

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 1135

- *Loi de finances pour 2017 – Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d’Etat auprès du ministre de l’Economie et des Finances, chargée du Numérique et de l’Innovation..... 1135*
- *Loi de finances pour 2017 – Compte d’affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l’État » – Examen du rapport pour avis 1144*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis..... 1151*
- *Proposition de résolution européenne sur l’inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques– Examen du rapport et du texte de la commission..... 1164*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 1169

- *Loi de finances pour 2017 - Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale 1169*
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Direction de l’action du Gouvernement » - Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » - Examen du rapport pour avis.. 1178*
- *Contrat d’objectifs et de moyens 2016-2020 entre l’Etat et France Médias Monde - Communication 1182*
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Avances à l’audiovisuel public » - Programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » - Examen du rapport pour avis..... 1185*
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Action extérieure de l’Etat » - Programme 151 « Français à l’étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis..... 1189*
- *Loi de finances pour 2017 - Vote sur l’ensemble des crédits des missions « Action extérieure de l’Etat » et « Aide publique au développement »..... 1194*
- *Nomination de rapporteurs 1194*
- *Loi de finances pour 2017 - Audition de l’Amiral Christophe Prazuck, chef d’état-major de la marine (sera publiée ultérieurement)..... 1195*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 1197

- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Examen du rapport..... 1197*
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 - Examen des amendements..... 1251*
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Suite de l’examen des amendements..... 1272*
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Suite de l’examen des amendements..... 1284*

- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » - Examen du rapport pour avis.....* 1295
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » – Examen du rapport pour avis.....* 1300
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Suite de l'examen des amendements.....* 1307
- *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 - Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire.....* 1337
- *Nomination d'un rapporteur* 1337

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 1339

- *Loi de finances pour 2017 – Audition de Mme Audrey Azoulay, ministre de la culture et de la communication* 1339
- *Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports* 1360
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis* 1375
- *Communication diverse.....* 1388
- *Demande de saisine pour avis.....* 1388
- *Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et France Médias Monde (FMM) pour la période 2016-2020 - Audition de Mme Marie-Christine Saragosse, présidente de FMM.....* 1389
- *Loi de finances pour 2017 - Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....* 1402

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 1421

- *Hommage à Paul Vergès.....* 1421
- *Audition de M. Christophe Aube, directeur de la phase d'installation de l'agence française pour la biodiversité* 1421
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Biodiversité et transition énergétique » - Examen du rapport pour avis* 1431
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports routiers » - Examen du rapport pour avis.....* 1439
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Politique des territoires » - Examen du rapport pour avis* 1443

- *PLF 2017 – Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales* 1451

COMMISSION DES FINANCES..... 1467

- *Loi de finances pour 2017 – Compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » – Examen du rapport spécial*..... 1467
- *Loi de finances pour 2017 – Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2017 » – Tome I du rapport général – Communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires* 1470
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport spécial* 1485
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Culture » – Examen du rapport spécial*..... 1499
- *Loi de finances pour 2017 – Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Crédits non répartis » – Compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État – Examen du rapport spécial*..... 1507
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Action extérieure de l'État » – Examen du rapport spécial* 1515
- *Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur* 1519
- *Loi de finances pour 2017 – Examen des articles de la première partie – Tome II du rapport général*..... 1529
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Sécurités » – Programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale », « Sécurité et éducation routières », compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et Programme « Sécurité civile » – Examen des rapports spéciaux*..... 1547
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Défense » – Examen du rapport spécial* 1558
- *Propositions de directive du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 et COM 2016 685 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur* 1563
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Santé » – Examen du rapport spécial* 1563
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Politique des territoires » – Communication sur le contrôle budgétaire relatif au dispositif « adultes-relais » – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)*..... 1569

COMMISSION DES LOIS 1571

- *Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur* 1571
- *Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité – Audition de M. Mounir Mahjoubi, président du Conseil national du numérique* 1582

- *Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés*..... 1590
- *Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur* 1597
- *Nomination de rapporteurs* 1597
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport pour avis*..... 1597
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » - Examen du rapport pour avis* 1600
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport pour avis*..... 1604
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Sécurités » - programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis*..... 1606
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Sécurités » - hors programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis*..... 1610
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Crédits « Immigration » - Examen du rapport pour avis*..... 1613
- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Crédits « Asile » - Examen du rapport pour avis* 1615

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE 1619

- *Audition de M. Marc-Etienne Pinault, coordinateur Brexit au secrétariat général du ministère de l'intérieur, M. Gilles Barbey, commandant de police, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire et M. Frédéric Baab, membre national d'Eurojust pour la France* 1619
- *Audition de M. Sandro Gozzi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes*..... 1628
- *Audition du Général Patrick de Rousiers, ancien Président du Comité militaire de l'Union européenne et Conseiller spécial de Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité(sera publiée ultérieurement)....* 1639

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 21 NOVEMBRE ET A VENIR..... 1641

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mardi 15 novembre 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Loi de finances pour 2017 – Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances, chargée du Numérique et de l'Innovation***La réunion est ouverte à 9 h 30.*

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Madame la Ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2017. En matière de numérique, elle est marquée par une ouverture d'autorisations d'engagement pour le déploiement du plan France très haut débit plus importante que ce qui était initialement prévu, à 409,5 millions d'euros au lieu de 150 millions d'euros. Alors que ce plan vient d'être validé par la Commission européenne, c'est un signal fort envoyé dans le contexte d'une attente toujours plus pressante du terrain, et qu'il importera donc de concrétiser dans les faits. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) bénéficiera également d'une hausse de ses crédits afin d'effectuer ses nouvelles missions dans des conditions satisfaisantes, en lien avec la publication, le 8 octobre dernier, de la loi pour une République numérique. Au-delà de ces considérations directement liées à l'examen du projet de budget, nous souhaiterions connaître les évolutions récentes de la démarche « French Tech », notamment au regard de son ambition de voir naître en France les prochains Google. Plus largement, quelle régulation souhaitez-vous pour les grands acteurs du net, que l'on désigne généralement par l'acronyme « GAFAM », pour Google, Apple, Facebook, et Amazon ? Enfin, j'imagine que vous nous direz quelques mots sur les propositions de réforme du « paquet télécoms » présentées par la Commission européenne le 14 septembre dernier, sous la forme notamment d'une proposition de directive établissant un code européen des communications électroniques et d'un plan pour le déploiement de la 5G. Après vos propos, je donnerai la parole à ceux de nos collègues qui souhaitent intervenir.

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'Etat chargée du numérique et de l'innovation. – Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Rapporteurs, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, je vous remercie de me recevoir. Je vous présenterai, à titre liminaire, les deux programmes relatifs au budget de mon ministère. Je reviens d'ailleurs de Bruxelles où j'ai pu m'entretenir sur ces sujets avec deux Commissaires.

L'économie, vous le savez, est l'une des grandes priorités de notre Gouvernement. Depuis 2012, nous nous attachons à développer un environnement favorable et les mesures que nous avons prises en ce sens sont nombreuses qu'il s'agisse du CICE, Pacte de responsabilité, Crédit Impôt Recherche, Crédit impôt innovation, renforcement du dispositif Jeunes entreprises innovantes, « choc de simplification », ou encore de la nouvelle génération du Programme des Investissements d'Avenir. Le choix du Gouvernement est de tirer l'économie par le haut, via la compétitivité-prix et la compétitivité-qualité qui suppose d'innover dans l'appareil productif et de recruter des personnes compétentes. Ils permettent à la France aujourd'hui d'avoir des résultats concrets. Je pense aux marges de nos entreprises qui sont passées de 29,4 % de la valeur ajoutée en 2014 à 31,3 % fin 2015. Ces marges retrouvées ont permis de relancer l'investissement des entreprises qui a progressé de 2,8% en

2015 et dont la hausse devrait être de 4 % cette année. Ces critères peuvent être mis en avant et nous permettent de penser que la France se situe au-dessus de la moyenne européenne en matière de croissance économique. Les crédits de la mission « Économie » s'inscrivent dans cette politique économique volontariste. Ils ont, je le rappelle, pour but de favoriser la mise en place d'un environnement propice à une croissance durable et équilibrée de notre économie. C'est parce que l'économie est une priorité que le Gouvernement a souhaité préserver les crédits de cette mission : les moyens alloués à la mission en 2017 s'inscrivent dans les grandes orientations du budget triennal 2015-2017, et connaîtront en 2017 une quasi-stabilité par rapport au budget 2016. Cette mission est en effet essentielle pour le Gouvernement, car elle permet à l'État d'être auprès des acteurs de notre économie et ainsi de les aider sur le chemin de la reconquête économique et industrielle.

Le montant des crédits du budget est ainsi maintenu à 1,6 milliard d'euros. Ceux-ci permettent de conforter les différents acteurs qui sont au service de nos entreprises – je pense ici notamment à la DGE, la DGCCRF, BpiFrance ou encore Business France – et qui contribuent plus particulièrement au développement de nos PME et ETI. La mission participe également aux efforts partagés de redressement de nos comptes publics, impliquant la stabilisation des emplois publics, puisque 136 équivalents temps plein quitteront la fonction publique en 2017. Le ministère que je représente participe ainsi à cet effort financier au même titre que les autres.

Le programme 192 voit ses crédits globalement stabilisés et vient directement soutenir l'innovation de nos entreprises au moyen de plusieurs outils : Jeune Entreprise Innovante (JEI), Fonds unique interministériel (FUI), aides directes aux entreprises, mais aussi via BpiFrance. Soulignons que le budget de BpiFrance, acteur désormais incontournable du financement de l'innovation, a été multiplié par 1,7 depuis 2013 ; soit un montant total d'1,3 milliard d'euros, et 5.300 entreprises soutenues en 2015. Nous préconisons ainsi un modèle mélangeant les interventions privées et publiques que l'on retrouve d'ailleurs en Israël, dont l'écosystème en matière d'innovation est loin d'être reconnu comme le moins performant !

Parmi l'ensemble des services offerts, les aides individuelles à l'innovation constituent un outil efficace, utile et rapide. Octroyées le plus souvent en moins de soixante jours, elles répondent aux attentes des entreprises sur le terrain. En outre, des subventions directes sont proposées notamment aux start-ups de la French Tech que le Gouvernement continue de soutenir grâce à l'emploi de bourses French Tech. Ce sont ainsi 1034 projets qui ont été soutenus en deux ans par la BPI pour un total de 27 millions d'euros, avec une moyenne de dotation de 25.000 euros par projet en 2015. Il s'agit de financements d'amorçage destinés à favoriser les projets de création d'entreprises.

Le financement public de l'innovation ne se limite d'ailleurs pas au seul budget général de l'État. Le Programme des investissements d'avenir y contribue de manière significative notamment à travers le Fonds national pour la Société Numérique (FNSNU), qui vise à soutenir le développement des technologies numériques et des usages associés, ainsi qu'à accompagner les start-ups du numérique à fort potentiel pour en faire des champions mondiaux. Ce fonds permet de financer des projets de R&D technologiques, mais aussi des projets d'innovation non technologiques sur les nouveaux usages, contenus et services numériques. Pendant trop longtemps, la seule innovation technologique a été privilégiée ; or, dans une telle perspective, des opérateurs comme Google ou Twitter n'auraient pas pu voir le jour en France. Force est ainsi de constater que l'innovation d'usage prend une part grandissante dans l'économie et implique la modification des modèles économiques jusqu'à

présent en vigueur. Des innovations de procédés, de marketing et d'organisation permettent ainsi de faire éclore de nouvelles entreprises pour créer les emplois de demain. Ainsi, sur ce volet « usages, contenus et services numériques innovants » du FSU, au 30 juin 2016, ce sont 788 millions d'euros de subventions et d'avances remboursables qui ont été engagés.

J'en viens au programme 343 consacré au Plan France Très Haut Débit et au déploiement de la couverture mobile, qui figure pour la première fois dans le budget de l'État et qui fait l'objet d'une constante attention des élus locaux.

S'agissant du Plan France Très Haut Débit, nous avons pris, fin 2015, un certain nombre de mesures pour en accélérer la réalisation, à commencer par un renforcement des moyens d'instruction des projets au sein de l'Agence du numérique qui a été créée l'année dernière et dont le nombre d'agents a été doublé, afin d'accompagner les projets présentés par les collectivités locales. Le rythme d'instruction des projets a ainsi doublé par rapport à 2015 et ce sont désormais plus de 12,5 milliards d'euros qui sont mobilisés pour construire plus de huit millions d'accès à la fibre optique dans les territoires ruraux. J'insiste sur le fait que les territoires ruraux sont ciblés par le Plan France Très Haut Débit, puisque le Gouvernement a décidé de consacrer la totalité des financements publics aux zones rurales, considérant que la concurrence joue à plein dans les zones démographiquement plus denses. C'est pourquoi les décaissements, qui interviennent une fois les réseaux déployés et à la suite de la réception de la lettre dans laquelle le Premier ministre s'engage, vont aussi commencer à augmenter fortement cette année pour atteindre un rythme de croisière de 500 millions d'euros par an à compter de 2019. L'accélération du plan se traduit aussi par l'atteinte, avec un an d'avance, de l'objectif intermédiaire de couverture THD de 50% de la population. Nous y serons à la fin 2016. La couverture totale de la population d'ici 2022 devrait être assurée. Le rôle des collectivités locales est déterminant dans la mise en œuvre de ce plan dont près de cent départements sont parties prenantes. Le dernier facteur d'incertitude entourant le plan, à savoir l'accord de la Commission européenne au titre des aides d'État, vient d'être levé, comme l'a annoncé la Commissaire Vestager. Ce plan est d'ailleurs cité comme un exemple pour les autres pays en Europe, puisque l'investissement public y fournit la garantie nécessaire à l'intervention des opérateurs privés. Ainsi, les opérateurs viendront à terme commercialiser les réseaux construits par les acteurs publics. Cette interaction toute française entre le local, le national et l'Europe est désormais mise en avant par la Commission européenne pour encourager d'autres États à lancer des chantiers analogues.

La Commission européenne s'intéresse également aux actions du Gouvernement dans les zones AMII, dont la complexité est accrue du fait de la présence en leur sein de zones grises dans lesquelles l'intervention publique est juridiquement beaucoup plus difficile à justifier. Nous avons ainsi demandé aux opérateurs de signer des conventions et nous avons inscrit dans la loi le principe de l'opposabilité de ces conventions et du respect de leur engagement devant le régulateur des télécommunications qu'est l'ARCEP. Ce modèle, qui doit encore être renforcé par le dialogue avec les opérateurs, intéresse nos homologues européens qui s'interrogent, tout comme nous, sur la manière optimale de couvrir rapidement leur territoire.

L'innovation de ce plan très haut débit réside dans le volet dédié à la couverture mobile. C'est là un changement de direction pour Bercy et les collectivités locales dont les élus ne disposaient pas d'interlocuteur identifié en cas de problème. Nous avons ainsi créé, avec le soutien de toutes les associations de collectivités et avec le financement de l'État, un outil très performant. Ce sont ainsi 1 300 sites qui seront couverts d'ici quatre ans avec des

antennes mobiles qui permettront l'arrivée de la 4-G mutualisée entre les quatre opérateurs pour un niveau de couverture maximal.

S'agissant de la réforme du Paquet Télécom, j'ai pu rencontrer hier le Commissaire Günther Oettinger, bientôt en charge du budget européen, et le Commissaire Ansip, vice-président de la Commission européenne, qui suivent cette question. Nous demandons une égalité des conditions (*Level Playing Field*) de concurrence et d'accès au marché entre les opérateurs de télécommunication, d'une part, et les géants de l'internet, les plateformes (*Over the top – OTT*), d'autre part.

Aujourd'hui, nous sommes face à un paradoxe. D'un côté, nous avons engagé une forme de rapport de forces avec les opérateurs auxquels nous demandons d'investir plus que jamais. J'espère d'ailleurs que ce rapport de forces sera maintenu puisqu'il demeure la condition de pérennisation de l'implantation du numérique dans notre territoire. Mais, de l'autre, ces opérateurs doivent assumer toutes les réglementations, en matière de confidentialité des contenus ou de cybersécurité par exemple, à l'inverse des géants de l'internet qui fournissent pourtant des moyens de télécommunication, comme SKYPE. Il est ainsi important d'égaliser les conditions réglementaires applicables à l'ensemble des acteurs économiques sur ce terrain.

Le second enjeu est que l'Europe se saisisse pro-activement du sujet de la question de la couverture des territoires notamment ruraux. La France pousse pour que le service universel, dont elle a été l'ardent promoteur dans les années 1990, soit redéfini à l'aune des usages contemporains du numérique. Une vraie bataille idéologique se joue d'ailleurs à Bruxelles sur ce point. De très nombreux pays considèrent que les pouvoirs publics n'ont pas vocation à préciser les obligations d'un service universel dans un domaine soumis au principe de libre concurrence. J'aurais souhaité que soit inclus le mobile dans ce service universel. La partie n'est certes pas gagnée, puisque la France est très minoritaire dans ce combat. En revanche, nous y avons inclus internet, avec la couverture haut-débit. En outre, le Gouvernement pousse désormais, après y avoir été longtemps opposé, pour qu'un accord soit conclu en matière de suppression des frais d'itinérance (« roaming »). Nous sommes ainsi devenus le pays grâce auquel un accord entre les États du Nord et du Sud sera possible sur cette question de l'itinérance mobile.

Je pense que le paquet Telecom va dans le bon sens et je mesure à quel point la France est écoutée et défendue. Les propositions françaises sont bien souvent écoutées par les instances européennes, ce qui témoigne de notre capacité d'influence dans les conseils Télécom et Compétitivité. Nous avons ainsi une réelle capacité d'influence sur les choix européens dans ces domaines.

La French Tech a le vent en poupe et bénéficie des initiatives des entrepreneurs ainsi que de la dynamique territoriale notamment des métropoles et des régions. Celles-ci ont compris l'importance des créateurs de la valeur économique et des emplois de demain. Les chiffres illustrent cette bonne santé de la French Tech. Ainsi, lors de ma nomination en 2014, le financement des start-ups s'avérait insuffisant et les jeunes pousses devaient, parvenues à un stade critique de leur développement, s'installer aux États-Unis à la demande des investisseurs privés, seuls en mesure d'investir d'importantes sommes pour leur développement. Une telle évolution était vécue comme une quasi-fatalité par les entrepreneurs français. Il ne saurait y avoir dans ce domaine de fatalité et l'on sent que le vent tourne. En effet, la France devance désormais l'Allemagne en montants de capitaux levés par les start-ups et colle de très près le Royaume-Uni. Qui aurait prédit une telle situation il y a quelques

années en matière d'investissement pour le capital-risque dans les start-ups ? Une telle tendance ne s'explique pas seulement par le Brexit, mais par la qualité de l'écosystème qui est offert aux investisseurs, à l'instar de ce qui était proposé par la Silicon Valley, Stockholm, Hong-Kong ou encore la Corée du Sud. La France est ainsi en train de devenir un leader incontournable de l'innovation et cette évolution est positive, non seulement pour l'économie en elle-même, mais aussi pour les plus jeunes. En effet, la French Tech est désormais perçue comme un facteur d'émancipation individuelle et collective qui va bien au-delà du seul acte de créer une entreprise.

M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis. – Madame la Ministre, je ne partage pas votre optimisme. Même si je salue les réussites de la French Tech, le déploiement des réseaux, sans lesquels tous les Français ne pourront bénéficier du numérique, me pose problème. L'inscription de crédits d'engagement est certes riche de promesses, mais je ne vois pas de crédits de paiements. Les réalisations sur le terrain dans les zones rurales n'avancent pas et, dans les zones urbaines, vous avez beau dire qu'on fait pression sur les grands opérateurs, mais cette pression ne semble guère induire d'effets probants, dans la mesure où ces grands opérateurs s'organisent entre eux. Dans un tel contexte, l'État, avec l'ARCEP, tente alors, avec beaucoup de difficultés, d'orienter les choses. Pourquoi ne publiez-vous pas un tableau de bord précis sur les réalisations, prévues et réalisées, des réseaux en zone urbaine et rurale, année par année ? Au-delà des querelles de vocabulaire, nous voudrions des données précises sur la situation des villes et des campagnes.

En outre, s'agissant du tarif postal des revues à caractère professionnel, un danger guette un certain nombre de presses dont le seul moyen d'acheminement demeure la poste. Où en sommes-nous sur cette question ?

M. Yves Rome. – Madame la Ministre, je partage avec vous la vision positive que vous nous avez exposée. Jamais les choses n'ont avancé aussi rapidement et l'Europe vient de lever la principale inquiétude – et vous n'y êtes pas pour rien – qui pesait sur les collectivités territoriales. Le Plan Très-Haut-Débit vient d'ailleurs d'être validé par les hautes instances européennes qui le reconnaissent comme un modèle de mixage des financements. Je modulerai toutefois cet enthousiasme : certes, l'objectif a été atteint en 2016 mais selon les normes définies pour le Très-Haut-Débit, grâce à la montée en débit. Encore ne faudrait-il pas que cet avantage initial nous éloigne de l'objectif final du FTTH (*Fiber to the Home*) pour tous à l'horizon 2022 ! Cependant, quand pourra-t-on imposer aux opérateurs nationaux d'être clients des réseaux d'initiatives publics dont la création mobilise une centaine de départements ? La commercialisation des offres des opérateurs permettrait de sécuriser ces réseaux, ce qui est loin d'être le cas à ce jour. En outre, dans le cadre de l'adoption unanime du projet de loi « République numérique » que vous avez porté avec talent et efficacité, nous avons obtenu des opérateurs quelque cinq cent sites supplémentaires de téléphonie mobile dans le cadre de la mutualisation, parfois contrainte, de leurs implantations. Qu'en est-il du suivi effectif de ces implantations qui avaient été sécurisées par un courrier signé par l'ensemble des opérateurs ? S'agissant enfin des difficultés des zones AMII, il se murmure qu'un nouveau partage pourrait être opéré suite à une demande de SFR. Or, Orange en détient 80 % et semble en freiner le développement. Êtes-vous prête à donner suite à la demande de SFR de reconsidérer la distribution des zones AMII entre les deux opérateurs historiques ? Si d'autres venaient s'y joindre, nous n'y verrions que des avantages.

Mme Élisabeth Lamure. – Sur le budget, vous avez évoqué le programme 192 qui resterait stable cette année. Or, les sociétés de recherche sous contrat nous ont fait part de leur inquiétude quant aux aides à l'innovation qu'elles perçoivent via BpiFrance. L'année

dernière, ces aides, d'un montant de 8,5 millions d'euros en 2015, tomberaient à quelque trois millions d'euros en 2017. Une telle diminution relève-t-elle uniquement d'une répartition opérée par BpiFrance ou êtes-vous en mesure d'intervenir sur ces crédits d'innovation très attendus ? Par ailleurs, si l'acceptation par Bruxelles du Plan France Très Haut Débit est une très bonne nouvelle, encore faut-il reconnaître la très forte attente sur le terrain de nos concitoyens et aussi de nos entreprises. Or, celles-ci sont inquiétées par l'échéance de 2022 et l'absence de couverture de certaines zones dissuade leur implantation lorsqu'elle n'encourage pas leur réimplantation ailleurs. On s'achemine ainsi vers une forme inquiétante de désertification économique. Avez-vous des projets visant la simplification de la vie des entreprises ? Nous étions en déplacement aux Pays-Bas et avons pu y constater l'existence d'un site uniquement dédié aux entreprises et garantissant l'exhaustivité des informations des pouvoirs publics les concernant. Les citoyens bénéficient également d'un site dédié analogue. De tels sites sont-ils en cours d'élaboration en France ?

M. Daniel Gremillet. – Effectivement, France-Très-Haut-Débit et le succès de l'accord de Bruxelles pourraient nous satisfaire. Mais sur le terrain, les choses ne se passent pas toujours aussi favorablement. Dans la Région Grand-Est, où, pour une fois, la totalité des acteurs publics – soit la Grande Région, les départements et les structures intercommunales – travaille sur l'objectif, les agents économiques considèrent que l'objectif de 2022 est tout à fait inapproprié. L'exclusion de ces agents économiques, qui se trouvent dans un autre monde que ceux de la French Tech, est manifeste et ils n'ont d'autre choix que celui de quitter le territoire sur lequel ils sont implantés. L'ambition budgétaire actuelle ne permet pas de prévenir l'exclusion de ces territoires, dans un contexte où le temps se raccourcit et où la vie économique n'est plus en cohérence avec l'objectif qu'on a pu fixer. Par ailleurs, notre commission a auditionné EUTELSAT, entreprise française. Pourquoi n'avons-nous pas utilisé la solution satellitaire pour apporter une réponse aux territoires les plus exposés et raccourcir les délais ?

M. Franck Montaugé. – Je souhaitais saluer votre travail à la tête de votre ministère et la réorientation de ce domaine d'action que la France vient d'opérer afin de répondre aux enjeux considérables du numérique pour la croissance de notre pays. Sur la question des infrastructures, je regrette que la démarche adoptée pour développer le réseau Très-Haut-Débit n'ait pas été calquée sur les modalités de l'électrification rurale à l'issue de la Seconde guerre mondiale. Nous allons aboutir à un système où les coûts supportés par nos concitoyens diffèrent d'un département à l'autre. On s'éloigne ainsi du principe de la péréquation tarifaire en matière d'accès au service qui nous tient tous à cœur. Nous ne parviendrons pas à câbler tous les citoyens sans recourir à d'autres technologies comme le satellitaire. Comment concevez-vous cet enjeu ? Sur la question des contenus, je n'ai rien vu, dans la perspective de la nouvelle France industrielle (NFI) qui se dessine actuellement, en matière de ciblage des territoires ruraux pour la création d'écosystèmes numériques. En effet, la question de l'économie numérique ne se limite pas à ce qui pourrait se passer dans les métropoles françaises. C'est là un enjeu pour les villes moyennes et les territoires ruraux, voire hyper-ruraux, qui peuvent leur être associés.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Derrière les propos des uns et des autres, un même constat est partagé. Nous représentons les territoires au Sénat et chacun de nos territoires compte au moins une partie rurale. Le constat est clair : jamais la fracture n'aura été aussi forte, puisque la progression des investissements sur le territoire national aggrave la situation des territoires oubliés où l'exaspération s'exprime à l'occasion des échéances électorales. Je souscris également à ce qui a été dit par notre collègue M. Frank Montaugé : sans la péréquation tarifaire et l'implication des collectivités locales, jamais le pays n'aurait

été électrifié au sortir de la Seconde guerre mondiale. Certes, aujourd'hui, les collectivités locales sont impliquées pour payer, mais elles ne participent pas à la décision. Je suis préoccupé par la tendance suivie par les décideurs lesquels, lorsqu'ils n'évincent pas immédiatement le raccordement des territoires les plus reculés, les invitent à en payer intégralement le coût. Sommes-nous dans une situation où la République existe encore avec ses valeurs ? Par ailleurs, comme le soulignait notre collègue Daniel Gremillet, nous savons que certains territoires ne disposeront jamais du haut débit. Ce constat est dressé par les entreprises qui sont en charge de ce dossier. On observe, sinon une réticence, du moins une hostilité, vis-à-vis du satellite qui est certes plus onéreux, mais ne pourrait-on pas mutualiser certains surcoûts qui s'imposent dans certains territoires ? On ne peut certes apporter la fibre optique dans tous les foyers, mais il y a certainement des solutions. Nous avons en effet auditionné les représentants d'EUTELSAT et, sans qu'ils l'aient mentionnée, je sais qu'une sourde campagne est ourdie contre le satellite en France pour en décourager les consommateurs. Madame la Ministre, je vous demande de croire qu'un grand nombre de Français ne supporte plus d'être les grands oubliés du numérique !

M. Bruno Sido. – Madame la Ministre, votre travail est difficile. J'interviendrai à la suite de notre collègue Daniel Gremillet dont le département jouxte le mien. Comment expliquez-vous le contraste entre l'absence d'infrastructures dans les Vosges et leur présence en Haute-Marne ? Des choix ont été opérés par les départements et en Haute-Marne, nous avons, de notre propre chef, bâti un Réseau d'initiative publique (RIP) de 1.900 kilomètres et la totalité des habitants y dispose du *triple-play* ; la Région prenant le relai pour assurer le FTTH pour quasiment tout le monde ! Les autorités locales ont ainsi leur responsabilité et il y a mieux à faire que de construire des salles des fêtes et des piscines !

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Je vous remercie de vos questions. J'essaie de toujours me rendre dans les zones rurales et d'aller au contact direct des populations lors de réunions publiques. Vous êtes les premiers à recevoir les critiques mais 85 % des courriers que je reçois concernent la couverture numérique du territoire. Il serait coupable de demeurer inactif sur ce sujet. La vision de l'innovation défendue par le Gouvernement est celle des territoires. L'émergence d'immenses *clusters* régionaux est une tendance actuelle, avec la Silicon Valley, ou encore la Finlande, l'Ecosse, la Corée du Sud voire Hong-Kong. Or, nous démontrons que l'innovation peut naître absolument partout grâce à la connectivité, dès que les entrepreneurs sont aidés à donner corps à leurs idées, en bénéficiant d'un écosystème favorable impliquant un accompagnement financier et humain de qualité, ainsi qu'une bonne connexion. Notre gouvernement fait ainsi le pari de la France des territoires et nous tenons ce discours auprès des autorités européennes face, parfois, à des interlocuteurs qui pensent que seule la métropole de Paris devrait être bénéficiaire de la French Tech et de l'intérêt des investisseurs internationaux.

Quelle est la place des territoires ruraux dans l'innovation ? Je compte beaucoup sur la ligne budgétaire du programme des investissements d'avenir (PIA3) qui va être lancée à partir de janvier 2017 et concerne les territoires collaboratifs. 500 millions d'euros seront ainsi consacrés aux projets d'innovation collaborative ; secteur dans lequel la France a une carte à jouer, avec notamment la valorisation des circuits courts, de l'artisanat, des communautés associatives développant des tiers-lieux et des initiatives de proximité grâce notamment à la télé-distance. Je vous encourage à investir cette ligne des territoires collaboratifs des PIA3, car tout est à construire dans ce domaine.

L'observatoire France Très Haut Débit, que Monsieur le Sénateur Leroy appelait de ses vœux, est déjà accessible sur le site www.france.thd.fr. Il s'agit d'un outil de

transparence sur le développement des réseaux d'accès internet. La situation de l'ensemble des territoires, ainsi que les projets de déploiement jusqu'à leur stade final pour toutes les technologies, y compris le satellite, y sont retracés ! Comme vous le constatez, nous ne faisons pas de discrimination satellitaire ! L'article de la loi République numérique consacré à l'*open-data* de la couverture mobile des opérateurs va ainsi fournir une connaissance plus précise de la qualité de leur réseau. D'ailleurs, les opérateurs auront désormais l'obligation de retracer sur un site public, qui est en cours d'élaboration avec l'ARCEP, la réalité du service de couverture mobile offerte dans les territoires, en complément des informations déjà disponibles sur les réseaux fixes. Je crois d'ailleurs beaucoup en la pression publique pour placer les opérateurs face à leurs responsabilités. Le Gouvernement et les collectivités locales sont au rendez-vous de leurs obligations et les opérateurs doivent également y parvenir.

L'outil France-mobile, qui sera ouvert aux élus locaux, sera mis en service en décembre prochain. Ceux-ci pourront ainsi identifier les zones qu'ils estiment mal couvertes ; ces informations seront ensuite évaluées par les différentes commissions de concertation régionale pour l'aménagement numérique du territoire auxquelles nous avons confié une nouvelle mission concernant la couverture mobile, avec des référents de l'État dans les différents niveaux de collectivités territoriales afin qu'il existe une instance de discussion et de concertation sur ce sujet. Un tel dispositif reposera également sur votre soutien, grâce auquel il sera pérennisé.

Sur la commercialisation des RIP par les opérateurs, il serait interdit à l'État d'imposer la présence des RIP sur les réseaux. Le secteur Télécom a été privatisé durant les années 1980 et il est impossible de comparer avec le secteur électrique au sortir de la Seconde guerre mondiale. Les situations juridiques sont, de ce point de vue, très différentes. L'ARCEP travaille également sur la question de l'égalisation des conditions tarifaires et les opérateurs nous ont fait part de leurs difficultés dans l'adaptation de leur offre selon les départements d'une même région. Les conditions techniques doivent également être harmonisées et il n'est pas évident de proposer une plateforme interopérable d'un point de vue technique par l'ensemble des opérateurs. C'est là un enjeu puisqu'il faut que tous les opérateurs puissent s'arrimer sur les RIP de manière aisée. Ce travail est en cours.

Sur SFR, il y aurait beaucoup à dire ! Avant de dénoncer les conventions AMII, encore faudrait-il tout d'abord les signer ! SFR couvre bel et bien 20 % des conventions AMII dont le reste incombe à Orange. Sur ses propres zones, SFR n'est pas toujours au rendez-vous, comme en témoigne le constat de carence dressé par le préfet du Nord. D'autres procédures sont en cours et toutes les zones AMII n'ont pas été conventionnées ! Avant d'envisager la réécriture des conventions signées, j'aimerais que cet opérateur se conforme à ses obligations. En outre, la loi dispose pour la première fois l'opposabilité face au régulateur des conventions signées par les opérateurs qui sont sanctionnables en cas de non-respect.

Je répondrai par écrit à Madame Lamure, à la question sur les sociétés de recherche sous contrats. S'agissant du Plan France Très Haut Débit, l'échéance 2022 inquiète les entreprises et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de l'accélérer en modifiant le cahier des charges en conséquence. Lorsque l'État accorde des financements, les collectivités locales ont désormais l'obligation de fibrer en premier lieu les entreprises ou, à défaut, de les couvrir avec un internet en haut débit. Nous allons également alléger la réglementation relative au déploiement de la fibre. Je rejoins ainsi M. Bruno Sido lorsqu'il rappelle que l'initiative incombe désormais aux collectivités auxquelles l'État a décidé de faire confiance. On ne peut nous demander la décentralisation et le partenariat, tout en se plaignant de la lenteur de certains dossiers. Néanmoins, nos concitoyens n'ont pas conscience de l'ampleur

que représentent ces chantiers. Songez qu'il a fallu vingt-cinq-ans pour déployer le téléphone fixe en France ! Nous sommes en sous-capacité de production de fibre et il nous faut l'importer d'Europe de l'Est, quand bien même nous disposons d'entreprises spécialisées dans ce domaine ! Il faut également former les ouvriers du bâtiment au travail spécifique que requièrent ces chantiers d'infrastructures ! Certes, bien que nous accélérions au mieux de nos capacités, les délais de ces grands chantiers d'infrastructures peuvent paraître insupportables à certaines entreprises qui ne sont pas en mesure de transmettre leurs données à leurs clients. Une course contre le temps s'est en effet engagée et je recommande aux élus locaux de se tourner vers leur département, lorsqu'ils pensent que les choses n'avancent pas assez vite, et d'en faire un sujet public !

Sur la simplification, France-Connect, qui est un portail encore en devenir mis en œuvre par la Direction générale de la modernisation de l'action publique, va permettre à l'ensemble des usagers des services publiques, grâce à un identifiant unique, de se connecter et d'entrer dans leurs différents portails. Parallèlement, les administrations se connecteront afin d'échanger les différentes informations. Une telle démarche a induit des modifications législatives et réglementaires. Aujourd'hui, les caisses d'allocations familiales et les services des impôts sont accessibles en numérique. Je vous incite à proposer que vos collectivités soient connectées à la porte d'accès unique que représente France-Connect au-delà des différents sites individuels.

Le Gouvernement n'éprouve aucune hostilité envers le satellite et ce, à l'inverse de certains élus locaux qui considèrent cette technologie comme plus onéreuse et moins efficace. Gardez tout de même à l'esprit qu'EUTELSAT est une entreprise qui exerce son lobbying comme les autres et qui souhaiterait obtenir l'exclusivité sur certaines zones ! Mais, la technologie satellitaire est financée au même titre que les autres technologies par le Plan France Très Haut Débit. Si un département fait le choix du satellite, nous financerons cette couverture.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Une telle exclusivité n'a pas été évoquée devant nous par les dirigeants d'EUTELSAT auxquels je vais transmettre vos observations.

Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État. – Je tiens à votre disposition la liste très exhaustive des zones qui seront, dans le cadre du Plan France Très Haut Débit, couvertes par le satellite et financées par l'État. Je n'ai rien contre le satellite ; au contraire, des annonces ont été faites, dans le cadre du Plan Montagne, pour lancer un nouveau satellite d'ici quelques années. Notre problème est plutôt celui de la saturation de la couverture satellitaire en France qui concerne près de la moitié du territoire national. En revanche, s'agissant de l'industrie satellitaire, je regrette notre inactivité face à des opérateurs comme Google qui ont, quant à eux, compris que la demande se portait vers des satellites de plus petite taille et d'un coût n'excédant pas vingt millions d'euros, tandis qu'une belle entreprise, disposant d'un actionnariat public, comme EUTELSAT, se fait « uberiser » par de tels opérateurs. Soit nous continuons à être dans le déni en considérant qu'il faut vivre des subventions publiques, soit nous adaptions notre offre d'innovation à cette nouvelle réalité et la France continuera à être l'un des grands acteurs satellitaires. Tel est l'enjeu industriel pour que nous conservions demain des emplois dans ce secteur.

Sur la Nouvelle France Industrielle (NFI) évoquée par M. le Sénateur Frank Montaugé, je regrette que les programmes d'innovation soient avant tout destinés aux entreprises innovantes, soit 20 % de leur ensemble. Le but de la NFI et l'enjeu pour notre pays est de rendre innovantes les 80 % restants. C'est également l'objectif du projet, que je vais

présenter avec mon collègue Michel Sapin, de numériser les TPE et les PME. Nous procédons à une réorientation, qui peut s'avérer chronophage, de ces dispositifs vers les PME industrielles créatrices d'emplois. À cet égard, nous demandons à BpiFrance de cibler les plus prometteuses d'entre elles qui sont en capacité d'innover, afin qu'elles puissent bénéficier de prêts dédiés pour la transformation par l'innovation de leur modèle industriel.

M. Jean-Claude Lenoir. – Merci, Madame la Ministre.

La réunion est close à 10 h 35.

Mercredi 16 novembre 2016

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

Loi de finances pour 2017 – Compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » – Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 9h35.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » retrace, en les isolant du budget général, les recettes et les dépenses patrimoniales liées à la gestion des participations financières de l'État.

