison de la maison d'arrêt est prévue au plus tard début 2021 ; le marché de construction a été notifié et, comme nous nous y étions engagés avec M. le maire, l'enquête publique se poursuit et nous devrions disposer des conclusions à la fin du premier trimestre 2018.

M. Mohamed Soilihi a attiré à juste titre mon attention sur la situation outre-mer. J'ai récemment reçu une délégation de la Guadeloupe et je lui ai annoncé la construction d'un troisième établissement pénitentiaire en 2021. Je me rends avec le Premier ministre en Nouvelle-Calédonie dans quelques jours où la situation est également particulière.

La direction de la PJJ ira à Mayotte en début d'année prochaine pour évaluer les besoins en matière de justice des mineurs. Pour l'instant, il n'est pas envisagé de créer un CEF, mais Mme la directrice de la PJJ nous dira quels sont les besoins.

Madame Lherbier, vous avez raison d'évoquer la question de la formation de nos jeunes. En effet, c'est dès la première année en institut d'études judiciaires, et peut-être même avant, qu'il faut donner une autre image de nos professions de justice. Nous faisons le même constat : les jeunes privilégient la profession d'avocat à celle de magistrat. J'ai demandé à M. le directeur des services judiciaires de se pencher sur ce sujet.

Quant à l'avenir du tribunal de Cambrai, il me semblait tellement assuré que je ne saurais répondre exactement à votre question. Toutefois, je rappelle notre engagement de conserver l'ensemble des lieux de justice, ce qui ne veut pas dire que tout se déroulera partout comme avant.

Enfin, sur la question du travail accompli par la PJJ et les missions locales pour accompagner les jeunes sous main de justice, on me dit que des conventions ont été signées localement, mais je reviendrai vers vous avec des informations plus précises.

**Mme Nathalie Delattre.** – Les crédits ont été supprimés...

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous propose de me transmettre votre réponse par écrit, madame la garde des sceaux.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Très volontiers.

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Je vous ai écoutée avec beaucoup d'intérêt, madame la ministre. Votre programme est intéressant, mais êtes-vous assurée d'avoir tous les crédits nécessaires pour le réaliser ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** – Comme je vous l'ai indiqué, après une augmentation de 3,9 % cette année, le budget de la justice devrait croître de 4,3 % en 2019 et de 5,1 % en 2020. Cette hausse, jumelée avec la transformation en profondeur des procédures, la numérisation et l'évolution de l'organisation, devrait permettre de faire face de manière intelligente aux dépenses en matière de justice.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie de votre patience et des réponses précises que vous nous avez apportées, madame la garde des sceaux.

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

*La réunion est close à 11 heures.*

**Mercredi 29 novembre 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 15.*

**Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense – Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*MM. Philippe Bas, Mathieu Darnaud, Mme Catherine Di Folco, M. Hervé Marseille, Mme Marie-Pierre de la Gontrie, MM. Xavier Iacovelli et Julien Bargeton sont désignés en qualité de membres titulaires ; M. François Bonhomme, Mmes Nathalie Delattre, Jacky Deromedi, M. Yves Détraigne, Mme Muriel Jourda, MM. Pierre Ouzoulias et Jean-Pierre Sueur sont désignés en qualité de membres suppléants.*

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » – Programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » – Examen du rapport pour avis**

**M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis.** – Cette année encore, nous examinons pour avis les crédits du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » avec les crédits du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'État », dont le responsable est le Premier ministre. Vous retrouverez tous les chiffres dans mon rapport.

Pour 2018, les juridictions administratives bénéficient d'une hausse de leur budget de 3 % et d'un plafond d'emplois en augmentation de 54 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Les juridictions financières voient également leurs crédits augmenter de 1,9 % alors que leur plafond d'emplois reste stable à 1 840 ETPT.

Dans la continuité des observations formulées l'an dernier sur ces crédits par notre ancien collègue Michel Delebarre, je vous invite à ne pas vous arrêter aux apparences, qui pourraient laisser penser que ces juridictions jouissent de situations budgétaires privilégiées en cette période de rigueur budgétaire. En effet, les crédits supplémentaires alloués aux juridictions administratives sont essentiellement destinés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui est encore mal connue, et ceux prévus pour les juridictions financières sont à peine suffisants pour leur permettre d'atteindre le plafond d'emplois fixé depuis 2010, mais en deçà duquel la Cour des comptes demeurerait pour faire face aux mouvements de personnels liés à la restructuration de la carte des juridictions financières, suite à la réforme de l'organisation territoriale.

Dans les juridictions administratives, les délais moyens de jugement inférieurs à un an cachent une réalité toute autre. En effet, ces délais sont calculés tous types d'affaires confondus. Si l'on enlève les procédures d'urgence, encadrées dans des délais contraints, ces délais sont nettement plus longs et s'établissent, pour les tribunaux administratifs à près de 1,9 an et pour les cours administratives d'appel à près de 1,2 an. Si la multiplication des procédures urgentes permet d'afficher un délai de traitement moyen des affaires très satisfaisant, elle a pour effet d'allonger les délais de traitement des affaires dites ordinaires (contentieux fiscal, contentieux de l'urbanisme, contentieux hospitalier...) et, corrélativement, de faire obstacle à la résorption du stock des affaires les plus anciennes, alors même que ces affaires ont parfois un impact humain tout aussi important que les contentieux qui bénéficient de procédures d'urgence. Tel est le cas, par exemple, en matière de responsabilité hospitalière.

Cet effet d'éviction des procédures d'urgence sur les contentieux ordinaires est particulièrement visible au tribunal administratif de Lille, dans lequel je me suis rendu, en raison de la forte proportion que représente, pour cette juridiction, le contentieux des étrangers. Le délai moyen constaté pour le traitement des affaires ordinaires y est de 2,5 ans. Quant aux affaires en stock depuis plus de deux ans, elles représentent 15 % des dossiers enregistrés contre 8 % dans l'hexagone.

Toutes les personnes que j'ai entendues nous ont mis en garde contre la tentation de fixer systématiquement des délais de jugements contraints dans les lois que nous adoptons. Peut-être pourrions-nous, effectivement, rendre aux juridictions, parfaitement capables de hiérarchiser l'urgence des affaires, la maîtrise de leur rôle. Cette logique de subsidiarité serait la bienvenue car trop de lois entravent nos juridictions administratives.

Pour faire face à cette pression contentieuse constante, les juridictions administratives ont eu recours à différents outils visant à renforcer leur efficacité et générer des économies tels que le développement des téléprocédures, la multiplication des procédures à juge unique, l'encouragement de la médiation ou la création d'une action collective destinée au traitement des contentieux sériels.

Il sera désormais difficile d'aller plus loin dans les réformes de procédures sans porter atteinte à la qualité des décisions de justice.

Je vous propose donc d'autres pistes d'amélioration comme l'engagement d'une réflexion portant sur le contrôle de l'attribution de l'aide juridictionnelle, au regard de la recevabilité et du bien-fondé du dossier, dans le prolongement de ce que notre commission des lois a initié, pour les demandes d'aide juridictionnelle formulées devant les juridictions judiciaires, dans ses travaux sur le redressement de la justice. Toutefois, il faudra veiller à ce que ce dispositif ne porte pas atteinte à l'accès à la justice des populations socialement fragiles. Il conviendrait aussi de renforcer les équipes des magistrats, en s'inspirant du statut des juristes assistants qui interviennent auprès des juges judiciaires.

Enfin, concernant la CNDA, dans laquelle je me suis rendu, sa situation est tout à fait particulière et justifie pleinement le renforcement de ses moyens, comme le prévoit le projet de loi de finances pour 2018 avec la création de 51 emplois. Pourtant, l'augmentation des effectifs pourrait ne pas être suffisante au regard de la progression du nombre d'affaires à laquelle la Cour est confrontée. De fait, elle a enregistré une nouvelle hausse de 3,4 % de ses entrées en 2016 et devrait connaître 30 % d'affaires supplémentaires en 2018.

Au-delà de la question de l'adéquation des moyens à la progression du contentieux, plusieurs chantiers sont en cours ou devraient être lancés pour améliorer le fonctionnement de la juridiction : le regroupement des personnels, à l'horizon 2022, sur un seul site au lieu de cinq actuellement ; la mise en place par la présidente de la Cour, Mme Michèle de Segonzac, d'un groupe de travail chargé d'évaluer l'opportunité d'une spécialisation des personnels de la Cour en fonction des zones géographiques de provenance des demandeurs d'asile, soit une cinquantaine de pays ; le développement d'outils informatiques permettant la dématérialisation des échanges, sur le modèle de « télérecours », ainsi que d'outils statistiques, pour améliorer le pilotage de la Cour.

S'agissant ensuite des juridictions financières, pour faire face à la multiplication de leurs missions, avant de réclamer une augmentation de leurs moyens, elles ont commencé par mener d'importantes réformes internes telles que la restructuration de la carte des chambres régionales des comptes ou l'engagement d'une démarche novatrice de transition digitale.

Corrélativement à l'élargissement de leur champ de compétences avec, par exemple, le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux et établissements privés en application de la loi de modernisation de la santé du 26 janvier 2016 – soit 38 000 nouveaux établissements représentant 14 milliards d'euros d'argent public –, la perception du rôle des juridictions financières par les justiciables a évolué. Elles ont désormais un véritable rôle d'accompagnement des collectivités territoriales.

Cette évolution a rendu nécessaire l'adaptation des outils de travail mis à la disposition de ces juridictions. Ainsi, il serait tout à fait pertinent, comme l'ont suggéré les magistrats de chambres régionales des comptes que j'ai rencontrés, d'envisager de leur permettre de contrôler des politiques locales thématiques dans leur ensemble, quand elles font intervenir une pluralité d'entités différentes, pour leur donner une vision globale de ces politiques.

Ainsi en est-il des politiques culturelles, de la jeunesse et des sports qui sont transversales. Lille, par exemple, dispose d'un musée international, – le Palais des beaux-arts –, géré en régie, d'une scène nationale de théâtre – le théâtre du Nord –, de maisons de la culture, d'un orchestre national, d'un orchestre baroque, de conservatoires municipaux... En cas de contrôle, la chambre régionale des comptes ne peut travailler

qu'organisme par organisme ; une vision globale lui permettrait de mieux conseiller les élus sur leurs choix politiques.

En conclusion, malgré tout le volontarisme et le professionnalisme dont font preuve les magistrats et les personnels des juridictions, tant administratives que financières, le constat est sans appel : les gisements de productivité, à effectifs constants, sont épuisés. Ces efforts demandés aux magistrats et aux personnels des juridictions ne sont d'ailleurs pas sans conséquences sociales et humaines, comme l'ont relevé les présidents Jean-Marc Sauvé et Didier Migaud lors de nos entretiens.

Dès lors, aucune nouvelle compétence, ni aucune extension de compétence ne devra être décidée sans une évaluation sérieuse de son impact sur l'activité de ces juridictions et sans l'allocation de moyens suffisants, sous peine de mettre le fonctionnement de ces juridictions en péril et de porter atteinte à la qualité de la justice rendue à nos concitoyens.

Compte tenu de ces enjeux importants, j'envisage d'approfondir les pistes de réflexion que je viens de présenter, ainsi que d'autres, comme l'étude de la situation des juridictions situées dans les territoires ultramarins, qui font face à des problématiques tout à fait spécifiques, en effectuant un travail de suivi régulier, tout au long de l'année à venir, ponctué de plusieurs nouveaux déplacements.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » rattachés à la mission « Conseil et contrôle de l'État », inscrits au projet de loi de finances pour 2018. L'augmentation des crédits ne doit pas nous exonérer d'exercer toute notre vigilance.

**M. Philippe Bas, président.** – Il peut nous arriver de donner un avis favorable à des crédits qui diminuent et un avis défavorable à des crédits qui augmentent. Les critères d'appréciation d'un budget tiennent à sa bonne adéquation avec les objectifs poursuivis. Dans le cas présent, l'augmentation du budget de la mission vous semble justifié, d'où votre avis favorable.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Merci pour ce focus sur la CNDA. Malgré les réformes des procédures, notamment celle de la procédure accélérée en 2015 lors de la réforme de l'asile, la CNDA n'a pas eu les moyens de travailler plus rapidement. Compte tenu de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile cette année, l'augmentation du budget sera-t-elle suffisante pour traiter les dossiers supplémentaires ? La Cour sera-t-elle capable de tenir les délais fixés par le législateur alors que les délais actuels sont déjà largement supérieurs ?

L'harmonisation des procédures relatives au traitement des demandes d'asile au niveau européen ne sera possible que lorsque les différentes cours parviendront à rendre des jugements semblables, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui.

**M. André Reichardt.** – Ce budget connaît une augmentation en trompe-l'œil, comme nous l'a dit notre rapporteur. Est-il vraiment nécessaire d'accroître les crédits destinés à la CNDA alors que la très grande majorité des recours sont confirmés et que nous ne savons pas renvoyer chez eux les déboutés du droit d'asile ? Les décisions de la CNDA sont difficiles à appliquer. En outre, cette augmentation des crédits se fait au détriment des autres juridictions administratives. Les délais de jugement pour les affaires ordinaires que vous avez

rappelés, monsieur le rapporteur, ne sont pas acceptables. Pourquoi ne pas envisager de redéployer les crédits de cette mission ?