Les recettes proviennent principalement de la cession des titres détenus par l'État ou du remboursement des avances d'actionnaires. Peuvent également y entrer des versements exceptionnels en provenance du budget général et destinés à financer des prêts. En revanche, les dividendes perçus sont reversés au budget général. Ils alimentent donc les dépenses courantes de l'État et non les dépenses du compte, ce que l'on peut regretter, car ils pourraient accroître la capacité d'investissement de l'État dans les entreprises porteuses de croissance, notamment les entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Les dépenses du CAS retracent les opérations d'investissement financier, comme l'achat d'actions ou la souscription d'obligations, ainsi que les opérations visant à réduire la dette des administrations au travers de dotations à la Caisse de la dette publique ou au Fonds de réserve pour les retraites. Sont également comptabilisés en dépenses les commissions bancaires et les frais juridiques directement liés à ces opérations.

L'examen de ce CAS constitue un exercice un peu particulier, car le bleu budgétaire comporte peu d'éléments prévisionnels : en dépense comme en recette, les sommes inscrites sont largement conventionnelles et ne renseignent pas vraiment sur les opérations à venir. C'est regrettable, car cela nous prive de vision stratégique.

Ainsi, en 2017, comme ce fut le cas les années précédentes, le projet de loi de finances (PLF) prévoit 5 milliards d'euros de recettes tirées de la cession de titres de l'État. Pourtant, selon toute vraisemblance, le produit des cessions effectivement réalisées en 2017 sera sans lien avec ce chiffre. Ainsi, en 2011, les cessions de titres n'ont rapporté que 280 millions d'euros sur les 5 milliards d'euros inscrits en recettes prévisionnelles. En 2012, ce fut 300 millions d'euros ; en 2013, 1,7 milliard d'euros ; en 2014, 1,6 milliard d'euros et, en 2015, 2,3 milliards d'euros. Les 5 milliards d'euros affichés chaque année en loi de

finances initiale (LFI) ne sont donc pas un bon indicateur des cessions d'actifs réalisées au cours de l'année.

Cet écart entre les recettes inscrites en LFI et les recettes effectivement perçues ne révèle pas forcément un défaut de prévision. Il reflète plutôt la nature incertaine des opérations de cession. Un engagement ferme sur un montant de cessions serait absurde, car les décisions de vente dépendent étroitement de la situation des marchés, ainsi que de celle des entreprises concernées. Dans ce contexte mouvant, l'Agence des participations de l'État (APE) doit agir en opportunité et avec réactivité, dans le respect des grandes lignes de la doctrine de l'État actionnaire, sans être strictement tenue par les enveloppes prévisionnelles votées en LFI.

Toutefois, quelques recettes sont clairement identifiées : d'abord, un remboursement de 100 millions d'euros de l'avance d'actionnaire versée par l'État en 2007 à l'Agence de l'innovation industrielle – reprise depuis par OSEO Innovation, devenu Bpifrance ; ensuite, le remboursement de l'avance consentie par l'État en 2004 à la SOFIRAD, société financière de radiodiffusion – reprise également par Bpifrance – pour un montant de 180 millions d'euros ; enfin, le retour sur investissement de plusieurs fonds de capital-risque devrait rapporter environ 20 millions d'euros.

Pour les dépenses du CAS, une enveloppe de 6,5 milliards d'euros est prévue.

Il n'est pas prévu en 2017 que les ressources du CAS servent à financer le désendettement. Tant mieux ! En 2014 et 2015, les cessions d'actifs avaient servi à alléger la dette à hauteur, respectivement, de 1,5 et de 0,8 milliard d'euros. Or, si je suis totalement favorable à la réduction de la dette publique, j'estime absurde cette manière de traiter le problème, comme je l'ai expliqué lors de mes précédents rapports budgétaires. Si le rendement d'un euro d'actifs est supérieur à la charge d'un euro de dette, il vaut mieux conserver ses actifs pour profiter des revenus futurs et réduire le stock de dettes en utilisant les revenus générés par son portefeuille. J'espère donc que le choix fait cette année sera maintenu à l'avenir.

En outre, le Gouvernement envisage un montant exceptionnellement élevé d'investissements : 6,5 milliards d'euros, contre seulement 2,7 milliards d'euros en 2015 ou 1 milliard d'euros en 2014. À quoi correspond cette enveloppe considérable ? D'abord et surtout, au financement de la refondation de la filière électronucléaire.

M. Ladislas Poniatowski. – Évidemment !

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Il est prévu pour cela de souscrire à une augmentation de capital d'Areva, sous réserve que la Commission européenne valide le montage envisagé par la France. Le plan prévoit la prise de contrôle d'Areva NP par EDF afin de rapprocher les branches « réacteurs » d'EDF et d'Areva. Un nouvel Areva verra le jour, recentré sur le cycle du combustible. Cette nouvelle société détiendra, *via* un apport partiel d'actifs, l'ensemble des activités actuelles d'Areva SA dédiées à la mine, à la conversion et à l'enrichissement du combustible, ainsi qu'au traitement aval – recyclage, logistique. Quant à Areva SA, elle continuera à exister, uniquement pour porter les actifs douteux dont on souhaite immuniser EDF et le nouvel Areva. Le plan de financement de ce montage prévoit des augmentations de capital pour un total de 5 milliards d'euros : 2 milliards d'euros iront à Areva, en charge des actifs douteux, et 3 milliards d'euros au nouvel Areva SA en charge du

cycle du combustible. L'État y souscrira pour un montant compris entre 4 et 4,5 milliards d'euros.

La refondation de la filière suppose aussi d'accompagner EDF dans sa stratégie de développement. Celle-ci s'est enfin engagée dans une stratégie fondée sur la production d'électricité décarbonée. Cela se traduira par des investissements significatifs. J'y suis favorable. Dans ce cadre, l'État, actionnaire à 85 % d'EDF, a choisi de renforcer les capitaux propres de l'entreprise, en acceptant de percevoir ses dividendes en actions plutôt qu'en numéraire et en indiquant qu'il souscrira à hauteur de 3 milliards d'euros à l'augmentation de capital de 4 milliards d'euros prévue prochainement.

Au total, la recapitalisation de la filière va donc absorber entre 7 et 7,5 milliards d'euros d'investissement de la part de l'État.

Outre cet investissement massif dans la filière électronucléaire, les dépenses du CAS pour 2017 doivent aussi couvrir également plusieurs opérations déjà décidées.

D'abord, le financement du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies. Un premier versement est intervenu en 2015 pour un montant de 60 millions d'euros. Un second doit être fait en 2017, à hauteur de 90 millions. Puis, l'État devra poursuivre la dotation de la Société pour le Logement intermédiaire, pour un montant encore indéterminé. Il devra participer à la recapitalisation de plusieurs banques multilatérales de développement, comme la Banque africaine de développement. Cela pourrait mobiliser environ 250 millions d'euros. Enfin, il faudra financer le renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD), rendu nécessaire par l'entrée en vigueur des règles de Bâle III. Cela prendra la forme d'une souscription d'obligations perpétuelles, pour un montant d'environ 280 millions d'euros.

Si l'on additionne ces investissements et ceux que rend nécessaires le redressement de la filière électronucléaire, on trouve un total de dépenses de plus de 7,5 milliards d'euros en 2017. Il faut aussi tenir compte de la levée probable de l'option sur les actions d'Alstom, qui pourrait coûter 1,1 milliard d'euros à l'État. Les dépenses totales du CAS dépasseront donc 7,5 milliards d'euros en 2017, voire 8,5 milliards en cas d'achat des titres Alstom, soit 1 à 2 milliards d'euros de plus que la somme inscrite au budget. Il est donc clair que la présentation du CAS pour 2017 n'est pas réaliste.

Je me demande vraiment comment seront financées ces dépenses.

De manière conventionnelle, le montant des recettes tirées des cessions pour 2017 est fixé à 5 milliards d'euros. Supposons que, pour une fois, ce chiffre ne soit pas conventionnel et que l'État vende effectivement pour 5 milliards d'euros de titres. Comment céder un tel volume dans des conditions favorables ? Le contexte boursier est très déprimé et la majorité des titres cessibles de l'État relèvent du secteur de l'énergie, en chute libre depuis deux ans. Bref, en l'absence d'hypothèses positives ou négatives claires, il est difficile de prendre position.

Au cours de l'année écoulée, la composition du portefeuille est restée stable. L'APE gère des participations dans 81 entités. Il s'agit en majorité de sociétés anonymes : on en compte 55, dont 13 sociétés cotées, certaines étant des « navires amiraux » de l'économie française, dans les secteurs de l'énergie (EDF, Engie, Areva), de l'aéronautique et de la défense (Airbus, Safran, Thales), de l'automobile (Renault, PSA) ou du transport aérien (Air

France). On trouve aussi des sociétés d'économie mixte, des établissements publics à caractère industriel et commercial (RATP, SNCF Réseau) et des établissements publics chargés de la gestion d'infrastructures portuaires. Figure aussi la BPI, à laquelle l'État participe à hauteur de 10,8 milliards d'euros.

Si la composition du portefeuille a peu changé, il n'en va pas de même de sa valeur financière. Au 30 juin 2016, celle-ci était estimée à 90 milliards d'euros, contre 110 milliards d'euros un an plus tôt, soit un recul de 18 % : nous avons perdu 20 milliards d'euros. Cette baisse ne résulte pas d'une intensification des cessions de titres. Depuis mon précédent rapport, l'APE a cédé des actions Safran pour un montant de 753 millions d'euros et a procédé à la vente des sociétés de gestion des aéroports de Lyon et Nice, après celui de Toulouse, pour 1,7 milliard d'euros. Dans le même temps, l'État a acquis des titres pour 2,5 milliards d'euros. Le solde est donc positif.

C'est en réalité la chute de la valeur boursière des titres qui explique ce recul de 20 milliards d'euros. Si le portefeuille coté hors énergie a plutôt bien résisté, puisqu'il recule moins que le CAC 40 sur la même période, les titres du secteur de l'énergie se sont effondrés, de 57 % en un an pour Areva, de 45 % pour EDF, de « seulement » 12,8 % pour Engie. Il y a pourtant des années que nous réclamons une diversification des titres détenus par l'APE. La forte concentration du portefeuille sur le secteur de l'énergie a eu pour conséquence une exposition accrue à la volatilité des valeurs de ce secteur. Une très forte baisse des valeurs boursières de l'énergie s'était déjà produite entre 2010 et 2012. Elle fut suivie d'une très forte hausse entre 2012 et 2013, avec un doublement de l'action d'EDF. Nous pouvons espérer que la séquence actuelle est similaire – pour ma part, j'en doute.

La baisse des valeurs énergétiques a mécaniquement conduit à un rééquilibrage en valeur du portefeuille de l'État : le secteur énergétique ne représente désormais que la moitié du portefeuille géré par l'APE, contre 61 % il y a un an. Ce portefeuille demeure néanmoins structurellement peu diversifié, ce qui est regrettable. Sur les 81 entreprises entrant dans le périmètre de l'APE, les 13 entreprises cotées représentent les deux tiers du patrimoine financier de l'État.

Je signale une diversification du profil des administrateurs nommés par l'État. Ces dernières années, j'avais souhaité qu'il soit davantage fait appel à des administrateurs issus du monde de l'entreprise. Ce mouvement semble en marche et je m'en félicite. Sur les 92 administrateurs nommés au cours de l'année écoulée, la moitié n'étaient pas des agents publics. Je n'ai rien contre ces derniers, mais à Airbus, par exemple, il serait bon d'avoir, au lieu de quatre jeunes énarques, au moins deux chefs d'entreprises. Cela peut dynamiser la gestion du portefeuille.

Les dividendes perçus par l'État devraient atteindre en 2016 un montant de 3,6 milliards d'euros. Les cinq principaux contributeurs seront EDF, Engie, Renault, Orange et Aéroports de Paris. Ils représentent près de 85 % du montant total versé. C'est considérable ! Dans n'importe quel fonds financier privé, des décisions urgentes seraient prises.

L'État actionnaire doit évidemment concilier l'objectif financier de retour sur investissement et son rôle d'accompagnement de long terme d'entreprises qui, par leur taille ou leur domaine d'activité, jouent un rôle stratégique pour l'économie et l'indépendance du pays. Actuellement, la priorité doit être clairement donnée au renforcement des capacités financières des entreprises du portefeuille. Or certaines sont confrontées à des besoins

financiers importants. Des dépréciations d'actifs massives ont été enregistrées cette année dans le portefeuille de l'APE : 12,5 milliards d'euros au sein du groupe SNCF, 3,5 milliards d'euros à EDF et 8,7 milliards d'euros à Engie. Par ailleurs, outre la recapitalisation de la filière électronucléaire, l'ensemble des entreprises doivent faire face aux enjeux de la transformation numérique. Plusieurs sociétés, comme Orange, La Poste, EDF, Engie, Thales, Safran, PSA, Renault, La Française des jeux, se sont engagées dans un plan d'action global, portant sur l'innovation, l'adaptation de la stratégie de distribution, l'investissement dans de nouveaux systèmes, et sur des actions d'information et d'adaptation de leurs salariés. Tout cela engendre des besoins importants en capitaux.

Cette situation a conduit l'État actionnaire à adapter ses prétentions en matière de dividendes. Après avoir culminé à 5,5 milliards d'euros en 2008 et 2009, les dividendes versés à l'État se sont établis à un plateau de 4,4 milliards d'euros entre 2010 et 2013. Depuis lors, ils sont en recul : 4,1 milliards d'euros en 2014, 3,9 milliards d'euros en 2015 et 3,6 milliards d'euros en 2016. Il est peu probable que l'on assiste à une remontée dans les années prochaines. Par ailleurs, l'État a fait le choix depuis la fin 2015 de percevoir le dividende EDF en titres plutôt qu'en numéraire. On peut donc dire que la politique de dividendes de l'État correspond à ce que l'on peut attendre d'un actionnaire de référence responsable. C'est incontestable.

Pour conclure, compte tenu des incertitudes qui affectent les prévisions de dépenses et de déficit du CAS « Participations financières de l'État », je demanderai à la commission de rejeter ses crédits. J'ai eu des entretiens avec les directeurs successifs de l'APE. M. Azéma avait une belle orientation industrielle, mais il n'admettait guère la nécessité de chercher des administrateurs dans le secteur privé. Avec M. Turrini, le contact a été quasi inexistant. Nous avons de bonnes relations avec M. Vial, une personne brillante qui paraît tout à fait convenir. Il est venu ici pendant deux heures avec ses collaborateurs. Il n'a été nommé qu'en octobre, et n'a pas rencontré son prédécesseur ! Imaginez, dans une entreprise, qu'un gestionnaire sortant ne rencontre pas son successeur et qu'aucun délai ne soit ménagé pour la passation de pouvoirs...

Dans la situation actuelle, je constate que l'on n'affiche pas les bons résultats, et je le regrette. Le résultat apparent est ce qu'il est, mais il ne traduit pas véritablement l'exacte situation, ce qui fait craindre le report de dépenses lourdes sur les années à venir, sans contrepartie en termes d'objectifs stables. Nous ne lisons rien dans ce CAS sur des projets de cession ou de participation dans des activités susceptibles de créer de l'emploi ou de susciter des dividendes. En revanche, nous lisons un certain statisme, d'autant plus inquiétant que les risques pris ne sont pas compensés par des évolutions positives à court ou à moyen terme. En tout cas, ce CAS ne traduit pas une vision correcte de la situation pour les trois ou cinq ans à venir.

M. Yannick Vaugrenard. – Il est paradoxal que nous ayons ce débat au moment même où la commission des finances se réunit pour discuter de la motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi de finances qui sera déposée par la majorité. Ainsi, les dépenses ne seront pas votées en séance publique. Et nous en débattons ici : c'est du jamais-vu au Sénat ! Vos interrogations et vos inquiétudes sont légitimes, monsieur le rapporteur. Mais, si la majorité refuse le débat, cela pose un problème démocratique majeur. Le rôle des parlementaires est de voter non seulement les lois, mais aussi le budget de la nation.

Je partage votre analyse de l'évolution des dividendes, qui ne doivent pas être l'alpha et l'oméga de la stratégie de l'État. En 2017, les participations de l'État subiront

l'impact des 7 milliards d'euros pour la filière nucléaire. L'État devient un actionnaire stratège : c'est son rôle ! Nous devons fixer l'horizon et non le bout de nos chaussures. Il est donc important que les participations de l'État varient selon les opportunités économiques.

Je relève, pour m'en étonner, que notre commission n'est pas saisie du programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises », au sein de la mission « Investissements d'avenir » : cela devrait nous concerner, d'autant que trois actions sont importantes pour l'avenir industriel de notre pays ! L'action « accompagnement et transformation des filières » est dotée de 1 milliard d'euros, ce qui n'est pas rien. L'action relative à « l'industrie du futur » renforce la compétitivité et notamment de l'automatisation et de l'internet industriel. Le sujet n'est plus en effet le coût de notre main-d'œuvre, en tout cas par rapport à l'Allemagne, mais la modernisation de nos entreprises pour aborder l'économie numérique. Enfin, troisième action, l'adaptation et la qualification de la main-d'œuvre ne sont pas à négliger. Il serait important de montrer notre intérêt pour ces trois actions qui figurent en bonne place dans le PLF 2017.

Les représentants de l'État doivent être en relation plus étroite avec la réalité industrielle. La formation a son importance, mais elle ne doit pas être le seul critère. Il faut aussi des représentants du monde de l'industrie, car les intérêts de l'État ne sont pas uniquement financiers à court terme.

Mais à quoi bon débattre de ces crédits, alors même que la commission des finances décide de ne pas en discuter en séance publique ? Quel paradoxe !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Ce n'est pas la première fois que le Sénat voterait une question préalable sur un PLF. Il l'a déjà fait en 1992 – sans parler du fait que la majorité sénatoriale de l'époque avait refusé, en 2012, de débattre de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2013.

M. Ladislas Poniatowski. – À quoi servons-nous ? Pas seulement à voter la loi, ou le budget, mais aussi à contrôler l'action du Gouvernement. N'importe quel rapporteur a le droit de débarquer dans un ministère et d'exiger tout renseignement de son choix. En l'espèce, le travail de M. Chatillon est une mission impossible, car on parle toujours des grands noms, mais, en réalité, l'État détient des participations dans des milliers d'entreprises. Notre collègue n'en a pas moins réalisé un rapport remarquable, et nous lui accordons toute notre confiance : nous ne voterons pas ces crédits. Mais il est dommage que le rapporteur n'ait pas eu les moyens de fouiller davantage, car la prise de décisions dans ce domaine reste très secrète. On ne sait pas du tout comment les représentants de l'État sont choisis, sauf dans les plus grandes entreprises. Ailleurs, ce sont souvent des fonctionnaires, nommés moins pour leurs compétences que pour les récompenser de services rendus. Comment sont prises les décisions de vente ou d'acquisition ? Des éléments restent secrets.

Je suis très inquiet pour Areva. En l'occurrence, les deux fonctionnaires nommés par l'État ne prennent aucune décision, et le dossier est géré par le Gouvernement. Du coup, nous ne savons rien. Les deux représentants n'ont pas eu leur mot à dire, car les choix sont purement politiques. Les besoins en capitaux sont beaucoup plus importants que ce qui figure dans le budget. Et ce n'est pas l'arrivée des Chinois, annoncée il y a trois jours, qui résoudra le problème. Je souhaite que le rapporteur puisse examiner plus précisément ce dossier inquiétant.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Si la LOLF a sanctuarisé le rôle du rapporteur général et des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, qui peuvent en effet exercer des contrôles sur pièces et sur place, ce droit n'est pas étendu aux rapporteurs pour avis. Reste que ceux-ci peuvent exercer leur autorité : je n'imagine pas un instant qu'un interlocuteur refuse de leur communiquer quoi que ce soit. D'ailleurs, il leur suffirait de s'associer à un rapporteur spécial de la commission des finances – voire au président de votre commission – pour lever le blocage.

M. Ladislas Poniatowski. – Areva relève de notre commission.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Un rapporteur spécial de la commission des finances examine aussi ce budget.

M. Daniel Dubois. – Nous suivrons l'avis du rapporteur. Nous nous réjouissons d'avoir été entendus, et que des représentants de l'industrie soient nommés par l'APE. C'est essentiel, et il faut continuer. Je déplore, comme le rapporteur, la confusion entre la stratégie de l'État et la gestion active du fonds. Les règles doivent être plus précises. Je regrette notamment que les dividendes ne soient pas gérés par l'APE. Nous avons perdu 20 milliards d'euros. Certes, on ne peut pas comparer cette performance avec celles des gestionnaires de fonds privés. Mais nous pouvons faire mieux.

M. Philippe Leroy. – Je suivrai l'avis du rapporteur, d'autant que plusieurs des remarques qu'il avait faites l'an dernier n'ont pas été suivies d'effet. Ce CAS est un outil industriel important. Il peut aussi servir en cas d'urgence pour marquer, de temps en temps, que tous les coups ne sont pas permis. Nous devrions profiter de l'expérience de M. Chatillon pour publier un rapport sur les règles du jeu à fixer. Quelle part de secret faut-il pour que soit préservée la liberté d'action du Gouvernement ? Ces participations, en somme, s'apparentent à un fonds souverain. Et un fonds souverain est un excellent levier de politique économique...

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Les actions relatives à la modernisation n'entrent pas dans le budget du CAS.

Pourquoi ne pas gérer ces participations avec un conseil de surveillance de sept ou huit personnes et un directoire de trois membres, qui devraient suivre des orientations précises que nous aurions votées ? Si une entreprise est en difficulté, faut-il obligatoirement la recapitaliser ? Ne peut-on la remplacer par une autre ? Il y a 3,5 milliards d'euros sur les comptes de ce CAS. À quoi servent-ils ? Imaginez leur effet si nous en consacrons la moitié à accompagner une dizaine d'ETI dans des domaines stratégiques ! Cela créerait des emplois et produirait des résultats, ce qui serait mieux que de recapitaliser des structures condamnées à plus ou moins long terme. Les valeurs boursières évoluent, mais les cinq premières participations occupent trop de place dans le portefeuille. Les changements récents aux États-Unis pourraient bouleverser la donne : si les droits de douane explosent, que deviendront les 3 000 milliards de dollars des fonds chinois investis aux États-Unis ?

Chez nous, l'agroalimentaire est en déconfiture. Or les agriculteurs créeront de la valeur avec des produits transformés. Nous devons les y aider. Nous finançons des start-up. Très bien, mais il faut aussi accompagner les pôles de compétitivité. Il suffirait de consacrer 10 % ou 15 % des crédits de ce compte pour aider des entreprises créatrices d'emplois. Cela passe par une réorientation de la direction de l'APE. Avec qui l'actuel directeur échange-t-il ? Il faut créer des conseils.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits relatifs au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Loi de finances pour 2017 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis

M. Gérard César, rapporteur pour avis. – L'examen du budget de l'agriculture constitue toujours l'occasion d'un tour d'horizon de la politique agricole. Après des années de baisse de ses crédits, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) disposera en 2017 d'une dotation budgétaire de 5,12 milliards d'euros, soit 15 % de plus qu'en 2016. L'essentiel de la hausse relève de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », qui passe d'un peu moins de 2,8 milliards d'euros à presque 3,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE). Les crédits consacrés à l'enseignement agricole relèvent d'autres missions, et augmentent plus faiblement.

Nous examinons également le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR), doté en 2017 comme en 2016 de 147,5 millions d'euros. Ce compte est largement surévalué. Il est en effet alimenté par la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. La conjoncture rend peu probable que cette taxe rapporte autant en 2017 que les années précédentes. Or un compte spécial doit être à l'équilibre. De moindres recettes se traduiront nécessairement par de moindres dépenses. Déjà, en exécution 2016, les dotations en provenance du CASDAR ont été réduites. Ainsi, FranceAgrimer a eu 2 millions d'euros de moins sur les actions de génétique animale. Les actions financées par le CASDAR comme les programmes pluriannuels des instituts techniques agricoles ou les programmes de développement menés par les chambres d'agriculture risquent fort de subir des retards de paiement.

Les crédits d'État sont complétés par des recettes provenant de taxes fiscales affectées, par exemple la redevance versée par les abattoirs, qui permettent d'abonder des lignes budgétaires qui ne figurent pas au budget de l'agriculture. Ces taxes représentent 428 millions d'euros.

Au total, les dépenses de l'État en faveur de l'agriculture s'élèvent à 5,7 milliards d'euros.

Les dépenses effectuées directement par l'État ne résument pas à elles seules le soutien public à l'agriculture. En effet, l'essentiel des dispositifs de soutien relève d'un financement communautaire, qui s'élèvera à près de 9 milliards d'euros en 2017 : 7,3 milliards d'euros sur le premier pilier et 1,6 milliard d'euros sur le deuxième pilier. Enfin, les collectivités territoriales apportent également un soutien croissant à l'agriculture, notamment à travers les cofinancements fournis dans le cadre du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC). Les dernières évaluations de la contribution des collectivités territoriales donnent un chiffre d'un peu plus de 1 milliard d'euros. Le chiffre reste à vérifier.

Le soutien à l'agriculture ne passe pas seulement par des crédits, nationaux ou européens. Il prend aussi la forme d'allègements de charges fiscales ou sociales. Le coût de l'ensemble des dispositions fiscales en faveur de l'agriculture et de la forêt, évalué dans le projet de loi de finances pour 2017, dépasse 1,7 milliard d'euros, le principal poste étant l'exonération de taxe sur les carburants utilisés en agriculture. Ce montant a plutôt tendance à

baisser depuis 2013. À l'inverse, le coût des allègements de charges sociales a plutôt tendance à augmenter, et représentera 4,8 milliards d'euros en 2017, dont une partie concerne toutefois la transformation et les services agricoles.

Les concours publics à l'agriculture atteignent donc 20 milliards d'euros, dont près de la moitié financés par la PAC. À ce montant s'ajoutent les subventions pour équilibrer le financement du régime de protection sociale agricole, soit 13,4 milliards d'euros par an.

Au sein de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », la répartition des moyens entre programmes évolue en 2017, puisque le programme 149, sur la forêt, et le programme 154, qui portait les principaux dispositifs de soutien à l'économie agricole, ont été fusionnés pour former le nouveau programme 149, intitulé « Économie et développement durable des entreprises agricoles, agroalimentaires et forestières ». C'est le plus important programme de la mission, avec plus de 2,2 milliards d'euros. C'est sur ce programme qu'intervient la hausse des crédits de près de 600 millions d'euros, dont 480 millions pour compenser auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA) les allègements de charges sociales des exploitants agricoles décidés début 2016.

Les crédits du programme 206, consacré à la sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation, augmentent un peu pour passer au-dessus des 500 millions d'euros. Enfin, le programme 215 consacré à la conduite et au pilotage des politiques de l'agriculture porte les crédits de personnel du ministère et des services déconcentrés. Ses crédits baissent légèrement, passant de 658 à 653 millions d'euros, ce qui correspond à une réduction de 200 postes environ sur ce programme.

Certaines lignes nous intéressent plus particulièrement.

Tout d'abord, l'installation et le renouvellement des générations. Nous vivons actuellement une situation curieuse. Le taux de remplacement est bon, de l'ordre de 75 à 80 %, car nous enregistrons peu de départs : beaucoup d'agriculteurs qui auraient dû normalement partir en retraite entre 2010 et 2015 sont partis plus tôt en profitant du dispositif de départ anticipé qui a fonctionné jusqu'en 2009. En sens inverse, beaucoup d'agriculteurs qui auraient pu partir en retraite à 60 ans ont, sous l'effet des nouveaux textes législatifs, retardé leur cessation d'activité. Mais cette situation ne va pas durer et les départs vont s'accélérer dans les années qui viennent, pour atteindre probablement 30 000 par an vers 2020. Serons-nous alors capables de les remplacer par de jeunes agriculteurs ?

Les crédits budgétaires pour l'installation sont maintenus en 2017. La suppression des crédits sur les prêts bonifiés, dispositif peu intéressant compte tenu du niveau actuel des taux d'intérêt, est compensée par la hausse de ceux de la dotation jeunes agriculteurs (DJA), qui s'élèvent pour 2017 à 40 millions d'euros. L'enveloppe consacrée aux stages à l'installation est en légère augmentation, avec 2 millions d'euros. Enfin, l'accompagnement de l'installation, qui relève du fonds d'incitation et de communication pour l'installation en agriculture (FICIA), ne dispose pas de crédits budgétaires, comme en 2016, mais doit faire l'objet d'une dotation à partir de la taxe sur les terrains nus rendus constructibles, évaluée à 12 millions d'euros.

Le ministère dispose donc des marges de manœuvre budgétaires pour réaliser l'objectif de 6 000 installations aidées par an. Il convient de rester vigilant pour que l'installation reste une priorité de la politique agricole, car on constate depuis quelques années une non-consommation inquiétante des crédits à l'installation.

Ensuite, la gestion des crises. Comme chaque année, le budget 2017 est très peu doté en crédits de crise : 1,8 million d'euros pour Agridiff, 1,5 million d'euros pour le fonds d'allègement des charges, 1,5 million d'euros pour les aides à la cessation d'activité. Clairement, le budget n'est pas à la hauteur des besoins. Je rappelle que le dernier plan de soutien à l'élevage comportait une enveloppe d'allègement des charges de 100 millions d'euros.

À chaque crise, il est donc nécessaire de solliciter des crédits par redéploiements budgétaires ou ouvertures de crédits en loi de finances rectificative (LFR). Ainsi, on attend pour 2016 l'ouverture de crédits à hauteur de 157 millions d'euros uniquement pour le Fonds d'allègement des charges mobilisé dans le cadre du pacte de consolidation et de refinancement des entreprises agricoles. On attend aussi des crédits pour compenser auprès des collectivités territoriales les pertes de recettes liées aux mesures de dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties. Calculé au plus juste, le budget agricole ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour faire face aux crises et se révèle donc très fragile.

Enfin, les crédits consacrés à la forêt. Tout d'abord, ils ne font plus l'objet d'un programme, comme nous l'avons vu, mais d'une simple action : certains acteurs de terrain en tirent un sentiment de rétrogradation dans la nomenclature budgétaire. Ce réaménagement n'empêche pas la comparaison à structure constante des crédits consacrés à la forêt : ceux-ci diminuent de 4 millions d'euros par rapport à 2016. La tendance des crédits à la forêt reste donc baissière, alors même que leur niveau est au plancher.

Près des trois quarts des crédits de l'action 26 sont alloués à la gestion des forêts publiques avec, principalement, le versement compensateur de l'État à l'Office national des forêts (ONF), maintenu depuis plusieurs années à 140,4 millions d'euros. Comme son nom l'indique, ce versement vise à compenser la différence entre les charges de l'ONF imputables au régime forestier et les recettes, ou « frais de garderie », versées par les communes en contrepartie des services rendus pour gérer les forêts communales. À la satisfaction des communes, ces frais de garderie n'ont pas été augmentés, comme cela avait été envisagé, lors de la renégociation du nouveau contrat de performance de l'ONF. En contrepartie, les communes forestières se sont engagées à augmenter les coupes de bois, avec un objectif fixé à 8,5 millions de mètres cubes en 2020. Cela implique toutefois de surmonter la difficile acceptabilité sociale des coupes. C'est pourquoi les campagnes d'information organisées par l'ONF sont indispensables pour mieux faire connaître à nos concitoyens la nécessité de la régénération forestière, même si la repousse n'est visible qu'après plusieurs dizaines d'années, ce qui crée un impact psychologique.

Pour la forêt privée qui représente 75 % des surfaces boisées, la subvention au profit du Centre national de la propriété forestière s'établit à 15,1 millions d'euros, en baisse de 2 %. Les représentants de ce centre, qui oriente la gestion de la forêt privée, s'inquiètent de la perspective de devoir recruter des fonctionnaires au moment où l'ONF, en sens inverse, fait appel à des apprentis ou à des emplois aidés. Le ministre, quand nous l'avons entendu en commission des affaires économiques, a surtout insisté avec talent sur les 28,5 millions d'euros d'AE alloués au Fonds stratégique de la forêt et du bois et destinés à la régénération et au reboisement. On estime à 150 millions d'euros les crédits nécessaires à la replantation de 340 millions de plants. En même temps, il a répété à plusieurs reprises qu'il se joignait à l'« appel de Mende », en rendant hommage à l'initiative lancée par Philippe Leroy et le groupe sénatorial d'études Forêt- Bois.

Tout le problème, c'est que l'appel de Mende est un plaidoyer pour le reboisement – car notre forêt vieillit – et pour que la France joue enfin sa carte forestière de façon beaucoup plus dynamique. Il y a là un énorme potentiel d'emplois et de croissance verte sur nos territoires. Or, malgré la bonne volonté de notre ministre, la réalité du financement de la forêt est celle d'un *stop and go* des crédits budgétaires et d'une tuyauterie assez compliquée puisqu'aujourd'hui c'est par le biais de la mission « écologie » et du fonds chaleur, géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) que transitent les sommes les plus importantes allouées à la forêt.

Le bon sens consisterait à rationaliser les canaux de financement et à garantir en permanence à notre politique forestière, qui a besoin d'une vision à long terme, 150 millions d'euros par an. Cela nous permettrait de rattraper notre retard par rapport aux autres nations forestières, et de rassembler les acteurs de la forêt autour d'un objectif d'intérêt national. Comme vous le savez, l'irrecevabilité financière de l'article 40 est devenue un couperet qui nous interdit de présenter un amendement dans ce sens. Cela ne doit pas nous empêcher de formuler des propositions cohérentes, et nous soutenons l'idée d'un mécanisme qui consisterait d'abord à rappeler que la filière forêt-bois compense environ le cinquième des émissions françaises de gaz à effet de serre. En contrepartie, l'État pourrait abonder le fonds stratégique à hauteur de 150 millions d'euros par an en prélevant, par exemple, une toute petite partie de la composante carbone de la contribution climat-énergie.

Pour conclure, j'émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur pour avis. – Vous connaissez bien la situation de l'agriculture française. Dans la filière laitière, le prix des 1 000 litres est passé de 361 euros en 2014 à 307 euros en 2015, puis 280 euros au troisième trimestre 2016. Nous notons toutefois une légère reprise depuis quelques semaines. Vous connaissez aussi l'évolution de la filière porcine. Quant à celle des palmipèdes gras, elle a dû faire face au vide sanitaire mis en place. Les grandes cultures ont souffert d'un été très pluvieux, et d'un niveau préoccupant des cours mondiaux, surtout pour les céréales.

C'est dans ce contexte assez déprimé que nous allons aborder l'année 2017. Il faudra donc passer la vitesse supérieure en matière de gestion des risques économiques dans les exploitations agricoles, qu'il faudra moderniser tout en compensant les handicaps naturels.

La gestion des risques en agriculture est décisive pour faire face aux aléas climatiques. Or elle est un peu le parent pauvre du budget 2017.

Au niveau individuel, la déduction pour aléas (DPA) est aujourd'hui le seul instrument d'encouragement à l'épargne de précaution. Or elle ne décolle pas. Les derniers chiffres des chambres d'agriculture indiquent que la DPA représentait 19 millions d'euros pour 6 900 bénéficiaires en 2015 contre 39 millions d'euros pour 11 400 bénéficiaires en 2014. Le budget 2017 reconduit la DPA à l'identique, mais il faut s'interroger sur sa faible attractivité. Dans la proposition de loi sur la compétitivité de l'agriculture, nous proposons de la simplifier et d'augmenter les plafonds.

Au niveau collectif, le développement de l'assurance multirisque climatique – ou assurance-récolte selon son ancienne dénomination – que l'on avait observé entre 2010 et 2013 s'est arrêté net. Le taux de couverture a même régressé depuis 2013 en grandes cultures.

En 2016, cette baisse semble enrayée, mais la couverture assurantielle est encore très partielle : 26 % des surfaces en grandes cultures et 22,9 % en viticulture, 12,5 % en maraîchage et 2,6 % en arboriculture. Rien n'est fait au niveau budgétaire pour encourager l'assurance : une enveloppe de 100 millions d'euros est prévue pour subventionner la souscription des contrats d'assurance par les agriculteurs en 2017. Mais depuis 2016, cette enveloppe est intégralement prise sur des crédits européens et il n'y a plus de cofinancement national. Or les besoins ont été estimés en 2016 à 106 millions d'euros et devraient progresser, notamment sous l'effet des hausses de primes de 5 à 10 % du fait de la sinistralité élevée en 2016. On risque donc de manquer de fonds et de devoir minorer le taux de subvention en dessous de 65 % - ce qui serait une catastrophe – pour tenir dans l'enveloppe.

L'incertitude pour les agriculteurs sur le niveau réel de prime versée, combinée au caractère tardif du versement de la subvention, constituent des freins réels à la souscription d'assurances. La souscription des contrats est faite à un moment où les indications budgétaires de compensation ne sont pas connues. Enfin, l'exigence d'un sinistre avec 30 % de pertes pour faire jouer l'assurance, avec une franchise de 30 %, rend l'assurance peu attractive.

Le contrat-socle a été mis en place l'année dernière pour permettre aux agriculteurs de moduler leurs niveaux de couverture, avec des niveaux d'aide qui évoluent en fonction de la couverture choisie. Les assureurs proposent des produits encore plus élaborés pour couvrir les risques de rendement et les risques de prix. Si la dynamique de souscriptions d'assurances multirisques climatiques reprenait en 2017, ce que nous souhaitons, il faudrait dégager de nouveau des crédits nationaux pour y faire face. Le fait qu'ils ne soient pas prévus au budget est le signe d'un relatif désintérêt pour l'assurance qui est tout à fait regrettable.

Une autre inquiétude concerne l'alimentation du Fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE). Celui-ci doit faire face à des dépenses importantes liées à différents phénomènes. Or, avec l'assèchement de l'enveloppe européenne sur les assurances, le FMSE pourrait se retrouver sans soutiens publics.

Enfin, l'instrument ultime de gestion des risques est le fonds des calamités agricoles. Comme les années précédentes, le budget 2017 ne prévoit pas de dotation pour les calamités agricoles, des crédits devant être ouverts en cours d'année en cas d'événements climatiques rendant son intervention nécessaire. Si les années 2013 et 2014 ont nécessité peu d'indemnisations au titre des calamités, l'année 2015 a été gourmande en crédits : 180 millions d'euros ont été nécessaires pour faire face à la sécheresse. Pour 2016, les indemnisations devraient aussi être élevées.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la pertinence des deux décisions prises l'année dernière. D'abord, la division par deux du taux de la taxe additionnelle sur les contrats d'assurance souscrits par les agriculteurs conduit à réduire les ressources du régime des calamités agricoles de 120 à 60 millions d'euros. Ensuite, la ponction des 255 millions d'euros de réserves du Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA) a totalement asséché les ressources du fonds et oblige à ouvrir sans cesse des crédits nouveaux en cas de calamité. La politique de gestion des risques du Gouvernement me paraît donc à la fois peu prudente et très peu ambitieuse. Si l'on veut développer l'assurance, il faudra que les moyens suivent.