Rapporteur de cette mission avant M. Delebarre, j'ai constaté à l'époque les efforts réalisés par les juridictions financières. Comme vous, j'estime que les gisements de productivité sont épuisés. C'était d'ailleurs déjà le cas à l'époque.

Je suis très réservé sur votre avis favorable : cela fait des années que ces juridictions sont à la corde. Le moment est venu de tirer la sonnette d'alarme en refusant de voter ces crédits.

**Mme Muriel Jourda.** – Les auditions ont démontré que personne ne souhaitait de nouvelles contraintes de temps pour juger tel ou tel contentieux. Pour certains contentieux, notamment ceux relatifs à l'urbanisme, il serait pourtant utile d'y réfléchir, car lorsqu'une procédure est lancée, les territoires sont totalement paralysés. Un délai bref pour ces procédures ne serait pas déraisonnable mais il faudrait accroître les moyens humains pour y parvenir.

**Mme Brigitte Lherbier.** – J'ai assisté à la rentrée de la cour administrative d'appel de Douai : le président a insisté sur le nombre de recours abusifs qui engorge la cour. Or, la plupart du temps, aucun élément nouveau n'est apporté en appel ; il s'agit simplement de rallonger la durée de jugement.

**M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis.** – M. Leconte s'interroge sur l'adéquation entre les 51 postes affectés à la CNDA et la réalité du nombre d'affaires : les chiffres témoignent d'eux-mêmes : deux chambres supplémentaires vont pouvoir ouvrir au sein de la CNDA, ce qui lui permettra de traiter environ 7 000 entrées supplémentaires. Or, on estime que la France enregistrera 11 000 nouvelles affaires en 2017. Ces 51 postes ne permettront donc pas de traiter la totalité des nouvelles demandes, ce qui est inquiétant et corrobore les interrogations de M. Reichardt.

J'ai visité la CNDA lundi dernier et j'ai glissé un œil dans les 19 salles d'audience, toutes en activité, dont une était en vidéoconférence pour les dossiers d'outremer.

Nos voisins européens sont bien conscients que la CNDA est une instance exemplaire au niveau humanitaire. La suppression de la CNDA impliquerait une remise en cause de notre État de droit. Sur 100 dossiers traités par la CNDA, c'est-à-dire rejetés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la décision est cassée pour une quinzaine d'entre eux. Certes, il ne s'agit que d'une minorité, mais qui retrouve ses droits.

En vous proposant de voter les crédits de ces programmes, je me situe dans la continuité de vos décisions.

Madame Jourda, M. Mézard a créé un groupe de travail chargé de réfléchir aux moyens de lutter contre les abus en matière d'urbanisme : il nous faudra certainement adapter nos textes à cette réalité.

Enfin, madame Lherbier, de plus en plus de décisions sont prises par ordonnance pour évacuer les recours abusifs.



*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».*

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Justice » – Programmes  
« Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage  
de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » –  
Examen du rapport pour avis**

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Les crédits de paiement des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice » augmentent en moyenne de 5,4 %, tandis que leurs autorisations d'engagement progressent de 11,3 %. Les crédits de paiement alloués au seul programme « Justice judiciaire », c'est-à-dire principalement aux juridictions, augmentent de 4,1 %, soit près de 134,4 millions supplémentaires, pour un total de 3,446 milliards d'euros.

Je fais un aparté en vous indiquant d'emblée, mes chers collègues, que je ne vous présenterai pas en détail le programme sur le Conseil supérieur de la magistrature, qui ne pose pas de difficulté particulière. Je vous renvoie à mon rapport écrit sur ce sujet.

Malgré cette augmentation notable de moyens, ce budget présente de nombreuses lacunes. Tout d'abord, le schéma d'emplois prévu pour la justice judiciaire est en net recul : 148 créations nettes de postes seulement sont prévues en 2018, 100 de magistrats et 48 de juristes assistants, contre 600 en 2017. Aucune création nette de postes de greffiers : la création de 108 emplois de greffiers n'est permise que par la conversion d'emplois de catégorie C, par ailleurs non remplacés.

L'impact financier du schéma d'emplois n'est d'ailleurs que de 9 millions d'euros, quand celui du budget 2017 représentait près de 35,5 millions d'euros, reflétant la moindre ambition du Gouvernement en matière de création d'emplois.

De plus, ce schéma repose sur des économies d'emplois contestables, telle l'économie de 36 emplois grâce à la mise en place de l'amende forfaitaire délictuelle en matière de délits routiers, alors que son entrée en vigueur est suspendue en raison de l'incompatibilité des applicatifs actuels entre les ministères de la justice et de l'intérieur, ou l'économie de 55 emplois par l'extension de l'amende forfaitaire en matière d'usage de stupéfiants, alors que cette mesure nécessite une modification législative pour entrer en vigueur...

Le programme « Accès au droit et à la justice » voit sa dotation budgétaire progresser de 8,8 % en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. 90 % de cette hausse est affectée à l'aide juridictionnelle, dont les dépenses augmentent encore en 2018 pour atteindre 478,9 millions d'euros, compte tenu des mesures prises entre 2015 et 2017. Ces mesures ont notamment augmenté le nombre de personnes admissibles à l'aide juridictionnelle – qui s'approcherait en 2018 du million de personnes – et le montant de la rétribution des avocats, même si celle-ci demeure insuffisante, comme me l'ont rappelé les représentants de la profession que j'ai entendus.

Toutefois, aucune mesure structurelle n'est prévue pour réformer le financement de l'aide juridictionnelle, alors que son besoin de financement augmenterait encore d'au moins 7 % au total sur la période 2019-2020. La ministre a indiqué hier devant notre commission avoir confié une mission conjointe sur le sujet aux inspections générales des finances et de la justice. Nous serons donc contraints d'attendre ses conclusions, même si beaucoup de réflexions ont déjà été menées sur le sujet, à l'image des mesures ambitieuses de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice votées par le Sénat à l'initiative de notre président le 24 octobre dernier.

Le budget pour 2018 prévoit également l'augmentation des ressources allouées à la numérisation et à l'informatique, à hauteur de 30 millions d'euros supplémentaires. Un « programme de transformation numérique » est prévu sur cinq ans, assorti de 510,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement, hors crédits de personnel, destinées à son financement sur le quinquennat.

Si je salue l'ambition nouvelle dans le pilotage et la programmation des projets informatiques et numériques, j'alerterai sur deux points. En premier lieu, la plateforme nationale des interceptions judiciaires constitue un poste budgétaire très important : 30,5 millions d'euros y seront consacrés en 2018, soit l'équivalent de l'augmentation budgétaire. Dans les prévisions indiquées pour l'année 2019 et les suivantes, son adaptation représente un besoin de financement de 211,8 millions d'euros. Les écarts entre les prévisions initiales et le coût final des projets sont une autre source d'inquiétude : trop de dérapages ont eu lieu ces dernières années ! Si des hausses de budget sont votées, il est indispensable que chaque euro dépensé le soit à bon escient.

Comme chaque année, j'ai souhaité dans cet avis porter une attention toute particulière à la situation des juridictions judiciaires, et je me suis d'ailleurs rendu dans les tribunaux de grande instance de Béthune et d'Évry. Comme cela a déjà été évoqué hier lors de l'audition de la ministre, les délais de jugement s'aggravent, tant en matière civile que pénale. Devant les conseils des prud'hommes, il faut 17 mois en moyenne pour voir son affaire jugée, et l'État est, pour cette raison, de plus en plus souvent condamné pour fonctionnement défectueux du service public de la justice.

L'insuffisance des effectifs demeure une difficulté majeure pour les juridictions : c'est en général le premier sujet de préoccupation des personnels, alors que depuis plusieurs années, le nombre total d'emplois prévus au budget n'est pas consommé par le ministère. C'est encore le cas en 2016, malgré une légère amélioration. Quant à la situation chronique de sous-effectif liée aux vacances de postes, elle commence tout juste à s'améliorer pour les magistrats, mais se détériore pour les greffiers.

Comme l'année dernière, je constate également la sous-dotation des frais de justice : pour 2018, le Gouvernement prévoit une enveloppe de 478,48 millions d'euros, en augmentation de 3,88 millions par rapport à la dotation initiale de 2017, mais en recul de 72,02 millions par rapport à la consommation réelle de 2016. De plus, près de 122,65 millions d'euros de dettes et charges à payer ne sont pas budgétés.

Enfin, la progression de 7,6 % du budget de fonctionnement et d'investissement des juridictions est presque entièrement absorbée par l'ouverture du nouveau palais de justice de Paris, dont le coût total pour 2018 s'élèvera à 92,95 millions d'euros dont 73,1 millions pour la seule redevance au titre du contrat de partenariat public privé.

Mes chers collègues, je dénonce depuis de nombreuses années l'insuffisance des moyens de la justice, ainsi que ses dysfonctionnements en matière de gestion, préjudiciables tant aux personnels judiciaires qu'aux justiciables. Je constate, dans ce projet de loi de finances pour 2018, la persistance des mêmes difficultés, voire leur aggravation, à laquelle s'ajoute un net recul de l'ambition en termes de moyens, à court et moyen terme. Ce budget 2018 tel que nous le propose le Gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux.

De plus, plutôt que de s'appuyer sur les travaux récents du Sénat sur le redressement de la justice et ceux de ses prédécesseurs, notamment les groupes de travail et le débat national sur la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, la garde des sceaux a préféré ouvrir de nouveaux chantiers de la justice au début du mois d'octobre dernier, qui devraient s'achever au début de l'année 2018, et déboucher sur des projets de loi au printemps, décalant la mise en œuvre des réformes ambitieuses et urgentes dont la justice a besoin.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

**M. Jacques Bigot.** – Vous devez vous lasser, monsieur le rapporteur, de dire chaque année la même chose ! Les ministres de la justice de tous les gouvernements peinent à obtenir les crédits nécessaires.

Vous faites un constat sévère. Il y a certes un recul, mais des chantiers ont été lancés. La garde des sceaux a dit vouloir créer 150 services d'accueil unique du justiciable partout sur le territoire, mais je ne vois pas les moyens humains et financiers correspondants. Je veux bien croire en sa bonne volonté, mais le compte n'y est pas.

Le numérique permettra de mieux rendre la justice, sans doute plus vite, mais nous aurons toujours besoin de personnels. Nous créons des outils hypercentralisés alors que notre rapport insistait sur le besoin de souplesse locale, ce qui suppose des emplois de terrain et non en administration centrale. La ministre a d'ailleurs reconnu hier qu'il faudrait au moins un ingénieur en informatique par cour d'appel...

On nous annonce une loi de programmation, qui devrait s'inspirer de ce qui a été dit – le nouveau monde s'inspire un peu de l'ancien, quoi qu'il en soit dit. Nous devons insister sur le besoin urgent de cette programmation pluriannuelle.

En attendant, soyons nuancés sur ce rapport. On peut souligner que le schéma d'emplois n'est pas au rendez-vous mais on ne peut pas, simultanément, dans le cadre du budget, demander des économies et exiger des moyens... Jean-Jacques Urvoas s'est battu, mais n'a pas eu gain de cause sur tout. La solution est d'aboutir à une vision consensuelle et de nous battre tous ensemble pour aider la Garde des Sceaux à obtenir de Matignon et de Bercy les moyens dont la justice a besoin, et pour qu'elle en fasse bon usage !

**M. Simon Sutour.** – Je partage l'avis de notre rapporteur sur de nombreux points. Je me souviens même d'une époque où à la justice judiciaire s'ajoutait également la justice administrative !

Les remarques d'Yves Détraigne sont très justes : avant même que les chantiers engagés ne soient achevés, des annonces extraordinaires nous sont faites. Mais en réalité, on

sera loin du compte, c'est même le musée des horreurs ! Mon département en sera la victime expiatoire. La proposition de loi du président Philippe Bas, dont Jacques Bigot et François-Noël Buffet étaient les rapporteurs, ne prévoyait pas de toucher à la carte judiciaire, excepté le tribunal de première instance. On nous annonce aujourd'hui de grandes réformes en matière de carte judiciaire, notamment la suppression d'un certain nombre de cours d'appel. La ministre a précisé qu'aucun site judiciaire ne serait touché. Mais un site judiciaire, c'est parfois simplement un guichet avec un huissier ! J'aimerais davantage de précisions.

En vérité, derrière toutes ces annonces, se cachent les idées ressorties par Mme Rachida Dati en 2007. Certes, face aux réalités, celle-ci a renoncé à supprimer les cours d'appel, car elles fonctionnaient. Je défends, comme chacun le sait, la cour d'appel de Nîmes qui malheureusement se situe sur quatre départements et trois régions.

**M. Mathieu Darnaud.** – Je souscris à vos propos, cher collègue !

**M. Philippe Bas, président.** – Il va de soi que si la garde des sceaux devait proposer une modification de la carte des cours d'appel, celle-ci ne s'appliquerait pas à Nîmes ! (*Sourires.*)

**M. Simon Sutour.** – Je vous remercie, monsieur le président de la commission, de bien vouloir nous soutenir dans notre combat !

Nous avons rencontré les mêmes difficultés avec Mme Christiane Taubira qui m'avait répondu, alors que je l'interrogeais au Sénat, que la cour d'appel de Nîmes vivrait. Certes, mais jusqu'à quand ?

**M. François Grosdidier.** – Jusqu'à sa mort ! (*Sourires.*)

**M. Simon Sutour.** – Plus sérieusement, l'idée n'est pas simplement de rationaliser en prévoyant une cour d'appel par région administrative. Il s'agit aussi de défendre la spécialisation. Si certains litiges devaient être traités à Lille, par exemple, de nombreux habitants de mon département renonceraient à faire appel et abandonneront. C'est à mon sens l'intention sous-jacente...

On n'administre bien que de près. Ce qui fonctionne est suffisamment rare pour être conservé. Voilà pourquoi, en accord avec le rapport de M. Yves Détraigne, je ne voterai pas les crédits de la mission « Justice ».

**M. François Grosdidier.** – Comme l'a souligné M. le rapporteur, c'est un budget très décevant. Hélas ! Cela risque fort de se perpétuer l'année prochaine et les années suivantes. Pendant la campagne présidentielle, la justice étant le département ministériel le plus sinistré, il a semblé qu'elle méritait un effort particulier. Mais la progression des crédits n'est absolument pas à la hauteur du défi.

Il n'est pas nécessaire non plus de lancer de grands chantiers théoriques : nous avons déjà largement planché sur tous ces sujets, il est temps de passer aux réalisations concrètes, ce qui sera encore différé le temps des ateliers !

Enfin, il existe une vraie contradiction entre la volonté de rapprocher le citoyen de la justice et l'éloignement, au nom de la rationalisation, qui semble se dessiner. Certes, il faut un seuil minimum, mais je ne suis pas certain que les grandes juridictions rendent une

meilleure justice que les plus petites ! J'ai d'ailleurs demandé au Gouvernement de bien vouloir me transmettre les chiffres relatifs au taux de cassation par cour d'appel...

Par ailleurs, on ne peut pas, après la constitution de très grandes régions, dans une réforme où certaines régions ont été épargnées et d'autres pas, selon les critères les plus arbitraires, caler l'organisation judiciaire sur une organisation administrative contestable et plus que contestée !

De la même façon, la volonté de ne pas déterminer l'échelle départementale est dangereuse et de nature à éloigner le justiciable de la justice, d'autant que la population varie selon les départements de 1 à 20, ce qui induit déjà des situations très contrastées.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je suis étonnée : pendant la campagne présidentielle, M. Macron avait affirmé à Lille, devant les étudiants de la faculté de droit, que la justice du XXI<sup>e</sup> siècle était sa priorité. Or M. le rapporteur vient de nous prouver que tel n'est pas le cas, ce qui me gêne considérablement. Hier, Mme la ministre nous a dit que le nombre de centres éducatifs fermés supplémentaires ne serait pas de cinquante mais vingt au motif qu'on ne peut tous les remplir. Pour avoir été administrateur de ce genre de centre, je puis vous garantir que l'on y arrive très facilement, même s'il existe effectivement des problèmes administratifs pour gérer l'organisation disciplinaire.

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Je vois que mes collègues partagent mon constat et déplorent la situation. Il existe de fortes attentes en matière de justice laquelle a été érigée au rang de priorité, ce qu'infirmes ce budget. Simon Sutour, qui siège à la commission des lois depuis des années, a bien mis l'accent sur le fait que nous rencontrons toujours les mêmes difficultés, année après année. Il est clair que ce budget n'est pas à la hauteur des besoins ni des attentes.

**M. Jacques Bigot.** – Le groupe socialiste et républicain, même s'il partage l'analyse de notre rapporteur, s'abstiendra, car nous souhaitons laisser une chance à Mme la garde des sceaux d'obtenir une excellente programmation pluriannuelle. Quoi qu'il en soit, il s'agira d'une abstention très exigeante.

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – L'avis défavorable que je vous propose d'émettre doit sonner comme un signal fort pour la chancellerie.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est aussi une marque de soutien aux efforts de Mme la garde des sceaux dans les arbitrages interministériels. Le Gouvernement ne doit pas ignorer que le Sénat ne laissera pas passer un budget qui n'est pas à la hauteur des ambitions.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice ».*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Justice » – Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – Les crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 apparaissent bien insuffisants au regard des besoins. Ils représentent

40,71 % du total des crédits de la mission : les autorisations d'engagement s'élèvent à 3 487,15 millions d'euros et les crédits de paiement à 3 556,74 millions d'euros. À périmètre constant, le budget de l'administration pénitentiaire augmente légèrement, de 2,1 %, en raison de la hausse des effectifs nécessaires à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires – hausse toutefois loin de couvrir les besoins.

L'accroissement de la population carcérale s'explique par une sévérité accrue des juridictions dans le prononcé des peines : le nombre des peines de réclusion criminelle ou d'emprisonnement en tout ou partie ferme a augmenté de 5,36 % entre 2015 et 2016, celui des peines alternatives à l'incarcération a légèrement diminué. Inévitablement, le nombre de personnes placées sous écrou, et particulièrement le nombre de personnes détenues, continue de croître, à un rythme toutefois moindre que la population carcérale.

Au 1<sup>er</sup> novembre 2017, 79 999 personnes étaient placées sous écrou – soit une hausse de 1,4 % par rapport au 1<sup>er</sup> novembre 2016 – dont 69 307 étaient détenues – soit une hausse de 1,1 % par rapport au 1<sup>er</sup> novembre 2016 –. On recensait 19 889 prévenus et 48 685 condamnés.

L'inadaptation du parc immobilier pénitentiaire à cette croissance contribue à nourrir le phénomène de surpopulation carcérale. Au 1<sup>er</sup> novembre 2017, le taux d'occupation des établissements pénitentiaires, ou « densité carcérale », était de 117 %.

En outre, au 1<sup>er</sup> juillet 2017, les services pénitentiaires d'insertion et de probation prenaient en charge 186 173 mesures de milieu ouvert pour 165 269 personnes.

L'augmentation des crédits de l'administration pénitentiaire, comme je vous le disais, est insuffisante. À périmètre constant, ils sont en progression de 2,1 %. Cette évolution s'explique par la seule augmentation des dépenses de personnel, qui atteint 4 %. Les crédits hors masse salariale, qui s'élèvent à 1 112,4 millions d'euros, diminuent de 1,3 %. Plus alarmant, les dépenses d'investissement, qui s'établissent à 236,6 millions d'euros, diminuent de 18,2 % en crédits de paiement et de 77,26 % en autorisations d'engagement.

Faute de crédits de paiement suffisants pour sa mise en œuvre dès 2018, le programme « 15 000 places » de prison ne sera pas achevé avant la fin du quinquennat. Mme la ministre nous l'a confirmé hier. D'autant que la fermeture de plusieurs milliers de places dans des prisons vétustes porte l'objectif de constructions plutôt à 20 000 nouvelles places.

Deux points sont particulièrement inquiétants : la diminution des crédits de paiement consacrés à la maintenance du parc immobilier carcéral, et la diminution des crédits consacrés aux aménagements de peine et à la lutte contre la récidive.

Depuis dix ans, la maintenance du parc immobilier carcéral souffre d'un sous-investissement chronique et notoire. Les dotations annuelles sont insuffisantes : 140 millions d'euros sont nécessaires chaque année pour simplement maintenir le parc existant. Or entre 2012 et 2016, seulement 261 millions d'euros, et non 560, ont été dépensés.

Ce sous-investissement entraîne une dégradation précoce des établissements existants et augmente les coûts des rénovations futures. En 2017, 35,7 % des cellules du parc immobilier carcéral sont considérées comme vétustes. Dans le PLF pour 2018, seulement

80,7 millions d'euros sont consacrés à la maintenance des établissements, contre 114 millions en 2017, soit une baisse de plus de 29,3 %.

Concernant les aménagements de peine, le 31 octobre dernier, le Président de la République a annoncé, en marge des chantiers de la justice, la création d'une agence « *chargée de développer et d'encadrer les travaux d'intérêt général* ». Mais, comme je l'ai fait remarquer hier à Mme la ministre, aucun crédit n'est consacré à cette agence ou au développement du travail d'intérêt général dans le budget pour 2018.

Concernant les effectifs, le projet de loi de finances prévoit la création de 732 emplois supplémentaires en 2018, dont 470 pour permettre l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires et 50 pour renforcer les effectifs pénitentiaires chargés des extractions judiciaires. Cette augmentation des effectifs reste néanmoins très insuffisante pour permettre à l'administration pénitentiaire d'assurer ses missions. Surtout, aucun crédit du PLF 2018 n'est consacré aux recrutements de surveillants pénitentiaires aux fins de résorption des vacances de postes. Pourtant, selon la direction de l'administration pénitentiaire, entre 1 600 et 1 800 créations de postes seraient nécessaires pour combler toutes les vacances. L'insuffisance des recrutements de personnel de surveillance conduit à une organisation de la détention en mode dégradé. À Bois-d'Arcy, où je me suis rendu, 50 % des surveillants sont des stagiaires tout juste sortis de l'école d'Agen...

Je tiens également à évoquer les incertitudes qui pèsent sur les mesures catégorielles et la nécessité de renforcer tant l'attractivité des métiers que la fidélisation du personnel pénitentiaire. La crise des recrutements s'explique par la dureté des conditions de travail et la faiblesse des rémunérations, dans un contexte de concurrence avec les autres métiers de la sécurité. La fidélisation du personnel fait en particulier défaut en région parisienne. La rémunération n'y est pas pour rien : avec entre 1 400 et 1 500 euros en début de carrière, il arrive que les nouveaux agents, faute de trouver à se loger, commencent par dormir dans leur voiture... L'aide au logement du personnel, développée dans la police, est insuffisante dans la pénitentiaire. Or nous avons constaté à proximité de la prison de Bois-d'Arcy qu'un terrain était disponible ; une politique de conventionnement avec des organismes HLM pour leur réserver des logements ne coûterait rien à l'État.

Je propose également de faciliter l'avancement des carrières des personnes qui acceptent de travailler dans les établissements les plus difficiles tels que les établissements de la région parisienne, et de revaloriser la prime de résidence en cas de mutation en région parisienne : la prime actuelle, d'un montant d'environ 50 euros, ne correspond pas à la réalité des loyers.

Le programme « 15 000 places » manque de crédibilité. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas souhaité soutenir la démarche du Sénat qui, à l'initiative de notre président Philippe Bas, a adopté en octobre dernier une proposition de loi ambitieuse. Une loi de programmation pour la justice est un préalable essentiel pour garantir un véritable engagement budgétaire pluriannuel. Mme la ministre a évoqué le printemps prochain... nous attendons de voir.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » inscrits au PLF pour 2018.

**M. Jacques Bigot.** – Je partage l’analyse du rapporteur sur bien des points. Prenons garde à ne pas être dans la surenchère, comme nous l’avons vécu lors de la campagne présidentielle : tout le monde promettait la construction de 15 000 places de prison, nous compris, ce qui est illusoire compte tenu de nos capacités budgétaires et du rythme des constructions. Cela permet de ne pas aborder d’autres sujets, comme la question de savoir à quoi servent ces places. La peine est certes une sanction, mais elle doit aussi empêcher la récidive et assurer la réinsertion.

C’est pourquoi notre rapport, salué par la garde des sceaux, insistait sur la construction de maisons d’arrêt et de centres de courtes peines, ainsi que sur les sorties d’incarcération pour un suivi socio-judiciaire probatoire. Tout cela suppose des moyens pour les services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP). Or ils ne sont pas non plus au rendez-vous de ce budget, qui n’est décidément pas cohérent.

Mais nos propositions ne seront pas plus cohérentes si nous ne travaillons pas sur la sanction et sur la pénitencière. Nous voulons que les tribunaux prononcent plus souvent des ajournements du prononcé de la peine. Il leur faut du temps pour savoir quelle est la peine la plus adaptée. Si nous n’avançons pas sur ces questions, nous allons droit dans le mur.

La situation du personnel pénitentiaire est dramatique. Tant que nous considérerons que les surveillants pénitentiaires ne font qu’assurer la sécurité dans les prisons, les jeunes iront davantage vers la police municipale ou les sociétés de sécurité privée, où ils sont mieux payés et trouvent à se loger plus facilement.

Je rejoins donc le rapporteur, mais il faut que nous poursuivions notre travail de réflexion.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre commission se souvient qu’elle a adopté le principe de cette nouvelle mission sur la question de la sanction pénale. Nous terminons un travail sur les infractions sexuelles, notamment à l’encontre des mineurs, puis nous consacrerons notre énergie au sens de la peine et aux moyens d’empêcher la récidive...

**M. André Reichardt.** – Je remercie le rapporteur, dont je partage les constats et la conclusion.

Il y a deux ans, M. Jean-Pierre Sueur et moi-même avons réalisé un rapport sur la lutte contre les réseaux djihadistes, qui mettait l’accent sur le traitement à réserver aux djihadistes de retour en France – qui seront de plus en plus nombreux compte tenu de la situation sur le terrain. Nous souhaitons notamment un traitement au cas par cas. Cela exige certes des mètres carrés supplémentaires et des conditions de surveillance particulières... Quelle est la situation dans les établissements pénitentiaires ? Plusieurs expériences ont été conduites ; aucune n’a donné satisfaction, semble-t-il.

**M. Dany Wattebled.** – Je remercie le rapporteur pour sa présentation. Les autorisations d’engagement diminuent de 77,26 % : si on engage moins de crédits, que fera-t-on ? Dans ces conditions, je ne vois pas à quoi peut aboutir ce budget.