Concernant la modernisation des exploitations et le soutien à l'investissement, indispensable pour améliorer la compétitivité et la performance des exploitations, le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE), lancé en 2015, voit ses

crédits pour 2017 maintenus quasiment à la même hauteur que dans le budget 2016, soit 84,5 millions d'euros. Cette enveloppe est complétée par des crédits européens, mais aussi des crédits des régions dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, ou encore des Agences de l'eau ou de l'ADEME. Au final, le Gouvernement indique que le PCAE permet de mobiliser 350 millions d'euros de subventions annuelles, permettant de financer 1 milliard d'euros d'investissements, dans l'attente des futurs dispositifs régionaux.

Le PCAE est donc censé jouer un rôle de levier pour le développement de l'investissement en agriculture. Encore faut-il que les versements suivent. Or nous observons des retards importants. Des retards de paiement par l'ASP ont été aussi constatés sur les avances de trésorerie remboursables (ATR) que les agriculteurs devaient recevoir au titre des aides PAC du premier pilier en octobre. La solution n'est donc pas optimale.

Une dotation supplémentaire de 11 millions d'euros est attribuée pour 2017 afin de résoudre toutes ces difficultés, qui ont pénalisé les agriculteurs en cette année si difficile pour leur trésorerie. Au-delà des lignes budgétaires, j'insiste sur la nécessité de tout mettre en œuvre dans les services de l'État et les établissements publics rattachés pour ne pas freiner la dynamique d'investissement.

L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) vise à maintenir l'activité agricole dans les zones défavorisées : montagne, piémont et zones défavorisées simples. Le budget 2017 voit son enveloppe augmenter encore de 3 %, passant de 256 à 264 millions d'euros. Il s'agit d'appliquer l'engagement pris fin 2013 de revaloriser de 15 % l'aide entre 2014 et 2017. Par ailleurs, l'ancienne prime herbagère agro-environnementale (PHAE) a été supprimée pour être intégrée à l'ICHN. L'ICHN a été également ouverte à de nouveaux bénéficiaires : les éleveurs laitiers en zones défavorisées simples et zones de piémont et les éleveurs de porcs de montagne.

En tenant compte des crédits européens du deuxième pilier, l'ICHN atteint plus d'1 milliard d'euros. C'est donc une aide tout à fait essentielle, qui concerne près de 100 000 exploitations.

Mais l'inquiétude monte avec le projet de nouvelle carte des zones défavorisées simples (ZDS). Cette nouvelle carte ne concerne pas les zones de montagne, mais uniquement les zones défavorisées simples. La réglementation communautaire exige en effet que la carte de cette dernière catégorie soit définie en fonction de critères objectifs : pente, basses températures, sécheresse, excès d'eau, profondeurs des sols, etc... Or l'application stricte de ces critères conduit à écarter du bénéfice de l'ICHN de très nombreuses exploitations. Le projet de carte des zones soumises à contraintes naturelles appliquant strictement les critères a été publié début septembre et on en voit très concrètement les effets sur nos territoires : des départements entiers ne bénéficieront plus de l'ICHN.

Certes, à l'échelle nationale, on dispose de marges de manœuvre pour définir des zones soumises à des contraintes spécifiques qui, s'ajoutant à la liste des communes classées en ZSCN, pourront continuer à bénéficier de l'ICHN. Mais ces zones ne doivent pas représenter plus de 10 % du territoire national. Cela fait tout de même 5 millions d'hectares. Cette souplesse sera-t-elle suffisante pour rattraper toutes les zones défavorisées qui seraient rayées de la carte ? L'inquiétude des professionnels est forte.

La nouvelle carte doit être présentée au plus tard au 1^{er} avril 2018, ce qui fera de 2017 une année de discussions et de choix. J'en appelle à la plus grande vigilance du Sénat

dans l'application de cette réforme, qui peut avoir des effets massifs dans certaines communes : les exploitations pourraient perdre plusieurs milliers d'euros en sortant du bénéfice de l'ICHN. Nous attendons des précisions.

Pour conclure, j'émet le même avis défavorable sur l'adoption des crédits de la mission : « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure pour avis. – Le simple fait que les crédits consacrés à l'agriculture et la forêt augmentent dans le PLF pour 2017 pourrait suffire à qualifier cette année de bon millésime.

Nous avons comme politique constante de rechercher un niveau très élevé de sécurité sanitaire en agriculture. Il y va de la confiance des consommateurs dans les produits alimentaires qui en sont issus. Ce haut niveau de sécurité sanitaire n'est pas seulement un objectif français mais un objectif européen, porté par une réglementation communautaire très stricte. Il ne peut être garanti que par des moyens à la hauteur de nos ambitions, ce qui est d'autant plus difficile que l'on assiste d'une part à une montée des menaces sanitaires dans le domaine tant végétal qu'animal et, d'autre part, à une montée des attentes de nos concitoyens en matière d'expertise sur les risques.

C'est le programme 206 qui porte les moyens de l'État en matière de sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation. Il augmente dans le projet de budget pour 2017 de 4,3 % pour s'établir à près de 510 millions d'euros, traduisant concrètement la priorité donnée par le Gouvernement à la sécurité sanitaire.

Les effectifs sont renforcés cette année encore de 60 postes. C'est la dernière tranche de l'augmentation de 180 postes en trois ans lancée en 2015 afin de renforcer les contrôles de sécurité sanitaire, notamment dans les abattoirs. Je salue le maintien de cet effort qui était indispensable pour répondre aux critiques de la Commission européenne, de la Cour des comptes et de l'Office alimentaire et vétérinaire européen. Presque 5 millions d'euros de plus sont prévus sur le risque végétal, pour porter l'enveloppe totale au-dessus de 25 millions d'euros. Il s'agit de renforcer le plan de surveillance de l'expansion de la bactérie *xylella fastidiosa*, qui a commencé sa propagation en Corse et sur la Côte d'Azur. Ce plan coûtera au total 5,7 millions d'euros en 2017, auxquels s'ajoutent les dépenses d'indemnisation en cas d'arrachage, financées par le Fonds de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE).

L'augmentation des crédits en matière de lutte contre les maladies animales traduit la nécessité de compenser la réduction de certaines subventions européennes et non l'élargissement des actions du ministère dans ce domaine. Or les risques dans le domaine animal restent élevés : influenza aviaire, fièvre catarrhale ovine, tuberculose bovine... L'année 2016 a été marquée par des crises sanitaires d'envergure sur le secteur animal nécessitant la prise d'un décret d'avance de 64 millions d'euros sur le programme 206 pour payer des vaccins FCO ou encore financer le vide sanitaire dans les élevages de canards du Sud-Ouest. Je salue ce souci de répondre vite à la crise, et constate que, lorsque les crédits ordinaires ne permettent pas de faire face, des moyens supplémentaires sont rapidement mobilisés.

Le budget prend bien en compte la montée des besoins relatifs à la lutte contre les salmonelles en élevage : 1,3 million d'euros supplémentaires sont prévus.

Une ligne budgétaire est consacrée aux programmes alimentaires territoriaux (PAT) : elle est modeste avec moins d'un million d'euros, mais c'est une bonne chose d'accompagner cette dynamique.

Enfin, je rappelle le rôle central de l'ANSES, dont les missions ne cessent de se renforcer : délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques en 2015, des produits biocides en 2016, responsabilité de la toxicovigilance et de l'évaluation des effets du tabac et de ses dérivés depuis 2016, responsabilité de la phytopharmacovigilance, exigence d'évaluation nouvelle des néonicotinoïdes dans la loi biodiversité.

Pour 2017, la dotation budgétaire de l'ANSES en provenance du ministère de l'agriculture baisse de 1,6 million d'euros pour atteindre 60,1 millions d'euros – sur un budget total de l'ANSES de 138 millions d'euros. Cette réduction devrait pouvoir être absorbée par l'Agence, qui dispose aussi d'autres recettes : dotations des autres ministères et taxes diverses. La difficulté se situe à un autre niveau : son plafond d'emplois est abaissé de six postes en 2017. En outre, les souplesses autorisées en matière de recrutements hors plafond prennent fin en 2017.

Ainsi, l'ANSES risque tout simplement de ne pas pouvoir recruter, quand bien même elle disposerait de ressources provenant des taxes et redevances. Elle risque ainsi de prendre du retard dans l'exécution de ses missions, d'autant plus qu'avec le Brexit, se profile une hausse de la charge de travail, les évaluations de produits qui étaient faites au Royaume-Uni devant être transférées dans d'autres États membres de l'Union européenne. Il est indispensable de régler cette difficulté qui est technique et non budgétaire.

Deuxième sujet de mon intervention, l'accompagnement des changements de pratiques agricoles : cette transition vers une conduite des exploitations moins dépendante des intrants, ayant moins d'impact sur l'environnement, est nécessaire pour des raisons économiques, environnementales et pour répondre aux attentes de la société vis-à-vis du monde agricole.

Des moyens importants sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2017 pour répondre à cet enjeu. Les aides à l'agriculture biologique progressent. Lancé en 2013, le programme Ambition bio 2017 visait à doubler les surfaces du bio en France. Le rythme de progression est bon : plus 28 % en deux ans. Nous attendons encore les chiffres de 2016, qui devraient être également orientés à la hausse. Le total des aides au bio, nationales et européennes – à la conversion et au maintien – a cru de 90 à 160 millions d'euros par an. Le budget 2017 poursuit cet engagement en faveur du bio. Il maintient notamment les crédits du Fonds avenir Bio, géré par l'Agence Bio à 4 millions d'euros, soit 1 million de plus que sur la période 2008-2012. Enfin, le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique est conservé.

Les mesures agroenvironnementales (MAE) sont renforcées : le budget global pour ces deux mesures passe de 71,9 millions d'euros dans le précédent budget à 85 millions d'euros. L'orientation vers l'agroécologie constitue une préoccupation transversale qui se concrétise dans l'enseignement agricole, encore renforcé en 2017 de 140 postes d'enseignants et 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire. Elle se concrétise aussi dans les appels à projets du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », et à travers 1 million d'euros sur le programme 149 destiné à l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE).

Les programmes Ecophyto et Ecoantibio contribuent aux mêmes objectifs de changements des pratiques agricoles : les crédits d'Ecoantibio sont maintenus en 2017 à 2 millions d'euros ; le budget de l'État est un contributeur marginal – à hauteur de 370 000 euros – au plan Ecophyto, principalement financé par une enveloppe de 41 millions d'euros provenant de la redevance pour pollutions diffuses collectée par les agences de l'eau.

L'accompagnement des changements de pratiques agricoles mobilise des moyens spécifiques – crédits bio, MAE, Ecoantibio, Ecophyto –, mais cette préoccupation n'est pas absente du reste des dispositifs de la politique agricole : ainsi, les aides à la modernisation des exploitations doivent aussi répondre à cet enjeu de conduite écoresponsable des exploitations.

Le budget 2017 propose également un autre type d'accompagnement des exploitations agricoles, vers l'amélioration des performances économiques et de la compétitivité des exploitations agricoles. C'est un sujet cher au Sénat, une proposition de loi a été adoptée l'année dernière.

Nous devrions être satisfaits, car le budget de l'agriculture pour 2017 répond à cette préoccupation : l'augmentation de l'enveloppe de 600 millions d'euros s'explique, pour 480 millions, par la prise en charge de la baisse de sept points de cotisation des exploitants agricoles décidée début 2016, qui s'ajoute à la baisse générale de trois points des cotisations familiales décidée en 2015.

Par ailleurs, les agriculteurs employeurs, mais aussi les entreprises de l'agroalimentaire bénéficient des mesures de réduction du coût du travail par l'allègement des cotisations patronales dans le cadre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Les coopératives, non éligibles au CICE, ont bénéficié de la suppression en 2015 de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Le dispositif d'exonération pour l'embauche de travailleurs agricoles occasionnels dit TO-DE, recentré en 2013 sur les bas salaires, est maintenu en 2017. Il représente 430 millions d'euros intégralement compensés à la Mutualité sociale agricole (MSA) par le budget du ministère de l'agriculture. Le ministère de l'agriculture chiffre à 2,2 milliards d'euros les allègements de charges des entreprises dans la production agricole en 2017 et 1,8 milliard d'euros pour les coopératives agricoles et les sociétés de l'agroalimentaire.

La problématique de la compétitivité n'est donc pas oubliée. Les agriculteurs et les industries agroalimentaires devraient retrouver des marges de manœuvre, notamment à l'exportation. Je salue le choix d'augmenter de 21 % en 2017 les crédits de la promotion et de l'action internationale, pour financer les conventions avec les acteurs du secteur : Business France, Sopexa, Adepta... Avec cette politique de présence à l'étranger, nous reconquerrons des marchés extérieurs, où les produits français jouissent d'une excellente image de marque.

J'émet donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je félicite, en toute sincérité, les rapporteurs pour leur travail qui est une mine d'informations, à la suite de nombreuses auditions.

M. Joël Labbé. – J'émet certaines réserves sur ce budget qui, s'il répond à un vrai besoin agricole, ne prône pas suffisamment la nécessité vitale de réorienter l'agriculture.

Le compte n'y est pas. Selon l'Agence bio, depuis le premier semestre 2016, chaque jour, 21 nouvelles exploitations agricoles entrent dans une démarche bio. Le modèle que certains s'échinent à défendre est en bout de course. Une révolution se prépare : anticipons, pour répondre à la demande d'une alimentation de proximité.

Mme Sophie Primas. – L'agriculture de proximité n'est pas nécessairement bio !

M. Joël Labbé. – L'agriculture doit être relancée. Un million d'euros consacré aux projets agricoles de territoire (PAT), c'est faible, pour un projet très ambitieux. La relocalisation aboutit à toujours plus de qualité. Organisons cette relocalisation. Une généralisation de ces PAT serait une superbe vitrine. Je regrette que l'on ne soit pas plus volontariste et ambitieux. J'attends le résultat de l'étude sur les externalités négatives et les aménités positives pour que nous nous rendions vraiment compte du coût d'un type d'agriculture et des bénéfices de l'autre.

M. Michel Le Scouarnec. – Il n'y a pas d'agriculture sans jeunes agriculteurs. En moyenne, cela coûte 534 000 euros de s'installer. La taxe sur les terrains nus devenus constructibles peut aider un peu à financer l'installation. Cependant, dans les dents creuses ou les hameaux, ces terrains nus ne sont plus constructibles, d'où une perte pour l'installation et pour la commune, qui ne perçoit pas la taxe sur le foncier bâti. L'aide à l'installation relève de la PAC, mais aussi des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui peuvent louer des terres à un particulier. La location des terres agricoles varie de 30 à 180 euros par hectare, selon l'endroit et la qualité du sol.

Ayons une vision plus claire des potentiels d'emploi du bois, pour la transition énergétique, la construction ou le chauffage, qui en mobilisent davantage.

M. Gérard Bailly. – Ce budget est-il à la hauteur de la crise ? Mettez-vous à la place d'un paysan qui, malgré la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche sous le gouvernement précédent, et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt sous ce gouvernement, n'a jamais été autant en difficulté. En tant que sénateurs, nous croyons bien faire en votant des lois, mais avec quelle efficacité sur le terrain ? Voilà la triste réalité. Je m'interroge sur le rôle de l'élu, et suis déçu... Comprenons les agriculteurs.

De nombreux territoires qui percevaient auparavant l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN) n'en bénéficieront plus, et des jeunes seront moins aidés à s'installer. Travaillons sur des critères de rattrapage pour donner de l'espoir à ceux qui vivent mal leur exclusion. Les risques économiques sont toujours là. De nombreuses conséquences de la loi sur le Grenelle de l'environnement alourdissent gravement les difficultés de gestion des entreprises. Les campagnes en ont ras-le-bol des beaux discours, prenons-en conscience.

Deux priorités doivent être privilégiées : lever les menaces sanitaires gênant les exportations, en raison de la fermeture de débouchés – sans parler des décisions politiques – et accélérer la recherche pour limiter l'usage des pesticides. Que propose-t-on, aux agriculteurs qu'on montre du doigt, pour remplacer ces produits ? J'ai pu voir à l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) de Clermont-Ferrand que l'on patine à produire des variétés plus résistantes aux mauvaises herbes ou aux maladies.

Je n'ai rien contre le bio, mais il est pénible d'entendre que tout ce qui n'est pas bio serait dangereux : on dirait que les autres agriculteurs nous empoisonnent !

Allons plus vite sur le plan stratégique forêt. Certaines coupes blanches dans des forêts de résineux, sans replantation, deviennent des caches à sanglier. Dans 70 ans, dans mon secteur, il n'y aura plus grand-chose à la place.

M. Henri Cabanel. – Je rejoins les propos tenus un peu plus tôt par M. Vaugrenard. Il est dommage que vous ne vouliez pas discuter du projet de loi de finances (PLF) en séance publique. Soyons conscients de l'image du Sénat que nous donnons aux citoyens français, d'autant plus que le Sénat est décrié. À quoi nous sert-il de débattre du PLF en commission ?

Nous nous accordons sur certains points : nous avons proposé d'augmenter le plafond de la déduction pour aléas au sein de la proposition de loi sur la gestion des risques. Adaptons-la au mieux au chiffre d'affaires.

Ne dissociions pas les différents risques, qu'ils soient économiques, sanitaires ou climatiques. Traitons-les ensemble, à travers la PAC. Le ministre de l'agriculture souhaitait créer un troisième pilier. Conserver le budget de la PAC sera difficile. Réorientons les piliers vers la gestion des risques, d'autres pays le font déjà.

Les Jeunes agriculteurs sont réservés sur l'assurance obligatoire et souhaiteraient en discuter : travaillons avec eux.

Je suis surpris de la carte proposée sur l'ICHN. Le ministre est ouvert à d'autres propositions. J'ai rédigé un courrier avec d'autres parlementaires pour évoquer certaines zones de mon département qui étaient bénéficiaires de l'ICHN, ne le sont plus et mériteraient de l'être.

Je suis heureux de voir le maintien, voire l'augmentation des efforts sur le bio. Le bio n'est pas contradictoire avec les autres pratiques agricoles ; c'est un phénomène de société à reconnaître et à accepter. Portons les efforts sur ce domaine, avec l'engagement volontaire des exploitants. La consommation de bio augmente dans notre pays.

Au-delà de la volonté politique de rapprocher les établissements publics fonciers (EPF) des SAFER, tout dépend de la volonté du directeur de l'EPF régional. Une réflexion nationale, voire une loi, serait nécessaire. Les EPF ont les moyens, les SAFER les compétences. Rapprochons-les.

M. Roland Courteau. – Le traitement par cyperméthrine des grumes destinés à l'exportation n'est plus acceptable pour la qualité des sols, des ruisseaux et la santé des utilisateurs. Des mesures d'interdiction ont été prises, reportées, de nouveau annoncées... J'espère que ce traitement sera interdit et que des traitements alternatifs seront annoncés.

Le changement climatique a des effets importants sur l'agriculture. Au bord de la Méditerranée, les régions viticoles ont perdu 30 à 50 % de leur production en raison de la sécheresse. Ces périodes se renouvelleront à l'avenir, il faudra faire avec. Les assurances ne pourront pas tout couvrir. Nous sommes condamnés à multiplier l'irrigation et à mieux adapter nos cultures. Or on ne peut pomper dans les fleuves en dessous de l'étiage, ni dans les nappes réservées à l'usage alimentaire. Seule solution : il faut conserver l'eau de pluie dans des retenues à usage agricole, ce qui suppose de simplifier la législation. Différencions la réglementation pour les retenues à usage agricole de celle sur les carrières.

Mme Sophie Primas. – Tout à fait.

M. Roland Courteau. – C'est l'objet d'une proposition de loi. Prévoyons un accompagnement et des aides.

M. Philippe Leroy. – Je remercie M. César d'avoir repris les propositions du groupe d'étude forêt-bois, également entendues par le ministère. Avec les communes forestières et les propriétaires forestiers, nous avons lancé l'appel de Mende pour obtenir 150 millions d'euros et reboiser. Depuis 15 ans, on ne plante plus rien, faute de fonds forestier national. Il faudrait replanter sur 1/140^e de la surface forestière, chaque année, pour rajeunir la forêt et préparer l'avenir, région par région, en tenant compte des choix techniques et écologiques afin de respecter la diversité des peuplements forestiers. Nous n'avons pas pu déposer d'amendement en ce sens, en raison de l'application de l'article 40 de la Constitution.

Nous avons cherché un système tuyau-de-poêle pour que la forêt satisfasse au mieux les besoins en bois-énergie. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), richement dotée, nous concède 20 à 30 millions de crédits pour le reboisement à destination du chauffage bois. Mais ces crédits sont insuffisants et incertains. Trois ans sont nécessaires pour réaliser un plan pépinières : il faut de la lisibilité et de la continuité. Nous avons fait appel à notre collègue Alain Bertrand, dont le département s'est beaucoup boisé grâce aux plantations d'après-guerre.

Le traitement des arbres pour l'export pose des problèmes sanitaires. Des mesures ont été prises, mais nous craignons que cela ne pénalise l'export. Les exportations de bois ne sont pas criminelles ; la France dispose d'une énorme quantité de chênes et de hêtres. Par l'export, on soutient les cours, donc on récolte ensuite et on renouvelle la forêt. Nous espérons qu'un traitement nouveau permettra de continuer l'export. Il est faux de dire que l'on exporte du bois brut pour importer des produits finis. Les Chinois n'achètent pas du bois pour nous renvoyer du parquet ; cela leur coûterait trop cher ! Nous espérons la levée des mesures anti-exportation.

Mme Sophie Primas. – L'ANSES craint un surcroît de travail à la suite du Brexit. Le Sénat devra bien contrôler que lui soient accordés des moyens à la hauteur de sa tâche, inflationniste : c'est le prix à payer pour garder un libre arbitre scientifique.

Je n'ai rien contre le bio, je distribue moi-même des subventions pour la conversion. Mais une production bio n'est pas nécessairement de proximité. Vérifions qu'il y ait suffisamment d'argent dans le fonds pour la conversion, actuellement insuffisant pour couvrir les besoins. Attention au prix du bio : le modèle de gestion de l'agriculture bio n'est viable que lorsque le prix de vente est supérieur au conventionnel, largement valorisé. Actuellement, les prix de tous les produits agricoles sont beaucoup trop bas.

Nous avons reçu le collectif du « Petit-déjeuner à la française », d'industriels s'inquiétant que la diminution de la pratique du petit-déjeuner ait des implications tant économiques que sanitaire, pour les enfants. La diminution de la consommation de lait correspondante équivaut à la fermeture d'une laiterie française par an. Abondons le Programme national pour l'alimentation (PNA) et vérifions qu'il y ait des appels à projets. Centrons notre discours sur la qualité des produits agricoles.

Je comprends les regrets de nos collègues socialistes, mais, lorsque nous constatons le peu d'écoute sur les amendements du Sénat, c'est le moment d'affirmer notre désapprobation.

M. Ladislas Poniatowski. – Où en est-on des prairies retournées ? Les agriculteurs compensent leurs activités classiques et essaient de diversifier leur production, mais la réponse diffère d'un territoire à un autre. Ainsi, la Mayenne a une forte avance sur l'Orne et l'Eure, dont les terres sont différentes. Existe-t-il une politique équitable ?

M. Bruno Sido. – L'assurance récolte est de moins en moins utilisée, car elle n'est pas la bonne réponse au problème. Développons l'assurance sur le chiffre d'affaires. Groupama et le Crédit Agricole réalisent des expérimentations. Actuellement, la franchise est si importante que c'est la faillite d'abord : on est mort avant d'être guéri...

L'intervention de M. Leroy m'étonne : les communes sont obligées de planter, et des plans simples de gestion sont obligatoires pour les grandes forêts privées. Certes, des politiques incitatives sont indispensables. Le Fonds forestier national a permis de beaucoup replanter après-guerre. Parlons-en au ministre de l'agriculture, incitons les propriétaires forestiers à entretenir leurs forêts. En Haute-Marne, j'attribue une subvention aux propriétaires privés et publics pour replanter des forêts. Si on lève le pied, la production ne redémarrera pas immédiatement, le coût se fera sentir dans 50 ans, ce qui sera grave pour notre richesse et pour l'environnement.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Certains territoires perdent beaucoup avec la nouvelle carte des zones défavorisées simples (ZDS). Le ministre se veut rassurant : le projet ne serait pas d'application immédiate, 10 % de la surface peut être réattribuée. Mais c'est son successeur qui prendra la décision, et les 10 % ne tiendront pas compte des problèmes locaux. Les critères doivent être revus, et une simulation effectuée pour savoir comment les 10 % pourraient être consommés. Je crains que ce sujet ne mette le feu à certains territoires, non seulement dans l'Orne, mais aussi dans le Sud-ouest. Nous pourrions aussi créer un groupe de travail informel sur cette question, qui rendrait service à de nombreux sénateurs qui sont interpellés.

M. Gérard César, rapporteur pour avis. – Nous avons auditionné de nombreux acteurs : l'ANSES, le ministère de l'agriculture, France Agrimer, les chambres d'agriculture, l'ONF... Je remercie Mme Primas d'avoir organisé cette rencontre sur la nutrition et le petit-déjeuner, où nous étions nombreux.

La PAC interdit le retournement des prairies permanentes à une échelle régionale, et non individuellement. Deux régions françaises ont trop retourné : les Hauts-de-France et la Normandie, ce qui conduit désormais à des restrictions pour tous les agriculteurs dans ces zones.

L'appel de Mende pour la forêt est très important. Avec un euro par tonne de carbone stockée, on peut replanter, sur de nombreux hectares, 356 millions de plants. Souvent, les visiteurs s'opposent à l'abattage, mais il est nécessaire lorsque l'arbre a atteint une certaine taille.

Les produits de traitement sur les grumes ne sont-ils pas une forme de protectionnisme dissimulé ? Des courants d'échange existent ; tous les bois ne sont pas transformables en France. Le prix du chêne a augmenté de 50 % en deux ans, en raison de la demande de barriques. Développons le bois usiné en France, et non seulement la production de bois brut. Il faut 70 ans pour qu'un résineux soit à maturité, 200 ans pour un chêne – comme dans la forêt de Tronçais.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – À 4 kilomètres de Mortagne-au-Perche, des chênes ont été plantés dans la forêt de Réno-Valdieu par Colbert, il y a plus de 370 ans !

M. Gérard César, rapporteur pour avis. – Les crédits consacrés à la gestion de crise sont insuffisants : les agriculteurs n'ont aucune marge de manœuvre en cas de sinistre. Le CASDAR a été reconduit à hauteur de 147 millions d'euros en 2017, mais la recette est surestimée.

L'INRA et l'ANSES nous ont rappelé l'importance de disposer de plants plus résistantes à la sécheresse. Mais l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) et dans les zones d'appellation certains organismes de gestion des appellations d'origine ne reconnaissent pas ces plants. Améliorons la recherche, et apportons la preuve de la résistance de ces plants au changement climatique.

Vous connaissez nos différends avec certaines associations sur les retenues collinaires. Si l'on veut que l'agriculture existe, les agriculteurs doivent pouvoir arroser les arbres fruitiers ou les cultures, sachant que le cahier des charges de certaines appellations ne l'autorise pas toujours.

Je suis favorable à l'assurance obligatoire pour les jeunes qui s'installent, car ils prennent tous les risques. La dotation jeune agriculteur (DJA) devrait être subordonnée à la remise obligatoire d'une attestation d'assurance sur tous les biens de l'exploitation.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Bonaparte, en Égypte, déclarait au pied des pyramides qu'il fallait planter des cèdres. Comme on lui précisait qu'ils pousseraient en deux siècles, il a répondu : « Raison de plus pour commencer tout de suite ! »

La commission émet un avis défavorable aux crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

Proposition de résolution européenne sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques– Examen du rapport et du texte de la commission

M. Michel Magras, rapporteur. – Nous examinons la proposition de résolution européenne qui vise à mieux adapter les normes agricoles et la politique commerciale de l'Union européenne afin de ne pas trop pénaliser l'économie de nos outre-mer.

Je commencerai par un rappel. Le 16 janvier 2016, vous avez adopté une proposition de résolution portant sur une urgence : les accords commerciaux négociés par l'Union européenne dans le secteur de la canne à sucre. Le rapport que je vous avais présenté soulignait que, pour soutenir le développement endogène des outre-mer, l'Union européenne a très opportunément financé la modernisation de la filière sucrière ultramarine et son positionnement sur les sucres « haut de gamme ». Vous avez admis, à l'unanimité, qu'il aurait été absurde de ruiner ces efforts de long terme en ouvrant brutalement ce marché à des pays où le coût de la main-d'œuvre est 19 fois moins élevé que dans nos outre-mer – en l'occurrence le Vietnam, qui pouvait se voir offrir un « boulevard » pour se positionner sur ce segment. Je tiens à vous rappeler que notre démarche a été couronnée de succès, puisque l'accord définitif avec le Vietnam inclut une clause de contingentement strict des importations

de sucres roux, à hauteur de 400 tonnes. On regrette souvent, comme dans le cas du Traité transatlantique, le caractère flou du mandat de négociation confié à la Commission : nous avons démontré ici toute l'efficacité du Sénat lorsqu'il porte une voix de bon sens.

Comme cela vous avait été alors annoncé, je vous présente aujourd'hui un texte plus général, même s'il répond aussi à une préoccupation immédiate portant sur le secteur de la banane : la proposition de résolution européenne sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques. La version initiale de ce texte, cosignée par cinq membres de la délégation à l'outre-mer – Éric Doligé, Jacques Gillot, Gisèle Jourda, Catherine Procaccia et moi-même – a été adoptée par la commission des affaires européennes sans modification et à l'unanimité.

Ce texte comporte deux volets, l'un sur les normes agricoles européennes et l'autre sur la politique commerciale de l'Union. S'agissant du premier, la commission des affaires économiques a abordé le thème des normes agricoles européennes principalement sous l'angle hexagonal. Nous avons adopté le 29 juin 2016 le rapport d'information *Normes agricoles : retrouver le chemin du bon sens* de M. Daniel Dubois. Constatant que l'avalanche de réglementations handicape l'agriculture métropolitaine, pourtant l'une des plus performantes du monde, ce rapport formule 16 propositions pour limiter la profusion normative et la soumettre au principe de réalité.

Pour les outre-mer, la situation est encore bien pire, comme l'a démontré de façon approfondie le rapport d'information élaboré conjointement par M. Éric Doligé, M. Jacques Gillot et Mme Catherine Procaccia, au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer. Il constate que les dispositifs sanitaires et phytosanitaires conçus pour l'Europe continentale s'imposent dans les régions ultrapériphériques (RUP) sans prendre sérieusement en compte les caractéristiques de l'agriculture en zone tropicale. Cette application uniforme de la réglementation conçue pour des latitudes tempérées conduit à une véritable impasse. Ainsi, la fourmi manioc, présente à la Guadeloupe et en Guyane, est capable de détruire, en 24 heures, une culture de patate douce, d'igname ou d'agrumes. Les petits planteurs sont démunis puisqu'aucune solution efficace ne peut être utilisée sur des cultures de plein champ. Certains produits existent, mais ils ne sont autorisés que pour le seul usage domestique, car ils relèvent de la catégorie des biocides. Rien, en revanche, dans la catégorie des pesticides qui sont de la compétence de l'Agence européenne de sécurité des aliments, l'EFSA. Le ministère de l'agriculture pourrait créer cet usage afin que l'ANSES autorise une préparation phytopharmaceutique. On voit bien, sur cet exemple, que la sécurité des récoltes ultramarines n'est donc pas garantie et, globalement, seuls 29 % des usages phytosanitaires – c'est-à-dire les moyens de défense contre les attaques – sont couverts dans les DOM, contre 80 % en métropole.

Pourtant, les réponses phytosanitaires existent et sont utilisées chez nos concurrents mais, dans l'Union européenne, les procédures d'homologation sont si complexes et coûteuses que, pour les fabricants, le jeu n'en vaut pas la chandelle : ils renoncent à déposer une demande d'autorisation parce que le marché ultramarin est trop étroit pour amortir le coût des formalités administratives. Et, quand les produits sont autorisés, c'est leur utilisation qui fait l'objet de normes européennes inadaptées. Par exemple, l'Équateur – premier exportateur de bananes sur le marché européen et sur le point d'adhérer à l'accord de libre-échange avec la Colombie et le Pérou – traite ses bananes 40 fois par an avec une gamme de 50 produits phytopharmaceutiques, alors que les bananiers français ne disposent que de deux produits autorisés et réalisent sept traitements par an. Telle est la situation inextricable que nous connaissons face à une concurrence sans merci.

Pour réduire les handicaps imposés à l'agriculture ultramarine, la délégation à l'outre-mer a énoncé 20 recommandations qui forment le socle du volet « normes agricoles » de la présente proposition de résolution. J'en résume ici les trois axes : il faut d'abord adapter les normes ainsi que les processus d'homologation pour garantir la sécurité des récoltes. Pour réduire les usages orphelins et rétablir un peu la balance entre les outre-mer et les pays tiers, la proposition de résolution suggère d'établir une liste positive de pays dont les procédures d'homologation sont équivalentes à celles de l'Union européenne. À partir de cette liste, les autorités françaises pourront autoriser directement l'usage en outre-mer d'un produit homologué dans un des pays de la liste. Ensuite, contrôlons mieux les échanges commerciaux pour rééquilibrer les contraintes imposées aux producteurs. Enfin, promouvons une stratégie de labellisation des produits ultramarins haut de gamme.

Le second volet de la proposition de résolution consacré aux accords commerciaux concerne plus particulièrement le secteur de la banane. Je rappelle que conformément aux accords de libre-échange conclus en 2012 avec l'Amérique centrale, les droits de douane sur les bananes importées dans l'Union européenne seront passés de 176 euros par tonne en 2009 à 75 euros par tonne en 2020. Les volumes importés ont bondi et la perte de parts de marché pour nos producteurs met en péril l'avenir de la filière.

Théoriquement, des mécanismes de protection sont prévus sous deux formes. Selon une clause de sauvegarde spécifique, l'Union peut suspendre le droit de douane préférentiel si l'augmentation des importations de bananes depuis les pays partenaires cause ou menace de causer un préjudice grave à l'économie de l'Union. En outre, le mécanisme de stabilisation autorise l'Union à suspendre temporairement le droit de douane préférentiel, si les importations de bananes dépassent les seuils d'importation prévus dans les accords. En pratique, jamais, depuis 2013, la Commission européenne n'a activé un seul de ces dispositifs, alors que l'évolution du marché pouvait, à plusieurs reprises, le justifier.

En réponse à cette carence, la proposition de résolution suggère l'activation sans délai par la Commission des mécanismes de stabilisation dès que les seuils de déclenchement prévus dans les accords sont atteints. Elle préconise également que ces mécanismes de stabilisation soient prorogés au-delà de la date butoir du 31 décembre 2019, alors qu'il est prévu de les supprimer à cette date. Créons aussi des observatoires des prix et des revenus pour les grandes filières exportatrices des outre-mer – banane et canne à sucre – afin de disposer de mesures fiables. Enfin le texte que nous examinons prône une réalisation systématique, par la Commission européenne, d'études d'impact préalables sur les RUP des accords commerciaux passés par l'Union européenne. Comme nous le constatons depuis des années, les RUP sont systématiquement oubliées dans les réflexions préalables à la négociation d'accords commerciaux...

Au final, je vous propose d'approuver cette proposition de résolution sur la base de trois considérations. Tout d'abord, l'impératif d'adaptation des normes agricoles européennes et des procédures d'homologation s'impose de manière évidente. En second lieu, les producteurs ultramarins luttent pieds et poings liés contre les producteurs des pays tiers : cela appelle un rééquilibrage et, à tout le moins, de garantir le respect des mécanismes de sauvegarde prévus dans les accords commerciaux. Enfin, la « montée en gamme » est la grande ligne directrice de l'économie et de la société française. Tirons les conséquences pratiques du rapport Gallois, objet d'un remarquable consensus, avec une stratégie de labellisation des produits agricoles ultramarins.

Je vous propose d'apporter un complément à cette proposition de résolution en complétant ses visas. Ce n'est pas anodin car il s'agit de rappeler un arrêt important de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE): la Commission européenne l'avait saisie pour tenter de faire valoir une interprétation très restrictive de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle n'a pas obtenu gain de cause et il est désormais établi que le principe d'adaptation du droit européen aux régions ultrapériphériques a une large portée.

En conclusion je fais d'abord observer que la planète entière – ou presque – s'effraie du danger majeur d'un réchauffement climatique d'un ou deux degrés. Dans un tel contexte, comment a-t-on pu ignorer si longtemps la différence de 15 à 20 degrés entre le climat tempéré et le climat équatorial et ses conséquences déjà avérées ? C'est incompréhensible.

Enfin, il est indéniable que la mondialisation et le libre-échange ont des effets bénéfiques car, nous le savons depuis Ricardo, on produit plus en se spécialisant. Mais ne soyons pas en retard d'une guerre économique : le Brexit et les évolutions aux États-Unis confirment que le monde anglo-saxon ne prône plus une mondialisation à outrance. Cette proposition de résolution s'inscrit donc dans une stratégie non pas tant protectionniste que réaliste.

M. Serge Larcher. – Merci pour cet excellent rapport. La délégation à l'outre-mer justifie une fois de plus sa création opportune, il y a 5 ans, en répondant aux préoccupations du monde agricole, tant des gros que des petits exploitants.

L'histoire parlementaire est un éternel recommencement. Le 18 janvier 2011, M. Éric Doligé et moi-même avons déposé une proposition de résolution européenne pour dénoncer l'indifférence de la Commission européenne sur nos préconisations relatives à l'agriculture ultramarine, notamment lors de la négociation de l'accord de Genève sur le commerce des bananes de décembre 2009 baissant progressivement les droits de douane pour l'Amérique latine, et l'accord de libre-échange avec les pays andins annoncé par la Commission le 1^{er} mars 2010. Nos recommandations portaient sur la protection des marchés par l'activation d'une clause de sauvegarde locale, la compensation de la baisse de revenus pour les agriculteurs, la facilitation de mesures de développement endogène pour les RUP et des études d'impact préalables systématiques sur les coûts des accords, incluses également dans le mémorandum de 2010 sur les RUP signé aux Canaries.

Nos initiatives européennes dénoncent les effets collatéraux des récents accords avec les pays tiers, comme le Vietnam, qui menacent le cœur de l'économie outre-mer. Les conséquences, identiques à celles des accords passés, sont désastreuses pour l'agriculture outre-mer, l'emploi, et l'intensification de la concurrence extérieure. L'absence de garde-fous est tout particulièrement dangereuse pour une agriculture exposée à la concurrence de pays non soumis aux contraintes sociales, salariales ou sanitaires.