**M. Simon Sutour.** – Je félicite le rapporteur pour son travail très constructif, dont je partage la conclusion.

J’y ajoute un autre motif de rejet de ces crédits : le non-respect par l’État de la parole donnée. Le précédent gouvernement avait décidé de construire une prison à Alès ;



l'actuel envisage de la construire à Nîmes. Le président du conseil départemental, le maire d'Alès, le député de la circonscription et moi-même avons saisi la garde des sceaux, car c'est très grave. Je ne voudrais pas que ce soit une nouvelle manière de gouverner...

**M. François Grosdidier.** – Je rejoins le rapporteur. Des places de prison, pour quoi faire ? demande M. Bigot. La réponse me paraît évidente : pour assurer la détention des condamnés dans des conditions dignes – car la privation de liberté, ce n'est pas la condamnation à la promiscuité –, et pour mettre en détention ceux qui devraient l'être et qui n'y sont pas ! Il faut aussi encourager les peines alternatives à l'emprisonnement. Les magistrats ne sont pas laxistes : ils condamneraient à la détention, me disent-ils, si la prison n'était pas dans l'état où elle est ! Les 15 000 places correspondent à ce qui manque à l'heure actuelle pour assurer des conditions de détention dignes.

La responsabilité de la grande misère des juridictions est équitablement partagée à droite et à gauche, mais la gauche porte seule la responsabilité de l'interruption des programmes de construction de places, programmes qui doivent être conduits dans la durée. On ne peut sans doute pas livrer 15 000 places de prison en cinq ans, mais le Gouvernement annonce désormais 15 000 places en dix ans – on découvre au passage que le Président de la République envisage sa réélection... Il faudrait tout de même préciser si ce sont 15 000 places construites ou lancées, dans ce délai. Faute d'une vraie volonté, on risque de n'obtenir la construction réelle que de 2 000 ou 3 000 places à la fin du quinquennat.

Nos prisons sont les premières zones de non-droit en France, devant les quartiers si souvent montrés du doigt, c'est là que se produit la radicalisation, et on ne voit pas dans ce budget les moyens d'y remédier. Si l'on veut le retour du droit dans nos prisons, il faut commencer par mettre en œuvre les mesures que nous avons votées, telle l'utilisation des *IMSI catchers* pour intercepter les conversations téléphoniques et les téléphones eux-mêmes. Combien sont utilisés ? Est-il prévu d'en acquérir davantage ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Des places de prison, pour quoi faire ? Pour appliquer des peines, tout simplement. J'ai emmené des groupes d'étudiants en comparution immédiate observer la justice en train d'être rendue : on voit bien que les magistrats font ce qu'ils peuvent.

J'ai visité des prisons autour de Lille : la promiscuité y est effarante. Les quartiers de femmes avec enfants sont proprement inhumains. Nous ne sommes pas là pour surenchérir dans l'inhumanité.

**Mme Nathalie Delattre.** – Je félicite à mon tour le rapporteur. Certains surveillants évoquent souvent la forte part de détenus qui, atteints de troubles psychiatriques, ne devraient pas se trouver en prison. Sait-on évaluer leur nombre ? Ce n'est pas anodin, compte tenu du besoin de places. À Cadillac, il y a une pénurie de places en établissement psychiatrique, compte tenu des fermetures engagées dans les années 1980. La question est-elle prise en compte ?

**Mme Josiane Costes.** – Je remercie à mon tour le rapporteur. La maison d'arrêt d'Aurillac, récemment rénovée, offre 70 places mais n'accueille que 40 à 50 détenus. Pourquoi n'en accueille-t-elle pas plus ? On invoque souvent l'enclavement du territoire, qui éloignerait les prévenus de leurs familles. Certes, mais c'est inquiétant.

**Mme Esther Benbassa.** – Je félicite le rapporteur. Le budget de la réinsertion est de 24,9 millions d’euros. D’après les statistiques, les détenus passent 22 heures par jour désœuvrés dans leur cellule : ce n’est guère propice à faciliter la réinsertion.

Ces dernières années, le nombre de détenus dans les prisons européennes a diminué de 7 %, et nous parlons de construction de places en France... C’est paradoxal. Et ce budget néglige les alternatives à l’emprisonnement puisque les crédits alloués à la location de bracelets électroniques passent de 15,4 millions à 11,2 millions d’euros.

**M. Philippe Bas, président.** – Une baisse de presque 30 % en effet...

**Mme Lana Tetuanui.** – Je ne remercie le rapporteur qu’à moitié. Je n’ai en effet rien entendu sur les prisons ultramarines... J’ai l’impression que nous sommes trop souvent considérés comme des Français de seconde zone. Le recrutement d’agents locaux est promis par tous ceux qui viennent chercher des colliers de fleurs et de perles chez nous mais l’administration reste une vraie mafia ! Quand je pense que nous poussons nos enfants à passer des concours et à venir en France se remettre à niveau et que, nous autres parlementaires passons notre temps à intervenir auprès des bureaux parisiens... Il est bien rare qu’ils occupent des places dans l’administration d’État.

**M. Alain Marc, rapporteur pour avis.** – Madame Tetuanui, je plaide coupable : je ne me suis pas rendu outre-mer, où les prisons sont, il est vrai, dans un état déplorable, et dont le taux d’occupation atteint les 300 %. Notez toutefois que pour la première fois, en 2015, un recrutement de surveillants polynésiens, formés localement, a été entrepris. Nous nous rendrons l’an prochain en Polynésie et en Guyane si les crédits de la commission le permettent...

Je confirme que la construction de 15 000 places de prison – nettes des suppressions ! – a quelque chose d’illusoire. Les préfets sont mobilisés, mais les terrains ne sont pas disponibles, et deux à trois ans peuvent s’écouler entre l’acquisition d’un terrain et le démarrage de la construction, si aucun recours administratif n’est déposé bien sûr...

Je rejoins M. Bigot sur la nécessité de réfléchir aux peines. Nous avons auditionné Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, qui nous a parlé des délinquants routiers récidivistes qui se retrouvent en prison. Une mission serait utile pour étudier plus précisément cette situation, ainsi que l’hétérogénéité des jugements selon les départements.

Il existe quatre quartiers d’évaluation de la radicalisation (QER) actuellement opérationnels. D’autres ouvriront en 2018. Le nombre de cellules est toutefois trop faible, surtout en région parisienne.

M. Wattebled a raison : les autorisations d’engagements sont insuffisantes.

Le non-respect par l’État de sa parole décrédibilise tous les responsables publics. J’y suis, comme vous, monsieur Sutour, très attaché.

Monsieur Grosdidier, concernant l’*IMSI catcher*, l’administration pénitentiaire peut désormais en utiliser et en posséder. En outre, un marché est en cours concernant un service de brouillage de communication : trois entreprises participent à la dernière phase du marché.

Mme Lherbier a raison : certains quartiers de prison sont inhumains. Nous l'avons constaté à Bois-d'Arcy.

Madame Delattre, une étude de 2006 estime à 30 % la part des détenus qui présentent des troubles psychiatriques graves. La psychiatre de Bois-d'Arcy nous a dit que la fermeture d'établissements psychiatriques entraînait une hausse du nombre de détenus. Il n'y a pas forcément de causalité, mais il faut y réfléchir.

Madame Costes, il arrive que le nombre de places d'un établissement pénitentiaire soit supérieur à celui des détenus, surtout en province. En maison d'arrêt, il s'agit de personnes en attente de leur jugement : on ne peut donc les éloigner ni des juridictions ni de leur famille.

Mme Benbassa soulève un vrai paradoxe. Il faut réfléchir sur le profil des personnes en prison. Les délinquants routiers devraient se voir infliger des travaux d'intérêt général, plutôt que d'attendre désœuvrés la fin de leur peine de prison.

**M. Philippe Bas, président.** – Catherine Troendlé et Mathieu Darnaud nous présenteront le 13 décembre le rapport qu'ils ont rédigé au retour du déplacement qu'ils ont effectué en Polynésie française, l'hiver dernier, avec notre ancien collègue Philippe Kaltenbach.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Justice » – Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » – Examen du rapport pour avis**

**Mme Josiane Costes, rapporteur pour avis.** – Il me revient, pour la première fois, de vous présenter l'avis budgétaire sur les crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

Je souhaite d'abord souligner les évolutions contrastées qu'a connues le budget de la protection judiciaire de la jeunesse au cours des dernières années.

Il est en effet important de rappeler qu'entre 2008 et 2011, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a fortement été mise à contribution pour la réduction de la dépense publique. Ses crédits ont ainsi baissé de 6 %, au cours de cette période, et son plafond d'emplois a été réduit de 632 équivalents temps plein (ETP).

En revanche, les crédits de la PJJ ont connu une croissance sensible entre 2012 et 2017, traduisant l'engagement du Président de la République d'alors en faveur de la jeunesse.

Après deux quinquennats aux tendances très opposées, le projet de budget pour 2018 pour la PJJ était donc attendu, et je note à ce titre que le gouvernement actuel a choisi de poursuivre l'effort de consolidation entamé ces dernières années.

Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » connaît une croissance de ses moyens en 2018. Les crédits de paiement s'élèvent à 857 millions d'euros, soit une hausse de 3,4 %, principalement du fait de l'augmentation des dépenses de personnel qui connaissent une croissance de 4,1 %.

Les autorisations d'engagement s'élèvent à 875 millions d'euros, soit une hausse de 3,8 %.

Par ailleurs, le plafond d'autorisation d'emplois pour le programme s'élève à 9 108 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2018, soit 16 ETPT supplémentaires par rapport au plafond prévu pour 2017.

Je souhaite, en particulier, saluer la création de quarante postes d'éducateur, affectés au milieu ouvert, en 2018.

Il convient donc de se féliciter de la hausse des moyens consacrés à ce programme, qui représente près de 10 % de l'ensemble des crédits de la mission « Justice ».

Cependant, je note qu'en première lecture l'Assemblée nationale a procédé, sur amendement du Gouvernement, à une réduction des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » d'un montant de 3,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Cette réduction est un mauvais signal envoyé aux personnels et aux partenaires associatifs de la PJJ, qui ne souhaitent pas que les moyens alloués à leur action soient considérés comme une variable d'ajustement.

Malgré cette réduction en première lecture des crédits de la PJJ, ce budget présente une tendance à la hausse qui doit être saluée.

Je souhaite cependant relever plusieurs éléments qui méritent notre attention.

Tout d'abord, après plusieurs années de fortes hausses liées aux plans de lutte contre la radicalisation, on observe une relative stagnation du plafond d'emplois. Ce budget présente la plus faible hausse de ce plafond depuis 2012. Les besoins de personnel qualifié, en particulier d'éducateurs, sont pourtant très importants et nécessitent des moyens considérables. Je crois donc que la hausse des moyens humains consacrés à la PJJ est encore insuffisante.

Ensuite, je rappelle que le parc immobilier de la PJJ présente certaines particularités. Il est composé pour partie de bâtiments anciens et il subit des dégradations volontaires nécessitant des réparations rapides et onéreuses. Lors des auditions que j'ai menées, les syndicats représentatifs du personnel ont souligné le niveau élevé de détérioration d'une partie du patrimoine immobilier de la PJJ. Il est pourtant essentiel de disposer d'équipements adaptés aux missions confiées, singulièrement pour ce qui concerne la mission éducative de la PJJ. Cette vétusté constatée des locaux a pour effet de rendre le recrutement et surtout la fidélisation du personnel plus difficiles.

Pour répondre à cette problématique, les crédits de paiement alloués au patrimoine dont la PJJ est propriétaire sont en hausse de 4,2 %. Un montant de 6 millions d'euros est mobilisé en 2018 pour donner de la réactivité face aux dégradations et pour programmer un entretien préventif des bâtiments. Je salue cette attention apportée à la question immobilière, mais je note aussi qu'elle n'est pas suffisante pour maintenir le patrimoine de la PJJ à niveau. Seule une hausse sensible des crédits affectés au parc immobilier permettra d'enrayer la dégradation et de rattraper le retard accumulé.

Enfin, le secteur associatif habilité (SAH), partenaire historique de la PJJ, a connu, à compter de 2008, une diminution importante de sa dotation budgétaire. Celle-ci est passée de 307 millions d'euros en 2008 à 223,9 millions d'euros en 2016. Vous trouverez le détail de cette diminution sur le document qui vous a été communiqué. Je salue donc le redressement, pour la deuxième année consécutive, des crédits alloués au secteur associatif habilité. L'enveloppe qui lui est consacrée connaît une hausse de 0,7 %.

C'est cependant à une revalorisation très modérée que l'on assiste ; elle n'apportera pas au secteur associatif habilité de marge de manœuvre substantielle pour l'accompagnement et la prise en charge des mineurs sous mandat judiciaire.

Je souhaite donc appeler, dans la continuité du message porté par notre collègue Cécile Cukierman ces dernières années, à une revalorisation de la relation partenariale entre la PJJ et le SAH. L'amélioration de cette relation nécessiterait un dialogue renouvelé et des moyens substantiellement réévalués.

J'ai également souhaité, dans le cadre de ce rapport pour avis, me pencher sur la question des centres éducatifs fermés (CEF). Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a confirmé, lors de son audition hier, son projet de création de 20 nouveaux CEF, contre 50 annoncés initialement. Les premiers crédits dédiés à ces projets seront ouverts en 2019.