Comme l'a souligné le rapporteur, la différence du nombre de produits et de traitements autorisés pose problème. D'ailleurs je signale que pour la canne à sucre, aucun produit n'est autorisé. Vous pouvez donc consommer du sucre et du rhum sans modération !

J'ajoute qu'il suffit parfois à nos voisins d'Amérique latine de déverser quelques conteneurs de produits agricoles sur nos côtes pour concurrencer à la fois nos cultures d'exportations mais aussi nos productions vivrières. Ces pays n'ont pas les mêmes conditions

de production que les nôtres et il faudrait plus d'exigences de traçabilité pour ces produits qui proviennent des pays tiers, pour rééquilibrer la balance avec la situation de nos producteurs qui doivent prouver l'origine de leurs produits.

Nous soutenons totalement cette proposition de résolution, même si son effet juridique n'est pas immédiatement contraignant. Continuons à nous battre inlassablement pour défendre cette juste cause. La France est diverse, à la fois continentale et fière de son insularité. Cayenne est même une île entourée de forêts !

Mme Delphine Bataille. – La demande d'autorisation, à titre dérogatoire, de cultiver des variétés résistantes aux ravageurs tropicaux, non inscrites sur le catalogue européen des variétés, n'est-elle pas dangereuse ? Ce catalogue me semble une garantie d'avoir des semences ou des plants certifiés, même s'il est coûteux et parfois inadapté aux réalités. Une telle dérogation ne pose-t-elle pas des problèmes de traçabilité, de transparence, mais aussi de risques sanitaires ?

Avez-vous des précisions sur la démarche ministérielle de définition des objectifs de sélection des variétés cultivées dans les outre-mer ?

M. Michel Magras, rapporteur. – Cette proposition de résolution, synthèse de l'ensemble de nos démarches, traduit la continuité de l'action de la délégation à l'outre-mer. Comme nous l'avons rappelé les résolutions européennes portant sur le secteur sucrier ont été efficaces. Pour donner plus de poids à celle que nous examinons ici, nous l'avons traduite en quatre langues, et l'avons envoyée avec la commission des affaires européennes au Gouvernement et aux parlementaires européens pour qu'ils la relaient. Malgré la force d'inertie de l'Union européenne, gardons l'espoir d'un résultat positif.

Par principe, l'agriculture ultramarine est soumise aux mêmes normes et contrôles que dans l'hexagone. Dans les RUP, les règlements européens s'appliquent d'office, de même que les directives transposées en droit français. Cependant, l'article 349 du TFUE prévoit une adaptation aux réalités des outre-mer et l'amendement que je vous sou mets rappelle que l'arrêt *Mayotte* de la CJUE, a tranché en faveur de l'interprétation large des possibilités d'adaptation du droit européen dans son ensemble. Je n'ai donc aucune crainte.

Les accords de libre-échange autorisent, sur le marché européen, la concurrence de produits qui ne répondent pas au même niveau d'exigence que les nôtres. Comment expliquer le droit d'épandre 40 fois par an en Équateur une gamme de 50 produits, contre sept fois dans les DOM où ne sont autorisés que deux produits ? Si l'Union européenne valide de fait l'utilisation de certains produits adaptés au climat tropical, pourquoi dès lors ne pas dresser une liste qui placerait les producteurs concurrents dans une situation moins déséquilibrée ?

L'amendement n° COM-1 est adopté.

À l'issue du débat, la commission a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne ainsi modifiée.

La réunion est close à 12 h 25.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 9 novembre 2016****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -****Loi de finances pour 2017 - Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale****La commission auditionne le général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017.**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – J'accueille à présent le Général Richard Lizurey, directeur général de la Gendarmerie nationale. Mon Général, notre procédure nous oblige à examiner les rapports législatifs en première partie de matinée et nous avons ainsi délibéré, au sein de notre commission, avant de vous entendre. L'avis de la commission est globalement plutôt défavorable, mais chacun pourra s'exprimer. Vos propos nous sont fort utiles une fois dans ce contexte où nos deux rapporteurs ont exprimé leurs avis divergents. Notre commission a en effet bien noté les évolutions tendancielle et les problèmes ponctuels de la Gendarmerie qui nous donnent un sentiment mitigé. Mon Général, je vous laisse la parole avant que ne s'engage un débat avec les membres de notre commission.

Général Richard Lizurey, directeur général de la Gendarmerie nationale. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis ravi de m'exprimer devant vous alors que j'ai pris mes fonctions à la tête de la gendarmerie nationale le 1^{er} septembre dernier. Dans un contexte sécuritaire où émergent continuellement de nouveaux défis, cette audition m'offre l'opportunité de dresser un bilan du chemin parcouru et de vous présenter les grandes orientations que je retiens pour 2017 au regard des moyens budgétaires qui sont alloués à la gendarmerie par le projet de loi budgétaire.

Il me paraît en effet essentiel d'échanger sur la dynamique engagée. En effet, la gendarmerie est aujourd'hui en mouvement. Les événements sont nombreux, qu'ils soient programmés ou relatifs à la menace terroriste, et impliquent la disponibilité du gendarme. Il lui faut ainsi être dans l'action et disposer des équipements nécessaires pour assumer les missions qui lui sont confiées. La menace terroriste impacte de plus en plus notre activité et nous oblige à revoir nos modes d'action et de raisonnement. C'est donc là une opportunité d'évoluer, de manière concertée et coopérative, avec l'ensemble des autres partenaires de la sécurité intérieure.

J'en viens à présent aux différentes menaces et aux évolutions auxquelles il nous faut faire face. L'année 2016 a été exceptionnelle à maints égards. Au niveau opérationnel d'une part, cette année a été marquée par le renforcement des effectifs, à hauteur de 2 188 ETP, induit par la mise en œuvre du plan de lutte anti-terroriste (PLAT), du plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) et du pacte de sécurité (PDS). Une telle démarche est assez exceptionnelle dans le contexte actuel. Ces nouveaux effectifs nous ont permis de renforcer nos moyens d'intervention et les unités territoriales. Un escadron de gendarmerie mobile a ainsi été créé à Rosny-sous-Bois et vingt-deux escadrons ont été dotés d'un cinquième peloton, afin d'assumer les missions sur le terrain qui sont en nombre croissant, avec 230 jours de déplacement annuel par unité. Au total, trois antennes du GIGN ont été créées en métropole auxquelles se sont ajoutées trois antennes résultant de la

transformation de trois PI2G. En outre, une septième antenne du GIGN a été créée à Mayotte dont la situation est problématique, en raison de l'immigration massive et permanente et des tensions sociales explosives qui s'y font jour. Ce département est ma première préoccupation en Outremer. Nous avons également renforcé, à hauteur de 183 ETP, des unités territoriales situées dans les zones frontalières et sur les axes de circulation dans le cadre du contrôle des flux. Notre ambition est ainsi d'être présent sur les axes de communication, afin d'y mettre en place des dispositifs de lutte contre le terrorisme, la délinquance et, résiduellement, de police de la route. Il s'agit d'y surveiller les mouvements de terroristes et de délinquants, afin de recueillir de précieux renseignements.

Ces évolutions de structures ont induit celles des méthodes de travail et de la coopération entre les forces de sécurité intérieure. Sous l'égide du Ministre de l'intérieur, nous avons mis en place le schéma national d'intervention qui marque une évolution culturelle importante. Jusqu'à présent, chaque force disposait de sa propre dynamique en matière d'intervention spécialisée de haut niveau, comme le GIGN pour la Gendarmerie et le RAID pour la Police nationale, ainsi que la BRI pour la Préfecture de police de Paris. Désormais, en cas d'alerte attentat, dans le cadre du plan d'alerte d'urgence, la force la plus proche de la zone concernée interviendra la première. La proximité l'emporte ainsi. Ce nouveau dispositif a d'ailleurs été mis en œuvre à Saint-Etienne-du-Rouvray et, plus récemment, à l'occasion de l'alerte donnée dans le quartier des Halles à Paris. Ce schéma d'intervention représente ainsi une avancée majeure en termes de méthodologie et de coopération inter-forces.

La loi sur le renseignement du 24 juillet 2015 a permis de nous doter de nouvelles compétences pour conduire des manœuvres en parfaite intelligence avec la Police nationale, au sein du service central de renseignement territorial et, pour les menaces les plus avérées, avec la Direction générale de la sécurité intérieure. Dans ce domaine également, le décloisonnement des informations a bien évolué. Les nouveaux moyens matériels conférés par les différents plans nous ont permis d'organiser la protection balistique de nos personnels, y compris ceux des brigades territoriales. Notre dispositif de formation a également été rationalisé à l'occasion de l'incorporation exceptionnelle de quelque quatorze mille nouveaux personnels, qu'il s'agisse des gendarmes-adjoints volontaires et des sous-officiers ou encore du renouvellement des départs en retraite ou encore des effectifs supplémentaires. A cette occasion, nous avons diminué de trois mois le présentiel en école pour les anciens gendarmes-adjoints volontaires. Nous avons créé à Dijon, dans une ancienne base aérienne que la Gendarmerie a racheté pour quinze millions d'euros au Ministère de la Défense, une école supplémentaire qui fonctionne depuis le 18 octobre dernier et qui a vocation à terme à intégrer jusqu'à six compagnies d'élèves-gendarmes. Je tiens à cet égard à saluer la coopération avec l'Armée de l'air dans cette opération.

Le budget 2017 va nous permettre de poursuivre la dynamique enclenchée et de réfléchir à de nouvelles pistes en matière notamment de maillage territorial. Des postes budgétaires ont été créés pour lutter contre le terrorisme et la délinquance. 255 nouveaux postes ont ainsi vocation à renforcer les unités territoriales et les antennes du renseignement territorial qui y ont été instituées depuis ces deux dernières années. Les personnels affectés à ces antennes répondent fonctionnellement aux directions départementales du renseignement territorial tout en étant intégrés au dispositif de la Gendarmerie. En 2017, vingt-cinq antennes supplémentaires, parmi lesquelles neuf seront placées dans les aéroports et les aérodromes en métropole, devraient être créées sur l'ensemble du territoire. Les unités territoriales devraient être renforcées par deux cents renforts dont la nécessité est avérée, suite à l'entrée en vigueur de la directive européenne sur le temps de travail. En outre, 144 ETP devraient être intégrés

dans les pelotons de surveillance et de protection de la Gendarmerie. Bien que ces effectifs, qui renforcent la sécurité des centrales nucléaires, soient payés intégralement par l'Opérateur EDF, ils apparaissent dans notre schéma d'emplois et résultent uniquement de l'adaptation de nos forces au nouveau temps de travail induit par l'entrée en vigueur de la directive.

L'année 2017 devrait également être marquée par la montée en puissance de la réserve de la Gendarmerie, dont le commandement vient d'être créé le 1^{er} novembre dernier. Celui-ci a vocation à poursuivre l'action conduite par les 25 800 réservistes opérationnels d'aujourd'hui et par les 1 300 réservistes citoyens. La réserve, qui est une composante indispensable du service public que nous délivrons à nos concitoyens, est totalement intégrée à notre dispositif. Il me paraît essentiel d'augmenter la présence sur le terrain des réservistes, qui sont déjà au nombre quotidien de 1 600, afin d'apporter plus encore de service public de sécurité à nos concitoyens. La réserve de la Gendarmerie a vocation à être gérée à plusieurs niveaux : départemental, avec des cellules réserve qui seront officiellement créées, mais aussi régional et national. La création de la Garde nationale, qui labellise les réserves existantes, repose sur deux piliers : celui de la Défense, avec la réserve des armées, et celui de la sécurité intérieure, avec les réserves de la Gendarmerie et de la Police nationales. Si le mode de fonctionnement et l'organisation de ces piliers n'ont pas vocation à être modifiés, ceux-ci doivent en revanche être intégrés dans une dynamique commune incarnée par le Secrétaire général de la Garde nationale qui peut être appelé à porter des sujets transverses. Le sujet de la forfaitisation des réservistes est également un sujet important afin d'éviter la complexité des modes de calcul actuels et de diminuer substantiellement l'ensemble des charges administratives lié à la convocation des réservistes. Je propose également que soit alignée la logistique médicale de ces réservistes, qui implique notamment une visite médicale annuelle, sur celle des personnels d'active. Le Secrétaire général de la Garde nationale doit ainsi apporter sa plus-value à l'ensemble des réservistes et il faudra certainement aller plus loin, notamment en matière budgétaire, afin d'assurer la montée en puissance de cette nouvelle structure.

Le budget pour 2017 comprend également des crédits hors T2 destinés à sanctuariser les moyens consacrés au fonctionnement et à relancer l'investissement pour consolider et développer les capacités opérationnelles des unités. A cet égard, le véhicule représente un outil de travail essentiel du gendarme qui lui permet d'accéder à l'ensemble du territoire et de venir au contact des populations. Sur les 30 000 véhicules dont dispose la Gendarmerie, 3 800 sont effectivement réformables avec plus de huit ans d'âge et de 150 000 kilomètres au compteur. Or, ceux-ci doivent être maintenus en fonction afin d'éviter un trou capacitaire. Le renouvellement annuel de 3 000 véhicules permet d'obtenir une flotte opérationnelle ; ce que nous avons réussi à faire durant l'année 2016. Le retard est donc important et doit être rattrapé dans la durée. En 2017, les crédits permettront d'acheter à nouveau 3 000 véhicules et d'amorcer une tendance vertueuse, même s'il faudra plusieurs années pour résorber le trou capacitaire hérité du passé.

L'immobilier a servi pendant trop longtemps de variable d'ajustement budgétaire. Pour la troisième année consécutive, en 2017, 70 millions d'euros y sont consacrés dans le plan d'urgence. En 2015, nous avons rénové 3 000 logements et en 2016, 5 000 ; l'année prochaine, nous devrions en rénover 4 000 autres. Ce n'est certes pas suffisant, mais ces rénovations domaniales améliorent les conditions de travail et le moral des personnels. D'autres travaux sont inclus dans ces 70 millions d'euros et concernent l'urgence sécurité des casernes. Il faudra que cet effort soit poursuivi dans la durée, voire amplifié si possible.

Le budget comprend également des mesures catégorielles qui visent l'ensemble des statuts de la Gendarmerie et représentent 77 millions d'euros. Ces mesures relèvent du protocole du 11 avril 2016 conjointement signé par le Ministre de l'intérieur et le Groupe de liaison du CFMG, alors qu'était signé un protocole équivalent avec les syndicats de la Police nationale. Cette démarche est assez exceptionnelle puisque ce protocole fournit aux gendarmes un signal fort de la reconnaissance de leur engagement et de leur disponibilité.

Un effort sera également conduit pour les Outremer. A Mayotte, où les difficultés sociales induisent des impacts collatéraux en matière de sécurité, une antenne GIGN forte de 32 personnels a été créée. Nous allons remplacer dès que possible un moyen nautique actuellement en panne et professionnaliser le centre opérationnel. Il faudra cependant engager d'autres moyens dans les années à venir pour répondre aux besoins exponentiels sur ce territoire. Par ailleurs, le niveau de violence dans les Antilles-Guyane connaît une augmentation importante et les gendarmes, ainsi que les policiers, doivent tenter de la combattre. Enfin, la situation de la Nouvelle-Calédonie est préoccupante. A la suite de la réunion du comité des signataires des Accords de Nouméa qui vient de se tenir avec le Ministre de l'intérieur, un effort sera conduit, dès 2017, pour augmenter les effectifs en Nouvelle-Calédonie et mieux assurer la protection de nos personnels. En effet, la Nouvelle-Calédonie est le territoire d'Outremer où le nombre de tirs directs par arme à feu sur les gendarmes est le plus important. Plus le référendum s'approche, plus le niveau de violence augmente. Il nous faut ainsi nous préparer, le jour du référendum, à mettre en œuvre un dispositif du maintien de l'ordre public.

Notre deuxième axe de travail vise à remettre la brigade territoriale, véritable brique de base de la Maison, au centre de notre dispositif. Par le passé, nous avons consacré beaucoup d'efforts aux activités de police judiciaire et aux interventions. Un groupe de travail sur ces brigades territoriales a permis d'évoquer un certain nombre de pistes et mon souhait est de travailler sur leur périmètre de mission. Près de cinq cents de ces brigades connaissent d'importantes difficultés de fonctionnement, du fait de leurs faibles effectifs, de l'étendue des territoires qu'il leur faut couvrir et de l'ensemble des missions qu'il leur faut assumer. L'évolution de leur maillage doit être reconsidérée : depuis une dizaine d'années, près de cinq cents brigades ont été dissoutes et nous sommes passés à 3 100 brigades afin de rationaliser notre dispositif. Deux options s'offrent à nous : soit le regroupement des effectifs dans des unités plus importantes se poursuit, soit, partant du constat des difficultés de fonctionnement des brigades à moins de six gendarmes générées notamment par l'application de la directive européenne sur le temps de travail, le maintien de l'implantation et des personnels, mais en reconsidérant leur contrat capacitaire et en y évinçant toutes les activités qui ne relèvent pas du contact avec les populations. Le service public de sécurité serait toujours présent et on reviendrait à la mission originelle du gendarme qui est d'être sur le terrain et au contact avec les populations. Les missions de police de la route seraient alors assumées par les brigades motorisées situées à proximité et les missions de police judiciaire par les unités de police judiciaire placées en renfort. Une telle démarche permettrait de maintenir le maillage et de demeurer dans la profondeur du territoire, dans le contexte de menaces qui est le nôtre. On rendrait alors aux élus leurs gendarmes. Pendant trop longtemps, on a perdu de vue le contact humain qui relève de l'expérience quotidienne et qui ne relève pas d'une logique strictement budgétaire, mais d'une logique de conception du service. Certaines expérimentations vont ainsi être lancées début 2017, afin de remettre à l'honneur cette mission fondamentale qu'est le contact humain.

Je souhaite que soit également mis en place en 2017 un centre national de formation à la sécurité publique destiné aux départementaux.

Notre troisième axe de développement concerne la modernisation de la Gendarmerie et la diffusion des technologies électroniques qui permettent notamment de lutter contre la cybercriminalité. Dans ce cadre, nous travaillons à l'élaboration du véhicule de patrouille du futur. Il faut ainsi disposer d'un temps avance pour conduire des actions efficaces.

La directive temps de travail me pose aujourd'hui difficulté. Sa mise en œuvre – s'agissant notamment des onze heures de repos physiologique quotidien - se solde par une baisse de 5 % de l'activité horaire, soit l'équivalent de 5 000 ETP. Sa dernière clause, qui porte sur les 48 heures d'activités maximales hebdomadaires, doit être transposée avec le Ministère de la Défense et je ne vous cacherai pas mon inquiétude sur sa transposition définitive.

Je terminerai mon propos en évoquant à l'état d'esprit des gendarmes qui sont inquiets. Ceux-ci sont sensibles aux risques de leurs camarades policiers et sont en empathie avec leur inquiétude. L'expression de cet état d'esprit demeure dans le cadre des structures de concertation de notre Maison dont le groupe de liaison du Conseil de la fonction militaire Gendarmerie (CFMG) a été reçu à la fois par le Ministre de l'intérieur et le Président de la République. Je veille au maintien d'un dialogue très régulier non seulement avec la hiérarchie – commandants de groupement et de région -, mais aussi avec la chaîne de concertation qui demeure le second pilier de la Maison dont le premier est la voie hiérarchique. Notre chaîne de concertation a été dynamisée par l'élection au suffrage indirect du nouveau CFMG dont la majorité des soixante-quinze nouveaux membres détiennent un mandat local. C'est une chance pour la Maison que d'avoir dynamisé notre chaîne de concertation. A l'inverse, les APNM doivent dépasser leur logique actuelle de rébellion pour s'engager dans la voie d'un dialogue constructif où chacun écoute l'autre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci mon Général pour votre intervention. Je passe tout d'abord la parole à nos deux collègues rapporteurs, MM. Alain Gournac et Michel Boutant, ainsi qu'à notre collègue M. Alain Marc de la commission des lois, qui assiste à notre réunion de ce matin.

M. Alain Gournac, co-rapporteur. – Mon Général, je souhaitais vous remercier pour les éléments que vous nous avez donnés et qui confortent notre perception de l'état d'esprit qui est actuellement celui de la Gendarmerie. S'agissant de la concertation, je ne souhaite pas que le dialogue au sein de la Gendarmerie s'inscrive dans une sorte de logique syndicale. Il me semble, à la lueur de mes expériences auprès des gendarmes, que ceux-ci déplorent avant tout l'absence de contact. Leur moral est important et le logement y contribue, ainsi, d'ailleurs, qu'à celui de leurs familles ! Je m'inquiète du gel de crédits de 99 millions d'euros qui frappe un grand nombre de bailleurs sociaux et des collectivités territoriales dans ce domaine. Or, ceux-ci ne sont pas toujours payés. Vous avez évoqué la lassitude des gendarmes qui assument un nombre considérable de tâches bureaucratiques, lorsqu'ils ne doivent pas lire une foulditude de notes et de circulaires qui parfois se contredisent les unes les autres ! J'approuve également vos propos sur le manque de liens entre les élus et les brigades sur le terrain. On ne voit plus les gendarmes sur le terrain ! Je suis également inquiet de la mise en œuvre de la directive des onze heures qui pourrait se solder par une baisse de 3 000 à 5 000 ETP et je ne vois pas de crédits qui y soient dédiés. En outre, je suis contre l'incitation qui est faite en gendarmerie de déposer une main courante plutôt que porter plainte. N'est-ce pas là uniquement un moyen de faire baisser les statistiques ? Enfin, le débat sur les conditions de la légitime défense doit absolument être mené pour que les gendarmes puissent se défendre correctement. Je terminerai mon propos de manière optimiste : la tablette, que

nous appelions de nos vœux avec mon collègue co-rapporteur, arrive enfin dans les brigades, ce dont nous sommes ravis !

M. Michel Boutant, co-rapporteur. – Contrairement aux années précédentes, j'ai un avis tout à fait différent de celui de mon co-rapporteur sur le budget de la Gendarmerie. Mon Général, je vous avais fait part de mon inquiétude, dans un courrier en date du 21 septembre dernier, quant aux conséquences de l'évolution du maillage territorial des brigades. Votre volonté de rendre leurs gendarmes aux élus et de restaurer leur lien avec les populations à travers la création de brigades de contact me satisfait pleinement. Les augmentations d'effectifs, qui ont eu lieu depuis ces deux dernières années, rompent avec la logique de suppression qui avait prévalu lors de la précédente mandature. En tout cas, le projet de budget prévoit notamment des créations de pelotons supplémentaires dans vingt-deux escadrons et la création d'un escadron supplémentaire de gendarmes mobiles nous satisfait. Je formulerai néanmoins trois questions : d'une part, les crédits du budget 152 seront-ils modifiés pour tenir compte du nouveau plan de sécurité du Ministre de l'intérieur ? D'autre part, où en est-on sur la question des transfèvements, en principe désormais confiés à l'administration pénitentiaire Enfin, le dégel des crédits de la Gendarmerie nationale interviendra-t-il bien avant la fin de cette année ?

M. Alain Marc, rapporteur de la commission des Lois. – Vous avez évoqué la rénovation des logements dont la plupart appartient aux collectivités locales ou aux bailleurs sociaux. En Aveyron, la Gendarmerie a demandé à surseoir au premier paiement de loyer pour une commune. Je suis conseiller général puis départemental depuis 22 ans et j'ai pu mesurer la perte progressive du contact de la Gendarmerie avec les populations qui fournissaient pourtant la première source de renseignements. Par contre, j'espère que le bénéfice du recentrement des brigades sur le contact ne sera pas ruiné, sur le long terme, par une réduction ultérieure des effectifs conduisant à leur suppression. Je serais, à ce titre, heureux que votre discours soit davantage perçu par les élus locaux qui aiment leurs gendarmes. Je suis également inquiet de la directive européenne, tout comme un grand nombre de chefs de brigade que j'ai rencontrés en Aveyron. Sans doute une exception est possible et il faudra que les élus que nous sommes promoteurs, au niveau européen, la singularité du statut militaire des gendarmes et de ses exigences au regard du contenu de cette directive.

M. Jacques Gautier. – Mon Général, vous permettrez tout d'abord de vous féliciter pour votre nomination. Je voudrais, à cette occasion, saluer la disponibilité, le savoir-faire et la sérénité des gendarmes à Mayotte où je viens d'effectuer un stage d'immersion de cinq jours. J'ai pu y mesurer la violence, la vigueur de l'immigration clandestine et l'engagement permanent de vos gendarmes dans des conditions toujours difficiles. A cet égard, le bateau semi-rigide d'intervention rapide devra être remplacé, fort de l'octroi de mer qui rapporte 450 000 euros. En outre, les véhicules blindés à lames, qui n'ont toujours pas été remplacés au niveau national, sont particulièrement utiles à Mayotte où le caillassage des forces est quotidien. D'ailleurs, le renouvellement ou le complément de la flotte d'hélicoptères, non seulement à Mayotte mais aussi pour l'ensemble du territoire national, me paraît également un point important. Le seul hélicoptère, qui assume une grande diversité de missions à Mayotte, est celui de la Gendarmerie. Il faudra bien que l'on réfléchisse à l'évolution de votre parc aérien ! Je poserai deux questions. La première concerne la réserve de la Gendarmerie nationale, dont le maillage territorial est un gage d'efficacité. Votre logiciel de gestion permet également d'obtenir des réservistes à la journée. Ainsi, le secrétaire général de la Garde nationale va-t-il y avoir accès ? Une telle démarche me paraît indispensable. D'autre part, nous sommes très attachés à deux forces de sécurité intérieure que

sont la Gendarmerie et la Police. Par contre, une réflexion est actuellement conduite sur la fusion des groupes d'intervention Raid-GIGN allant au-delà de la notion de primo-intervenant. Quel est votre point de vue sur cette question ?

M. Cédric Perrin. – Je m'associe naturellement aux félicitations de mon collègue à votre endroit. Je partage vos propos sur la proximité des gendarmes dont nous sommes très fiers. En tant qu'élu, j'ai pu constater leur implication, malgré une certaine démotivation suite à l'absence de réponse pénale. On se demande parfois s'il est utile de porter plainte... La gendarmerie de contact est un sujet récurrent et la capacité de renseignement, qui faisait auparavant l'une de ses forces, a décliné, suite à l'augmentation inconsidérée des procédures administratives qui tendent à consigner les gendarmes dans leur bureau. Je suis l'un des rares maires à avoir inauguré une nouvelle caserne de gendarmerie dans sa commune, ce dont je vous remercie car cette inauguration marque l'aboutissement de nos échanges initiés lorsque vous étiez Place Beauvau. Une telle démarche s'inscrit sur une durée de cinq ans, soit le temps d'un mandat ce qui, outre les difficultés administratives suscitées, tend à limiter l'engouement des élus en faveur de la rénovation ou d'une nouvelle installation de caserne. Enfin, j'en viens aux véhicules de la gendarmerie. Originaire du Territoire de Belfort, je souhaite que les nouveaux véhicules qui doteront la Gendarmerie soient fabriqués en France. Les autres polices privilégient leurs marques nationales et je ne vois pas pourquoi nous ne parviendrions pas à assurer, quant à nous, le renouvellement de notre flotte avec des véhicules français et ce, dans le cadre d'un marché d'appel d'offres européen.

Mme Gisèle Jourda. – Nous avons rendu un rapport, avec mon collègue Jean-Marie Bockel, sur la Garde nationale qui constitue une réponse à la menace sur notre territoire. Comment rendre réactif ce nouveau corps ? Le maillage territorial des réserves de gendarmerie est un exemple pour nous. Comment cette nouvelle Garde nationale peut-elle bénéficier d'un maillage territorial, plus particulièrement dans des zones définissables comme des déserts militaires ? Comment dynamiser les autres réserves et assurer une réelle capacité opérationnelle à cette Garde nationale présentant une chaîne de commandement spécifique ? Enfin, ma ville est passée d'une zone de commissariat à une zone de gendarmerie. Celle-ci a su, dans notre territoire, apporter les bonnes réponses et mettre en œuvre une approche fructueuse de la sécurité sur notre territoire. Il ne faut donc pas avoir peur en l'avenir et veiller à répondre aux attentes des populations, qu'elles soient rurales ou urbaines.

M. Daniel Reiner. – Je reviendrai sur la directive européenne sur le temps de travail qui me rappelle le débat que nous avons eu en 2003 lors de l'intégration de la Gendarmerie au Ministère de l'intérieur. Je m'étais opposé à cette intégration. Nous avions à l'époque précisé que les forces de police avaient leur propre spécificité et que les gendarmes garderaient leur statut militaire. C'était d'ailleurs dans la conjonction historique de ces deux forces qu'on devait assurer la sécurité de nos concitoyens de manière efficace. L'affirmation du statut militaire me paraît contradictoire avec l'idée même d'une application d'une directive sur le temps de travail, sauf à rapprocher plus encore les gendarmes et les personnels sous statut militaire des autres personnels, dont ceux de la Police. Un tel rapprochement pourrait alors augurer de la disparition des spécificités des deux corps. Quel est l'état d'esprit de la Gendarmerie nationale française au regard de l'application de cette directive ?

M. Gilbert Roger. – La doctrine de l'emploi des forces depuis les attentats, s'agissant notamment du positionnement des sentinelles, me préoccupe. La réaction des policiers a-t-elle des répercussions au sein de la Gendarmerie, du fait de l'empathie et de la proximité des tâches que vous nous avez évoquées ?

M. Christian Namy. – Comme élu d'un département rural, j'apprécie beaucoup votre évocation des brigades territoriales. En concertation avec vos chefs de groupement, êtes-vous prêt à revenir sur des décisions antérieures ou à stopper la mise en œuvre de décisions en cours ?

Général Richard Lizurey. – La directive sur le temps de travail ne comprend aucune dérogation statutaire et concerne l'ensemble des forces armées. Elle est transposée en lien avec le Ministère de la défense et son dispositif s'applique de manière statutaire à l'ensemble de nos camarades des armées, peut-être à l'exclusion des OPEX. Je n'ai que peu d'emprise sur ce sujet politique en tant que directeur général de la Gendarmerie nationale. Ce sujet est venu sur la table suite à une plainte de l'un de nos personnels auprès des instances européennes et seule une discussion politique avec ces dernières est de nature à en assurer l'évolution. L'application de cette directive induit une dégradation du service. Le Gendarme est attaché à son statut militaire et souhaite le conserver. Ces contraintes ne reflètent nullement la préoccupation de l'ensemble de nos personnels qui sont engagés et disponibles.

Nous sommes attachés à la dualité des forces et je me méfie de la vision fusionnelle qu'on peut entendre çà et là. S'il est nécessaire de poursuivre une réflexion commune, il est nécessaire de respecter les compétences et les spécificités, parmi lesquelles la disponibilité qui est propre aux militaires et que je souhaite maintenir.

Au sujet des APNM, je rappelle que la loi leur confère une légitimité nationale, mais pas régionale, ni locale.

La brigade de contact n'est pas un sujet facile, car il nous faut évoluer dans notre mode d'action et rénover notre vision. Les gendarmes veulent retrouver leur métier et ne plus être pollués par un ensemble de tâches qui entravent leur présence sur le terrain. J'ai demandé aux commandants de groupement, il y a un mois, de porter ce sujet avec les élus qui doivent jouer un rôle essentiel dans ce redéploiement. L'intelligence locale doit l'emporter sur la vision nationale. Sur la partie dispositif, ce qui a été décidé n'a pas vocation à être revu puisque ces décisions ont fait l'objet de concertations préalables. En revanche, la Direction générale travaille avec les commandements de groupement pour gérer, au cas par cas, les opérations qui n'ont pas été décidées. Une telle démarche ne saurait interdire la dissolution de certaines brigades dans le temps. En effet, celles qui se trouvent en zone policière n'ont pas vocation à y être maintenues, pas davantage d'ailleurs, que celles qui menacent ruine. Les opérations immobilières – à savoir les 5 000 logements de 2016 et les 4 000 pour 2017 - s'avèrent urgentes et concernent le domanial ; l'immobilier locatif s'inscrivant dans une autre logique. Aujourd'hui, 99 millions d'euros ne sont toujours pas dégelés et je ne suis pas en mesure de payer des loyers depuis le mois d'octobre. Si ce dégel n'est pas mis en œuvre, la charge sera reportée sur l'année suivante.

La situation à Mayotte est explosive et les véhicules blindés qui sont sur place ont jusqu'à cinquante ans d'âge. On ne dispose pas aujourd'hui des crédits nécessaires à l'achat de nouveaux véhicules blindés. Cependant, les véhicules blindés à roues de la Gendarmerie (VBRG) seront entretenus, tout en en projetant de la métropole. Cette situation est, à cet égard, valable pour tous les outremer. Il nous faudra également y déployer des véhicules de type Defender afin d'assurer la protection de nos personnels. L'augmentation de notre flotte d'hélicoptère, qui compte 56 appareils après la perte de l'un d'eux occasionnant le décès de quatre de nos camarades avant l'été, n'est pas à l'ordre du jour.

Le logiciel Minotaur a vocation à être partagé avec l'ensemble des réserves au travers de la Garde nationale. Il est également à la disposition des armées car il permet à chaque réserviste de déclarer ses disponibilités et de l'engager en conséquence de manière extrêmement souple. La Garde nationale a ainsi vocation à servir dans un cadre territorialisé. Je dois d'ailleurs m'en entretenir avec le Général de Raucourt. Plus que le rattachement des réservistes à une structure, il importe de préciser les missions qui leur seront confiées. Nos camarades de la réserve de la Gendarmerie nationale ont ainsi comme mission le renfort dans les opérations de sécurité auprès de la population. La Garde nationale en est encore à ses débuts.

Depuis le début du mouvement social de la Police nationale, je suis très attentif aux réactions de nos personnels qui sont en empathie avec les questions posées. Les risques évoqués concernent l'ensemble des forces et nous partageons un certain nombre de sujets communs. Aujourd'hui, la concertation nous permet d'échanger avec nos personnels, de dialoguer et de remonter des informations sans que pour autant les gendarmes ne soient obligés de descendre dans la rue. J'ai été marqué par le mouvement de 2001 que j'ai vécu en tant que commandant de groupement. L'idée est de ne plus arriver à une telle situation. Les gendarmes restent à la fois vigilants et confiants dans les moyens et le soutien hiérarchique qui leur sont accordés. Dans ce cadre, nous travaillons avec la Police nationale et l'Institut des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), plus particulièrement avec sa directrice, Madame Hélène Cazaux-Charles, pour aboutir à un texte régissant l'usage des armes commun à la Police et à la Gendarmerie. Nous venons de transmettre une proposition en ce sens, qui vise à maintenir notre cadre d'usage des armes et à y intégrer les fonctionnaires de la Police nationale. Une telle démarche me paraît aller dans le bon sens.

L'évolution du transfèrement judiciaire, auquel nous avons accordé il y a quelques années des ETP, ne s'est pas soldée par la fin de cette mission pour la Gendarmerie. Un rapport a été récemment rendu par les inspections qui évalue la nécessaire dotation en effectifs pour assumer cette mission. Nous sommes à ce sujet en pourparlers avec l'Administration pénitentiaire. Je suis déterminé à ce que, sur cette question, les choses reviennent dans l'ordre.

Enfin, s'agissant des commandes publiques de matériels, je suis tenu par le Code des marchés publics, lorsque j'engage des crédits.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous remercie, mon Général, pour votre clarté et votre détermination. Le contact rénové des brigades de gendarmerie répond aux préoccupations des membres de la Haute assemblée qui sont sur le terrain et appellent de leurs vœux la fertilisation de l'enracinement de la Gendarmerie. En effet, sans contact, il ne saurait y avoir de démocratie possible.

Mercredi 16 novembre 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Loi de finances pour 2017 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de MM. Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Masseret sur le programme 129 – Coordination du travail gouvernemental – de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur pour avis. – Il nous revient cette année encore de vous présenter notre avis sur les crédits de l'action 2 du programme 129 qui recouvre pour l'essentiel le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), le Groupement interministériel de contrôle (GIC) et deux établissements publics, l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) et l'Institut national des hautes études de sécurité et de justice (INHESJ), et représente plus de la moitié des crédits du programme 129.

Cette action, dotée de 350 millions d'euros en autorisations d'engagement (+7%) et de 345 en crédits de paiement (+9,5%), progresse, conséquence de la montée en puissance de l'ANSSI, de la mise en œuvre de la loi de 2015 relative au renseignement et de l'intensification des actions du SGDSN dans le domaine de la sécurité nationale, compte tenu de l'aggravation des menaces.

Jean-Marie Bockel vous exposera notre avis sur l'ANSSI qui représente plus de la moitié des effectifs et des crédits de cette action. Je vous présente, pour ma part, les crédits affectés aux autres entités.

S'agissant du cœur historique du SGDSN, je voudrais formuler deux observations. Nous constatons un développement des missions et une intensification de l'activité du SGDSN. L'aggravation des menaces a donc des conséquences sur son niveau d'activité. Pour illustrer mon propos, je relève le passage, depuis les attentats de novembre 2015, du rythme des réunions du conseil de défense et de sécurité nationale, de mensuel à quasi-hebdomadaire. Deuxième exemple : le plan Vigipirate rénové, publié en janvier 2014, a d'ores et déjà été complété depuis 2 ans par plus de trente postures particulières.

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

Si ces entités rattachées ont vu leurs moyens croître, tel n'a pas été le cas depuis plusieurs années du SGDSN qui a perdu des emplois avec, pour conséquence, un affaiblissement de la fonction « Soutien » dont les effectifs représentaient 15% du total en 2009 et ne représentent aujourd'hui qu'un peu plus de 7%. Si le SGDSN a vocation à

demeurer une administration de mission d'une taille maîtrisée, cette caractéristique ne doit pas devenir une faiblesse, alors que ses missions se développent en intensité et en diversité. Nous estimons que cette situation doit faire l'objet d'une attention vigilante.

Ma seconde série d'observations concerne le GIC.

La loi relative au renseignement de juillet 2015 modifie sensiblement ses missions. Jusqu'alors chargé d'exécuter les interceptions de sécurité et de recueillir les données de connexion, il devient le pivot interministériel de gestion de l'ensemble des techniques et assure, pour leur mise en œuvre, un rôle de conseiller auprès du Premier ministre et de correspondant privilégié de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

La place du renseignement dans la lutte contre le terrorisme entraîne dans le même temps une intensification de son activité.

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

La révision du statut d'ensemble de son personnel a été initiée en cours d'année 2016, avec le rattachement effectif de son personnel au service du Premier ministre et par le transfert en 2017 des personnels militaires et civils qui, jusqu'alors, étaient mis à disposition par le ministère de la défense. Au total, le GIC disposera, en 2017, de 189 emplois temps plein (ETP). A l'horizon 2020, il devrait employer 220 personnes.