Il existe déjà 52 CEF qui constituent une alternative à la prison pour les mineurs multirécidivistes. Chacun d'entre eux peut accueillir en moyenne 12 jeunes, pour un coût par mineur et par jour estimé à 690 euros en 2018. Étant donné ce coût élevé, ils représentent 11 % du budget de la PJJ, pour 1 % des jeunes pris en charge.

Si la décision d'étendre le dispositif est justifiée au vu des besoins constatés, je souhaite rappeler que cela ne doit pas se faire au détriment des autres modalités de prise en charge qu'offre la PJJ, en particulier en milieu ouvert. Les ouvertures de CEF ont, en effet, jusqu'ici été compensées par une réduction des autres dispositifs.

Cette tendance avait d'ailleurs fait l'objet de prises de position de notre commission, soulignant la nécessité de ne pas sacrifier la diversité des prises en charge des mineurs délinquants à la mise en place de ces centres éducatifs fermés.

Sans nier l'utilité des CEF dans la panoplie dont dispose la PJJ, j'appelle à la vigilance face au risque de se concentrer sur les nouvelles ouvertures de CEF en négligeant l'amélioration des conditions de prise en charge dans les centres existants et le développement des moyens du milieu ouvert.

En écho au rapport de 2011 de notre collègue François Pillet et de notre ancien collègue Jean-Claude Peyronnet, je rappelle la nécessité de mieux évaluer ce dispositif, en particulier son impact sur le taux de réitération. Les efforts d'évaluation menés depuis leurs préconisations n'ont pas été suffisants ; il est nécessaire, avant d'étendre un tel dispositif, d'en évaluer finement la pertinence.

Enfin, j'ai souhaité porter une attention toute particulière à la question de la prise en charge des jeunes filles par la protection judiciaire de la jeunesse qui me semble cruciale. La mixité de la prise en charge est un principe fondateur de la PJJ, destiné à favoriser l'égal

accès de tous les mineurs aux dispositifs mis en place et à donner aux lieux de vie une dimension « familiale » et sécurisante.

Si le principe de mixité apparaît tout à fait justifié au fondement de l'action éducative, sa mise en œuvre peut s'avérer complexe pour les professionnels.

En effet, les jeunes filles ne représentent que 10 % des mineurs confiés à la PJJ, ce qui soulève des interrogations sur leur intégration dans les structures collectives majoritairement masculines, et peut faire obstacle aux principes d'individualisation et de continuité de la prise en charge.

En outre, la délinquance des jeunes filles est en croissance. En effet, la part des jeunes filles dans le total des personnes mises en cause augmente chez les mineurs de 15 % à 19 % entre 2002 et 2016. Sur la même période, leur nombre augmente fortement, de 32 %, alors que celui des garçons mineurs mis en cause reste relativement stable, en croissance seulement de 1 %. La proportion de jeunes filles parmi les mineurs écroués quant à elle est passée de 2,5 % en 2011 à 4,4 % en 2017.

Le rôle de la PJJ se trouve donc renforcé, à la fois pour le suivi éducatif des jeunes filles détenues et pour le développement d'une offre de placements alternatifs adaptés.

Il est donc nécessaire de développer une réflexion sur l'amélioration des conditions d'accueil dans les structures de la PJJ et sur la formation des personnels aux enjeux de la mixité. Je crois, à ce titre, que la mise en place de structures non mixtes, comme il en existe déjà plusieurs, doit être envisagée.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la PJJ pour 2018.

**M. Philippe Bas, président.** – Je salue ce rapport à la fois clair, précis et humain. Vous avez posé hier à Mme la ministre une question sur la situation des jeunes filles. Face à la masse des dossiers qu'elle doit prendre en charge, elle vous a fait une réponse d'attente, même si elle a affirmé la mixité comme un principe éducatif. Sans le remettre vous-même en cause, vous souhaitez que l'on prenne pleinement conscience de cette réalité nouvelle qu'est la délinquance des jeunes filles. À défaut d'une approche qui leur serait dédiée, elles risqueraient de se trouver broyées par le système des CEF.

**Mme Josiane Costes, rapporteur pour avis.** – Exactement !

**M. Jacques Bigot.** – Je ne peux partager cet avis favorable. Même si le budget de la PJJ augmente, la hausse n'est pas satisfaisante. Les moyens ne sont pas au rendez-vous en ce qui concerne les problèmes immobiliers. *Idem* au sujet de la création annoncée de 50 CEF. La PJJ est pourtant un élément essentiel. Certes, nos concitoyens veulent être protégés contre le crime organisé et le terrorisme, mais ils souhaitent aussi être protégés contre la petite délinquance quotidienne.

Si la PJJ manque de moyens, la charge de ces politiques incombera aux collectivités locales dont les dotations diminuent, sans parler de la suppression des emplois aidés, qui permettaient à la jeunesse de s'insérer. Les moyens qui ne sont pas alloués aujourd'hui à la PJJ devront être accordés demain, mais dans des proportions beaucoup plus importantes, pour construire des prisons...

Certes, madame la rapporteur, des efforts sont consentis, mais ils restent insuffisants. Il faut agir très tôt pour les mineurs. Les CEF, qui coûtent très cher, sont une possibilité. Il faudra sans doute envisager de mettre en œuvre des sanctions avant que le jeune ne soit envoyé dans ces centres. La question économique est fondamentale, mais la question politique l'est encore davantage !

**Mme Brigitte Lherbier.** – J'ai vu d'un bon œil arriver l'école de la PJJ à Roubaix où il y a plus de délinquance juvénile qu'à Vaucresson. Pour avoir été adjointe à la prévention et à la sécurité à Tourcoing, j'ai beaucoup travaillé avec la PJJ : j'ai été souvent très déçue. Les éducateurs de la PJJ écoutaient, prenaient beaucoup de notes, mais il n'y avait jamais de retours et d'échanges, au nom d'une conception bien trop restrictive du « secret partagé » !

Effectivement, la délinquance féminine est en augmentation. Il faut protéger la société contre la délinquance juvénile, mais aussi protéger ces jeunes filles contre elles-mêmes. Il arrive qu'elles aient des enfants, suivis par l'aide sociale à l'enfance, mais les échanges là aussi sont très compliqués. Ces jeunes filles doivent être protégées contre la radicalisation. De nombreuses filles portant le voile intégral ne se rendent pas compte qu'elles se mettent en danger en se distinguant autour des lycées comme des proies en vue de la radicalisation.

C'est une bonne chose de mettre les jeunes à l'écart dans des CEF tant qu'il est encore temps, mais ces centres doivent faire preuve à la fois de pédagogie et de fermeté pour éviter par la suite la prison. Quant aux structures non mixtes, j'y suis également très favorable. Il faut protéger les filles qui peuvent se trouver très isolées au milieu de tant de garçons. Par ailleurs, certaines problématiques sont plus spécifiques aux femmes, comme la protection sexuelle, etc.

**Mme Josiane Costes, rapporteur pour avis.** – Pour répondre à Brigitte Lherbier, la mixité est préconisée, mais dans la pratique les professionnels préfèrent placer les jeunes filles dans les établissements non mixtes. Or ils sont très peu nombreux. Le centre de Doudeville, par exemple, accueille des jeunes filles qui viennent du sud de la France ou des outre-mer. Bien sûr, la rupture avec la famille est préconisée durant les trois premières semaines, mais il est important ensuite qu'un lien soit maintenu. Il serait souhaitable d'ouvrir un centre non mixte au sud de la Loire.

J'entends les critiques. Le tout CEF n'est pas une solution. Des alternatives sont souhaitables pour une meilleure insertion ultérieure. Par conséquent, les budgets ne doivent pas leur être exclusivement consacrés. Les carences anciennes semblent en passe d'être résorbées, notamment en ce qui concerne le secteur associatif habilité. Voilà pourquoi je vous propose d'adopter un avis favorable, même s'il convient de rester vigilant.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice ».*

## **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » – Examen du rapport pour avis**

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis.** – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » rassemble les crédits de trois programmes.

Le programme « Administration territoriale », qui regroupe les moyens des préfectures, des sous-préfectures, et des représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer. Les crédits sont stables, avec 1 694 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 1 690 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Vient ensuite le programme « Vie politique, culturelle et associative », finançant l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections, de la vie associative et de la liberté religieuse. Assez logiquement, après une année électorale particulièrement active et en l'absence de scrutin général en 2018, ses crédits connaissent une baisse de près de 75 %. Enfin, le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » concerne les fonctions support et la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère. Ses crédits baissent de 4,1 % en AE et de 0,4 % en CP. Cette baisse est notamment due à la fin de projets informatiques mis en place dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste et du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme, mais aussi à la réduction des crédits affectés au Fonds interministériel de lutte contre la délinquance, ce qui est plus étonnant.

Nous soulignons dans chacun de nos rapports consacrés à cette mission l'acharnement réformateur qu'a dû subir l'administration territoriale depuis près de dix ans en même temps qu'une baisse constante des effectifs. Le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) s'inscrit évidemment dans cette logique : le réseau préfectoral connaît sa plus importante évolution depuis 1982, et voit parallèlement ses effectifs réduits de 1 300 équivalents temps plein (ETP), sur un effectif de 27 100 au total, en trois ans. Cette réforme n'est pas encore achevée que le Gouvernement vient d'en annoncer une nouvelle, « Action publique 2022 », dont restent encore à définir les dispositions concernant l'administration territoriale. Mais déjà le ministre de l'intérieur a annoncé une réduction des effectifs des services préfectoraux de 350 emplois par an au cours des prochaines années... La stoïque capacité d'adaptation des agents de cette administration, qui ne cesse de faire mon admiration, sera donc encore une fois mise à l'épreuve.

La réorganisation complète de la délivrance des titres opérée par le plan « Préfectures nouvelle génération » devrait moderniser les procédures, simplifier les démarches administratives et optimiser les moyens. Les effectifs seraient ainsi renforcés sur les missions prioritaires de l'administration territoriale, et la suppression des 1 300 emplois plus indolore...

Cette réforme se veut ambitieuse mais, pour le moment, pose quelques difficultés. S'il est, en effet, important que l'administration territoriale s'approprie l'outil numérique, elle ne doit pas oublier les administrés qui ne maîtrisent pas les nouvelles technologies ou ceux qui n'y ont pas accès. Cette modernisation de la délivrance des titres, par ailleurs souhaitable, entraînera aussi un nouvel éloignement des services de l'État, ce qui n'est pas bien vécu par nombre de nos concitoyens. Elle constitue aussi une nouvelle charge pour les collectivités territoriales, s'agissant des nouvelles modalités de demande de carte nationale d'identité. Elle a aussi justifié la création du fichier TES. L'audit de ce fichier, que le ministre de l'intérieur avait demandé à la suite des réactions des parlementaires, a conclu que la sécurité du système n'était pas parfaite et que celui-ci pouvait être détourné à des fins d'identification. Le ministère nous a dit avoir depuis pris en compte les recommandations du rapport. Nous en sommes là pour l'instant.

Pour ce qui est du renfort des missions prioritaires, on observe, pour le contrôle de légalité, une modeste augmentation des effectifs et le développement de la capacité d'expertise. Mais quel est le sens de ce renfort quand on prévoit parallèlement une nouvelle réduction du périmètre des actes contrôlés ?



S'agissant des sous-préfectures, je rappelle que la réforme de leurs implantations, annoncée depuis longtemps, a heureusement été très limitée. Mais, au-delà de la question de la carte des sous-préfectures, il conviendrait surtout de redéfinir leurs missions et d'adapter leurs moyens, pour leur permettre de remplir concrètement leur rôle de proximité, de conseil et d'appui auprès des élus locaux ; plus symboliquement mais tout aussi essentiellement affirmer la présence de l'État dans les territoires.

Sur le programme « Vie politique, culturelle et associative », la réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales et la mise en place prochaine du répertoire électoral unique sont en bonne voie. Il ne serait néanmoins pas inutile de rappeler aux communes qu'une réforme va prochainement modifier la procédure d'inscription sur les listes électorales.

S'agissant de la dématérialisation de la propagande électorale, le Gouvernement semble décidé à contourner le Parlement une quatrième fois par le biais d'une demande d'habilitation à légiférer par ordonnance, dans le futur projet de loi « pour un État au service d'une société de confiance ». Visiblement la confiance ne s'applique pas au Parlement. Reste donc à rappeler au Gouvernement notre opposition à un projet qui oublie les enjeux essentiels de la participation électorale et plus largement l'impérieuse nécessité de supprimer toutes les bonnes raisons de ne pas participer aux élections.

Malgré la relative stabilisation des crédits dans le projet de loi de finances pour 2018, stabilisation d'une tendance longue à la restriction, le Gouvernement poursuit néanmoins la politique réduction des effectifs de l'administration territoriale, tout en lui imposant de nouvelles réformes.

Ne pensant pas que l'on puisse se satisfaire de cette politique de retrait de l'État des territoires, je propose, comme l'année dernière, un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

**M. Éric Kerrouche.** – L'administration territoriale de l'État connaît une succession de réformes sans que l'on s'interroge réellement sur ses missions ni ses implantations. Le président de la République a fixé à l'horizon 2022 la dématérialisation de tous les services, ce qui pose la question de l'accès équitable de tous les usagers à ces services. La fracture numérique continue, en effet, à être une réalité pour 3 millions de nos concitoyens. La dématérialisation complète est donc, à mon sens, une vue de l'esprit.

Les crédits sont orientés vers le plan « Préfectures nouvelle génération » mais le pilotage territorial et les fonctions support des préfectures accusent une baisse des crédits. L'action 5 « Animation et soutien du réseau » connaît un fort recul alors même qu'elle concerne les frais de fonctionnement, et la maintenance du matériel informatique. C'est en parfaite opposition avec la volonté de modernisation affichée.

Notre rapporteur s'est interrogé à juste titre sur la soutenabilité de cette mission pour le réseau des préfectures.

Quelle place aussi pour les sous-préfectures alors que l'on assiste à une recentralisation progressive du contrôle de légalité et la fin de l'accueil du public pour la délivrance des titres ? La dernière réforme d'ampleur des sous-préfectures a été menée par Raymond Poincaré en 1926. Il serait temps de réexaminer l'implantation territoriale de l'État.

J'ai été étonné de constater une baisse sensible du montant de la subvention pour charges de service public versée au groupement d'intérêt public « réinsertion et citoyenneté » dans le programme 216 : ce programme est en effet destiné aux jeunes en voie de radicalisation.

Dans le programme 232, les crédits de l'action 2 sur les cultes diminuent alors qu'ils financent les diplômés universitaires et de recherche en islamologie : surprenant dans le contexte sécuritaire actuel.

Pour toutes ces raisons, nous voterons contre cette mission.

**M. François Grosdidier.** – Les services déconcentrés continuent à subir des économies à la petite semaine sans qu'une réflexion d'ampleur soit menée sur la place de l'État dans les territoires. Alors que l'État peine à assumer ses compétences régaliennes, il se disperse dans des domaines secondaires et parfois qui ne sont pas de son ressort. Une commune ne peut plus faire un PLU et une intercommunalité un SCOT sans que des fonctionnaires d'État ne tentent de tenir le crayon. Il en va de même pour les compétences sociales des départements ou la compétence formation des régions. En revanche, en Alsace et en Moselle, bien des sous-préfectures ont été supprimées depuis Poincaré : il s'agissait, nous a-t-on dit, d'une expérimentation ayant vocation à être étendue à l'ensemble du territoire. En Allemagne, le système fonctionne bien mieux.

La politique de la ville relève de la responsabilité des communes et, éventuellement, des intercommunalités. Les sous-préfets délèguent leurs compétences en la matière à des fonctionnaires subalternes qui ne font que mettre des bâtons dans les roues aux élus. Je ne parle même pas des délégués des préfets dans les quartiers « politique de la ville » qui continuent à chercher désespérément leurs marques depuis qu'ils ont été mis en place il y a une douzaine d'années, alors que, dans les quartiers, on a avant tout besoin d'infirmiers, de policiers, d'enseignants.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis.** – Nous nous sommes déplacés dans la Marne : la modernisation des services s'y est plutôt bien passée. Or, on nous a dit que les administrés s'étonnaient de ne plus pouvoir être reçus aux guichets de la préfecture, alors que les étrangers y sont toujours accueillis, pour leurs demandes de titre. Prenons garde à ne pas décider de réformes très rationnelles mais qui irritent nos concitoyens.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».*

## **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Pour la quatrième année consécutive, il me revient de vous présenter l'avis budgétaire de notre commission sur les crédits de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018.

Je me bornerai à une présentation succincte des crédits budgétaires de cette mission, d'autant plus qu'elle ne représente qu'un dixième de l'effort financier total de l'État en faveur des outre-mer. En effet, 87 programmes relevant de 29 missions budgétaires

contiennent des crédits consacrés aux outre-mer. À cela s'ajoutent les prélèvements sur recettes ainsi que les dépenses fiscales.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, les crédits de cette mission sont légèrement supérieurs à 2 milliards d'euros, ce qui est une constante depuis 2011.

À périmètre courant, les crédits de la mission « Outre-mer » connaissent une légère baisse, de 0,94 % en autorisations d'engagement (AE) et de 0,07 % en crédits de paiement (CP). Hors mesures de périmètre, le budget de la mission est en hausse de 72,6 millions d'euros en AE et de 85,1 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, soit une augmentation de 3,42 % en AE et de 3,72 % en CP.

La dépense fiscale, quant à elle, est estimée, en 2018, à 4,3 milliards d'euros, soit le double des crédits de la mission « Outre-mer ».

Le montant cumulé des AE consacré aux territoires ultramarins, toutes missions confondues, s'élève à 17 milliards d'euros, soit une progression de 1,26 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Au total, en intégrant les dépenses fiscales, l'effort financier de l'État en faveur des outre-mer devrait s'élever, en 2018, à 21,3 milliards d'euros en AE et à 20,5 milliards d'euros en CP.

Compte tenu du maintien de l'effort budgétaire, ces éléments me conduisent à vous proposer d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits. Je tiens néanmoins à vous signaler que ce premier budget est un budget de transition, qui a vocation à évoluer en fonction des résultats des assises des outre-mer qu'a lancées, en octobre dernier, la nouvelle ministre des outre-mer, Mme Annick Girardin.

J'en viens maintenant au sujet que j'ai souhaité aborder dans mon avis : les problématiques institutionnelles de chaque territoire ultramarin. Il m'a semblé intéressant de faire cet état des lieux car, au cours des dernières années, le Parlement a débattu de nombreux projets ou propositions de loi tendant à clarifier le statut institutionnel de telle ou telle collectivité ultramarine. Le Gouvernement annonce par ailleurs l'examen d'autres textes en la matière.

Naturellement, je n'aborderai pas les problématiques institutionnelles des douze collectivités ultramarines. Je concentrerai mon propos sur deux d'entre elles et vous renvoie à mon rapport pour toutes les autres, en particulier la Polynésie française.

La première est, bien évidemment, la Nouvelle-Calédonie. L'Accord de Nouméa de 1998 prévoit l'organisation d'un référendum d'autodétermination entre 2014 et 2018. L'une des questions essentielles de l'organisation de cette consultation, prévue en novembre 2018, est la composition du corps électoral qui y participera.

En Nouvelle-Calédonie, il existe trois listes électorales distinctes, selon les règles fixées par la loi organique du 19 mars 1999.

La première, la liste électorale générale (LEG), regroupe les électeurs participant aux élections nationales françaises.

La deuxième liste, la liste électorale spéciale (LES), permet de participer à l'élection des assemblées délibérantes spécifiques de la Nouvelle-Calédonie. Y figurent les personnes inscrites sur la liste électorale générale en Nouvelle-Calédonie lors du référendum portant sur l'approbation de l'Accord de Nouméa et résidant depuis plus de dix ans au moment du scrutin.

Enfin, la troisième liste, la liste électorale spéciale pour la consultation (LESC) relative à l'autodétermination, regroupe les électeurs qui pourront participer au référendum d'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie. Les critères d'inscription y sont plus restrictifs puisque les électeurs doivent se trouver dans l'un des huit items prévus à l'article 218 de la loi organique du 19 mars 1999.

L'inscription sur cette troisième liste fait l'objet de polémiques et de difficultés. Aujourd'hui, environ 160 000 personnes y sont inscrites. Toutefois, entre 10 000 et 22 000 personnes pourraient demander à y figurer si elles étaient inscrites sur la première liste, la liste électorale générale, préalable à l'inscription sur les deux autres listes. La question qui se pose est donc de savoir si un dispositif d'inscription d'office sur la liste électorale générale doit être institué en Nouvelle-Calédonie d'ici l'organisation du référendum d'autodétermination, prévu en novembre 2018, pour permettre l'inscription de ces personnes sur la troisième liste.

Le 2 novembre dernier, sous l'égide du Premier ministre, le XVI<sup>ème</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa s'est réuni et est parvenu à un consensus sur cette question. Il a acté, de manière exceptionnelle, l'« inscription d'office des personnes résidant en Nouvelle-Calédonie sur la LEG, préalable nécessaire à leur inscription sur la LESC ». La condition nécessaire pour cette inscription sera « une résidence de trois ans attestée par l'inscription sur les fichiers d'assurés sociaux ». L'inscription d'office ne sera pas pour autant automatique et devra faire l'objet d'un examen par les commissions administratives spéciales sur la base des éléments fournis par l'État.

Cet accord implique de modifier la loi organique de 1999. Un avant-projet de loi organique destiné à modifier la procédure de révision des listes électorales en Nouvelle-Calédonie et traduisant cet accord politique a reçu, le 23 novembre dernier, un avis favorable du congrès de la Nouvelle-Calédonie sous réserve de certaines précisions. Cet avant-projet de loi organique devrait être délibéré en conseil des ministres le 6 décembre prochain. Nous serons donc saisis prochainement de cette question très sensible, d'autant que la conclusion de cet accord n'a pas mis fin aux tensions politiques qui secouent la Nouvelle-Calédonie entre indépendantistes et non-indépendantistes et au sein de chaque mouvement.

J'en viens maintenant à mon second point : Mayotte.

Mayotte n'est, sur le plan juridique, ni un département d'outre-mer ni une région d'outre-mer, bien qu'elle relève des collectivités ultramarines de l'article 73 de la Constitution. Elle constitue, depuis 2011, une forme de collectivité unique dont l'assemblée délibérante – le conseil départemental – exerce les compétences d'un département et certaines compétences d'une région d'outre-mer. C'est, avant la Guyane et la Martinique, la première collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution.

Le fait que Mayotte n'exerce pas toutes les compétences d'une région d'outre-mer, qui relèvent de l'État, s'explique par les difficultés économiques et sociales de l'île et par la situation budgétaire des collectivités territoriales mahoraises.

Cette situation a des impacts en matière budgétaire puisque Mayotte ne bénéficie pas de la totalité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) régionale. Notre commission avait ainsi relevé, le 25 novembre 2015, la faiblesse relative de la dotation globale de fonctionnement dont bénéficie Mayotte en comparaison de celle des autres collectivités ultramarines. Vous vous étiez d'ailleurs émus avec moi, monsieur le président, pour dénoncer cet état de fait.

Nous avons jugé cette situation peu équitable, compte tenu du contexte budgétaire et financier difficile de Mayotte. C'est pourquoi nous nous étions interrogés sur la prise en compte, *a minima* au titre de la dotation globale de fonctionnement, de la double compétence de Mayotte sur le modèle de ce qui s'applique aujourd'hui en Guyane et en Martinique. Malheureusement, ces questions, que j'avais posées en séance publique à la ministre des outre-mer d'alors, Mme George Pau-Langevin, au nom de notre commission, sont restées, à ce jour, sans réponse.

Elles pourraient néanmoins être réglées à l'occasion d'un prochain toilettage institutionnel du statut de Mayotte, afin notamment de clarifier et préciser ses missions.

**M. Mathieu Darnaud.** – Le rapporteur a mis l'accent sur deux sujets essentiels qui animeront l'actualité ultramarine.

Ma première question porte sur les suites de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Certains décrets d'application, relatifs par exemple aux plans de convergence, n'ont pas encore été publiés. Ces mesures font-elles déjà l'objet d'une traduction budgétaire ?

Ma deuxième question est inspirée par la situation institutionnelle à Mayotte. La précédente ministre des outre-mer, Mme Erika Bareigts, souhaitait l'examen, chaque année par le Parlement, d'un projet de loi de toilettage des mesures intéressant les territoires ultramarins pour permettre des ajustements ponctuels et ainsi, éviter leur insertion dans des textes plus ambitieux portant sur des sujets plus spécifiques.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique commence à porter ses fruits. Des décrets d'application sont en cours de publication, par exemple en ce qui concerne la commission d'urgence foncière de Mayotte, dont le Sénat a prévu la création à mon initiative.

Cette loi vient forcément se télescoper avec les actuelles assises des outre-mer. Les plans de convergence sont destinés à mettre en œuvre les préconisations de ces assises. La question budgétaire reste entière. Elle trouvera très certainement une réponse dans le cadre des travaux des assises.

S'agissant de la proposition d'un projet de loi annuel de toilettage de dispositions ultramarines, la nouvelle ministre des outre-mer, Mme Annick Girardin, n'a, semble-t-il, pas repris cette proposition de Mme Bareigts.

Sur la question plus spécifique de Mayotte, le conseil départemental a d'ores et déjà émis des propositions précises en matière institutionnelle. Dans les prochains mois, nous aurons certainement à examiner un texte spécifique sur le statut de Mayotte.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».*

*La réunion est close à 11 h 50.*

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ  
SOCIALE**

**Mercredi 29 novembre 2017**

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe –

*La réunion est ouverte à 17 heures 30.*

**Désignation du bureau (sera publié ultérieurement)**

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

**Echange de vues sur le programme de travail(sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 18 h 15.*





## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATEGIE INDUSTRIELLE DU PAYS

**Mercredi 29 novembre 2017**

- Présidence de M. Alain Chatillon, président d'âge -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

### **Constitution**

**M. Alain Chatillon, président.** – En ma qualité de doyen d'âge, il m'appartient de présider le début de cette réunion. Cette mission a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques, prévu à l'article 6 *bis* du règlement du Sénat. Le groupe Socialiste et Républicain du Sénat en a formulé la demande lors de la Conférence des Présidents du 8 novembre dernier. Il en a été pris acte et les 27 membres de la mission ont été nommés, sur proposition de l'ensemble des groupes politiques, lors de la séance publique du mercredi 22 novembre dernier.