Un effort budgétaire est réalisé pour accompagner sa montée en puissance. Les crédits, hors titre 2, sont élevés à 16,6 millions d'euros, dont une moitié pour des investissements (acquisition de matériel informatique et réalisation d'infrastructures).

La montée en puissance du GIC constitue le point sensible de la mise en œuvre efficace de la loi relative au renseignement. Nous mesurons l'ampleur et l'enjeu du processus de transformation en cours. Nous souhaitons que le Premier ministre se montre particulièrement attentif pour la sécuriser. Nous approuvons le renforcement de son autonomie et son financement, à titre principal, par des crédits généraux. Les modalités techniques de son adossement au SGDSN devront rapidement être précisées pour entamer la gestion de l'exercice 2017 sur des bases stables.

Quelques mots sur les fonds spéciaux. L'enveloppe est portée à 67,8 millions d'euros. Cet ajustement accompagne la montée en puissance des services de renseignement dans la lutte anti-terroriste. Il correspond à une demande de la Commission parlementaire de vérification des fonds spéciaux dans son dernier rapport.

Enfin, j'en viens aux deux opérateurs que sont l'IHEDN et l'INHESJ, l'un et l'autre poursuivent leur restructuration, mais à moyens comptés puisque les crédits sont une nouvelle fois revus à la baisse, -5%, et, comme leurs plafonds d'emplois, amputés de 2 unités pour l'IHEDN et de 4 pour l'INHESJ. Les établissements sont invités à développer leurs ressources propres. Nous relevons la difficulté que l'IHEDN éprouve désormais à mobiliser le soutien logistique des forces armées, en raison de l'intensification de leur engagement, et sur la nécessité pour celui-ci de conclure un contrat d'objectifs et de performance avec l'Etat pour concrétiser les orientations de son plan stratégique. Ce contrat « 2015-2017 » est en cours de négociations depuis plus d'un an, autant dire qu'il sera un exercice pour la forme. En

revanche, il serait souhaitable que cette démarche soit entreprise de conserve dans les deux instituts pour la période 2017-2020 puisqu'ils sont amenés à mutualiser leurs moyens, mais il faudrait engager le travail dès le premier semestre de 2017.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis. – Je m'associe aux propos de Jean-Pierre Masseret. Pour illustrer son propos sur les activités de l'INHESJ, je voudrais vous indiquer que j'ai eu l'occasion de visiter leurs nouveaux locaux sur le site de l'Ecole militaire et, notamment, la salle de formation à la gestion de crises qui accueille régulièrement des sessions de formation des préfets ou des ambassadeurs qui viennent d'être nommés, des élèves de l'école nationale d'administration, des fonctionnaires territoriaux, au cours desquels ils sont initiés à la conduite d'un état-major en situation d'être nommé. J'ai été très favorablement impressionné.

Il m'appartient de formuler quelques observations concernant l'ANSSI dont la montée en puissance se poursuit.

La cyberdéfense est devenue un enjeu majeur dans une société de plus en plus connectée. Nous avons travaillé ce sujet dans un rapport d'information en 2012 au sein de la commission et formulé des recommandations qui sont aujourd'hui progressivement mises en application. En effet, les systèmes d'information sont des points de vulnérabilité. Il est impératif d'en assurer la protection face au développement, naturellement, de l'espionnage industriel, scientifique et commercial, mais aussi contre le développement d'une cybercriminalité de plus en plus puissante et active. Selon le rapport Symantec 2016, 430 millions de variantes de programmes malveillants sont apparus sur le marché en 2016. Les grands groupes criminels sont à la fois des acteurs et des prestataires pour exploiter certaines failles, mais aussi les vendeurs de solutions de *hacking* de petits escrocs. Un demi-milliard de dossiers personnels ont été volés ou perdus. Le rançonnage qui consiste à chiffrer des données et à vendre la clef de déchiffrement contre rançon a augmenté de 35 % (391 000 attaques en France en 2015). La France est passée du 14^e au 9^e rang des pays où la cybercriminalité est la plus active.

Face à cette menace, la plupart des Etats ont mis en place des agences de cyberdéfense, de taille comparable à celle de l'ANSSI, qui poursuivent leur montée en puissance.

Sur la base de la stratégie nationale de sécurité informatique, l'ANSSI a développé toute une série d'activités à partir de ses six laboratoires d'expertise qui sont maintenus à un haut niveau de compétence et reconnus sur le plan international. Son périmètre d'action s'est élargi au-delà de la protection des administrations de l'Etat. Cela commence par la réglementation. Les textes d'application des dispositions de la loi de programmation militaire de décembre 2013, à la rédaction desquelles nous avons travaillé en commission concernant les opérateurs d'importance vitale, sont progressivement mis au point et publiés. Cela va jusqu'à l'investissement dans la mise au point de certains produits de sécurité en passant par une labellisation des produits, des prestataires de confiance et des filières de formation, et enfin du conseil apporté aux collectivités territoriales et aux entreprises avec le développement d'un réseau de correspondants en région.

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

Ses effectifs passeront en 2017 de 497 à 547 ETP, +50. L'ANSSI considère toutefois que son effectif devrait être d'une centaine d'agents supplémentaires pour réaliser

l'ensemble de ses missions. Ces effectifs ont des caractéristiques particulières, 25 % des agents étaient âgés de moins de 30 ans, et 40 % avaient entre 30 et 40 ans. Enfin, trois quarts des agents étaient des contractuels. En effet, les profils recherchés par l'ANSSI sont rares dans la fonction publique.

La montée en puissance reste un défi structurel de l'agence qui doit également pourvoir au *turn over* relativement important de ses agents. Elle doit à la fois recruter en nombre et maintenir la qualité de ce recrutement.

Le recrutement à la sortie des grandes écoles et des universités demeure relativement aisé en raison de la bonne réputation de l'agence. Le maintien de cadres et de techniciens expérimentés est plus problématique, compte tenu des rémunérations offertes par le secteur privé malgré l'existence d'une procédure permettant la transformation des CDD en CDI et la souplesse dont elle bénéficie pour fixer le niveau de rémunération. Le départ d'agents de l'ANSSI permet également l'émergence d'un réseau dans le secteur privé et un moyen de développer la « culture » de la cybersécurité.

Face à ces difficultés spécifiques, l'ANSSI doit être soutenue, en pérennisant les emplois autorisés mais non pourvus et en maintenant une certaine souplesse au niveau des rémunérations.

À plus long terme, une politique active de développement de filières de formation doit être conduite. La faiblesse du vivier demeure inquiétante et la concurrence devient de plus en plus forte entre les employeurs, y compris au sein du secteur public. Nous approuvons l'engagement de l'ANSSI dans une politique de labellisation des formations, mais cet effort devrait être conforté par une action plus intense du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais aussi des partenaires économiques, qui sont maintenant impliqués, pour orienter les universités et les grandes écoles à développer ces filières d'avenir. La formation est aussi un investissement d'avenir.

S'agissant des crédits affectés à l'ANSSI au sein du budget du SGDSN, la principale opération d'investissement concerne la création d'un centre sécurisé de serveurs informatiques pour stocker et traiter les données recueillies lors des cyberattaques. L'investissement, porté par le ministère de l'intérieur, représente un coût total de 24,2 millions d'euros que le SGDSN finance aux trois quarts. Les crédits ont été inscrits en AE (18,2 millions d'euros) en 2016 et transférés au ministère de l'intérieur. En 2017, 6,5 millions sont inscrits en CP. Pour le reste, les crédits servent pour l'essentiel à de l'acquisition de matériel informatique et au fonctionnement de l'agence et, notamment, du centre opérationnel.

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

M. Yves Pozzo di Borgo. – Vous avez fait état du montant des fonds spéciaux. Ils sont couverts par le secret de la défense nationale. Savez-vous si l'ANSSI en bénéficie ?

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur pour avis. – Le montant est connu puisqu'il figure dans le programme annuel de performance annexé au projet de loi de finances. Ils sont destinés au financement d'actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat. Leur affectation est couverte par le secret de la défense nationale. Il appartient à une

instance parlementaire spécifique, la commission de vérification des fonds spéciaux, d'en contrôler l'utilisation.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis. – Nos capacités de cyberdéfense, sous tous leurs aspects, participent à la souveraineté de la France. Ces capacités sont reconnues sur le plan international.

M. Robert del Picchia. – Les autres pays européens font-ils un effort équivalent ? Comment se situe la France en Europe en matière de cyberdéfense ? Les Européens coopèrent-ils ?

M. Jean-Pierre Masseret, rapporteur pour avis. – Il existe une coopération entre les pays européens.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis. – S'il y a quelques années la France était un peu en retard sur ces questions, ce n'est plus le cas depuis la création de l'ANSSI. Les autres pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne ont des organismes dédiés à la cyberdéfense et y affectent des moyens au moins équivalents à ceux de l'ANSSI. Ils sont d'ailleurs en train de réévaluer à la hausse ces moyens et ils ont raison, car dans un domaine où les technologies évoluent très rapidement, ralentir l'effort, c'est se rendre plus vulnérable. Même de plus petits États comme les Pays-Bas investissent dans ce domaine, sans parler de l'exemple connu de l'Estonie qui, après de violentes cyberattaques peu après son indépendance, a fait de la cybersécurité une priorité et a développé une expertise d'excellence en ce domaine.

S'agissant de la coopération, il s'agit d'un domaine stratégique et donc les partenariats se nouent entre Etats. Au niveau de l'Union européenne, l'élaboration d'une réglementation commune progresse et il existe aussi des financements pour la recherche et le développement.

Mme Nathalie Goulet. – Ma question portait sur le même sujet de la coopération internationale, il y a été répondu.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis. – La coopération européenne progresse, il y a une vraie prise de conscience. Elle a également progressé au sein de l'OTAN.

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

Contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Médias Monde - Communication

La commission entend la communication de Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur, et examine le projet d'avis de la commission sur le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Médias Monde.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur. – Nous sommes saisis du projet de contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde, société nationale de programme en charge de diffuser à l'international des programmes d'information radiophoniques, télévisuels et multimédia en langues française et étrangères, à travers trois marques : France 24, RFI et MCD.

Ce contrat, qui couvre la période 2016-2020, nous arrive bien tard. Le gouvernement avait semble-t-il besoin de disposer d'une vision d'ensemble du secteur public de l'audiovisuel, après le renouvellement des directions de Radio France et de France-Télévisions pour présenter ce texte. Je souhaiterais, à l'avenir, que ces contrats nous soient soumis avant le début du premier exercice comptable de la période visée. En revanche, sa durée passe de 3 à 5 ans, ce qui permettra à l'entreprise de conduire son développement avec des perspectives claires. C'est un point positif.

Votre commission avait donné un avis favorable à l'unanimité au contrat 2013-2015 en l'assortissant de quelques réserves. La société a réalisé la quasi-totalité des objectifs, tout en préservant l'équilibre des comptes, dégagant même des moyens pour entamer, sur ses fonds propres, le passage à la diffusion en haute définition. Après cette phase de consolidation, de développement de l'offre éditoriale et d'excellentes performances des médias numériques, le nouveau contrat consacre une nouvelle étape.

Le lancement de France 24 en espagnol en constitue le principal enjeu. Dans un budget nécessairement contraint, la diffusion en Amérique latine, aux côtés des signaux francophones et anglophones, de 6 heures quotidiennes, complétées de programmes en français ou en anglais, est un objectif raisonnable, tout comme le choix d'une rédaction implantée à Bogota, d'une synergie avec RFI en espagnol et son réseau de radio partenaires et sa déclinaison sur les environnements numériques. Je propose simplement que la commission rappelle son attachement à une forme d'équilibre selon lequel tout développement en langue étrangère appelle un effort en faveur du maintien des positions des programmes en français et leur mise en synergie. C'est bien le cas dans ce projet.

Le deuxième projet est la participation de France 24 à la chaîne publique d'information « franceinfotv » diffusée depuis le mois de septembre sur le TNT. Tant qu'elle n'implique pas un effort financier ou un engagement juridique, cette participation est acceptable, même si, personnellement, je suis réservée sur ce projet piloté par France Télévisions. Je propose d'assortir notre acquiescement des garde-fous nécessaires. En précisant que, en cas d'évolution sur ces points, un avenant devra être soumis aux commissions parlementaires.

Le troisième axe d'effort porte sur le développement numérique. Il s'agit de maintenir, développer et valoriser l'excellence de la position acquise.

La vocation de la société est de porter une stratégie mondiale de diffusion. Je vous propose néanmoins d'exprimer le souhait que l'Afrique, où les luttes d'influence s'intensifient, reste, comme le Maghreb, une zone prioritaire, notamment par la présence de France 24 sur la TNT, qui doit être activement soutenue par notre diplomatie, par le développement de l'offre radiophonique et télévisuelle, à travers des syndications de chaînes partenaires et par l'organisation de décrochages de contenus de France 24 à destination de l'Afrique ; perspective, de mon point de vue, trop discrètement évoquée dans le texte.

Mon grand regret, dans ce document, est le manque d'ambition à favoriser la diffusion sur le territoire national des médias de France Médias Monde. Cette offre de service public constituerait, à moindre coût, un formidable outil de cohésion sociale et permettrait d'offrir une alternative en langues française et étrangères à des programmes dont les contenus ne sont pas toujours compatibles avec les valeurs de la République et qui n'ont pas pour vocation première de favoriser l'intégration ; sans compter que la diffusion de ces programmes ne pourra que contribuer à l'ouverture d'esprit de nos concitoyens sur le monde à

l'heure où sont réaffirmées les ambitions internationales de la France. Cette préconisation figurait dans l'avis rendu sur le contrat 2013-2015 et dans les avis de la Commission sur le programme 844 depuis lors. La Commission pourrait demander que cette vocation soit affirmée plus explicitement.

Le contrat envisage, à l'horizon 2018, l'adossement de CFI, organisme chargé de la coopération dans le domaine de l'audiovisuel, à France Médias Monde, conséquence du désengagement du ministère des affaires étrangères. Ce choix, plutôt qu'à Expertise France qui 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 ou à l'Institut national de l'audiovisuel qui a une compétence reconnue en matière d'expertise et de formation, mériterait une évaluation complémentaire. Je propose que nous indiquions nos réserves. *A minima*, il conviendrait que cette activité soit cantonnée dans une filiale et que son financement repose sur des subventions du ministère des affaires étrangères au titre de l'aide au développement ou d'autres contributeurs internationaux et sur des ressources propres. Il ne saurait être envisageable que des ressources de la redevance financent l'aide au développement et réciproquement. Si cet adossement intervient, il faudra procéder par avenant et votre commission devra en être saisie.

S'agissant des moyens, nous avons souhaité dans notre précédent avis que l'Etat s'attache à récompenser l'efficacité de la gestion d'un opérateur vertueux. Pour une fois, et c'est une bonne chose, l'efficacité est gratifiée positivement par une progression de la dotation de la contribution à l'audiovisuel public de 9,5% sur la durée du contrat (+23,1 millions d'euros).

Il reste que la réalisation du contrat restera subordonnée :

- au respect des engagements de l'Etat, à la hauteur et selon le calendrier prévus ;
- à la réalisation des objectifs de ressources propres, modestes en valeur absolue, très ambitieux en valeur relative (+30,4% pour la publicité et le parrainage). A cet égard, il serait souhaitable que le cahier des charges de FMM soit révisé pour que RFI puisse diffuser de la publicité commerciale sur ses antennes en France ;
- à la maîtrise de sa masse salariale dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord d'entreprise conclu le 31 décembre 2015 ;
- et à la réalisation d'économies de fonctionnement dont on mesure la difficulté compte tenu des efforts passés.

Sous réserve de ces observations, je vous propose d'adopter l'avis dont le texte vous a été distribué.

La Commission adopte à l'unanimité le texte de l'avis sur le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Médias Monde. Il fera l'objet d'une publication sous forme d'un rapport d'information.

**Loi de finances pour 2017 - Mission « Avances à l'audiovisuel public » -
Programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » - Examen
du rapport pour avis**

La commission examine le rapport pour avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Philippe Esnol sur les programmes 844 – France Médias Monde – et 847 – TV5 Monde – de la mission « Avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2017.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. – Dans le projet de loi de finances voté par l'Assemblée nationale, les ressources publiques aux opérateurs de l'audiovisuel public s'élèvent à 3,931 milliards d'euros, financées pour l'essentiel de la « redevance », dont le taux augmente de 1 €, et marginalement par affectation d'une partie du produit de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE). Ces ressources progressent globalement de 1,6 % par rapport à 2016.

J'observe que l'assiette de la redevance, compte tenu des nouveaux usages (TV sur internet ou sur mobile), progresse moins que par le passé, ce qui ne laisse guère le choix au législateur que d'en augmenter le taux au-delà de la garantie de couverture de l'inflation ou de solliciter la TOCE, s'il souhaite financer de nouveaux projets, à défaut de pouvoir réaliser rapidement des économies significatives dans les plus grandes entités. Il serait utile de réfléchir à une évolution de l'assiette de la redevance englobant les nouveaux supports.

Au sein de cette masse, les opérateurs de l'audiovisuel extérieur ne reçoivent que 8,57%, France Médias Monde 256,8 millions d'euros et TV5Monde, 80 millions. Mais leurs dotations, si modestes soient-elles, progressent plus que la moyenne : respectivement 3,1 et 1,9%.

Alors qu'ils sont en phase de finalisation d'un contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 avec l'Etat pour FMM et d'un plan stratégique 2017-2020 pour TV5 Monde, leurs situations apparaissent très contrastées. La voie semble tracée et les financements assurés pour FMM, nous venons de le voir en examinant son contrat d'objectifs et de moyens. Elle semble pavée d'incertitudes pour TV5 Monde, Philippe Esnol s'y attardera dans un instant.

La couverture de France 24 atteint 315 millions de foyers avec notamment le développement de la diffusion sur la TNT en Afrique subsaharienne et le renforcement de sa distribution en Asie et aux États-Unis. Sur le tiers de leurs zones de réception, là où des mesures peuvent être réalisées, France 24 réunit 50,9 millions de téléspectateurs (45,9 en 2014) en données hebdomadaires, RFI, 40 millions d'auditeurs (37,3 en 2014) avec désormais une diffusion en mandingue, langue vernaculaire d'Afrique de l'ouest, et MCD qui diffuse en arabe, 7,3 millions. Sur ses environnements numériques, elle compte 30 millions de visites en moyenne mensuelle, et sur les réseaux sociaux, elle est n° 1 des médias sur Facebook avec 32 millions d'abonnés et compte 13,7 millions d'abonnés sur Twitter.

Au terme de son contrat d'objectifs 2013-2015, elle a réalisé tous les objectifs dépendant de sa seule action tout en préservant ses équilibres financiers grâce aux efforts de productivité et d'économies réalisés ces dernières années.

Elle a pu consolider et optimiser les grilles et contenus des trois médias, poursuivre le développement des environnements numériques avec le lancement des sites RFI Savoir et RFI Afrique, le développement de nouvelles applications et le lancement avec le site américain *Mashable* en mars 2016 d'un portail en français destiné à la jeune génération, développer sa présence à l'international sur tous ses supports, accompagner la transition vers la production HD, renforcer sa sécurité physique et informatique et, enfin, signer un accord d'entreprise qui constitue le socle social applicable à l'ensemble des salariés en harmonisant les fonctionnements et les modes de traitement des différentes catégories de personnel, à partir de régimes très disparates et dans une enveloppe budgétaire contrainte (4,1 millions d'euros en année pleine).

Pour 2017, premier exercice effectif de mise en œuvre du nouveau contrat d'objectifs et de moyens, FMM aura pour but de consolider son offre éditoriale linéaire et numérique et de lancer France 24 en espagnol à l'automne, de développer un site mobile en arabe, en anglais et en français à destination des migrants aux côtés de la *Deutsche Welle* et de l'ANSSA (agence de presse italienne), financé intégralement par l'Union Européenne et de lancer un troisième journal télévisé sous-titré de France 24 pour les sourds et malentendants. L'entreprise prendra en compte l'évolution des charges de personnel liée au glissement de 2,2 % de la masse salariale dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire tenant compte de la signature de l'accord d'harmonisation sociale, ainsi que de la hausse des amortissements liée aux importants investissements réalisés pour le passage à la HD.

Pour financer ces projets, FMM disposera de 251,5 millions d'euros de ressources publiques et d'une prévision de ressources propres de 9,4 millions d'euros (+2,2%), étant entendu que certains projets (*Mashable*, portail migrants) sont autofinancés par des ressources affectées.

Ces modalités sont conformes aux dispositions du COM.

M. Philippe Esnol, rapporteur pour avis. – TV5 Monde, vous le savez, est le principal outil télévisuel de rayonnement de la France et de la francophonie. A travers ses neuf déclinaisons généralistes régionalisées, sous-titrées dans 14 langues, et ses deux programmes thématiques HD Style consacrés à l'art de vivre et Tivi5Monde destiné aux enfants, elle est disponible dans 318 millions de foyers répartis dans 200 pays et territoires, soit une progression de 7 % par rapport à 2015.

Elle a été très affectée par une importante cyberattaque le 8 avril 2015 qui a interrompu, puis dégradé sa diffusion. Les coûts de rétablissement et de rehaussement du niveau physique de protection se sont élevés en 2015 à 4,67 millions d'euros et de 3,69 millions d'euros en 2016 sans compter la mobilisation des équipes de l'ANSSI. La société devra en outre affréter une équipe spécifique de supervision pour un montant récurrent estimé à 3 millions d'euros, ce qui représente environ 30 % de ses coûts de fonctionnement courants et près de 3% de l'ensemble de ses dépenses. Illustration concrète des conséquences de la cybercriminalité dont nous entretenait, ce matin, Jean-Marie Bockel.

En 2015, elle a suspendu tous les nouveaux développements prévus dans son plan stratégique 2014-2016, notamment dans le domaine des nouveaux médias et réalisé un plan d'économies drastique, y compris sur les dépenses de programmes et de diffusion. Les aides des pays bailleurs arrivant trop tardivement.

En 2016, la situation s'est redressée parce que TV5 Monde a bénéficié des contributions exceptionnelles non renouvelables des Etats bailleurs et d'une économie sur la taxe sur les salaires pour restaurer ses marges de manœuvre et remettre à niveau ses programmes. Toutefois, l'indisponibilité de son équipe informatique en raison de la mise en place du système de protection a gelé les développements numériques.

Elle a pu néanmoins sur ses ressources propres financer le lancement de HD Style en Asie Pacifique et au Moyen-Orient en 2015 et adapter son offre destinée aux enfants pour une diffusion en Afrique francophone depuis mai 2016.

L'année 2017 se profile avec de grandes incertitudes.

TV5 Monde devra financer de façon récurrente 3 millions d'euros pour sa cybersécurité, le glissement d'un certain nombre de charges, la production et la diffusion en année pleine de certains programmes et des surcoûts liés au déménagement de son sous-locataire CFI. Elle ambitionne aussi de mettre en œuvre son plan stratégique pour 2017-2020.

Ce plan est ambitieux. Il prévoit la transformation numérique de l'entreprise, chantier indispensable pour permettre à la chaîne de ne pas passer à côté de la mutation du marché mondial, mais qui sera difficile, notamment parce qu'il implique, dans sa dimension interne, une évolution des métiers.

L'objectif de mutation numérique de l'entreprise 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.

La chaîne 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 dès 2017 serait de l'ordre de 9 millions d'euros.

La conférence des Hauts fonctionnaires responsables réunie en Suisse la semaine dernière a débouché sur une position ambiguë d'approbation du plan, mais sans s'engager sur son financement dans la durée. Les priorités qui font consensus sont la transformation numérique et l'Afrique.

L'ensemble des bailleurs ont admis d'inclure les coûts de cyber-protection dans la base de financement de la société et proposé une augmentation de leurs contributions : 1,43 million d'euros pour la France qui porte sa contribution à 78,36 millions et de 0,67 million d'euros pour les autres bailleurs qui portent leur contributions à 24,7 millions. Il y a donc, au stade actuel, une impasse partielle.

De notre point de vue, il existe un problème de gouvernance de la société par les pays bailleurs. Nous avons observé leur faible réactivité lors de la cyberattaque d'avril 2015,

les financements complémentaires n'arrivant que pour l'exercice 2016. Nous l'observons de nouveau aujourd'hui pour le financement d'un plan stratégique qui recueille leur approbation. Cela ne rend pas facile la gestion de l'entreprise qui a besoin de perspectives claires pour avancer et laisse douter de la puissance de la volonté des partenaires de soutenir l'un des seuls projets concrets et visibles de la Francophonie.

Ce faisant, malgré ces réserves, compte tenu de l'effort non négligeable réalisé en faveur des opérateurs de l'audiovisuel extérieur, dont les dotations, si modestes soit-elles, progressent dans un contexte où la priorité budgétaire générale de maîtrise des dépenses publiques va plutôt à la défense et à la sécurité, ce qui témoigne de la prise de conscience de leur importance comme vecteurs d'influence dans un monde de plus en plus troublé et sur un marché de plus en plus concurrentiel, nous vous proposons de donner un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » pour ce qui concerne les programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde ». C'est aussi un encouragement pour les dirigeants et les personnels de ces médias.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Avez-vous un avis sur les programmes de ces médias et plus généralement comme outil de l'action extérieure de la France ? Vous évoquez la difficulté de mobiliser les États bailleurs de TV5 Monde, il faut se souvenir qu'en un temps, la France avait eu quelque velléité de s'approprier cet outil, ce qui avait suscité des mécontentements des partenaires canadiens et suisses, notamment. Est-ce que le climat s'est amélioré ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. – Je crois que les partenaires sont attachés à cet outil, mais que les contraintes budgétaires s'imposent dans tous les États. La cyberattaque a tout de même soudé les partenaires qui ont tous sans exception apporté une contribution exceptionnelle. Reste que les moyens sont insuffisants pour assurer une présence plus importante sur tous les continents. La distribution, dans certaines régions, a un coût important que nous ne sommes pas toujours en mesure d'assumer alors que nos concurrents le font. Nous devrions être plus attentifs nous-mêmes lorsque nous réservons des chambres d'hôtel à l'étranger à s'enquérir de la distribution de France 24 et de TV5 Monde. Cela peut paraître dérisoire, mais nos collègues américains et britanniques le font systématiquement, c'est aussi une manière de faire pression pour une meilleure diffusion de ces médias.

M. Jacques Legendre. – Nous avons eu quelques difficultés avec le Canada qui a pris beaucoup d'importance au sein des institutions de la francophonie lesquelles ont toujours regardé TV monde avec une certaine suspicion. Je crains qu'il ne sorte pas beaucoup de chose du sommet de la francophonie qui va se tenir prochainement à Antananarivo. Il faudrait, au cours de l'année qui vient, remettre à plat l'ensemble de cette organisation de la Francophonie et surtout que la France ait une vision claire de sa stratégie.

M. Joël Guerriau. – J'ai observé que TV5 Monde couvrait les grandes manifestations organisées par la France comme le Vendée Globe. Ces grandes manifestations sont aussi des relais d'influence et je me réjouis de cette synergie.

La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » pour ce qui concerne les programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde ».

**Loi de finances pour 2017 - Mission « Action extérieure de l'Etat » -
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du
rapport pour avis**

La commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Grand et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont sur le programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Le programme 151 finance les dépenses du réseau consulaire et, à ce titre, l'ensemble des services dévolus aux Français établis hors de France (qui sont environ 2 millions) ainsi qu'aux Français de passage à l'étranger qui représentent, quant à eux, un flux de plus de 21 millions de personnes par an. De ce programme relève aussi la délivrance des visas.

Je commencerai par une présentation de l'évolution des crédits du programme 151 pour 2017. Je céderai ensuite la parole à ma collègue co-rapporteuse Marie-Françoise Perol-Dumont pour un point sur l'évolution de la communauté des Français à l'étranger, du réseau consulaire et de son activité.

Pour 2017, les crédits du programme 151 s'établissent à 386,7 millions d'euros, en augmentation de 16,2 millions d'euros (soit une hausse de 4,4%) par rapport à 2016.

Cette hausse s'explique principalement par l'inscription d'une dotation de 15,3 millions d'euros destinée à l'organisation des élections présidentielle et législatives. Il faut également noter une augmentation de 10,2 millions d'euros des crédits de titre 2 (masse salariale), dont 6,7 millions pour les services offerts aux Français de l'étranger et 3,5 millions pour le traitement des demandes de visas.

La préparation et l'organisation de l'élection présidentielle en avril-mai et des élections législatives en juin - au cours desquelles 11 députés français de l'étranger seront élus -, devraient particulièrement mobiliser le réseau consulaire en 2017. La possibilité, ouverte aux consulats depuis novembre 2015, de transmettre les procurations aux mairies par voie électronique permettra une baisse significative des délais d'acheminement, ce dont il faut se réjouir.

Les listes électorales consulaires (qui comptent 1,2 million d'électeurs) devraient, en outre, gagner en fiabilité grâce à la dématérialisation complète, depuis juin dernier, du registre des français de l'étranger dont elles sont extraites.

D'autres mesures de simplification adoptées dans le cadre de la loi du 1^{er} août 2016, rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, comme l'obligation de choisir entre l'inscription sur la liste électorale consulaire ou sur celle de leur commune française de rattachement, en vue d'éviter les problèmes liés à la double inscription, n'entreront malheureusement pas en vigueur avant les échéances électorales de 2017.

Comme en 2012, les Français de l'Etranger pourront choisir de voter par voie électronique pour les élections législatives, un nouveau marché ayant été attribué à cet effet, mais pas pour l'élection présidentielle. L'ergonomie du vote, point qui avait fait l'objet de critiques lors des dernières élections, devrait s'en trouver améliorée.

L'activité visas poursuit sa progression : 3,2 millions de visas ont été délivrés en 2015, contre 2,8 millions l'année précédente, soit une augmentation de 14,3% supérieure à celle enregistrée en 2014. La grande majorité (93 %) est constituée de visas de court séjour, pour l'essentiel liés au tourisme. Les recettes associées à cette activité augmentent elles aussi : 187 millions d'euros en 2015, contre 161 millions d'euros en 2014 et 137 millions d'euros en 2013.

Il faut toutefois s'attendre à une baisse sur l'année 2016, du fait de la réduction de la fréquentation touristique (-20% pour la Chine, -15 % pour la Russie) liée notamment au contexte sécuritaire et à la crainte d'attentats. C'est pourquoi le dispositif convenu l'année dernière avec le ministère des finances afin qu'une partie des recettes tirées des visas revienne au ministère des affaires étrangères et du développement international ne sera pas applicable en 2017. Même si le montant concerné était modeste (1,5 million d'euros en 2016), il a permis cette année le financement d'emplois hors plafond affectés au renfort du traitement des visas, ce qui était appréciable. Il est donc particulièrement regrettable que ce dispositif ne puisse produire d'effets en 2017.

La plupart des autres lignes du budget connaissent peu d'évolutions significatives. Il faut cependant souligner la nouvelle baisse subie par la dotation destinée aux bourses scolaires, qui passe à 110 millions d'euros, après une diminution de 125 à 115,5 millions d'euros l'année dernière. Cette baisse, nous dit-on, ne devrait pas avoir de conséquence sur le montant effectivement consacré à l'aide à la scolarité dans la mesure où la dotation budgétaire sera complétée par le reliquat d'un excédent de trésorerie dans les comptes de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) imputable à un changement de méthode comptable intervenu en 2012 et liée à la sous-consommation de l'enveloppe consacrée aux bourses en 2014 et 2015.

En pratique, selon les chiffres cités par le ministre, le montant annuel alloué aux bourses augmente depuis trois ans si l'on tient compte de cette soule : 100 millions d'euros en 2015, 106 millions en 2016 et 110 millions en principe pour 2017. Il reste que la promesse de réaffecter intégralement aux bourses les économies liées à la suppression de la prise en charge des frais de scolarité n'est pas tenue. En outre, la souplesse apportée par la soule ne pourra jouer au-delà de 2017. Une réévaluation de l'enveloppe sera indispensable dans le prochain PLF, sauf à diminuer l'aide effectivement apportée aux familles, une évolution qui serait difficilement supportable quand on sait que les frais de scolarité ne cessent quant à eux d'augmenter.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur. – Les Français établis hors de France représentent une communauté forte de plus de 2 millions de personnes, dont 1,7 million étaient inscrites au Registre au 31 décembre 2015, un chiffre en augmentation de 1,8% par rapport à l'année précédente. Bien qu'inférieure au rythme moyen observé ces dix dernières années (+3 % par an), cette augmentation n'en est pas moins le signe d'une croissance dynamique.

Il faut rappeler que l'inscription au registre n'est pas obligatoire, de sorte qu'un certain nombre de nos compatriotes qui n'en ressentent pas le besoin, surtout en Europe et en Amérique du Nord, s'en exonèrent. Il faut espérer que la mise en service depuis le 15 juin dernier de l'inscription en ligne au registre, via le portail service public.fr, permettra d'améliorer le taux d'inscription. Cette facilité constitue une avancée importante, attendue de longue date, qui permet à tout un chacun de mettre à jour sa situation personnelle, y compris

au regard de la liste électorale et d'obtenir des documents tels que la carte consulaire ou des attestations d'inscription.

Je rappelle que la première zone à accueillir des Français est l'UE (632 000), suivie de l'Afrique (236 000), de l'Amérique du Nord (234 000) et des pays européens hors UE (212 000), dont la Suisse (176 000 personnes), premier pays d'accueil au plan mondial. Les quatre autres premiers pays en termes de communauté française sont les Etats-Unis (142 000), le Royaume-Uni (128 000), la Belgique (121 000) et l'Allemagne (114 000).

En 2015, la taille de la communauté française à l'étranger croît dans toutes les régions du monde, à commencer par l'Amérique du Nord (+5%) et l'Europe hors UE (+4%), sauf au Moyen-Orient (-2%°). Si cette baisse s'explique par la situation politique notamment en Syrie, la progression reste tout de même forte dans des pays tels que l'Iran (+ 8%) et les monarchies du Golfe.

J'en viens maintenant au réseau consulaire et à son activité. Le 1^{er} janvier 2016, le réseau consulaire était constitué de 213 postes (soit 8 de moins que l'année précédente) dont 89 consulats généraux et 120 sections consulaires d'ambassades, auxquels il faut ajouter 512 agences consulaires tenues par des consuls honoraires. Au troisième rang mondial derrière ceux des Etats-Unis et de la Chine, ce réseau continue à se transformer afin de maintenir son universalité et de répondre aux besoins de nos compatriotes malgré la contrainte budgétaire dans un contexte d'augmentation de la population française à l'étranger.

Cela impose de trouver des solutions permettant d'adapter les modalités de la présence consulaire, comme la transformation de consulats généraux en postes à gestion simplifiée ou en agences consulaires ou la suppression de sections consulaires et le transfert des fonctions consulaires à des postes de rattachement lié à la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatiques (PPD). Dans le cadre de l'achèvement de la seconde phase de mise en place, des PPD devraient être prochainement supprimés, les postes consulaires du Nicaragua, du Salvador, des îles Fidji, des Seychelles et du Turkménistan.

Des activités telles que l'état-civil sont parfois regroupées dans certains postes qui se spécialisent, comme le poste consulaire de Berlin pour l'Allemagne ou celui de Rome pour l'Italie.

L'activité du réseau en direction des Français de l'Etranger reste soutenue, comme l'illustrent ces chiffres portant sur l'année 2015 : 258 350 demandes de passeports traitées, 76 200 cartes d'identité délivrées, 118 247 actes d'état civil établis. Il faut cependant noter, après des années de hausse, une tendance à la baisse en 2015 : - 5% pour les passeports, - 7 % pour les cartes d'identité et - 4% pour les actes d'état civil.

La délivrance d'actes notariés, activité que le réseau consulaire cherche à réduire, a elle connu un léger regain en 2015 et pourrait s'alourdir si, en conséquence de la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel, l'établissement des conventions de divorce, transféré aux notaires sur le territoire national, était mis à l'étranger à la charge des consulats. Cette perspective est évidemment un motif d'inquiétude pour la DFAE.

Parmi les avancées en termes de simplification des procédures, il faut noter l'entrée en vigueur, d'ici la fin de l'année, de l'envoi sécurisé des passeports par courrier sécurisé dans 38 pays – à la demande et aux frais des bénéficiaires, qui évite à ceux-ci une « deuxième comparution » au consulat.

Un nouveau dispositif pour le recueil des données biométriques des demandeurs de passeports à l'extérieur des consulats est en train d'être expérimenté, les valises *Itinera* utilisées depuis 2012 lors des tournées consulaires ne donnant pas toute satisfaction.

La pré-demande et le paiement en ligne des passeports seront mis en service dans le courant de l'année 2017. La dématérialisation des demandes de cartes d'identité fait, en outre, l'objet d'un projet auquel 90 000 euros sont consacrés en 2017 sur le programme 151.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Pour conclure, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits du programme 151, même si leur augmentation en 2017 est essentiellement due à l'enveloppe destinée à la préparation des élections. En effet, grâce à la soulte, la baisse de la dotation des bourses ne devrait pas avoir de conséquence en 2017. Nous resterons, bien entendu, attentifs à son évolution, une réévaluation étant indispensable pour 2018.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur. – Je suis également favorable à l'adoption de ce budget, tout en appelant à une vigilance particulière pour l'année prochaine, comme mon collègue, sur la dotation destinée aux bourses, ainsi que sur les crédits destinés à l'aide sociale (17,93 millions d'euros en 2017), qui ne sont pas affectés cette année mais que Bercy tente régulièrement de remettre en cause.

M. Robert del Picchia. – Merci pour cet exposé intéressant. Sur la question des bourses scolaires, il s'agit d'une diminution de 8 % d'une dotation destinée à des familles françaises à l'étranger qui sont dans le besoin, on aurait pu choisir une autre ligne budgétaire pour faire des économies. Les Français à l'étranger sont de moins en moins souvent des expatriés et, quand bien même ils le sont, l'aide de leur entreprise n'est plus ce qu'elle était. Certaines familles monoparentales qui travaillent n'arrivent plus à payer la scolarité et elles n'ont pas droit aux bourses parce que leurs revenus se situent juste au-dessus des seuils. Concernant les visas, je regrette que le mécanisme de retour ait porté sur une somme si limitée et *a fortiori* qu'il ne soit pas reconduit cette année, du fait sans doute de l'opposition de Bercy. S'agissant de la dotation destinée à l'organisation des élections, il faut souligner qu'elle provient du ministère de l'intérieur. Au final, j'approuverai ce budget même si j'aurais préféré m'abstenir.