L'objet de cette mission est, selon les termes retenus par M. Didier Guillaume, président du groupe Socialiste et Républicain, d'examiner non seulement les conditions dans lesquelles l'État a géré les évolutions récentes et majeures du groupe Alstom, mais plus généralement d'évaluer la stratégie industrielle de notre pays. C'est une problématique sur laquelle nous avons, Martial Bourquin et moi, travaillé il y a quelques années, et sur laquelle nous allons je l'espère nous retrouver...

Avant de rentrer dans le vif du sujet, nous devons procéder à la désignation du président de la mission. En application du Règlement du Sénat, les postes de président et de rapporteur doivent être partagés entre majorité et opposition. Lorsque le groupe qui a exercé son droit d'initiative le demande, les fonctions de rapporteur sont de droit confiées à un membre de ce groupe. C'est ce qu'ont souhaité nos collègues du groupe Socialiste et Républicain. Le poste de président de la mission revient donc, à l'inverse, à un membre de la majorité sénatoriale. Un consensus s'est dessiné entre les groupes pour qu'un membre du groupe Les Républicains occupe la présidence. Mon groupe présente ma candidature. Y a-t-il d'autres candidatures ?

**M. Alain Chatillon, président.** – Je ne vois pas d'opposition...

*M. Alain Chatillon est désigné en qualité de président.*

**M. Alain Chatillon, président.** – Je troque donc mes fonctions de président d'âge pour celles de président de notre mission.

**M. Daniel Laurent.** – Félicitations !

**M. Alain Chatillon, président.** – Nous devons à présent procéder à la désignation des autres membres du bureau. Il est d'usage que chaque groupe y dispose d'une représentation. Nous pourrions reprendre la clé de répartition retenue au cours des trois années précédentes et, ainsi, réserver deux sièges au bureau pour chacun des deux groupes les

plus nombreux : le groupe Les Républicains et le groupe Socialiste et Républicain. Le bureau compterait ainsi 9 membres, en incluant le président et le rapporteur.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Alain Chatillon, président.** – Pour le poste de rapporteur, j'ai reçu du groupe Socialiste et Républicain la candidature de M. Martial Bourquin. Il n'y a pas d'autres candidatures et je ne vois pas d'opposition.

*M. Martial Bourquin est désigné en qualité de rapporteur.*

**M. Alain Chatillon, président.** – Quelles que soient nos sensibilités, nous nous sommes toujours retrouvés, Martial Bourquin et moi-même, sur les dossiers économiques...

**M. Daniel Laurent.** – Bravo !

**M. Alain Chatillon, président.** – S'agissant des postes de vice-présidents, j'ai été informé, pour le groupe Les Républicains, de la candidature de M. Pascal Allizard. Pour le groupe Socialiste et Républicain, quel est le candidat ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Nous proposons M. Jacques Bigot.

**M. Alain Chatillon, président.** - Pour le groupe Union centriste, j'ai été informé de la candidature de M. Claude Kern pour le poste vice-président réservé à ce groupe. Pour le groupe Rassemblement démocratique et social européen, quel est le candidat ?

**M. Franck Menonville.** – Moi-même.

**M. Alain Chatillon, président.** – Pour le groupe La République en marche, j'ai été informé de la candidature de M. Didier Rambaud. Enfin, le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste ainsi que le groupe Les Indépendants-République et territoires ayant chacun un représentant au sein de la mission, respectivement MM. Fabien Gay et Dany Wattebled, chacun d'eux pourrait être vice-président.

Il n'y a pas d'opposition à ces désignations ?

*Sont désignés en qualité de vice-présidents MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Claude Kern, Franck Menonville, Didier Rambaud, Fabien Gay, Dany Wattebled.*

*Le bureau est ainsi constitué.*

**M. Alain Chatillon, président.** – Quelques mots concernant l'organisation de nos travaux. Je vous propose, en accord avec le rapporteur, de nous retrouver autour d'auditions selon un rythme hebdomadaire, les jeudis de Questions d'actualité pour les réunions et auditions plénières, entre 11 heures et 12h30, puis en début d'après-midi de 13h30 à 15h ; et pour les auditions en format « président et rapporteur », les mardis ou mercredi après-midi. Avec pour objectif de rendre notre rapport en avril prochain. Certaines réunions plénières pourront être ouvertes aux membres d'autres commissions permanentes, au public, à la presse, et le cas échéant faire l'objet d'une captation vidéo. Les convocations à nos réunions vous seront adressées exclusivement par courriel.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Je suis très heureux d'exercer les fonctions de rapporteur au sein de cette mission d'information qui intervient à un moment capital de la transformation de notre secteur industriel, notamment dans le domaine ferroviaire. J'ai posé récemment une question d'actualité sur Alstom, la réponse ne fut guère rassurante.

Avec le cas d'Alstom, l'actualité récente a montré la fragilité de la stratégie industrielle dans notre pays. En 2016, le patron de Siemens disait espérer deux EADS : un groupe dans le secteur de l'énergie, sous pavillon allemand, l'autre dans le ferroviaire, sous pavillon français. Fin 2017, le groupe sous pavillon français risque de se retrouver filiale à 51 % de Siemens. Rien n'est terminé cependant, l'accord n'est pas définitivement scellé, et notre mission peut fonctionner comme force de proposition pour le faire évoluer.

Jadis fleuron de notre industrie, Alstom a vu, dans un premier temps, ses activités scindées et pour partie cédées (je songe au site de Belfort) à un actionnaire américain, General Electric. Dans un second temps, le reste de son activité a fait l'objet d'une fusion avec Siemens, laquelle donne, dans les faits, la majorité du capital et des droits de votes à l'actionnaire allemand. Dans le passé, Alstom faisait partie d'un conglomérat alors aussi puissant que Siemens : la Compagnie générale d'électricité... Les événements récents apparaissent donc comme l'étape définitive du démantèlement d'un géant industriel français. Nous rencontrerons tous les acteurs : ministres, patrons, syndicats... Quant à l'État, il a approuvé l'accord Alstom-Siemens : la volonté d'agir et de mener une véritable politique industrielle existe-t-elle encore ?

Car ce qui est en cause à travers l'exemple d'Alstom, c'est bien la stratégie industrielle suivie ces derniers temps. Quelle est la stratégie industrielle de l'État ? Dans le cadre de la loi de finances, Alain Chatillon a présenté un avis sur le CAS « Participations financières de l'État », qui pose la même question : quelle part l'État compte-t-il prendre pour soutenir l'ensemble des filières industrielles ? Confrontée à l'automatisation à marche forcée et à la mondialisation, l'industrie française peut-elle effectuer sa mue sans que l'État, et plus largement l'ensemble des pouvoirs publics, soutiennent cette mutation indispensable qui passe par l'émergence des industries du futur, la robotisation, etc. ?

Depuis 1995, la France a perdu environ 1 million d'emplois industriels et notre production industrielle reste encore inférieure de 7 % à ce qu'elle était avant la crise terrible que nous avons traversée. Si la conjoncture internationale en est en grande partie responsable, à l'évidence, notre pays n'a pas su prendre toutes les mesures nécessaires pour donner un nouveau souffle à son industrie. Les crédits des pôles de compétitivité, si structurants, diminueront en 2018. Notre mission devra échafauder des solutions, qui ne relèvent pas uniquement du domaine législatif.

Pour être en mesure de le faire, il nous faudra aborder de nombreuses problématiques : l'essor technologique, l'avantage comparatif que notre industrie peut développer dans la mondialisation, le comportement de l'État actionnaire, les politiques publiques en matière d'emploi, de formation, de fiscalité, d'environnement, de commande publique - celle-ci étant un volet essentiel.

Il conviendra donc d'auditionner largement trois grandes catégories d'acteurs : d'abord, les acteurs industriels, les représentants de grands groupes (dont, bien sûr, Alstom) ou de PME ou ETI industrielles, les représentants d'organismes liés au monde de l'industrie (Conseil national de l'industrie, Cercle de l'industrie, Alliance pour l'industrie, Medef, CPME,...), et les organisations syndicales de salariés ; ensuite, des représentants de

l'administration et du Gouvernement, mais également des collectivités locales : ministre chargé de l'industrie, représentants des organismes parapublics comme Bpifrance, gestionnaires du Programme des investissements d'avenir (PIA) ; enfin, des représentants du monde de la recherche et de l'université, non pas seulement des économistes, des juristes ou des financiers, mais aussi des scientifiques, notamment sur le lien entre innovations technologiques et applications industrielles. Si vous avez d'autres propositions à faire, nous les prendrons bien sûr en compte, et entendrons tous les acteurs sans a priori ni parti pris.

**Mme Sophie Primas.** – Comme toujours au Sénat !

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Si vous en étiez d'accord, la première audition, qui pourrait intervenir le 13 décembre prochain, pourrait être celle de représentants du groupe Alstom ou, à défaut, d'une personnalité qui pourra brosser un état de la situation industrielle de notre pays.

Quant aux déplacements, il me semble indispensable d'échanger avec les services de la Commission européenne et avec nos homologues parlementaires européens ; et de nous rendre dans deux ou trois centres de production industriels.

**Mme Fabienne Keller.** – Venez à Reichshoffen !

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – ...Oui, et nous pourrions aller à Ornans, dont la production est menacée de délocalisation en Chine. Il faut écouter les directions et les syndicats de ces centres.

**M. Alain Chatillon, président.** – Nous avons été choqués d'entendre il y a un an et demi M. Pisani-Ferry, alors commissaire général à la stratégie et à la prospective, nous présenter la liste des sujets majeurs pour l'avenir de notre économie : il oubliait l'industrie ! Il y a aujourd'hui un vrai problème dans les ministères, l'industrie n'y est pas considérée comme elle l'est en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas ou en Belgique. Lorsque je représentais les industries agroalimentaires auprès des autorités européennes, j'avais la surprise de voir les fonctionnaires français si peu présents sur place : c'était par les filiales de ma société, non par eux, que j'étais informé des réformes envisagées ! Il y a aussi le problème des pôles de compétitivité. Et la question de l'Agence-Participations-État (APE). Que le Gouvernement veuille consacrer 10 milliards d'euros aux PME et ETI, fort bien. Mais les sommes sont inscrites en grande partie sur le budget de l'APE ; pourtant, Bpifrance existe et fonctionne bien, pourquoi chercher ailleurs ?

L'APE s'occupe déjà des participations, et c'est une tâche ardue. Et je ne parle pas des problèmes que posent certaines transactions. Par exemple, l'État a cédé 49 % de l'aéroport de Toulouse à des investisseurs Chinois, dont le représentant disparaît pendant un an, et l'État s'est engagé à vendre 10 % pour rendre majoritaire ce nouvel actionnaire. Or, celui-ci s'emploie pendant deux ans à siphonner les réserves pour distribuer le maximum de dividendes et veut aujourd'hui revendre ses parts à une fois et demi leur prix d'acquisition ! Les collectivités toulousaines ont demandé à l'État de ne pas vendre ses 10 %... J'ai confiance en notre ministre pour bloquer la transaction, car ce serait une catastrophe pour un aéroport dont l'activité augmente pourtant de 15 % par an. L'APE essaie de gérer correctement les fonds placés dans des grands groupes - je rappelle que 85 % des résultats sont réalisés sur 5 des 81 sociétés qui constituent son portefeuille. Il y a là un problème de fond : l'APE n'a ni la capacité ni l'expérience pour gérer des fonds pour les PME, au contraire de Bpifrance qui a fait ses preuves depuis quatre ans. Cet aspect est une partie intégrante de notre mission.

Le secteur agricole et agroalimentaire, qui réalisait un excédent commercial de plus de 11 milliards d'euros il y a cinq ans, a vu fondre cet excédent de 45 % (certes en raison de l'état des relations avec la Russie) : il faut être très vigilant ! Nous devons formuler des propositions cohérentes pour que nos entreprises aient les moyens de respirer... On compte quatre fois plus d'ETI en Allemagne, leurs marges sont le double des nôtres. Le problème juridique est à prendre en compte : les cessions de sociétés en Allemagne, par exemple, ne sont pas soumises à l'impôt sur la plus-value. Il faut progresser sur un certain nombre de points afin de renforcer notre compétitivité. Nous entendons tracer une route et espérons que le Gouvernement et le Président de la République reprendront nos propositions.

**M. Alain Joyandet.** – Le rapporteur a dit que l'accord n'était pas définitif entre Siemens et Alstom. A-t-il à l'esprit les aspects juridiques ? L'organisation ? Les accords me semblaient actés ! Est-il encore possible d'agir sur les décisions, ou la finalité de notre travail est-elle de comprendre ce qui s'est passé ? Pouvons-nous encore avoir une influence sur le cours des choses ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Les dossiers sont actuellement transmis à la Commission européenne dans le cadre du contrôle antitrust : le processus débute ; qui sait ce qu'elle décidera ? Voyez ce qui s'est produit lorsque Faurecia a vendu vingt-deux sites en Europe à Plastic Omnium : la Commission a refusé le transfert d'une partie d'entre eux, qui a été cédée à l'américain Flex-n-Gate. Les comités d'entreprise, les organisations syndicales, seront entendus à Bruxelles. Les syndicats unanimes, y compris les représentants des cadres, demandent plus de garanties ainsi qu'une participation de l'État français. La décision européenne interviendra en avril ou mai. La Commission pourrait refuser la vente de certains sites à Siemens, ils seraient mis sur le marché...

**Mme Sophie Primas.** – Cela serait-il préférable ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Cela dépend ! L'idée de ces deux EADS, l'un sous pavillon allemand et l'autre français, était bonne. Si l'on additionne les sites, Alstom pèse plus lourd en R&D, par exemple, que Siemens. Il faut un vrai projet équilibré. Notre ancien collègue M. Michel Teston, grand spécialiste du ferroviaire, prédit de lourdes restructurations : elles ne doivent pas, dans l'accord, se répartir au détriment de nos sites.

**Mme Fabienne Keller.** – Je ne peux pas ne pas évoquer le site de Reichshoffen : nous connaissons l'excellence de ses savoir-faire, de sa R&D, de ses équipements - un simulateur de train, en particulier - et le nombre des ingénieurs qui y travaillent. Or nous sommes inquiets, comme eux, pour le carnet de commandes et l'avenir du centre. Nous nous souvenons comment des pans entiers de l'industrie, acier, chimie, ont disparu sans perspective de retour. Alstom est un beau navire amiral. Siemens est un partenaire incontournable, soit, il sera majoritaire au conseil d'administration. Mais il n'y a pas de fusion directe entre eux deux, celle-ci se fera avec Siemens Transport, dont les contours ne sont pas encore totalement fixés. La première étape consistera à déterminer comment cette activité et certaines fonctions transversales seront isolées pour être rapprochées d'Alstom. Pourrions-nous rencontrer les représentants de Siemens ? Je sais bien que cela n'est pas dans les usages allemands... Comment aborder ce partenaire incontournable, tout en respectant son calendrier, puisque l'opération de *carve-out* prendra un certain temps ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – C'est une bonne idée de rencontrer Siemens...

**Mme Fabienne Keller.** – Sans perturber le processus en cours, bien sûr. C'est de la diplomatie industrielle.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Je me réjouis que le groupe Socialiste et Républicain ait demandé cette mission d'information. J'ai rencontré l'ensemble des syndicats d'Alstom cette semaine, ils sont très inquiets. L'accord prévoit une garantie sur quatre ans, qui vaudra à partir de 2019, lorsque l'opération de *closing* sera achevée. Mais d'ici là ? Reichshoffen a déjà perdu 100 salariés, et pourrait en avoir perdu 300 à cette date. De son côté, Siemens a signé un accord avec IG Metall et l'État allemand, personne n'en connaît le contenu, mais les syndicalistes allemands sont satisfaits, et refusent tout contact avec les syndicalistes français.

On n'en sait pas davantage sur le contenu de l'accord entre Alstom, Siemens et l'État français. Les syndicats sont très peu informés, les membres de la direction affirment n'avoir eux-mêmes que peu d'informations, et refusent de communiquer.

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – En outre, après ces quatre années « sous garantie », qu'advient-il ? On a vu ce qu'il en était dans la branche énergie : à Belfort, on nous promettait 1 000 nouveaux emplois, ils seront peut-être créés mais pour l'instant on en a supprimé 1 500, et encore 350 tout récemment sur le site de Grenoble, qui est en grande difficulté. Il y a une dizaine de jours, un dirigeant de General Electric déclarait dans *Les Échos* : « Je suis très déçu par Alstom ». Pourtant, à l'origine, les parties clamaient que tout se passerait bien, que le site ne posait aucun problème. L'État doit surveiller le dossier, et nous, représentants de la nation, devons le contrôler.

**M. Alain Chatillon, président.** – Tant que les accords de *closing* ne sont pas signés, ils restent secrets et nous ne saurons rien de leur contenu, sinon à la marge.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Or il peut se passer beaucoup de choses...

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Tous les syndicats, de la CFTC à la CGC, posent les mêmes questions, ils exigent tous un rééquilibrage de l'accord, des garanties sur ce qui se passera après quatre ans... La commande publique sera forte après 2020, avec le TGV de l'avenir, les métros, le Grand Paris. Mais entre temps ? Et sur quels sites se fera à moyen terme la recherche, la production ? Certains ne sont-ils pas menacés ? À Ornans, on s'inquiète de voir partir en Chine la production des générateurs - il y a eu des démentis, mais quelle valeur ont-ils ?

**M. Alain Chatillon, président.** – La société américaine Hyperloop se fait fort de transporter d'ici cinq ans les passagers dans des wagons propulsés dans des tubes à 1 000 kilomètre-heure, reliant Toulouse à Paris en trois-quarts d'heure. L'effort de recherche doit être fortement intensifié, si nous ne voulons pas dans l'avenir avoir... un train de retard.

**M. Franck Montaugé.** – La destruction d'industries dans les décennies passées justifierait que l'on mette en lumière, même sans s'y attarder, les facteurs explicatifs, en analysant en particulier le comportement de l'État stratège.

Nous vivons une phase de transformation profonde de l'industrie, avec l'émergence des hyper-industries qui s'appuient sur la convergence entre les facteurs de production classiques, le numérique, les services. Face à ces évolutions, quelle est la stratégie de l'État français ? M. Bruno Le Maire nous explique que l'État doit se retirer de toutes les

grandes entreprises et essayer de peser adroitement sur la stratégie des entreprises, sachant qu'elles sont autonomes dans leurs décisions.

Dans un rapport récent de notre commission des affaires économiques, a été évoqué le rôle de l'État français en matière de normalisation, au niveau national d'abord, mais surtout européen et au plan international. C'est une question que nous devons aussi aborder dans cette mission, car c'est la compétitivité industrielle qui est en jeu.

À l'heure où la production de valeur est affectée par les transformations industrielles et où les chaînes de valeur sont en pleine reconfiguration, comment les territoires, hors métropoles, attireront-ils des acteurs économiques qui créent de la valeur ? L'État a une vision à promouvoir, une stratégie à mener !

**M. Alain Chatillon, président.** – Vous pourriez également intervenir auprès du département du Gers, qui est le seul à ne pas accompagner le pôle de compétitivité...

**Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.** – Je me félicite qu'une telle mission d'information ait été demandée. Alstom en a été le catalyseur ; l'intitulé en a été judicieusement élargi ; et la mission compte des membres de diverses commissions, preuve que le sujet dépasse le seul cas Alstom-Siemens. J'adhère aux propositions du rapporteur et du président. Nous pourrions demander au ministre Le Maire des précisions sur sa stratégie, car le jaune budgétaire est peu disert. Le ministre a déclaré vouloir, sur la mandature, faire évoluer le rôle de l'État actionnaire : comment compte-t-il s'y prendre ?

**M. Martial Bourquin, rapporteur.** – Cette première discussion a été riche. Et maintenant... au travail !

**M. Alain Chatillon, président.** – Merci à tous.

*La réunion est close à 18 h 45.*





**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 4 DÉCEMBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 6 décembre 2017**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau - Configuration demi-salle, entrée droite côté écran

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Rémi de Verdilhac, directeur Michelin France, accompagné de M. Thierry Martin-Lassagne, directeur France des affaires publiques de Michelin.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 6 décembre 2017**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

*à 9 h 30 :*

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :

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

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

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

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

*à 10 h 15 :*

- Audition de M. Bertrand Besancenot, ministre plénipotentiaire hors classe, conseiller diplomatique du Gouvernement, sur la crise du Qatar.

*à 11 h 15 :*

- Audition de M. Fabrice Balanche, maître de conférences à l'Université Lyon 2, chercheur invité à l'Université de Stanford, sur « l'après Daesch en Syrie et en Irak ».

## **Commission des affaires sociales**

**Mardi 5 décembre 2017**

*à 14 h 30*

- Audition de M. Jean Bassères, candidat proposé par le Président de la République à la direction générale de Pôle emploi (en application de l'article 13 de la Constitution) (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Vote sur cette proposition de nomination.

**Mercredi 6 décembre 2017**

*à 9 heures*

- Table ronde des organisations patronales sur le projet de loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social (n° 237, AN XVe) :
  - . M. Jean-Eudes du Mesnil du Buisson, secrétaire général de la CPME ;
  - . M. Alexandre Saubot, vice-président du Medef en charge du Pôle social ;
  - . M. Alain Griset, président de l'Union des entreprises de proximité.
- Dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées pour la direction générale de Pôle emploi.
- Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants (AN, n° 391, XVe législature).

## **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 6 décembre 2017**

*à 9 h 30*

Salle 245

Captation vidéo

- Audition conjointe de MM. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU) et Philippe Vincent, secrétaire général adjoint du syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN) sur le projet de loi n° 391 (AN) relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants.

*à 14 heures 30*

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition conjointe des organisations d'étudiants sur le projet de loi n° 391 (AN) relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants, en présence de :
  - . M. Jimmy Losfeld, président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) ;

. M. Abdoulaye Diarra, vice-président de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et Mme Mélanie Luce, responsable de la commission universitaire du bureau national de l'UNEF ;

. M. Quentin Pannissod, président de Promotion et défense des étudiants (PDE) et Mme Marie Guerder, élue au CNESER pour Parole Étudiante ;

. M. Clément Armato et Mme Ophélie Picca, délégués nationaux à l'Union nationale inter-universitaire (UNI).

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 6 décembre 2017**

*à 9 heures*

Salle ½ Clemenceau, côté vestiaire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde sur le Canal Seine-Nord Europe, autour de :

. M. Xavier Bertrand, Président du Conseil de surveillance de la société du Canal Seine-Nord Europe, Président du Conseil régional des Hauts-de-France,

. M. Thierry Guimbaud, Directeur général de Voies Navigables de France,

. M. Olivier Rolin, Sous-directeur du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et des voies navigables, Ministère chargé des Transports,

. M. Christophe Buisset, Président de la Chambre régionale d'agriculture des Hauts-de-France, Mme Juliette Duszynski, Déléguée générale de Norlink Ports,

- Désignation des candidats pour siéger au sein de plusieurs organismes extra-parlementaires.

## **Commission des finances**

**Lundi 4 décembre 2017**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen des amendements de séance sur les missions « Culture », « Médias, livre et industries culturelles » et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » et « Travail et emploi » et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

*15 minutes avant la reprise du soir*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen des amendements de séance sur la mission « Action extérieure de l'État » (et article 49 A).

**Mardi 5 décembre 2017**

*à 8 h 30*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen des articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 non rattachés aux crédits des missions – Tome III du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).
- PLF 2018 – Examen définitif de la mission « Cohésion des territoires » (et articles 52 à 52 sexies).
- PLF 2018 – Examen des amendements de séance sur la mission « Sécurités » (et articles 62 ter et quater).
- Désignation des candidats pour siéger au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

**Mercredi 6 décembre 2017**

*de 9 heures à 10 h 30*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen des amendements de séance sur la mission « Cohésion des territoires » (et articles 52 à 52 sexies) et, éventuellement, sur les missions « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 50 et 51), « Économie », « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (et article 55 ter), « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques », « Régimes sociaux et de retraite », « Remboursements et dégrèvements », « Engagements financiers de l'État » (et articles 55 et 55 bis) et « Investissements d'avenir », et les comptes d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », « Pensions », « Participation de la France au désendettement de la Grèce », « Participations financières de l'État », « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2018.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

**Jeudi 7 décembre 2017**

*à 10 heures*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Éventuellement, examen des amendements de séance sur les missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (et articles 49 à 49 ter), « Économie », « Outre-mer » (et articles 57 quater à septies), et « Recherche et enseignement supérieur » (et articles 57 octies et nonies) et les comptes d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

*à la suspension de l'après-midi*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen des amendements de séance sur les articles non rattachés aux crédits des missions.

**Vendredi 8 décembre 2017**

*éventuellement à 8 h 30 et à la suspension du matin*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Suite de l'examen des amendements de séance sur les articles non rattachés aux crédits des missions

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 6 décembre 2017**

*à 10 heures*

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. André Reichardt sur le projet de loi de finances pour 2018 (programme « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie »).

- Examen du rapport de M. François Grosdidier et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 715 (2016-2017), présentée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues, visant à réhabiliter la police de proximité.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 4 décembre 2017, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission sur la proposition de résolution n° 98 (2017-2018), présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 4 décembre 2017, à 12 heures

**Commission des affaires européennes**

**Mercredi 6 décembre 2017**

*à 17 h 30*

Salle A 120

- Union de l'énergie : rapport d'information de MM. Claude Kern et Michel Raison.

- Règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel : avis motivé de MM. Claude Kern et Michel Raison.

- Ventes de biens en ligne : communication de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot.

- Réunion plénière de la COSAC : communication de M. Jean Bizet.
- Réunion interparlementaire sur la subsidiarité et la proportionnalité : communication de M. Jean Bizet.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé**

**Mardi 5 décembre 2017**

*à 19 heures*

Salle 6351 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé**

**Mardi 5 décembre 2017**

*à l'issue de la CMP sur le projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la profession de physicien médical et à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé qui débute à 19 heures*

Salle 6351 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense**

**Mercredi 6 décembre 2017**

*à 18 heures*

Salle 6566 - Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne**

**Jeudi 14 décembre 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 67

*à 9 heures :*

- Audition de M. le Secrétaire Général de la Questure sur le suivi des recommandations formulées par la Commission spéciale au titre de l'examen des comptes pour l'année 2016.

*à 10 h 15 :*

- Audition de M. le Directeur des Affaires financières et sociales sur les grands équilibres du budget du Sénat ;

- Programme de travail pour l'année 2017-2018 - Échange de vues.