Mme Christiane Kammermann. – J'abonde dans le sens de mon collègue Robert del Picchia concernant la dotation destinée aux bourses et les recettes tirées des visas. Je regrette beaucoup que des postes consulaires aient été supprimés pour faire des économies car ces suppressions posent d'importantes difficultés aux Français de l'étranger. Si les services consulaires en ligne constituent une avancée, il faut néanmoins souligner qu'un certain nombre de nos compatriotes à l'étranger n'ont pas accès à internet, ce qui pose problème, y compris pour le vote électronique. Pour ma part, je voterai ce budget mais avec des réserves.

M. Jean-Pierre Cantegrit. – Je remercie la rapporteure, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, d'avoir évoqué l'aide sociale, il était important de le faire car ce sujet est préoccupant. La France est l'un des seuls pays dans le monde à délivrer une aide sociale aux personnes âgées, handicapées ou dans le besoin, y compris à l'enfance en détresse, se trouvant à l'étranger. Ce dispositif, qui remonte à 1977, est monté en puissance progressivement mais, depuis plusieurs années, l'enveloppe consacrée à cette aide sociale stagne alors que le nombre de demandeurs augmente. Il va falloir être vigilant à l'égard de son évolution à l'avenir et

rappeler que cette politique unique au monde est nécessaire pour nos compatriotes à l'étranger.

Mme Nathalie Goulet. – Nous connaissons la réticence des Français à s'inscrire au registre, mais il faudrait les y inciter davantage et pas seulement pour des questions de sécurité liées à la survenue de catastrophes naturelles ou d'actes terroristes. Une affaire telle que celle qui a affecté les 200 salariés de l'entreprise Saudi Oger en Arabie saoudite, qui n'avaient pas été payés durant dix mois, a souligné les difficultés posées par l'absence d'inscription au registre et le manque de données individuelles quand il a fallu établir la liste et reconstituer la situation des personnes à dédommager. Je veux souligner que l'ambassade a mené un travail formidable dans ce dossier, à la résolution duquel j'ai également contribué.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Pour rebondir sur ce point, il faut souligner les efforts importants fournis par les ambassades et les consulats en faveur de l'inscription. Pour autant, l'idée de la rendre obligatoire est à manier avec précaution. En effet, cette mesure pourrait poser problème aux nombreuses personnes possédant une double nationalité dans des pays qui l'interdisent. Concernant l'affaire Saudi Oger, l'ambassade s'est effectivement fortement mobilisée et elle connaissait très bien les personnes concernées. Je veux aussi saluer l'implication dont ont fait montre les conseillers consulaires.

Au-delà de la baisse de la dotation des bourses qui pose problème, c'est tout le système de l'enseignement français à l'étranger qui se trouve menacé, les besoins en termes de renouvellement des infrastructures et des équipements, ainsi que de sécurité étant très importants, même si l'on a noté la mise en place cette année d'un fonds pour prendre en charge les mesures de sécurisation des établissements. Or, il faut le rappeler, notre réseau d'enseignement à l'étranger est unique au monde, il est essentiel pour notre rayonnement économique et culturel.

M. Robert del Picchia. – Pour revenir sur l'inscription au registre, il est juridiquement impossible de la rendre obligatoire ; en revanche, elle pourrait être couplée à la souscription d'une assurance rapatriement, moyennant le paiement d'une modique somme, qui serait garantie par l'Etat. Une telle mesure, qui a déjà été envisagée dans le passé, pourrait s'avérer incitative. Il faudrait relancer un tel projet, dans lequel des compagnies d'assurance sont prêtes à investir.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il serait bien légitime que les personnes au secours desquelles l'Etat se porte puissent être identifiées.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Concernant la dotation destinée aux bourses, cela fait plusieurs années que l'on se repose sur ce reliquat, mais il faudra bien réévaluer l'enveloppe l'année prochaine. Concernant les critères d'attribution, l'administration estime qu'ils sont globalement satisfaisants et ne donnent pas lieu à des refus injustifiés alors que nos collègues sénateurs des Français de l'étranger nous font régulièrement part de la situation de familles se trouvant exclues du dispositif.

M. Robert del Picchia. – C'est que certains dossiers sont écartés au stade de l'instruction par les postes et ne sont même pas examinés en conseils consulaires des bourses.

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur. – Nous avons passé le message à plusieurs reprises lors de nos auditions, insistant sur la nécessité de réexaminer les critères d'attribution. Il faudra y retravailler.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur. – Le volet « aide sociale » de ce budget est une spécificité qui nous honore et qu'il convient de pérenniser, nous y serons vigilants. Concernant les recettes des visas, le retour de 1,5 million d'euros en 2016 au ministère des affaires étrangères et du développement international était effectivement insuffisant, on ne peut que le regretter, de même que l'absence de retour en 2017.

**Loi de finances pour 2017 - Vote sur l'ensemble des crédits des missions
« Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement »**

La commission vote sur l'ensemble des crédits des missions « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement ».

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », M. Jacques Legendre ainsi que les membres du groupe communiste, républicain et citoyen votant contre et M. Gaëtan Gorce s'abstenant.

Par ailleurs, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement », les membres du groupe communiste, républicain et citoyen s'étant abstenus.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

M. Cédric Perrin sur les projets de loi n° 154 (2015-2016) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relative aux travaux et au cofinancement par la Suisse de l'opération de réactivation du trafic ferroviaire sur la ligne Belfort-Delle ainsi qu'à l'exploitation de la ligne Belfort-Delle-Delémont et n° 847 (2015-2016) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant la modernisation et l'exploitation de la ligne ferroviaire d'Annemasse à Genève (ensemble un échange de lettres interprétatif) (un rapport commun aux deux textes) ;

Mme Hélène Conway-Mouret sur le projet de loi n° 4121 (AN-XIV^e législature) autorisant l'approbation de l'avenant portant première modification à l'entente en matière de sécurité sociale du 17 décembre 2003 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec et de l'avenant portant seconde modification au protocole d'entente du 19 décembre 1998 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Québec relatif à la protection sociale des élèves et étudiants et des participants à la coopération (sous réserve de sa transmission) ;

M. Jacques Gautier sur le projet de loi n° 3950 (AN-XIV^e législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan relatif à la construction d'une tour de contrôle sur l'aéroport de Douchanbé (sous réserve de sa transmission) ;

M. Bernard Cazeau sur le projet de loi n° 4026 (AN-XIV^e législature) autorisant la ratification de l'accord de passation conjointe de marché en vue de l'acquisition de contre-mesures médicales (sous réserve de sa transmission).

Loi de finances pour 2017 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 9 novembre 2016****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Examen du rapport***La réunion est ouverte à 9 heures.*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – La présentation de ce dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) du quinquennat a connu un écho médiatique particulier, avec comme message principal : les comptes sociaux sont à l'équilibre, le redressement de la sécurité sociale n'est plus une utopie. Oui, le déficit se réduit, après plusieurs années d'un effort significatif en recettes. Mais malgré le pacte de responsabilité, les prélèvements obligatoires au profit des administrations sociales ont augmenté depuis 2012 et atteignent 24 % du PIB. En 2017 encore, 1 milliard d'euros supplémentaire sera prélevé par les régimes de retraite, de base et complémentaires.

Le régime général présente encore un déficit de 4,1 milliards d'euros en 2017, largement imputable au fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui connaît un résultat négatif de 3,8 milliards d'euros en 2017. Contrairement à ce que l'on voudrait nous faire croire, le FSV appartient bien à la sécurité sociale, dont il finance les prestations non-contributives pour la retraite. Présenter les résultats hors FSV, c'est comme présenter le régime général sans la branche famille. Notre rapporteur Gérard Roche présentera les mesures annoncées par le Gouvernement pour la résorption du déficit du FSV. Elles se traduisent par un déficit 2017 de 3,8 milliards d'euros, égal à celui de 2016, ce qui relativise fortement l'excédent de la branche vieillesse. L'autre déficit important, c'est celui de l'assurance-maladie : 2,6 milliards d'euros en 2017, malgré une amélioration substantielle de 1,4 milliard par rapport au solde annoncé pour 2016 et de 5,7 milliards par rapport au tendancier de dépenses. Malgré les réformes structurelles vantées par le Gouvernement, le solde tendancier de l'assurance-maladie - le résultat attendu en l'absence de mesures correctrices - est de moins 8,3 milliards d'euros : c'est considérable.

Pour combler cet écart, le Gouvernement a recours à plusieurs leviers.

Il augmente les recettes de la branche. L'assurance-maladie se voit transférer près de 900 millions d'euros du FSV, au cours d'une opération qui transforme des réserves en produits nouveaux. Dans les transferts internes aux différentes branches, l'assurance maladie reçoit 1,5 milliard d'euros, ce qui est supérieur aux pertes de recettes à compenser - de 0,7 milliard d'euros. Près de 300 millions de recettes nouvelles sont comptabilisées au titre de la fiscalité du tabac. Les cotisations maladie sont augmentées de 0,05 %, de manière indolore, via un transfert de taux des cotisations AT-MP (accidents du travail et maladies professionnelles) de 250 millions d'euros. Combiné à celui déjà opéré l'an dernier, il améliore de 500 millions d'euros le solde de l'assurance-maladie.

Le Gouvernement prévoit aussi 4,1 milliards d'euros d'économies sous objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam). Si l'on excepte les mesures d'économies pour l'Ondam, qui n'en sont pas pour l'assurance maladie (comptabilisation des remises pharmaceutiques, dépenses du fonds pour l'innovation, cotisations des praticiens et auxiliaires

médicaux) ces économies sont réduites à 3,5 milliards d'euros. Si l'on retire les charges reportées sur la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), 230 millions d'euros, ou sur les fonds hospitaliers, 220 millions, les économies sont réduites d'autant. L'amélioration du solde de l'assurance-maladie n'est donc pas imputable aux réformes d'organisation qui porteraient enfin leurs fruits, mais à des recettes nouvelles et à l'accumulation de reports de charges sur d'autres périmètres. La maîtrise de l'Ondam, qui progresse en réalité de 2,5 %, et non de 2,1 %, est conjoncturelle (les opérations ne sont pas reproductibles l'an prochain) et artificielle (il ne s'agit pas de maîtrise mais de transfert de dépenses).

Prises individuellement, les différentes mesures de correction de l'Ondam et du solde de l'assurance-maladie ne sont pas inhabituelles : tous les gouvernements les ont pratiquées ou les pratiqueront. Ce qui nous frappe cependant, c'est leur ampleur, qui a conduit le Comité d'alerte de l'Ondam à émettre « une réserve de méthode » sur la construction de l'objectif 2017 ; et surtout le contraste avec la forte médiatisation de l'amélioration des comptes sociaux. Non, l'assurance-maladie n'est pas revenue à l'équilibre : les efforts doivent être poursuivis et ce n'est pas s'acharner sur les Français que de le souligner. Maîtriser les dépenses est extrêmement difficile, surtout lorsque l'on s'est fixé comme mot d'ordre de n'utiliser aucun des leviers disponibles à cette fin.

L'équilibre de la branche famille est assuré en 2017 grâce à une mesure en recettes : l'année 2017 comptera opportunément cinq trimestres pour la taxe sur les véhicules de sociétés. L'excédent de la branche AT-MP se consolide à 700 millions d'euros. Sans le transfert de cotisations, il serait de l'ordre de 1,2 milliard d'euros.

Dans une perspective pluriannuelle, l'excédent serait atteint en 2018 et se consoliderait ensuite. À court terme, ces prévisions supposent que les turbulences suscitées par le Brexit n'aient aucun effet sur le niveau de la croissance et de l'emploi dans notre pays. À moyen terme, elles supposent que notre pays renoue avec une progression très soutenue de la masse salariale, de près de 4 % par an contre 2,6 % actuellement. En période d'incertitudes, préférons des hypothèses prudentes. Les équilibres dépendront davantage de notre capacité à maîtriser l'évolution des dépenses - il ne faut pas y voir une volonté punitive à l'égard de nos concitoyens.

D'autres questions restent encore sans réponse : la dette sociale demeure très importante - 156 milliards d'euros - et les comptes de l'assurance-chômage accusent un lourd déficit de 30 milliards d'euros.

En l'absence de troisième phase du pacte de responsabilité, ce texte ne comporte pas de mesure phare en recettes. La première mesure, à l'article 8 *ter*, semble purement technique : le fait générateur des cotisations et contributions sociales ne serait plus la perception effective d'un revenu par le salarié ou travailleur indépendant mais le moment où ce revenu lui est dû, même s'il n'est pas encaissé ! Cet article revient donc sur cinq décennies de droit et de pratiques constantes mais aussi sur l'unité du droit applicable en matière fiscale et sociale. Ainsi, un salarié ayant négocié son départ en décembre 2016 avec des indemnités versées en janvier 2017 devrait se voir appliquer les taux de cotisations et le plafond de la sécurité sociale de 2016 alors que ce serait l'inverse en matière fiscale. Loin de la simplification annoncée, cette modification est source de complexité, de contentieux -avec une difficulté particulière attachée au régime de la preuve- et certainement de fraude. Je proposerai donc à la commission de revenir sur cet article.

Sur l'article 9, les auditions menées ont pu susciter une certaine confusion. Donnons cependant une chance à la nouvelle organisation du recouvrement des travailleurs indépendants qui tente de formaliser juridiquement ce qui se fait sur le terrain.

L'article 10 sur les plateformes collaboratives a été abondamment commenté. Il ne concerne pas les plateformes de l'économie du partage, dont le cas est traité par une instruction fiscale du 30 août dernier, tout à fait transposable dans le champ social. Ensuite, il ne s'agit pas d'assujettir à cotisations et contributions sociales des revenus jusqu'alors exonérés, mais de rendre effectives des règles existantes mais qui ne sont pas ou peu appliquées, faute d'outils adaptés. L'article 10 distingue, parmi les revenus de location meublée de courte durée et parmi les revenus de locations de biens meubles, ceux qui ne relèvent plus seulement de la valorisation du patrimoine mais d'une activité professionnelle et doivent être soumis à cotisations sociales. Le critère retenu est un seuil de revenus : 23 000 euros pour les locations meublées, 7 223 euros pour les biens meubles.

Ces seuils ont été largement discutés à l'Assemblée nationale, mais le principe n'est pas contestable : au-delà d'un certain niveau de revenus, on bascule effectivement dans le revenu professionnel, avec toutes les questions de concurrence que cela implique. Je trouve le seuil élevé pour les locations meublées et plutôt bas pour les biens meubles. Je propose un seuil unique de 15 000 euros par an, soit un peu plus qu'un Smic annuel net. Pour reprendre les deux exemples cités par le ministre, le revenu annuel moyen dégagé sur Drivy, le site de location de voitures, est de 372 euros, contre 3 600 euros sur Airbnb pour la location meublée de courte durée.

L'article ne traite pas de la question des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine. Pour sécuriser le recouvrement de la CSG-CRDS (contribution sociale généralisée-contribution au remboursement de la dette sociale), prévoyons que ces contributions pourraient, sur habilitation de l'utilisateur, être prélevées par les plateformes, comme c'est le cas pour la taxe de séjour. L'alternative n'est pas entre zéro prélèvement ou l'affiliation comme professionnel, mais bien entre contributions sociales sur les revenus du patrimoine et impôts sur le revenu ou affiliation comme professionnel. Notre commission devra poursuivre sa réflexion sur ce sujet en lien avec le coût et l'organisation de notre protection sociale...

L'article 20 réaffecte des recettes entre branches. Supprimons le transfert à l'assurance maladie des réserves de la section III du FSV : il prive de près de 900 millions d'euros un fonds dont le déficit est pourtant de 3,8 milliards d'euros - c'est étrange ! Il réduit optiquement et de façon non pérenne le déficit de la branche maladie ; il est comptabilisé de façon contestable dans la compensation à la sécurité sociale des allègements de cotisations ; il alimente un fonds qui extrait de l'Ondam une partie des dépenses de médicaments que l'Ondam a pourtant vocation à retracer.

Je propose que nous adoptions la première partie des orientations générales, relative à l'exercice 2015 - ce qui n'est en rien une approbation de la politique menée : l'exercice est clos et dûment certifié. En revanche, nous ne pouvons adopter les équilibres généraux 2016 et 2017, en raison de notre devoir de transparence envers nos concitoyens. Tout converge dans ce PLFSS pour afficher un redressement de l'assurance maladie qui doit être largement relativisé. Par ailleurs, tenons-nous en aux compromis dégagés à l'Assemblée nationale sur les niches sociales – aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (Accre) et outre-mer – sans en créer de nouvelles.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour le secteur médico-social. – On pourrait trouver dans le volet médico-social du PLFSS plusieurs motifs de satisfaction : une augmentation à périmètre constant de l’Ondam médico-social d’environ 2,5 %, l’annonce de 590 millions d’euros de mesures supplémentaires pour les personnes âgées et les personnes handicapées, la mise en œuvre de la loi portant adaptation de la société au vieillissement avec une rare célérité et la concrétisation des préconisations unanimement saluées du rapport Piveteau sur la prévention des ruptures de parcours... Autant de raisons de saluer l’action du Gouvernement en faveur des personnes en situation de dépendance.

Mais ce serait ignorer plusieurs faits, moins assumés car moins apparents - je n’ose dire dissimulés - qui font peser sur la pérennité financière du secteur un risque extrêmement élevé, que les prochaines années ne manqueront pas de révéler. Les médias se sont récemment intéressés au niveau des réserves de la CNSA, qui sont demeurées pendant plusieurs années à des niveaux impressionnants, jusqu’à 750 millions d’euros à la fin de l’exercice 2015, principalement en raison d’une affectation anticipée à la CNSA de ressources destinées à un usage ultérieur. Ce sont donc des crédits strictement conjoncturels, dont l’abondement est purement transitoire, mais qui ont été malgré tout utilisés par le Gouvernement pour des financements pérennes. Pour les deux derniers exercices, presque 300 millions d’euros provenant des réserves de la CNSA ont été fléchés sur le financement de l’objectif global de dépenses (OGD) : le Gouvernement a ainsi pu afficher une modération toute artificielle de l’Ondam médico-social. La manœuvre est renouvelée, dans des proportions jamais égalées, pour le dernier budget médico-social du quinquennat, puisque 230 millions d’euros puisés dans ces mêmes réserves financeront en 2017 l’OGD - composé de l’Ondam médico-social, d’une part du produit de la contribution de solidarité pour l’autonomie (CSA) et des réserves. Lorsqu’on augmente l’appel aux réserves, on réduit d’autant l’Ondam...

Lorsqu’on puise dans des fonds dont l’épuisement est imminent, il est pernicieux de prétendre que le financement assumé par les assurés sociaux en est allégé, car dès 2018 sans doute, l’impératif du maintien de l’OGD n’offrira le choix qu’entre deux options : élever la ponction sur les assurés sociaux via une hausse de l’Ondam médico-social - ce qui démontrerait toutes les limites du discours actuel sur l’extinction progressive du déficit de la sécurité sociale - ou affecter à la CNSA une nouvelle ressource propre – ce qui reviendrait à créer une nouvelle contribution pour la solidarité. Le coût du devoir de solidarité progressera dans les années à venir, sans avoir été anticipé.

Cet effort sera d’autant plus nécessaire que le prochain gouvernement devra poursuivre l’élan entamé sous le quinquennat précédent de créations de places pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Les bilans de créations d’Ehpad ou d’établissements spécialisés dans la prise en charge de la maladie d’Alzheimer sont satisfaisants ; l’élaboration de la réforme tarifaire des Ehpad a su recueillir l’assentiment général des acteurs et il y a tout lieu de s’en réjouir. Mais face à cette embellie, le retard pris dans le secteur du handicap n’en paraît que plus criant.

Mme Catherine Génisson. – À qui la faute ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les incitations et les instructions furent insuffisantes pour que la prise en charge de handicaps mentaux complexes, notamment l’autisme, progresse. Nombre de nos compatriotes sont contraints de s’exiler en Belgique...

M. Michel Amiel. – Cela ne date pas de 2012 !

M. René-Paul Savary, rapporteur. – ...faute d'une prise en charge adéquate en France, où les délais d'installation trop longs et le cloisonnement des pratiques empêchent un accompagnement approprié. Le Président de la République a annoncé précipitamment un quatrième plan autisme lors de la conférence nationale du handicap ; il semble enfin découvrir l'enjeu crucial que représente le diagnostic précoce, et cela illustre bien l'improvisation du Gouvernement en la matière.

La grande réforme dite « réponse accompagnée pour tous », qui oriente la personne handicapée en fonction de ses besoins et non en fonction des disponibilités de l'offre, est vertueuse dans son principe, mais inapplicable. Les acteurs concernés, maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ou établissements, ne sont pas préparés à un tel changement de paradigme. Tous les crédits de cette « réponse accompagnée » seront saupoudrés au détriment des structures spécialisées.

Enfin, les grands oubliés de ces réformes ambitieuses mais pensées hors-sol sont les territoires, et plus particulièrement les départements, relais indispensables auprès des populations vulnérables. Les réserves de la CNSA n'ont jamais servi à soulager, même temporairement, les départements qui restaient largement redevables de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH). Le fonds de soutien aux départements de 50 millions d'euros, constitué sur ces mêmes réserves et qui sera ouvert en 2017, est une réponse aussi modeste dans son montant qu'inappropriée dans ses modalités. Les problèmes des départements demeurent face à l'explosion des dépenses sociales.

La prise en charge des personnes âgées donne certes lieu à la conception d'harmonieux schémas en haut lieu, mais ne se préoccupe pas des entremêlements et chevauchements entre les Centres locaux d'information et de coordination gérontologique (Clic), les Maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (Maia) et le programme Personnes âgées en risque de perte d'autonomie (Paerpa), dont la prorogation est proposée par l'article 48 du PLFSS. Comment connaître le guichet approprié ? Là aussi, la perte tant humaine que financière est indiscutable.

L'article 46 apporte d'utiles précisions sur la généralisation progressive des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) dans les secteurs des personnes âgées et des personnes handicapées. Pour les premières, après la réforme tarifaire touchant les Ehpad, il est naturel que les modalités du contrat soient réformées. Mais le secteur du handicap, lui, n'a pas subi de telle réforme ! Envisager la modulation de la dotation par les autorités tarifaires en fonction du taux d'activité est donc prématuré. Le secteur ignore encore tout du projet Serafin PH (Services et établissements: réforme pour une adéquation des financements aux parcours des personnes handicapées) en cours d'élaboration. Mes amendements réaménagent donc l'entrée dans les CPOM spécifiquement pour le secteur du handicap. Rendons aussi l'examen des comptes de la CNSA par le Parlement plus fiable et plus exhaustif. Enfin, lors de l'examen de l'article 48, je proposerai que l'offre médico-sociale à destination des personnes âgées soit rendue plus lisible dans nos territoires.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur pour la branche famille. – L'an dernier, nous exprimions notre scepticisme, quand le Gouvernement espérait voir le déficit de la branche famille tomber de 1,5 milliard à 800 millions d'euros. Nos préventions n'étaient pas tout à fait infondées, puisque le déficit de la branche devrait s'établir en 2016 à 1 milliard d'euros, soit 200 millions d'euros de plus que la cible retenue.

Ces résultats décevants auraient pu conduire à revoir à la baisse les prévisions pour les années suivantes, d'autant que selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, en l'absence de mesures nouvelles, le solde de la branche redeviendrait déficitaire de 1,3 milliard d'euros. Et pourtant, le Gouvernement table désormais sur un retour à l'équilibre dès 2017 au lieu de 2018. Dès lors, vous comprendrez mes doutes sur les objectifs retenus, doutes partagés par le président de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) auditionné il y a quelques semaines.

La réduction espérée en 2017 ne résulte pas de nouvelles économies, les mesures du volet famille du PLFSS n'ayant pas d'impact budgétaire. L'écart entre le solde tendanciel et les objectifs retenus s'explique donc, outre la réforme de la taxe sur les véhicules de société - qui fournira une recette exceptionnelle d'environ 160 millions d'euros l'année prochaine - par un jeu de transferts et de réaffectation de recettes entre la branche famille, les autres branches de la sécurité sociale et l'État. Soumise à l'incertitude qui entoure les hypothèses macroéconomiques, la nouvelle réduction du déficit envisagée en 2017 apparaît largement artificielle.

Certes, le déficit de la branche famille, qui avait atteint un niveau record en 2013 - après deux années de légère baisse - s'est depuis nettement réduit. Mais ce retour à l'équilibre a été largement supporté par les familles elles-mêmes ! Tout en étant facilitée par une inflation atone, une baisse du nombre de naissances et une reprise encore timide de la croissance alors qu'une partie des dépenses de la branche famille a été transférée vers le budget de l'État, la réduction du déficit de la branche famille résulte pour une large part de la réduction des ressources consacrées aux familles : rien moins que 2 milliards d'euros en 2017...

Le plan de rénovation de la politique familiale de 2013 consiste en une série de mesures d'économies qui compensent à peu près les revalorisations de prestations ciblées sur les ménages modestes, décidées dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté. À ce plan d'économies s'est ajoutée la modulation des allocations familiales, précipitée à l'occasion du PLFSS pour 2015 et qui représente une économie de plus de 760 millions d'euros par an. En outre, deux abaissements successifs du plafond du quotient familial augmentent la pression fiscale sur les ménages.

Bien que les efforts aient été davantage supportés par les familles les plus aisées, selon une récente note de la Cnaf, près d'un tiers des ménages perdants se situent dans les cinq premiers déciles de revenus. Si, comme le Gouvernement le répète, la politique familiale est devenue plus redistributive, c'est donc bien moins du fait d'un effort accru en direction des familles modestes que d'une restriction globale des ressources distribuées.

Par ailleurs, la concentration croissante de la politique familiale sur les ménages modestes remet en cause sa nature même. Originellement, la politique familiale compensait la charge que représente pour les familles l'éducation d'enfants, quelles que soient leurs ressources, opérant une redistribution horizontale des ménages sans enfant vers les familles. En accentuant la concentration des prestations familiales sur les ménages modestes, les mesures récentes transforment cette politique en un instrument de soutien au revenu des ménages modestes. Cette évolution, presque unanimement dénoncée par les associations familiales, s'inscrit dans une perspective de lutte contre la pauvreté qui, aussi nécessaire soit-elle, est bien différente de la vocation de la politique familiale.

Au-delà de cette remise en cause d'un principe important de notre modèle social sans vision d'ensemble et pour obéir à une logique strictement budgétaire, on peut s'inquiéter de l'acceptabilité sociale d'une politique qui opposerait ceux qui la financent, par l'impôt et par les cotisations, et ceux qui en bénéficient, tournant le dos à une universalité qui faisait pourtant consensus.

En 2017 devraient être observés les premiers effets de la réforme du congé parental. Adoptée par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, cette réforme devait inciter les pères à prendre une partie du congé parental pour réduire l'éloignement des mères du marché du travail. Il était prévu de réserver au père 6 mois de congés sur 36. Or, les décrets d'application ont fixé la part du congé réservé au père à 12 mois, soit un tiers du congé total, tout en comptant sur une économie de près de 300 millions d'euros par an en supposant que les pères ne prendront pas ce congé. Il est particulièrement choquant qu'une réforme destinée à renforcer l'égalité professionnelle soit ainsi dévoyée au nom d'impératifs budgétaires.

Cette réforme est d'autant plus préoccupante que les objectifs ambitieux pour le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants ne sont pas atteints. La ministre a tout de même admis un échec au cours de son audition, alors que nos doutes étaient balayés d'un revers de main les années précédentes.

La politique familiale française a longtemps permis à notre pays de connaître une démographie dynamique. Je m'inquiète donc de la baisse du nombre de naissances que nous observons depuis 2010, accélérée en 2015 et qui se poursuit en 2016. Il serait prématuré d'établir un lien entre les évolutions récentes de la politique familiale et le nombre de naissances, mais les signaux adressés aux futurs parents ne sont guère encourageants.

Je salue néanmoins deux mesures. Le renforcement des missions des caisses d'allocations familiales pour l'aide au recouvrement des pensions alimentaires impayées, dans le prolongement de la garantie contre les impayés de pension alimentaires (Gipa) généralisée l'année dernière, est une bonne chose. Toutefois, n'en exagérons pas la portée : l'agence nationale créée n'est en fait que le nom nouvellement donné à la cellule d'agents de la Cnaf qui pilotent déjà cette mission.

Les mesures proposées à l'article 28, qui facilitent la rémunération des salariés du particulier employeur et simplifient le circuit de paiement du complément de libre choix du mode de garde (CMG) vont également dans le bon sens. Supprimons cependant les dispositions relatives au prélèvement à la source, prématurées car le Sénat ne s'est pas encore prononcé sur cette réforme.

M. Gérard Roche, rapporteur pour la branche vieillesse. – Quel est le bilan du Gouvernement sur les retraites ? Regardons avec lucidité les chiffres présentés pour la branche vieillesse. Sur les 4,1 milliards d'euros de déficit de la sécurité sociale prévu pour 2017, la branche vieillesse pèse pour 2,2 milliards d'euros, résultant d'un excédent de 1,6 milliard d'euros pour les régimes de base mais aussi d'un déficit persistant du FSV de 3,8 milliards. Ce PLFSS va plus loin en prévoyant en 2020, un retour à l'équilibre de l'ensemble de la branche vieillesse : son résultat consolidé à cette échéance serait un excédent de 400 millions d'euros, avec toutefois une dette de 11 milliards d'euros qui sera portée à cette date par le FSV, sans possibilité de faire appel à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Je ne peux laisser dire à la ministre Marisol Touraine, comme elle le fit devant notre commission le 19 octobre dernier : « Le régime des retraites est excédentaire. La Cour des comptes, le Conseil d'orientation des retraites (Cor), le Centre d'analyse stratégique assurent qu'il le sera pour plusieurs décennies ». Dire cela, c'est commettre une triple imprudence. Si la ministre a le droit d'être optimiste, nous avons le devoir d'être objectifs.

Une première imprudence se situe au niveau des dépenses d'assurance vieillesse. Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement bénéficie de l'effet d'aubaine créé par la réforme des retraites de 2010, qui reportait l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans. En 2017, elle génère encore près de 6 milliards d'euros d'économies pour le seul régime général, un montant identique à celui de 2016. À l'inverse, la décision du Gouvernement à l'été 2012 d'élargir de façon déraisonnable le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue entraîne des dépenses exponentielles : 2,4 milliards d'euros en 2015, 2,7 milliards d'euros en 2016 et 3,2 milliards d'euros en 2017. L'année prochaine, ce sont ainsi près de 300 000 personnes qui bénéficieront d'un départ anticipé, soit un tiers des départs à la retraite !

Mme Catherine Génisson. – Cela évitera peut-être d'alourdir le budget de l'assurance maladie !

M. Gérard Roche, rapporteur. – Qui peut contester le fait que ce dispositif est en perte de contrôle ? L'allongement de la durée de cotisation, prévu par la réforme de 2014, n'est pas une mesure structurelle significative. Entrant en vigueur en 2020, il n'a pas rapporté un seul euro d'économie. Il s'inscrit dans le prolongement du dispositif instauré par les réformes de 2003 et 2010, qui prévoyaient un mécanisme de révision annuelle, par décret, de la durée d'assurance en fonction de la hausse de l'espérance de vie. Enfin, en faisant porter à 43 ans la durée d'assurance requise pour les générations nées à partir de 1973, cette réforme s'avère non seulement très timide dans son calendrier mais pourrait créer à l'avenir des problèmes d'équité entre les générations. Le Gouvernement est bien audacieux de se prévaloir du retour à l'équilibre des régimes grâce à des mesures structurelles sur les dépenses.

Le *satisfecit* de la ministre sur les recettes est également imprudent. Le seul levier actionné par le Gouvernement, entre 2012 et 2014, pour rétablir l'équilibre des retraites fut d'augmenter les cotisations d'assurance vieillesse. Leur taux a augmenté de 16,65 % à 17,75 % en 2017 ! Dans une période de chômage élevé, cette décision pèse durablement sur les salaires et donc sur l'emploi. Elle ne contribue en rien à ralentir l'augmentation de la part des retraites dans le PIB : près de 14 % en 2014, un des niveaux les plus élevés d'Europe. Au regard de l'augmentation de l'espérance de vie, prévoyons des mesures efficaces et rapides pour retarder l'entrée dans la retraite, afin de diminuer les dépenses au lieu d'équilibrer le système des retraites en augmentant les recettes.

Imprudence enfin, au regard des hypothèses macroéconomiques et des analyses que le Gouvernement tire des projections du Cor, pour justifier sa vision d'un système de retraite définitivement préservé. À court terme, c'est-à-dire 2020, les hypothèses sur lesquelles le Gouvernement fonde le retour à l'équilibre sont très optimistes. Pour les régimes de base, il prévoit une croissance de la masse salariale annuelle avoisinant les 4 % en 2020, un niveau jamais observé depuis la crise économique. Elle ne s'élevait qu'à 1,6 % en 2015 et à 2,6 % en 2016. Or, le léger excédent prévu pour les régimes de base entre 2018 et 2020 – leur solde se dégradant après 2017 – repose principalement sur l'évolution significative de la masse salariale, assiette des cotisations vieillesse.

Il en est de même pour le FSV. Il sert une nouvelle fois de dépanneuse des finances sociales, comme Catherine Génisson et moi l'avions analysé dans notre rapport. L'article 20 de ce PLFSS reprend pourtant l'une de nos préconisations : recentrer le FSV sur sa mission de financement des seules prestations relevant de la solidarité nationale, en prévoyant le transfert progressif du minimum contributif (Mico) à la charge des régimes de base. En 2017, la dépense liée au Mico pour le FSV ne représentera plus que 2,5 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros cette année et elle s'éteindra progressivement jusqu'en 2020.

Malgré la baisse de ses charges, le FSV conservera un déficit de 3,8 milliards d'euros en 2017 : le même article 20 supprime près de 900 millions d'euros de produits et à cette perte s'ajoute le transfert des réserves financières de la section 3 du FSV – soit 876 millions d'euros – vers le nouveau fonds d'innovation pharmaceutique. Nous sommes hostiles à ce mode de financement. Ces 1,7 milliard d'euros auraient pu rééquilibrer le FSV, ils sont détournés pour compenser d'autres déficits sociaux. Ces mesures vont à l'encontre de la stabilité des recettes du Fonds, que nous appelions de nos vœux dans notre rapport.

À l'horizon 2020, le retour à l'équilibre du FSV sera surtout dû à la progression de plus de 3 % par an des revenus du capital, alors qu'en moyenne depuis 10 ans ces recettes ne progressaient que de 1,8 %... Là encore, cette perspective est hypothétique. Sur le long terme, nous pouvons faire une lecture optimiste des projections du Cor. Mais à législation constante, cet équilibre repose sur un chômage inférieur ou égal à 7 % et des gains de productivité annuels de 1,5 %... Les performances économiques de la France ces dernières années ne correspondent pas à ces conditions.

Ces projections postulent que les régimes de retraite du secteur public sont à l'équilibre, sans prendre en compte l'effort budgétaire conséquent de l'État pour que cet équilibre soit possible : près de 58 milliards d'euros en 2016, soit 13,3 % du budget de l'État pour les régimes des fonctionnaires, auxquels s'ajoutent les 6 milliards d'euros de subventions d'équilibre aux régimes spéciaux, que nous commentent chaque année Agnès Canayer dans son avis budgétaire sur la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Le taux de cotisation vieillesse employeur est de 74 % pour l'État contre en moyenne 22 % dans une entreprise privée, pour les retraites de base et complémentaire, et il est de 30 % de cotisations cumulées pour les collectivités locales et la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ... Si nous appliquions le taux des employeurs privés aux employeurs publics, le besoin de financement du système de retraite serait de plus de 20 milliards d'euros.

Des efforts restent à faire pour que notre système de retraites soit durablement à l'équilibre, avec des marges de manœuvres pour financer d'autres dépenses comme celles liées à l'autonomie. À titre personnel, je milite pour une réforme efficace et non punitive des retraites passant par le relèvement à 63 ans de l'âge minimum légal du départ à la retraite, pour rétablir l'égalité entre le public et le privé après l'accord de l'Agirc-Arrco d'octobre 2015 et par l'accélération du calendrier d'augmentation de la durée de cotisation. Selon une étude récente de la direction générale du Trésor, le recul de l'âge à la retraite est une bonne solution pour l'équilibre financier du système, pour le pouvoir d'achat des futurs retraités mais aussi pour l'économie dans son ensemble.

La trajectoire financière actuelle de la branche vieillesse bénéficie des grandes réformes menées depuis 1993, en comparaison desquelles la loi de 2014 me paraît un peu en demi-teinte... Je vous proposerai donc de voter les amendements de suppression des articles fixant les prévisions de dépenses de la branche vieillesse et du FSV.

Les dispositions sur l'assurance vieillesse sont essentiellement techniques. Je vous proposerai quelques amendements rédactionnels sur le très long article 33 qui vise à unifier juridiquement les régimes d'assurance vieillesse des artisans et des commerçants – c'est une bonne chose – et à améliorer la couverture vieillesse des professions libérales non réglementées, actuellement assurées par la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav).

Supprimons également l'article 57 qui transfère le service de l'allocation spécifique de solidarité des personnes âgées (Aspa) de la Caisse des dépôts et consignations à la Mutualité sociale agricole (MSA). Ce sujet controversé mérite que nous en débattions avec la ministre, c'est le sens de l'amendement que je vous présenterai.

M. Gérard Dériot, rapporteur pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP). – La branche AT-MP a renoué avec l'équilibre en 2013. Le PLFSS pour 2017 prévoit un excédent de 696 millions d'euros l'année prochaine, après 659 millions cette année. Grâce à cette trajectoire excédentaire, la dette de la branche, qui s'élevait à près de 2,5 milliards d'euros en 2012, sera intégralement apurée cette année. Cette évolution n'aurait pas été possible sans le maintien d'un dialogue social de qualité au sein de la branche, et surtout, sans des ajustements réguliers des cotisations employeurs au cours des dernières années – le financement de la branche repose quasi-intégralement sur les employeurs. À l'inverse des autres branches, sa dette ne fait pas l'objet de reprises par la Cades, conformément à la logique assurantielle résultant du compromis historique de 1898.

L'essentiel des dépenses de la branche AT-MP couvre trois types de sinistres : les accidents du travail, les accidents de trajet et les maladies professionnelles. Après une baisse significative des niveaux de sinistralité au cours des dernières décennies, la période récente se caractérise par une relative stabilisation.

Pour la deuxième année consécutive, le nombre d'accidents du travail se maintient sous la barre des 900 000. Ce niveau reste important mais il a beaucoup diminué : on compte aujourd'hui 34 accidents du travail pour 1 000 salariés, soit dix fois moins qu'il y a cinquante ans. Indépendamment de la réduction du poids du secteur industriel, le plus accidentogène de l'économie française, et du ralentissement de l'activité économique, les efforts de prévention des entreprises portent leurs fruits et doivent être poursuivis.

La fréquence des accidents de trajet – entre le domicile et le travail essentiellement – se stabilise elle aussi, avec 4,7 accidents avec arrêt pour 1 000 salariés. Bien sûr, cette évolution dépend pour l'essentiel de facteurs non directement liés à la branche comme les aléas climatiques et la sécurité routière.

La tendance sur les maladies professionnelles semble s'inverser ces dernières années. Le nombre de maladies nouvellement reconnues diminue légèrement depuis 2013. Il atteint aujourd'hui un palier autour de 65 000 contre plus de 80 000 en 2011. Constants, les troubles musculo-squelettiques (TMS) représentent environ 85 % des maladies nouvellement reconnues. La part des pathologies dues à l'amiante s'élève à environ 6 %.

Un nombre croissant de pathologies sont reconnues en dehors des tableaux par les comités régionaux de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP). Le plus souvent, les affections sur lesquelles ils se prononcent sont les troubles psycho-sociaux, domaine dans lequel le nombre d'avis favorables a plus que quadruplé en cinq ans. Cet accroissement résulte en partie d'une interprétation plus souple des règles d'appréciation

de l'incapacité permanente. La loi de 2015 relative au dialogue social et à l'emploi consacre explicitement la possibilité de reconnaître l'origine professionnelle de certaines pathologies psychiques, par la voie dérogatoire. Sur ce fondement, un décret du 7 juin 2016 renforce l'expertise médicale des CRRMP sur les affections psychiques.

Si ces mesures vont dans le bon sens, la reconnaissance de l'origine professionnelle d'une pathologie psychique demeure encore difficile. Il n'existe pas d'indicateurs précis pour déterminer le degré d'incapacité provoquée par ces affections, souvent multifactorielles. Dans le rapport rédigé avec Jean-Pierre Godefroy sur le mal-être au travail, notre commission avait recommandé un assouplissement du taux d'incapacité exigé pour prétendre à la procédure complémentaire. À la lumière d'exemples étrangers, nous avons souligné que certaines maladies, telles que le stress post-traumatique, pouvaient facilement être reliées à un événement survenu dans le cadre professionnel. C'est pourquoi nous attendons avec intérêt le rapport du Gouvernement sur la possibilité d'intégrer les affections psychiques dans un tableau ou de modifier le critère du seuil d'incapacité permanente. Nous aurions dû recevoir ce rapport en juin dernier... Interrogeons le Gouvernement sur l'état d'avancement des réflexions.

Les autres dépenses de la branche AT-MP, principalement des charges de transfert, me conduisent à réitérer les réserves que notre commission a déjà formulées. Le montant total des transferts s'élèvera à plus de 2 milliards d'euros, plus de 19 % de l'ensemble des dépenses prévisionnelles pour 2017.

Ces dépenses incluent d'abord la dotation au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva). Depuis 2013, le fonds a engagé des actions résolues afin de réduire le stock de dossiers en instance de traitement. Le délai légal de décision, six mois, est désormais respecté. Compte tenu du niveau élevé du fonds de roulement prévu pour 2016, le montant de la dotation de la branche AT-MP est ramené de 430 à 400 millions d'euros l'année prochaine. Le résultat net cumulé du fonds resterait positif de 7 millions d'euros environ et la capacité à garantir une indemnisation rapide et fiable n'est pas menacée. L'État continue cependant de se désengager du financement de l'établissement. Sa contribution se réduit de 40 % en 2017. La mission sénatoriale sur l'amiante avait jugé légitime de prévoir un engagement de l'État à hauteur d'un tiers du budget du Fiva, préconisation toujours d'actualité compte tenu des missions régaliennes de l'État et de son rôle comme employeur.

La réduction tendancielle des dépenses du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Fcaata) se poursuit, compte tenu de la baisse des effectifs d'allocataires. La branche AT-MP y contribuera en 2017 à hauteur de 626 millions d'euros.

Le projet de loi de financement reconduit la dotation arrêtée en 2015 pour le versement à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP, soit 1 milliard d'euros, contre 300 millions en 2002. La progression continue de ce versement, entièrement supportée par la part mutualisée du financement de la branche AT-MP, inspire quelque doute sur la réalité des efforts engagés pour lutter contre la sous-déclaration. Encore faut-il apprécier l'ampleur du phénomène. Or la prochaine commission chargée de cette tâche se réunira dans quelques mois pour actualiser ses travaux. Selon son responsable, l'évaluation des sous-déclarations se fait au doigt mouillé... Et pourtant c'est elle qui détermine les transferts à l'assurance maladie, qui augmentent d'1 milliard d'euros par an – une somme considérable. Ce sont les entreprises et les employeurs qui paient pour l'assurance maladie ; c'est inadmissible !

À cela s'ajoutent les nouveaux transferts mis à la charge de la branche. La loi de financement pour 2016 prévoyait deux transferts annuels successifs, de 0,05 point de cotisation, de la branche AT-MP vers la branche maladie du régime général, sans véritable justification. Nos questions sont demeurées sans réponse. Cette mesure ponctionne en 2016 et 2017 un demi-milliard d'euros supplémentaire sur l'excédent AT-MP.

Les perspectives financières de la branche AT-MP se fondent sur un relèvement des cotisations employeurs à compter de 2018. C'est extraordinaire : nous avons dû mener l'enquête pour connaître le dispositif prévu, une augmentation des cotisations des entreprises, qui n'ont pas besoin de cela en ce moment ! Or, compte tenu de la situation excédentaire de la branche, il serait logique, dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) pour les années 2018 à 2021, d'envisager une diminution de ces cotisations, et une affectation de moyens supplémentaires pour la prévention. En tout état de cause, l'accroissement des excédents ne saurait justifier de nouvelles opérations comptables destinées à renflouer les autres branches. Ces transferts augmentent la part mutualisée des dépenses en réduisant d'autant la part variable directement liée à la sinistralité de chaque entreprise. Elles contrarient donc les efforts renforçant la logique assurantielle et préventive de la branche. Le PLFSS ne comporte aucune mesure nouvelle de couverture du risque professionnel. J'invite donc la commission à ne pas adopter les objectifs de dépenses de la branche AT-MP pour 2017.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le directeur général de la Cnam a récemment contesté que l'assurance maladie soit « l'homme malade de la sécurité sociale ». Pourtant, malgré une amélioration globale des soldes, malgré des mesures palliatives, voire des attelles budgétaires, l'assurance maladie restera en déficit de 4 milliards d'euros cette année - ce qui, il est vrai, est mieux que les années passées - puis de 2,6 milliards d'euros l'an prochain. Le déficit du régime général d'assurance maladie est le principal contributeur dans le solde déficitaire d'ensemble.

Rétablissons la vérité budgétaire, sans opposition politique mais sans faux-semblants. L'Ondam pour 2017 est construit de manière à minorer les dépenses, au détriment de sa fonction de pilotage et de suivi de l'évolution réelle des dépenses d'assurance maladie.

L'un des exemples les plus saillants est celui du Fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique mis en place à l'article 49. Il ne s'agit en réalité que d'une mesure strictement comptable : la seule fonction de ce fonds est de recevoir un abondement de 876 millions d'euros pour les dépenses de médicaments, ainsi financées en dehors du champ de l'Ondam – à hauteur de 220 millions d'euros en 2017.

Nous refusons que la dette de l'Acosse finance les dépenses de médicaments. Dans un objectif de sincérité budgétaire, nous proposons de supprimer également ce fonds, qui, en dehors de cet abondement à tous égards exceptionnel, n'est constitué que de recettes prélevées sur l'industrie du médicament et déjà affectées à l'assurance maladie.

Certes, le budget de l'assurance maladie a besoin d'un mécanisme financier pour faire face à la mise sur le marché de molécules innovantes et coûteuses. Mais ce mécanisme existe déjà : il s'agit de l'Ondam lui-même ! Il doit être augmenté des sommes nécessaires. L'innovation ne constitue plus une surprise : l'arrivée sur le marché et le coût peuvent être anticipés. Le Comité économique des produits de santé (Ceps) gère près de 4 milliards d'euros de dépenses de médicaments sous autorisation temporaire d'utilisation, les ATU. Le Gouvernement estime à 220 millions d'euros en 2017 le surcoût de l'innovation. Il relève

de sa responsabilité budgétaire de les intégrer à l'Ondam, éventuellement sous la forme d'un compte d'affectation à l'innovation.

Plus largement, l'Ondam tel qu'il nous est proposé pour 2017 apparaît doublement insatisfaisant. Alors même qu'il rompt avec les engagements du Gouvernement de maintenir un taux de croissance des dépenses de 1,75 % pour parvenir à l'équilibre des comptes, il risque pourtant de ne pas parvenir à couvrir l'ampleur des dépenses nouvelles, que ce soit la nouvelle convention médicale ou la revalorisation du point d'indice de la fonction publique hospitalière, deux mesures dont le coût est évalué à 1 milliard d'euros chacune.

La volonté de faire apparaître l'Ondam comme le moins élevé possible aboutit à des paradoxes. Ainsi, tout en reconnaissant le travail du personnel hospitalier au travers de cette revalorisation, on le prive du financement de formations professionnelles utiles en prélevant 300 millions d'euros sur le fonds qui leur est consacré, l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH), pour boucler les budgets de 2016 et de 2017. Je vous proposerai de revenir en partie sur cette mesure, qui ne me semble pas procéder d'une bonne gestion.

Le Gouvernement a également fait le choix d'interférer par voie d'amendement dans les négociations en cours entre l'assurance maladie et certains professionnels de santé, les dentistes et les radiologues, pour faire prévaloir le point de vue de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam). Un article est également consacré aux négociations conventionnelles avec les pharmaciens, mais il ne semble pas poser les mêmes difficultés. Je ne conteste pas l'intérêt de faire évoluer la négociation conventionnelle pour mettre les acteurs en mesure d'assumer leurs responsabilités en matière de dépenses sociales, mais il ne me paraît pas acceptable de changer les règles en cours de discussion. Je vous proposerai donc de supprimer les dispositions relatives à la convention des chirurgiens-dentistes et à celle des radiologues.

Il nous est proposé d'améliorer la protection maternité et paternité des médecins, en restreignant toutefois la mesure aux seuls praticiens exerçant en zone sous-dense ou à tarif opposable. Je ne mets pas en cause la nécessité d'encourager l'exercice libéral selon ces modalités et dans ces secteurs, mais pourquoi exclure certains professionnels de cette protection fondamentale ? Cela pourrait en outre soulever des problèmes de constitutionnalité. C'est pourquoi je vous proposerai d'étendre la négociation conventionnelle sur ce point à l'ensemble des médecins, quel que soit leur secteur d'exercice.

Je dirai enfin un mot sur le retour des clauses de désignation prévues à l'article 19 *bis* dans le domaine de la prévoyance. Quelle que soit la qualité juridique du texte adopté par l'Assemblée nationale, le Sénat s'est toujours montré très réservé sur ces clauses, et il ne paraît pas opportun de les rétablir alors même que la nouvelle couverture complémentaire mise en place par les entreprises est en vigueur depuis le 1^{er} janvier. Je vous proposerai donc un amendement de suppression de cet article.

Comme toujours, le PLFSS comporte également plusieurs mesures d'ajustement technique, ou certaines mesures consensuelles. Il contient aussi des mesures de santé publique, notamment en matière de vaccination. Elles sont pour la plupart de nature expérimentale et doivent, à mon sens, être encouragées. Celle prévue à l'article 40 tend à identifier le plus tôt possible un mal-être chez les jeunes et à financer une consultation chez un psychologue. Il ne s'agit en aucun cas d'exclure les psychiatres, mais de veiller à la prise en charge la plus précoce possible d'une souffrance psychique, avant qu'elle ne puisse

évoluer vers une pathologie. Cela s'inscrit du reste dans la ligne des préconisations de notre président dans son rapport sur la prise en charge des troubles mentaux.

Plusieurs articles du PLFSS concernent le médicament et les dispositifs médicaux, que ce soit relativement à leur fiscalité ou à leur mode de prise en charge. Sur ces questions sensibles, je vous proposerai de choisir la voie de la plus grande simplicité des procédures, une garantie pour assurer à la fois l'accès précoce des malades aux molécules innovantes, la prévisibilité pour les industriels, et la mise en œuvre efficace des mesures de régulation par le Comité économique des produits de santé.

Il me semble également important de mettre en œuvre les conclusions du rapport de Gilbert Barbier et Yves Daudigny sur le médicament. Je vous proposerai donc un amendement tendant à amorcer la réforme longtemps attendue de l'évaluation du médicament.

Au total, eu égard aux réserves qu'inspire la construction de l'Ondam pour 2017 et à l'incertitude portant sur la possibilité de tenir les dépenses d'assurance maladie l'année prochaine, il me semble que nous ne pouvons accepter le tableau d'équilibre et les prévisions de dépenses de la branche.

Mme Catherine Deroche. – Tout d'abord, je salue la qualité du travail des rapporteurs. Le groupe Les Républicains considère que ce PLFSS est insincère, que les chiffres sont faussés, qu'ils reflètent une autosatisfaction et traduisent un pur souci de communication à la veille de l'année 2017. L'amélioration des comptes de la sécurité sociale est le fruit de la réforme des retraites de François Fillon et d'Éric Woerth. Quant à l'amélioration de la branche famille, elle résulte d'un matraquage des familles depuis 2012. On ne compte plus les tours de passe-passe comptables. Le plan de 4 milliards d'euros d'économies est irréaliste, un tiers de ces économies pesant directement sur les produits de santé. Je rappelle que les investissements industriels ont baissé de 4,5 % entre 2010 et 2020 et qu'on assiste à une érosion de la place de la France dans la recherche pharmaceutique mondiale. S'il est normal d'instaurer une régulation, il ne faut pas toujours pénaliser les mêmes !

Par ailleurs, le Haut Conseil des finances publiques estime que les risques pesant sur les dépenses sont plus importants en 2017 que les années précédentes, de fortes incertitudes entourant les économies de grande ampleur prévues sur l'Ondam.

J'approuve les propositions d'amendements des rapporteurs, notamment sur la clause de désignation et la remise en cause de la négociation conventionnelle. Gérard Dériot a été très clair sur les transferts, à la fois incohérents et flous. Jean-Pierre Godefroy et moi avons déjà dénoncé le problème des non-déclarations d'accidents du travail, qui existe depuis des années.

Aujourd'hui, on prélève des crédits un peu partout pour donner une belle image des comptes de la sécurité sociale. C'est irresponsable.

Mme Catherine Génisson. – C'est ainsi depuis quinze ans !

Mme Catherine Deroche. – Je n'ai pas d'avis sur le seuil de 15 000 euros. L'instauration d'un seuil unique me paraît être une bonne idée. Mais choisir à un seuil à

7 223 euros – et combien de centimes ? – est révélateur de l'esprit de l'administration française !

M. Yves Daudigny. – Nous avons tous été très secoués par les informations en provenance de l'autre côté de l'Atlantique ce matin. Je ne sais pas si elles doivent nous inciter à faire preuve de plus de mesure et de modération dans nos propos ou, au contraire, d'excès...

Je ne partage pas la tonalité du rapport. Le retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale est un fait : pourquoi vouloir à tout prix minimiser ce résultat considérable dans l'histoire de notre protection sociale ? Certes, tous les problèmes ne sont pas réglés. Mais sur le FSV, gardons-nous d'un faux débat. Le cœur de notre protection sociale, ce sont bien les quatre branches qui constituent le régime général, lequel a vu son déficit diminuer depuis des années et atteindra un quasi-équilibre l'année prochaine. Il n'y a pas d'artifice. Si le Gouvernement avait voulu faire un coup médiatique, il aurait affiché un équilibre à zéro, voire un léger excédent. Le déficit est de l'ordre de 400 millions d'euros, ce qui représente 0,1 % des dépenses. C'est un excellent signe pour la valeur de solidarité qui fonde notre système de protection sociale.

En revanche, je suis d'accord avec M. le rapporteur général sur l'article 10. Si ces nouvelles activités doivent être encouragées, il est cependant logique et équitable, alors qu'elles génèrent des revenus importants, de les assujettir aux cotisations sociales et fiscales. Sur un revenu de 20 000 ou 30 000 euros net par an, des cotisations sont justifiées. Le seuil de 15 000 euros me paraît de bon sens. Je rappelle toutefois que cette question a suscité de nombreuses discussions à l'Assemblée nationale. Elles ont conduit aux deux taux figurant aujourd'hui dans le texte.

Je suis en désaccord avec nos rapporteurs sur l'article 20. Le FSV comprend aujourd'hui trois branches. Il s'agit de limiter son rôle aux dépenses de solidarité, ce qui explique que le fonds ne soit pas compris dans le régime général. Nous approuvons tout à fait la démarche entreprise par le Gouvernement pour le ramener à l'équilibre à l'horizon 2020.

Concernant la branche maladie, la prise en compte de l'innovation, en particulier des nouveaux médicaments contre le cancer, représente un véritable défi pour la sécurité sociale. À cet égard, nous nous félicitons des progrès qui sont régulièrement annoncés dans ce domaine. Je rappelle que, pour l'hépatite C, la France a mis en place un dispositif ayant permis au plus grand nombre de patients d'accéder aux traitements et à la sécurité sociale d'en supporter le coût. C'est une réussite qu'il faut souligner et qui servira de modèle.

De nombreuses dispositions techniques auront des conséquences importantes à l'avenir, en particulier la fixation d'un taux pour la ville et un autre pour l'hôpital. L'ATU est appréciée par tous les laboratoires et considérée dans le monde entier comme favorable à l'innovation en France. Il faut veiller à ce que ce système ne soit pas contrarié par de nouvelles dispositions.

Le prélèvement sur l'ANFH est le signe d'une gestion saine. Il s'agit de réorienter – en restant dans le périmètre de l'hôpital – des crédits qui aujourd'hui ne sont pas utilisés.

Nous sommes assez favorables à la proposition du rapporteur d'étendre la protection maternité et paternité à l'ensemble des médecins, au lieu de la réserver à ceux exerçant en secteur 1.

Enfin, comme cela a été indiqué, les clauses de désignation ne sont rétablies que pour la prévoyance – invalidité, accidents du travail, décès. Lors des auditions, il nous a été démontré que ces clauses ont une importance fondamentale pour les salariés et entrepreneurs du BTP. Il s'agit donc là d'une mesure favorable.

Mme Catherine Génisson. – Je tiens tout d'abord à remercier les rapporteurs de leur travail, même si nous ne partageons pas toutes leurs analyses et si nous n'adhérons pas à toutes leurs propositions.

Je me félicite aussi – vous l'avez annoncé, monsieur le président – que l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale puisse aller à son terme. C'est à l'honneur de notre institution.

La prise en charge du handicap est de bonne qualité en Belgique – nos collègues Philippe Mouiller et Claire-Lise Champion ne me démentiront pas –, la personne étant suivie dans sa globalité. Nous avons des progrès à faire dans ce domaine. Pour autant, je trouve un peu excessif de critiquer le plan handicap du Gouvernement. Alors que la loi de 2005, votée à l'unanimité, est restée lettre morte pendant de nombreuses années, nous sommes aujourd'hui obligés de rattraper un retard très important.

Pendant trente ou quarante ans, la France s'est complètement trompée dans la prise en charge de l'autisme. Nous revenons aujourd'hui à une prise en charge beaucoup plus saine, ce dont nous pouvons collectivement nous féliciter. Admettons que les réformes vont dans le bon sens !

Comment critiquer la progression de l'Ondam, de 1,75 % à 2,1 %, alors que la diminution du déficit de la sécurité sociale est due à la participation très active de l'ensemble des acteurs de la santé, dans le secteur libéral et encore plus dans le secteur hospitalier ? Cette progression est une récompense de leurs efforts.

Je ne porte pas la même appréciation que vous, monsieur le rapporteur général, sur la convention avec les dentistes. Il me semble primordial que l'assurance maladie reprenne la main sur les soins dentaires, comme elle devrait aussi le faire pour les soins auditifs et en ophtalmologie. Le Gouvernement envoie là un signal très fort sur l'architecture de notre protection sociale. Cette question devra d'ailleurs être débattue à l'occasion de la prochaine élection présidentielle. Il est important de retrouver un équilibre à l'avantage de l'assurance maladie.

Mme Hermeline Malherbe. – Je commencerai également par remercier les rapporteurs de leur travail, même si, moi non plus, je ne partage pas l'esprit général de leurs analyses, qui frise la mauvaise foi. C'est un peu dommage. Je pense qu'il est plus intéressant et plus sain de reconnaître les éléments positifs de ce projet de loi.

Je me félicite de la baisse de la CSG pour les retraités les plus modestes, car elle reflète notre conception de la justice sociale et de l'équité. Je trouve en revanche que nous n'allons pas assez loin sur la liberté d'installation des médecins, pour lutter contre la désertification rurale, de plus en plus criante sur l'ensemble du territoire. Je proposerai un amendement.

Le régime social des indépendants (RSI) tel qu'il existe aujourd'hui n'est pas satisfaisant. C'est une bonne idée de vouloir le remettre à plat. Cela étant dit, le sujet est complexe, on le sait, et nécessite une attention particulière.

Les avis sur l'augmentation du prix du tabac sont toujours partagés. Les hausses de prix ont-elles une incidence réelle sur le nombre de fumeurs ?

M. Yves Daudigny. – Elles en ont une, c'est certain, sur le volume des ventes.

Mme Hermeline Malherbe. – Mais on se procure des cigarettes sur internet et, dans une région frontalière comme la mienne, dans les pays voisins. Je ne mets pas en cause l'augmentation du prix du tabac, mais il serait intéressant de mieux étudier sa corrélation avec la consommation réelle.

Mme Laurence Cohen. – À mon tour, je remercie les rapporteurs du travail qu'ils ont fourni, même si je ne partage pas du tout leurs analyses, ni leurs conclusions.

Pour notre groupe, ce PLFSS est décevant, il s'agit d'un texte d'affichage. Le Haut Conseil des finances publiques explique d'ailleurs que les prévisions de croissance du Gouvernement sont très optimistes.

Certes, il y a un redressement des comptes, mais à quel prix ? Les mesures prévues réduiront-elles les souffrances du personnel de santé, dans le secteur public comme dans le privé ? Les infirmières et les médecins dans la rue, hier, condamnaient les restrictions budgétaires persistantes. Nous les dénoncions avant 2012 et nous continuons de les dénoncer aujourd'hui.

Ce PLFSS permettra-t-il de lutter contre les renoncements aux soins, nombreux ? Je ne vois aucune amélioration à cet égard pour 2017.

L'Ondam progresse de 2,1 %, mais essentiellement par des économies, pour un total de 4 milliards d'euros : 3 millions d'euros par ici, ponctionnés sur l'ANFH, 300 millions par-là, pris sur la contribution obligatoire des employeurs aux dépens de la formation des soignants, etc.

La réforme des allocations familiales, que nous avons dénoncée – nous avons au moins le mérite de la constance – a sonné le glas de l'universalité de ce droit.

Les excédents de la branche AT-MP résultent d'une sous-estimation des accidents de travail et des maladies professionnelles. Le Gouvernement devrait développer une politique de prévention et améliorer la réparation tant physique que morale des victimes, dont nous connaissons tous les souffrances. Or il n'en est absolument pas question. Au lieu de cela, le Gouvernement diminue les cotisations patronales.

Les retraités ne sont pas mieux lotis que les assurés sociaux. En 2015, la pension moyenne représentait 51 % du revenu moyen des salariés. Selon la FSU, cette fraction devrait descendre à 35 % à moyen terme.

De plus, comment accepter que le Gouvernement prélève 230 millions d'euros sur les réserves de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour redresser les comptes de la sécurité sociale ?

À cela viennent s'ajouter les suppressions d'emplois dans les différentes caisses. Les assurés peinent à obtenir un rendez-vous, ils se contentent de dialogues téléphoniques. Avez-vous vu le film de Ken Loach sur ce qui se passe en Grande-Bretagne ? Nous n'en sommes pas loin !

La réduction des déficits des différentes caisses se fait uniquement au détriment des patients et des soignants, du public comme du privé. Nous déplorons le refus, une fois de plus, du Gouvernement de changer d'orientation et de s'engager sur des recettes nouvelles. Je vous épargnerai la liste de ces recettes, je les réserve à la séance publique. Nous évoquerons les propositions novatrices et audacieuses que nous étions en droit d'attendre au cours de ce quinquennat. Après tout, on peut croire au Père Noël !

M. Jean-Pierre Godefroy. – Pour ma part, je ferai exclusivement des remarques sur la branche AT-MP. La dette de cette branche est aujourd'hui apurée. C'était l'objectif prioritaire que Mme Deroche et moi avons fixé dans notre rapport sur les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Concernant le Fiva, je partage l'avis de Gérard Dériot : l'État devrait participer, au moins symboliquement, à son financement, d'autant qu'il a été condamné pour faute inexcusable. Je partage l'avis de notre collègue sur le stress post-traumatique et les risques psychosociaux : j'y reviendrai.

Nous avons également suggéré dans notre rapport d'augmenter très légèrement les cotisations patronales de la branche AT-MP afin de rétablir l'équilibre, étant entendu que cette hausse pourrait ensuite être reconsidérée. Or un accord est intervenu en 2015 entre les organisations patronales et trois organisations syndicales – la CFDT, la CGC et la CFTC – en vue de pérenniser le financement des retraites complémentaires Agirc et Arrco. Il a alors été décidé que la cotisation supplémentaire prévue serait intégralement compensée par une baisse des cotisations des employeurs sur la branche AT-MP. Autrement dit, on s'est servi de la branche accidents du travail et maladies professionnelles pour financer ces retraites complémentaires ; si bien que le taux de cotisation est revenu à son niveau de 2012. C'est une erreur.

Comment accepter le transfert de 2 milliards d'euros de la branche AT-MP vers d'autres branches ? Les excédents doivent être utilisés pour la prise en charge du stress post-traumatique et des troubles psychosociaux. Il fallait au moins attendre la renégociation par les syndicats de la convention d'objectifs. Je rappelle qu'il s'agit d'une branche paritaire, issue de la loi de 1898 ! Si elle est excédentaire, elle doit pouvoir le rester. Je suis également très critique sur l'utilisation des excédents.

En revanche, je ne souhaite pas, contrairement à M. le rapporteur spécial, la suppression de l'article 37 sur le financement de la branche AT-MP. Ce serait là une mesure un peu trop brutale ! Pourquoi ne pas plutôt supprimer le prélèvement de 1 milliard d'euros, comme l'a proposé par voie d'amendement le groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale ? C'est là pure provocation de ma part...

Je rappelle que ce prélèvement, créé en 1997 – son montant était alors de 137 millions d'euros – est fixé de manière totalement arbitraire et qu'il ne repose que sur des estimations. Or on sait que les déclarations sont mal faites, que les employeurs comme le corps médical ne cochent pas toujours les bonnes cases. À cet égard, un travail de fond me semble nécessaire.

M. Michel Amiel. – La santé n'a pas de prix, mais elle a un coût !

Tous les gouvernements ont abusé des transferts de branche à branche. Mais je veux évoquer le Fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique. Ce fonds est un moyen, certes astucieux, de débudgétiser les dépenses liées aux médicaments d'exception. Or je suis contre une telle débudgétisation, car, dans l'avenir, des molécules très innovantes pour traiter le cancer ou la maladie d'Alzheimer apparaîtront chaque année. Il faudra bien se résoudre à intégrer leur coût dans l'Ondam.

Ce n'est pas une bonne chose de traiter de la désertification médicale au détour du projet de loi de financement et je me réjouis qu'un amendement sur ce point, à l'Assemblée nationale, ait été finalement rejeté. Sur cette question, il faut un large débat associant les professionnels de santé.

J'évoquerai maintenant un sujet qui n'est jamais abordé, alors qu'il me paraît crucial d'un point de vue médical et sanitaire : la situation des personnes handicapées vieillissantes, en particulier celles qui sont atteintes d'un handicap mental. Il s'agit là d'un véritable problème de santé publique aujourd'hui. Nous n'avons pas de structures spécifiques pour les accueillir, alors que leur nombre ne cesse de croître. Il est dommage que ce sujet soit soigneusement éludé.

N'ayons pas honte non plus de parler de la souffrance des personnels de santé. Je ne vous cache pas avoir été un peu choqué hier lorsque Mme la ministre a annoncé qu'il n'y avait finalement « que 4 % ou 5 % de grévistes ». Les professionnels de santé sont peu portés sur ce mode de revendication... En revanche, de plus en plus nombreux sont ceux qui renoncent à cette profession, qu'ils soient médecins ou infirmiers, ce qui est très regrettable.

En matière d'autisme, les méthodes belges sont certes intéressantes, mais je ne suis pas certain qu'elles soient un modèle absolu. Il faut surtout admettre, au-delà de toute polémique, qu'on a fait fausse route en France pendant des années, comme l'a dit Catherine Génisson. Mais il n'est jamais trop tard pour bien faire. L'autisme est un handicap spécifique. Les associations des familles veulent absolument qu'on emploie ce terme. L'autisme n'est pas un handicap mental ou psychique, c'est un handicap spécifique, auquel il faut apporter des solutions spécifiques.

L'article 40 concernant les consultations de psychologues me paraît très imprécis. Un financement forfaitaire sur les crédits du fonds d'intervention régional, le FIR, est prévu, mais combien de consultations représente-t-il ?

Enfin, il serait scandaleux que la protection maternité et paternité soit restreinte aux seuls médecins exerçant en secteur 1 ou dans des zones défavorisées. La protection sociale vaut pour tous. Cette disposition pose un problème de constitutionnalité. J'espère de tout cœur que le dispositif sera modifié.

M. Dominique Watrin. – Gérard Roche a évoqué l'effet d'aubaine des réformes des retraites de 2003 et de 2010. Je pense que les retraités ne partagent pas son point de vue.

Les pensions sont gelées depuis quatre ans ; la pension de retraite moyenne décroche par rapport au salaire moyen. On peut se féliciter du recul de l'âge de la retraite, mais que se passe-t-il en réalité ? Les seniors sont souvent tributaires des *minima* sociaux parce qu'ils ont été éjectés de leur emploi et ne peuvent pas faire valoir leurs droits à la

retraite. Ce n'est bon ni pour les retraités ni pour les finances publiques, car il s'agit d'un simple transfert de dépenses.

J'attire également votre attention sur l'impact de l'accord sur les retraites complémentaires, à savoir des revalorisations au niveau de « l'inflation moins un point » et la retraite à 63 ans. Concrètement, un cadre né en 1959 perdra environ 14,5 % de sa pension complète et un cadre né en 1974 plus de 16 %. Imaginez les dégâts que provoqueront ces mesures. Après ça, il ne faut pas s'étonner des votes extrêmes, outre-Atlantique ou ici !

On justifie toujours le recul de l'âge de la retraite par les gains d'espérance de vie. Or l'espérance de vie en France a baissé en 2015. C'est une première depuis 1960. Une reprise est attendue, mais elle sera modeste. J'ajoute que l'espérance de vie en bonne santé, si elle reste stable pour les femmes, diminue pour les hommes. Relativisons donc l'argument.

Cessons d'appliquer de vieilles recettes et gardons à l'esprit que si le taux de chômage en France était de 4,5 %, nos régimes de retraite seraient à l'équilibre dans moins de dix ans. D'autres recettes sont à envisager : taxation des revenus financiers des entreprises, modulation des cotisations patronales en fonction de la part des salaires dans la valeur ajoutée.

M. Alain Milon, président. – L'année 2015 ayant été marquée par une forte épidémie de grippe, elle n'est pas forcément significative.

M. Georges Labazée. – Selon René-Paul Savary, il faudrait affecter de nouvelles ressources à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Je rappelle que seuls les salariés sont soumis à la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) alors que les retraités le sont à la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa). La CSA ne s'applique pas aux revenus des travailleurs indépendants, ce qui représente une perte annuelle de ressources de 250 millions d'euros. Il faut y réfléchir.

M. Savary se félicite de la réforme tarifaire intervenue dans les Ehpad. Pour notre part, nous réfléchissons à une convergence tarifaire dans le secteur des services à domicile, où d'importants écarts sont constatés. Les tarifs varient de 17 euros à 24 euros de l'heure pour des prestations identiques, selon les zones géographiques.

À propos des départements, je suis d'accord avec le rapporteur mais je pense que les nouveaux dispositifs de l'APA permettront d'améliorer la situation grâce aux dotations de l'État et la contribution des départements. Les dispositifs ne sont pas « empilés » sans cohérence. Conformément aux préconisations de la conférence des financeurs, le département est désormais le chef de file sur les actions de coordination. J'ajoute que services sociaux effectuent en général un très bon travail sur le terrain.

Enfin, il faut se réjouir, bien que les progrès soient lents, de la prise de conscience concernant la vaccination. La campagne qui vient d'être lancée est bien relayée sur le terrain par les associations, les institutions et les organismes concernés. Nous proposerons en séance des amendements visant à conforter le dispositif afin de parvenir à une meilleure couverture vaccinale.

M. Daniel Chasseing. – À mon tour, je remercie et je félicite les rapporteurs pour leur très bonne analyse du PLFSS, tout à fait objective.

L'Ondam est en réalité de 1,2 % ou 1,3 %, car il faut tenir compte des mesures tout à fait légitimes en faveur des diverses catégories de personnel hospitalier et des médecins.

Il est évident que le personnel infirmier est en souffrance depuis les 35 heures. Nous n'avons malheureusement pas eu les moyens d'augmenter le nombre de postes dans les hôpitaux. En conséquence, il faut le dire, les infirmières n'ont pratiquement plus le temps de parler avec les malades et travaillent au pas de charge.

Nous ne disposons pas dans les Ehpad du nombre de postes nécessaires, les crédits de l'assurance maladie étant insuffisants. Même s'ils étaient suffisants, le conseil départemental aurait des difficultés pour financer les 30 % supplémentaires. Nous avons donc un véritable problème de prise en charge des personnes âgées dépendantes.

L'autisme est aujourd'hui mieux évalué. Je suis d'accord, il s'agit d'un handicap spécifique nécessitant une prise en charge et un encadrement spécifiques, en particulier pour les jeunes. La situation des personnes handicapées vieillissantes pose également problème, mais les départements n'ont pas les moyens de prendre en charge les foyers occupationnels.

Mme Cayeux a bien mis en évidence les effets de la réduction du plafond du quotient familial, les diminutions des prestations aux familles, ainsi que les conséquences sur la durée du congé maternité du congé accordé au père.

Je suis tout à fait d'accord avec M. Dériot s'agissant du prélèvement sur la branche AT-MP au profit de la branche assurance maladie. Au sujet des retraites, je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Roche : l'augmentation de 4 % de la masse salariale est tout à fait surestimée et la hausse des cotisations pèsera sur l'emploi.

Sur la question de la désertification médicale, j'indique que les étudiants n'effectuent qu'un demi-stage en milieu rural sur les six ou huit stages qu'ils font en quatrième année, ce qui est tout à fait anormal. Il faut savoir qu'un maître de stage est payé 60 euros par semaine, alors qu'il fournit souvent le logement et les repas à l'étudiant. Certes, il a la vocation et ne cherche pas à faire du profit, mais son travail n'est pas reconnu. Il faut augmenter le nombre de stages en médecine libérale.

Enfin, il est anormal que le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne prévoie pas de financement spécifique des médicaments innovants.

Mme Isabelle Debré. – Je formulerai pour ma part deux inquiétudes.

La première concerne la baisse de la natalité. C'est une courbe que le Président de la République aura malheureusement réussi à inverser ! Souvenez-vous de ce qu'avaient dit le Général de Gaulle et Michel Debré sur la natalité. Un pays dont la natalité diminue, on le sait, est un pays qui s'appauvrit.

Ma deuxième inquiétude porte sur le handicap. Dans le rapport que Claire-Lise Champion et moi avons rédigé, nous avons souligné le problème très particulier de l'autisme. La Belgique, où nous nous sommes rendues, nous est apparue comme un modèle dont nous pourrions nous inspirer, monsieur Amiel.

Je crains que la « réponse accompagnée pour tous » du Président de la République ne crée de faux espoirs pour une population déjà très fragilisée. Monsieur Savary, y a-t-il eu concertation avec les associations, le monde du handicap, les départements ?

Dans les départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines, qui sont en cours de rapprochement, nous essayons de mutualiser les moyens en la matière, mais nous ne sommes absolument pas accompagnés.

Il serait tout à fait dommageable que la représentation nationale donne de nouveaux faux espoirs à cette population déjà déçue par la loi de 2005 sur l'accessibilité...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je veux remercier Mme Deroche de son soutien. Monsieur Daudigny, j'ai bien souligné que le déficit se réduisait, après plusieurs années d'efforts significatifs, plus en recettes qu'en dépenses...

Mme Malherbe a parlé de mauvaise foi. Il importe de ne pas faire de politique politicienne ici. Notre rôle est d'établir un rapport sur la réalité d'opérations, qui, pour une bonne part, sont comptables. Réserveons les considérations plus politiques pour la séance publique. Cette remarque vaut aussi pour Mme Cohen, dont l'analyse était plus proche de la nôtre sur les artifices de l'Ondam.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Monsieur Daudigny, compte tenu de qui vient de se passer outre-Atlantique, nous souhaitons rester solidaires. Mais notre analyse du texte est antérieure à cet événement, du reste il faut bien dire les choses. Je n'ai pas utilisé de termes agressifs. Plutôt que de « scandale », j'ai parlé d'« imprudence ». Selon nous, ce PLFSS constitue un véritable numéro d'illusion, basé sur une savante expérience du siphonnage et de la plomberie. Nous devons bien le dire : nous ne sommes pas dupes !

Avec Catherine Génisson, nous avons proposé de supprimer la section II du FSV et de transférer le minimum contributif. Cela a été fait pour les recettes, mais les dépenses sont assurées jusqu'à 2020. C'est un vrai scandale : l'État va faire des économies cette année, oui, mais le FSV se retrouvera avec 11 milliards d'euros de déficits en 2020, sans pouvoir faire appel à la Cades.

J'ai bien vu le dépit de Mme David quand je parlais des départs anticipés à la retraite pour les carrières longues.

Mme Annie David. – Je n'ai rien dit. Cela doit être de la transmission de pensée !

M. Gérard Roche, rapporteur. – Nous sommes bien évidemment favorables au départ anticipé pour carrière longue, mais celui-ci actuellement n'est pas financé. Au reste, il est curieux que le coût des départs pour carrière longue corresponde exactement, cette année, au déficit de la branche vieillesse. Ce n'est pas anodin.

Je remercie Michel Amiel d'avoir rappelé notre position sur le Fonds de financement de l'innovation pharmaceutique (FFIP) : on ne saurait l'alimenter par de l'argent siphonné sur la branche vieillesse.

Monsieur Watrin, le rapprochement auquel vous avez procédé m'a quelque peu choqué. Il est des pays où l'on part à la retraite où soixante-sept ans sans que l'on vote pour les extrêmes !

M. Alain Milon, président. – Pour compléter ce que vient de dire M. Roche, exprimer sa solidarité sur le fond n'empêche pas de manifester son désaccord sur la forme.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Premièrement, je veux insister sur l'ampleur de la ponction opérée sur les ressources affectées aux familles – 2 milliards d'euros. Deuxièmement, je partage les inquiétudes d'Isabelle Debré concernant la natalité. Troisièmement, j'ai moi aussi été choquée, concernant l'égalité professionnelle, par le décret qui multipliait par deux la durée du congé parental réservée aux pères telle qu'elle avait été annoncée lors de l'examen de la loi. La réforme a été totalement dévoyée.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les situations sont complexes. Plurihandicap, surhandicap, polyhandicap, handicap des personnes vieillissantes, troubles du développement évolutif ou autisme sont spécifiques et particulièrement difficiles à traiter. Il faut envisager un accompagnement global, comme on a su le faire en Belgique.

Madame Debré, en effet, il faut trouver une réponse accompagnée pour tous. L'heure est encore au saupoudrage des crédits. Il faudra une évolution importante des mentalités.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Je n'ai rien à ajouter, tous les orateurs étant à peu près d'accord avec moi. Quant à Jean-Pierre Godefroy, sa proposition de suppression de transfert à l'assurance maladie est quelque peu provocatrice, mais nous avons su travailler en parfaite intelligence sur la question des accidents du travail et des maladies professionnelles.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 4

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 46 vise à supprimer le tableau d'équilibre pour 2016.

M. Jean-Louis Tourenne. – L'utilisation de termes comme celui d'« insincérité » est grave. On est à la limite du supportable !

Mme Françoise Gatel. – Mais si c'est vrai ?

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – C'est l'insincérité qui est grave !

M. Jean-Louis Tourenne. – Cette accusation exige d'être justifiée. Vos expressions d'« habillage faussé » ou de « tour de passe-passe » sont presque des insultes. La critique est nécessaire ; elle est saine. Cependant nous n'avons aucun intérêt à jeter nous-mêmes le discrédit sur la classe politique. Nos divergences d'appréciation sont normales ; elles sont nobles. Encore faut-il étayer ses jugements !

Pour ce qui concerne l'amendement, on peut comprendre le souhait que les cotisations pour les accidents du travail bénéficient essentiellement à la branche dédiée, notamment la prévention. Cependant, cet amendement ne règle pas le problème : ce qui aura été économisé sur les cotisations AT-MP sera compensé par l'augmentation des cotisations sur l'assurance maladie, qui verra son déficit aggravé. Au reste, cet amendement me paraît surtout un moyen d'affirmer que le budget n'est pas à la hauteur de vos attentes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Monsieur Tourenne, les mots que vous avez dénoncés n'ont pas été prononcés par les rapporteurs.

M. Jean-Louis Tourenne. – Pas par le rapporteur général, je vous en donne acte.

L'amendement n° 46 est adopté.

Article 5

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 47 vise à supprimer l'article 5, relatif à l'Ondam. Il s'inscrit dans la continuité du précédent.

L'amendement n° 47 est adopté.

Article 6

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 48 est rédactionnel.

Mme Catherine Génisson. – Abstention, comme pour les amendements suivants !

L'amendement n° 48 est adopté.

Article 6 bis

L'amendement rédactionnel n° 49 est adopté.

Article 8

L'amendement rédactionnel n° 50 est adopté.

Article 8 bis

L'amendement rédactionnel n° 51 est adopté.

Article 8 ter

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 52 vise à supprimer les alinéas 1 à 4, relatifs au fait générateur, pour les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure : au lieu de simplifier, ces dispositions vont complexifier le dispositif.

L'amendement n° 52 est adopté.

Article 8 quater

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 8 *quater* concerne les cotisations et contributions dues sur les indemnités de rupture de contrat de travail et les indemnités de cessation forcée d'activité des mandataires sociaux.

L'an dernier, le Sénat avait supprimé et son rétablissement avait donné lieu à l'Assemblée nationale à un débat qui s'est terminé dans la confusion et à une rédaction perfectible. Nous proposons, au travers de l'amendement n° 53, d'aligner les seuils pour les mandataires et les dirigeants à dix plafonds annuels de la sécurité sociale, conformément à la position prise par le Sénat l'an dernier.

L'amendement n° 53 est adopté.

Article 8 quinquies

L'amendement rédactionnel n° 54 est adopté.

Article 9

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 9 concerne la direction du recouvrement du RSI et de l'Urssaf.

L'amendement rédactionnel n° 55 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 56 vise à supprimer le rapport sur le découplage des systèmes d'information, le Gouvernement pouvant demander toutes les informations à l'Acoss.

L'amendement n° 56 est adopté.

Article 10

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 10 fixe des seuils de revenus pour la location de biens meubles et de biens meublés.

Nous proposons, au travers de cet amendement n° 57, un seuil unique, fixé à 40 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit environ 15 000 euros, ce qui correspond à un niveau supérieur au Smic net.

M. Georges Labazée. – Il ne faudrait pas que cette disposition soit en contradiction avec ce que le Sénat a voté voilà quelques jours, après un long débat, sur les plateformes.

Mme Nicole Bricq. – Je suis toujours très réservée quand il s'agit de brider l'économie collaborative. Des mesures de ce type me posent un problème de principe.

Monsieur le rapporteur général, vous nous proposez un seuil unique, à des fins de simplification. Or louer un meublé n'a pas du tout la même portée que louer une voiture : cela a une incidence sur l'offre de logements, notamment dans les zones urbaines tendues, dans toutes les métropoles. Les particuliers qui louent leur voiture le font souvent pour amortir leurs frais. Un seuil unique ne me paraît donc pas très juste.

Mme Catherine Procaccia. – Je ne voterai pas l'amendement de M. le rapporteur général. Tout d'abord parce que nous manquons de recul. Ensuite parce que cette nouvelle économie collaborative est devenue une cible ! Pourtant, ceux qui louent un meublé doivent d'ores et déjà payer des impôts fonciers, la taxe d'habitation... D'autres dispositions sont prévues pour ceux qui louent un véhicule ou du matériel de bricolage. Veut-on tuer dans l'œuf ces activités ?

M. Michel Amiel. – Je soutiens pour ma part le développement des nouvelles activités économiques de type collaboratif. Pour autant, elles génèrent des revenus. Il me paraît donc logique qu'elles soient assujetties à cotisations, au-delà d'un certain seuil. Je voterai cet amendement.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Plutôt que d’assujettir ces activités nouvelles à de nouvelles taxes, il faudrait diminuer le prélèvement fiscal sur les activités existantes auxquelles elles font concurrence. En outre, on peut tout à fait admettre que des personnes vivant de revenus de la solidarité, tels que le chômage ou le RSA, tirent de ces activités des compléments de revenus, mais il importe de prendre ceux-ci en compte – je rappelle que le RSA est une allocation de subsidiarité. Le seuil à retenir doit-il être au niveau du Smic ou plutôt du revenu minimum d’insertion ?

M. Yves Daudigny. – Je partage l’avis de Nicole Bricq sur la nécessité d’encourager ces nouvelles activités, en particulier celles qui sont organisées autour de plateformes. Cependant, les produits de ces activités se compteront prochainement en dizaines de milliards d’euros et peut-être un jour en centaines de milliards d’euros. Il y a, derrière, un enjeu de financement de notre protection sociale et des questions qui tiennent aussi à l’équité et à la concurrence.

Le premier seuil me semble un peu élevé. En revanche, le second paraît trop bas... En toute logique, on pourrait s’accorder sur la proposition du rapporteur général ! J’ai encore besoin d’y réfléchir, raison pour laquelle je m’abstiendrai sur l’amendement – ce qui ne préjuge pas de mon vote en séance.

M. Jean-Noël Cardoux. – Le dispositif et l’objet de l’amendement font référence tantôt aux « revenus », tantôt aux « recettes ». Ce n’est pas la même chose et la rédaction est un peu floue ! Il me semblait que, pour ceux qui louaient un meublé, l’imposition se déclenchait au-delà d’un certain seuil de recettes, assorti d’un abattement fiscal ou d’une possibilité de déduction des frais réels. Un seuil de 23 000 euros de recettes ne me choque pas. En revanche, il faudrait que ce qui déclenche l’assujettissement aux charges sociales soit le revenu net, soit après abattement forfaitaire, soit après déduction des charges réelles.

Mme Annie David. – Comme Yves Daudigny, je suis favorable au développement des activités collaboratives, mais pas au détriment de l’existant...

Mme Catherine Génisson. – Absolument !

Mme Annie David. – ... Et il ne faut pas laisser échapper des recettes potentielles pour notre protection sociale. Pour l’heure, nous nous abstiendrons sur l’amendement, que nous avons besoin d’analyser plus en détail. En tout état de cause, il était nécessaire que l’économie collaborative fasse enfin l’objet de mesures !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il s’agit de fixer un seuil de recettes au-delà duquel les activités sont considérées comme des activités professionnelles. En fonction de ce seuil, s’appliquent ensuite les dispositions pertinentes, les abattements... Pour la fixation du seuil, nous proposons de retenir un montant supérieur au Smic, que nous avons transformé en « 40 % du plafond annuel de la sécurité sociale ».

Cet article ne traite pas des personnes qui n’exercent pas d’activité professionnelle mais valorisent leur patrimoine. Celles-ci sont actuellement redevables des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de l’impôt sur le revenu au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux (BIC).

L'amendement autorise la plateforme, sur habilitation de l'utilisateur, à prélever la CSG sur les revenus du patrimoine correspondants aux transactions, ce qui faciliterait également la gestion et le recouvrement de ces cotisations.

L'amendement n° 57 est adopté.

Article 11

L'amendement rédactionnel n° 58 est adopté.

Article 11 bis

L'amendement rédactionnel n° 59 est adopté.

Article 12

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 12 donne un cadre juridique aux relations entre tiers déclarants et cotisants. L'amendement n° 60 vise à fixer une durée maximale pour le retrait de la faculté d'exercer la mission de mandataire en cas de fraude. Qu'un expert-comptable ne puisse définitivement plus exercer parce qu'il a été condamné - pour une raison ou pour une autre - est trop pénalisant. Nous proposons de limiter la sanction à cinq ans au maximum.

L'amendement tend également à prévoir une information du cotisant par l'organisme qui recueille les mandats, en cas de retrait de la faculté d'exercer la mission de mandataire.

L'amendement n° 60 est adopté.

Article 13

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 13 transpose au régime agricole les nouvelles sanctions en cas d'obstacle à contrôle. L'objet de l'amendement n° 61 est d'harmoniser des références.

L'amendement n° 61 est adopté.

Article 14

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 62 procède à plusieurs harmonisations rédactionnelles.

Mme Laurence Cohen. – Nous nous abstenons.

L'amendement n° 62 est adopté.

Article 14 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 63 vise à supprimer l'article 14 bis, qui concerne la dette sociale en Corse, véritable marronnier du PLFSS.

Mme Catherine Procaccia. – Vous voulez dire un chataignier !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cette suppression me paraît légitime si l'on veut maintenir une cohésion sur le territoire national. Ce n'est pas punitif.

L'amendement n° 63 est adopté.

Article 14 ter

L'amendement rédactionnel n° 64 est adopté.

Article 15

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 15 concerne les travailleurs détachés. Il prévoit une sanction administrative en cas de défaut de production du formulaire attestant de la législation de sécurité sociale applicable.

On ne peut évidemment que partager l'objectif de lutter contre la fraude au détachement, mais la rédaction comporte de nombreuses malfaçons rédactionnelles, comme l'a souligné notre collègue député Gérard Bapt. Nous proposons de le supprimer et, éventuellement, de suggérer au Gouvernement de le réécrire.

M. Alain Milon, président. – Vous avez choisi de ne pas le réécrire ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Que le Gouvernement le réécrive s'il le souhaite. À mon avis, cet article complique tout et je ne suis pas certain qu'il permette d'atteindre l'objectif, la lutte contre la fraude. Il prévoit une obligation pour les travailleurs étrangers de détenir et présenter à demande un formulaire qui précise la législation sociale leur étant applicable.

Mme Laurence Cohen. – Je peux comprendre que réécrire un article représente une somme de travail importante, mais il est dommage de ne pas proposer de rédaction. Nous ne pouvons pas suivre le rapporteur général sur sa proposition de suppression.

Mme Pascale Gruny. – En termes d'affichage, il serait grave de supprimer l'article. Il faut plutôt en proposer une nouvelle rédaction. La complexité du sujet ne doit pas nous arrêter, eu égard au nombre énorme de fraudes sur le plan national.

Mme Élisabeth Doineau. – Je m'associe à ce qui vient d'être dit. Supprimer cet article serait vraiment un mauvais signal et il serait exploité, alors que, sur le fond, nous soutenons cet article.

M. Yves Daudigny. – Je m'associe aux interventions de Laurence Cohen et Pascale Gruny. Que le Sénat propose la suppression de cet article serait un très mauvais signe. Nous voterons contre l'amendement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je répète que je partage totalement l'objectif de lutter contre la fraude au détachement. Je crains que la rédaction de l'article 15 ne soit en contradiction avec le droit de l'Union européenne. Je n'ai pas été en mesure de travailler sur une autre rédaction, n'ayant reçu les précisions du Gouvernement que tardivement hier soir. Pour l'heure, je retire l'amendement et je demanderai en séance des explications au Gouvernement.

Mme Laurence Cohen. – Bravo !

Mme Nicole Bricq, M. Yves Daudigny et plusieurs sénateurs du groupe Les Républicains. – Très bien !

L'amendement de suppression de l'article 15 est retiré.

Article 16

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 65 vise à supprimer l'article 16, qui institue une contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits de tabac. Le Sénat a refusé la mise en place de cette contribution lors de la loi relative à la santé, considérant que d'autres leviers d'augmentation de la fiscalité du tabac étaient disponibles. Par cohérence, je propose de supprimer cet article. Au reste, je soutiens totalement l'article 17, qui porte sur la fiscalité des produits du tabac. Toutefois, la contribution qu'instaure l'article 16 constitue-t-elle un bon moyen de lutter contre cette consommation ?

M. Yves Daudigny. – Quelle est l'influence du prix du tabac sur la consommation ? Nous aurons l'occasion d'en débattre en séance publique. Lorsque Jacques Chirac avait déclaré la guerre au tabac, on avait enregistré une baisse très forte des ventes. Cependant, aujourd'hui, la contrebande est importante... Nous ne suivrons pas le rapporteur général sur cet amendement.

M. Georges Labazée. – En séance publique, nous aurons également des observations à formuler sur l'imposition du tabac à rouler : les petites exploitations sur le sol français, en particulier Traditab, se voient pénalisées, alors que les grands groupes, comme Imperial Tobacco, ne paient pas d'impôt en France et se verraient deux fois bénéficiaires.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les producteurs de tabac ne sont pas installés en France. Cet article va mettre à contribution la société qui fournit tous les buralistes et travaille avec l'ensemble des producteurs à l'étranger.

Si le Gouvernement veut augmenter le tabac pour des objectifs de santé publique, il suffit d'augmenter les taxes sur les cigarettes.

M. Daniel Chasseing. – Je voterai cet amendement. Malheureusement, l'alourdissement du prix du tabac n'en empêche pas la consommation. Il ne fait qu'augmenter la contrebande.

M. Alain Milon, président. – Nous aurons beaucoup à dire sur le sujet en séance publique. Lors de l'examen de la loi relative à la santé, la ministre avait estimé qu'il fallait d'abord mettre en place le paquet neutre. Elle annonçait donc qu'il n'y aurait pas d'augmentation du prix du tabac en 2017. Or le présent PLFSS prévoit une augmentation du prix du tabac à rouler et une taxation supplémentaire sur les fournisseurs, qui se répercutera sur le prix du tabac. Cela met sérieusement en doute la parole ministérielle.

Je suis favorable à une augmentation du prix du tabac, mais on ne peut pas promettre une chose, faire le contraire au nom de la santé publique, et se prononcer en faveur de libéralisation du cannabis !

M. Gilbert Barbier. – Je suis d'accord.

Mme Catherine Génisson. – Le raccourci est facile.

Mme Catherine Procaccia. – La taxe sur les distributeurs pose aussi un problème matériel de mise en œuvre informatique. Cela dit, je soutiendrai l'amendement du rapporteur général.

L'amendement n° 65 est adopté.

Article 18

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je propose, au travers de cet amendement n° 129, de supprimer la contribution W. Dans le rapport qu'ils ont rédigé sur cette question, nos collègues Gilbert Barbier et Yves Daudigny ont émis des doutes à son sujet – à tout le moins, ils ont estimé qu'il ne fallait pas créer de nouvelles contributions de ce type. Pour ce qui concerne le taux L, nous proposons que la remise versée ne soit pas déduite du chiffre d'affaires de l'année N-1. Ce, afin de simplifier la comptabilité des entreprises pharmaceutiques et de l'administration.

M. Gilbert Barbier. – En fait, il existe deux taux L : le Lv, pour la médecine de ville, et le Lh, qui concerne, notamment, les médicaments innovants.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Donc, l'hôpital essentiellement.

M. Gilbert Barbier. – Le Lv sera très certainement facile à respecter, la consommation de médicaments diminuant assez régulièrement, mais, à l'hôpital, on considère que la progression des dépenses de médicament s'établira normalement autour de 6 ou 7 %, compte tenu des médicaments innovants. La limiter à 2 % entraînera inévitablement un recul de ces derniers.

M. Alain Milon, président. – Je suis complètement d'accord.

M. Gilbert Barbier. – C'est aussi un point très délicat pour l'industrie française innovante.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je ne reviens pas sur le dispositif proposé par le Gouvernement. Je propose simplement de rendre comparables d'une année sur l'autre les assiettes de la contribution.

M. Yves Daudigny. – Je suis assez en phase avec ce que vient de dire Gilbert Barbier. Je suis contre la suppression du taux W, qui a plutôt bien fonctionné pour les médicaments contre l'hépatite C. Le problème porte effectivement sur les deux taux L. Remplacer deux fois « -1 » par « 0 » et « 2 » paraît tout à fait favorable. Or les représentants des laboratoires considèrent que ce n'est pas si simple, parce que le périmètre de solidarité des laboratoires qui paieront la contribution se réduit. Il est à redouter que la pénalité ne soit supportée que par les laboratoires qui fournissent des médicaments – innovants – à l'hôpital.

Selon la ministre, il ne faudrait pas non plus que les laboratoires cherchent à bénéficier de ces dispositifs pour des médicaments qui ont cinq, dix ou quinze ans d'âge et qui ne sont plus innovants. Sur le principe, le débat est simple, mais la mise en œuvre paraît assez compliquée. Nous voterons contre la suppression du taux W.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le mécanisme W n'a, en réalité, plus de raison d'être. Il a exercé ses effets sur l'hépatite C. Pourquoi le maintenir ?

M. Gilbert Barbier. – L'intérêt de la contribution W disparaîtra au cours des prochaines années. Cependant, sa suppression dès cette année me paraît peut-être un peu précipitée. Je rejoins ce qu'a dit Yves Daudigny à ce sujet.

M. Alain Milon, président. – Outre qu'il n'a plus de raison d'être, le taux W n'est plus innovant.

L'amendement n° 129 est adopté.

Article 19 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 19 bis rétablit la possibilité d'une clause de désignation en matière de contrat de prévoyance d'entreprise. Or le Conseil constitutionnel avait annulé la possibilité de prévoir de telles clauses quel que soit le type de contrat complémentaire. Nous considérons qu'il n'est pas opportun d'y revenir et proposons donc de supprimer cet article.

L'amendement n° 66 est adopté.

Article 20

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 67 supprime l'alinéa prévoyant la possibilité de créer une charge nouvelle pour le FSV par voie réglementaire. Cela reste du domaine de la loi et donc de la compétence du Parlement.

L'amendement n° 67 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 68 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 20 redéfinit la ventilation, au sein du budget de la CNSA, de la part du prélèvement social sur les revenus du capital. La section consacrée au financement de l'APA est d'abord abondée ; le reliquat, estimé entre 8 % et 22 %, restera à répartir par arrêté ministériel. Compte tenu du montant, il nous semble préférable que son affectation soit définie après avis du conseil de la CNSA. Je propose un amendement en ce sens.

M. Georges Labazée. – Nous sommes pour !

M. Dominique Watrin. – Comment procède-t-on actuellement à cette ventilation ? Est-ce le Parlement qui l'effectue ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Aujourd'hui, on n'étudie que le budget prévisionnel de la CNSA, sans tenir compte des décisions modificatives. C'est bien pourquoi j'ai déposé un amendement qui tend à modifier l'examen des comptes de la CNSA par le Gouvernement et par nos assemblées. À l'avenir, il est important que nous puissions nous prononcer sur les réserves.

M. Yves Daudigny. – Je n’ai pas d’opposition à l’amendement proposé par le rapporteur général, mais en pratique, les représentants du Gouvernement sont majoritaires au conseil d’administration... L’effet de l’amendement risque donc d’être réduit.

M. Gérard Roche. – Pour avoir siégé au conseil, je confirme ce que vient de dire Yves Daudigny. Il n’y a pas de perméabilité entre les sections. Il est très difficile de flécher des crédits sur l’une des différentes missions de la Caisse. Le conseil d’administration n’a d’autre option que de valider l’arrêté ministériel, puisque les représentants de l’État sont majoritaires en son sein, leur voix pesant quatorze fois plus que celle des autres membres de l’assemblée. Ses réunions, qui durent une journée entière, ne servent strictement à rien.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Raison de plus pour soutenir l’amendement que j’ai déposé à l’article 46 et reprendre un peu la main.

L’amendement ASOC-25 est retiré.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 69 est un amendement à 900 millions d’euros. Il a pour objet d’affecter les réserves de la section III du Fonds de solidarité vieillesse au financement, assuré par ce fonds, de la part du minimum contributif qui lui revient, alors que les recettes qui lui étaient affectées ont été supprimées. Son adoption contribuerait ainsi au redressement de la situation financière du Fonds.

L’amendement n° 69 est adopté.

Article 22

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements n° 70, 71, 72 et 73 visent à rejeter, pour les trois premiers, les tableaux d’équilibre et, pour le quatrième, l’article portant approbation de l’annexe B, relative aux perspectives pluriannuelles.

L’amendement n° 70 est adopté.

Article 23

L’amendement n° 71 est adopté.

Article 24

L’amendement n° 72 est adopté.

Article 26

L’amendement n° 73 est adopté.

Article 27

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – L’amendement n° 74 vise à supprimer des précisions relevant du domaine réglementaire.

L’amendement n° 74 est adopté.

Mme Laurence Cohen. – Notre groupe s’abstient sur tous les amendements : je le dis une fois pour toutes.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – L’amendement n° 75 vise à supprimer des dispositions de nature réglementaire. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a renvoyé à un décret la fixation des conditions dans lesquelles un parent débiteur d’une obligation alimentaire peut être déclaré « hors d’état de faire face à son obligation ». Ces conditions ont été précisées par le décret du 24 juin 2016. En outre, la rédaction proposée pose problème : lorsque le juge aura décidé l’intermédiation de la CAF pour le versement de la pension alimentaire par un débiteur violent, ce dernier ne pourra plus être déclaré hors d’état, quand bien même il serait réellement insolvable. L’objectif poursuivi peut être atteint de manière plus satisfaisante en modifiant le décret.

L’amendement n° 75 est adopté.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – L’amendement n° 76 est issu de mes échanges avec les services du ministère des affaires sociales. Il semble préférable de préciser que la décision de la caisse d’homologuer ou non l’accord entre les parents fixant la pension alimentaire n’est susceptible d’aucun recours, dans la mesure où les parents ont la possibilité de saisir le juge directement pour qu’il homologue leur accord ou fixe la pension alimentaire.

L’amendement n° 76 est adopté.

Article 28

L’amendement n° 77 est adopté.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Loin de remettre en cause l’ensemble de l’article 28, l’amendement n° 78 vise seulement à supprimer les dispositions relatives au prélèvement à la source. Ces dispositions sont prématurées puisque le prélèvement à la source n’a pas encore été adopté par le Parlement et que notre commission des finances a proposé une solution alternative à celle du Gouvernement.

Mme Nicole Bricq. – L’article 28 ne fait qu’anticiper sur la loi de finances, qui va instaurer le prélèvement à la source. Il est totalement illogique de le supprimer ici ! Nous voterons contre cet amendement.

L’amendement n° 78 est adopté.

Article 29

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement sont très optimistes. Au demeurant, l’objectif des dépenses pour 2016 sera dépassé, ce qui montre le bien-fondé des doutes que nous avons exprimés l’année dernière. Cet objectif intègre les effets de la modulation des allocations familiales ainsi que la réforme du congé parental, des économies qui pèsent injustement sur les familles.

Nous vous proposons donc de supprimer l’article fixant l’objectif de dépense pour la branche famille. Tel est l’objet de l’amendement n° 79.

Mme Nicole Bricq. – Il s’agit d’un amendement de fond. Je reconnais bien là notre rapporteur, qui avait violemment contesté les réformes visant à instaurer davantage de solidarité pour les ménages les plus modestes.

Vous prenez appui, madame Cayeux, sur des hypothèses optimistes. Or, dans un projet de loi de financement, on vise le cas le plus juste possible en termes macroéconomiques par rapport à une prévision de croissance.

L’amendement n° 79 est adopté.

En conséquence, l’article 29 est supprimé.

Article 30 bis

M. Gérard Roche, rapporteur. – L’amendement n° 80 concerne la situation des travailleurs handicapés. Depuis la loi du 20 janvier 2014 garantissant l’avenir et la justice du système de retraites, ils peuvent se prévaloir d’un droit à la retraite anticipée à condition qu’ils aient suffisamment cotisé et que leur taux d’incapacité permanente soit d’au moins 50 %.

L’amendement vise à remplacer, au deuxième alinéa de l’article, le verbe « obtenir » par le mot « demander ».

Mme Nicole Bricq. – Ce n’est pas la même chose !

M. Gérard Roche, rapporteur. – Pour éviter l’engorgement des services, l’assuré ne bénéficie pas d’un droit de saisine direct de la commission nationale créée par l’article 30 *bis*, mais pourra demander à sa caisse de retraite que sa situation fasse l’objet d’un examen, ce qui n’est pas le cas au regard du dispositif proposé.

Quant à l’amendement n° 81, il vise à réparer une inégalité. Depuis la réforme de 2014, une reconnaissance d’un taux d’incapacité permanente d’au moins 50 % s’est substituée à la détention d’une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) comme critère d’ouverture du droit à la retraite anticipée.

Je propose que les titulaires de la RQTH qui n’ont pas fait évaluer leur incapacité permanente disposent d’un droit à cette évaluation. Si l’incapacité permanente atteint 50 %, ils pourront bénéficier d’une retraite anticipée.

Mme Annie David. – Le verbe « obtenir » suppose une obligation de résultat, c’est-à-dire le réexamen de la situation du travailleur handicapé par la commission nationale. En revanche, le fait de faire une demande ne garantit pas que l’on obtienne satisfaction. Sur le fond cependant, je partage l’inquiétude de Gérard Roche.

Mme Nicole Bricq. – Pourquoi ne pas avoir présenté un seul amendement, monsieur le rapporteur ? Cela nuit à votre démonstration.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Pour obtenir, il faut demander. Car l’obtention n’est pas automatique ! Nous souhaitons que les personnes concernées prennent l’initiative, fassent la démarche de demander.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Nous pourrions écrire « obtenir, sur sa demande, ».

M. Gérard Roche, rapporteur. – Je suis d'accord et rectifie mon amendement.

L'amendement n° 80 rectifié est adopté, modifié.

L'amendement de coordination n° 81 est adopté.

Article 33

M. Gérard Roche, rapporteur. – Cet article permet la fusion juridique des régimes de retraite de base des artisans et des commerçants, et traite du cas de la caisse des travailleurs indépendants, la Cipav. Les amendements n^{os} 82, 83, 84, 85 et 86 sont de coordination.

Les amendements de coordination n^{os} 82, 83, 84, 85 et 86 sont adoptés.

Article 33 bis

L'amendement rédactionnel n° 87 est adopté.

Article 34 ter

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 88 vise à reporter la date d'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés au 1^{er} octobre 2017, afin de donner un peu plus de temps aux régimes pour être prêts à mettre en œuvre ce dispositif si important. La loi fixe une date butoir. La date d'entrée en vigueur effective sera fixée par décret. Si les régimes sont prêts avant le 1^{er} octobre, la LURA pourra entrer en vigueur.

Mme Nicole Bricq. – Je n'ai pas d'avis sur le report proposé. Quoi qu'il en soit, la liquidation unique prévue par cet article est une mesure très importante, une simplification attendue par les assurés.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Voilà pourquoi nous avons souhaité, au travers de cet amendement, avoir un débat en séance publique et entendre Mme la ministre sur ce sujet.

M. Dominique Watrin. – Il y aura aussi des perdants dans cette opération. Nous déposerons donc un amendement tendant à obtenir une évaluation.

L'amendement n° 88 est adopté.

Article 34 quater

L'amendement rédactionnel n° 89 est adopté.

Article 35

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 90 vise à supprimer l'article fixant les prévisions de dépenses de la branche vieillesse, conformément à la position de la commission.

L'amendement n° 90 est adopté.

Article 37

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L’amendement n° 91 vise à supprimer l’article fixant les objectifs de dépenses de la branche AT-MP pour 2017.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je ne peux souscrire à cet amendement. Si on peut contester certains montants, les objectifs poursuivis – résorption de la dette, mise en équilibre d’une branche – ont été atteints. La sous-déclaration au titre de la branche AT-MP existe depuis 1997 et tous les gouvernements l’ont pratiquée. Le véritable problème n’est pas le principe, mais le volume. La suppression de l’article me semble être une sanction excessive.

L’amendement n° 91 est adopté.

Article 38

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 130 poursuit deux objectifs : améliorer la rédaction globale du nouvel article L. 3131-9-1 du code de la santé publique relatif au recueil d’informations à caractère personnel sur les victimes d’actes de terrorisme ; définir plus précisément les objectifs et les modalités de la collecte de ces données dans le but de garantir la protection de la vie privée des victimes.

L’amendement n° 130 est adopté.

Article 39 ter

L’amendement rédactionnel n° 92 est adopté.

Article 39 quinquies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 93 vise à apporter plusieurs précisions et modifications rédactionnelles à l’article 39 *quinquies* qui prévoit d’expérimenter l’administration par les pharmaciens du vaccin contre la grippe. Il précise la population ciblée et prévoit la remise au Parlement d’un rapport d’évaluation de l’expérimentation.

M. Gilbert Barbier. – Je ne voterai pas cet amendement. Vous instaurez trois ans d’expérimentation !

M. Gérard Dériot, rapporteur. – M. Barbier ne veut pas que les pharmaciens vaccinent...

M. Gilbert Barbier. – Les infirmières peuvent le faire.

M. Yves Daudigny. – L’article 39 *quinquies* prévoit que les pharmaciens peuvent vacciner les personnes adultes uniquement. L’amendement étant très restrictif, j’y suis opposé.

Mme Nicole Bricq. – Yves Daudigny a raison. En outre, vous encadrez le décret en fixant certaines conditions, comme l’obligation de suivre une formation. Tout ce qui restreint la mesure va à son encontre. Et il ne s’agit que d’une faculté pour les pharmaciens. Nous avons intérêt à ce que la vaccination soit la plus large possible.

Mme Évelyne Yonnet. – Il faudrait respecter une certaine équité. D’habitude, les demandes de rapport sont systématiquement rejetées. Pour le présent amendement, je demande donc que l’on rejette l’alinéa prévoyant la remise d’un rapport.

Mme Laurence Cohen. – Je tiens à me faire l’écho des revendications des infirmières exprimées lors de la manifestation d’hier. Celle-ci en faisait partie.

Mme Patricia Schillinger. – Qu’entend-on par « personne adulte » : une personne majeure ou âgée de plus de 16 ans ?

Mme Catherine Procaccia. – Mon pharmacien me dit qu’il a déjà des demandes, mais que ni lui ni ses collègues n’ont pas la compétence pour faire des piqûres et n’ont pas les locaux pour le faire.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Mais si ! Le local est obligatoire.

Mme Catherine Procaccia. – Peut-être en milieu rural... Il leur faudra donc suivre une formation pour les piqûres.

M. Gilbert Barbier. – La responsabilité des pharmaciens sera engagée et ils devront souscrire une assurance adaptée.

Lors des débats à l’Assemblée nationale, il a été dit que la finesse de l’aiguille éviterait les complications hémorragiques des personnes sous traitement anticoagulant. Voilà les problèmes que rencontreront les pharmaciens, monsieur Dériot. Lorsque Mme Bachelot a voulu faire vacciner contre la grippe H1N1 dans les écoles et les gymnases, ce fut un fiasco.

Mme Évelyne Yonnet. – Ce n’est pas vrai !

M. Daniel Chasseing. – Je suis favorable à la vaccination par les pharmaciens. Il suffit d’une formation rapide et d’un local. Si le client suit un traitement anticoagulant, le pharmacien peut le renvoyer vers son médecin.

Mme Évelyne Yonnet. – Lors de l’épisode de la grippe H1N1, dans ma ville, nous avons réquisitionné les infirmières, les médecins, les pharmaciens et tout s’est bien passé. En cas d’épidémie, il faut bien vacciner !

M. Yves Daudigny. – Les pharmaciens sont très majoritairement favorables au dispositif.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Pour les personnes âgées, se faire vacciner par le pharmacien simplifie les choses. Car il faut encore trouver un médecin référent et obtenir un rendez-vous ! Certes, il s’agit d’un acte médical. Au vu de la désertification médicale, on finira par recourir à des officiers de santé pour assurer le quotidien...

M. Gérard Dériot, rapporteur. – En tant que pharmacien et biologiste, j’ai administré des dizaines de vaccins. La formation est prévue dans l’amendement. Il suffit d’apprendre à piquer dans un bras !

Cette expérimentation sur trois ans a été proposée afin d’élargir la vaccination contre la grippe et la rendre plus accessible. Même en zone rurale, je ne suis pas certain que la sécurité sociale rembourse la visite du médecin pour un vaccin...

Le métier de pharmacien consiste à conseiller. Ces professionnels poseront les questions appropriées à leurs clients qui viendront se faire vacciner. Quant au local pour pratiquer cet acte, il est obligatoire dans toutes les officines. Enfin, le pharmacien peut tout à fait refuser de vacciner. J'ai lu dans le compte rendu des débats de l'Assemblée nationale que les médecins souhaitaient vendre le vaccin...

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Non : le stocker.

M. Alain Milon, président. – Madame Yonnet, je suis l'auteur du rapport du Sénat sur la grippe H1N1. Le souvenir de cet épisode est cuisant pour les médecins, car ils ont eu le sentiment d'être écartés de la campagne de vaccination par la ministre. Puis ils ont été réquisitionnés par les maires.

Depuis lors, on constate une baisse de la vaccination antigrippale. La solution proposée, notamment face à la désertification médicale, est de demander à d'autres professionnels de santé de vacciner à la place des médecins et des infirmiers. J'estime beaucoup les pharmaciens, mais ce n'est pas leur rôle. Il faut au contraire valoriser l'acte médical, en particulier celui de l'infirmier. Je m'abstiendrai sur cet amendement.

Mme Évelyne Yonnet. – Qu'en est-il de la demande de rapport ?

Mme Catherine Procaccia. – Les socialistes n'en demandent pas ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il est nécessaire de prévoir l'évaluation de l'expérimentation.

Mme Évelyne Yonnet. – Encore une fois, c'est une question d'équité.

L'amendement n° 93 est adopté.

Article 39 sexies

L'amendement de précision n° 94 est adopté.

Article 40

L'amendement rédactionnel n° 95 est adopté.

Article 43

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 131 vise à améliorer la protection maternité et paternité des médecins – et pas seulement ceux exerçant en secteur 1 ou adhérents au contrat d'accès aux soins.

M. Gilbert Barbier. – La rédaction de l'amendement est quelque peu complexe. Au lieu d'un alinéa entier, j'aurais simplement ajouté les mots « quel que soit le secteur d'exercice ».

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Outre la fonction, l'amendement prend aussi en compte l'aspect tarifaire.

L'amendement n° 131 est adopté.

Article 43 quater

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 132 vise à supprimer une proposition du Gouvernement qui interfère avec des négociations conventionnelles en cours avec les chirurgiens-dentistes.

L'amendement de suppression n° 132 est adopté.

Article 43 septies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 133 vise à supprimer l'article : il n'y a pas d'expérimentation, un rapport n'est donc pas utile. L'évaluation est le seul cas dans lequel on peut exiger un rapport.

L'amendement n° 133 est adopté.

Article 44 ter

L'amendement de précision n° 96 est adopté.

Article 45

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 97 vise à renforcer le suivi de la réforme de la tarification des soins de suite et de réadaptation. Il prévoit que le Gouvernement remette un rapport au Parlement avant le 1^{er} octobre 2017.

Mme Évelyne Yonnet. – C'est la sixième demande de rapport !

L'amendement n° 97 est adopté.

Article 45 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 98 vise à supprimer le rapport sur le financement de la HAD.

Mme Laurence Cohen. – Vous ne cessez de faire des demandes de rapports, alors que vous retoquez nos amendements ayant le même objet ! En l'espèce, comment justifiez-vous la suppression du rapport sur le financement de la HAD ? Simple curiosité intellectuelle...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Ce rapport risque de retarder encore davantage la mise en œuvre de la réforme. La commission préfère demander au Gouvernement en séance des précisions de calendrier.

M. Alain Milon, président. – L'article 45 *bis* prévoit la remise au 15 octobre 2017 d'un rapport présentant au Parlement « le calendrier de déploiement de la réforme ». Que le Gouvernement nous indique tout simplement dès aujourd'hui quel est le calendrier !

L'amendement n° 98 est adopté.

Article 45 quinquies

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 99 concerne la pratique, destinée aux enfants autistes, du *packing*, dont l'appréciation relève selon nous de la Haute Autorité de santé (HAS). Il vise donc à supprimer le rapport sur le sujet prévu par l'article.

Mme Annie David. – La HAS ne conteste-t-elle pas cette pratique dans ses avis ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Certes, mais le *packing* n'est pas interdit. Il appartiendra à la HAS de définir des préconisations.

Mme Annie David. – Ce rapport permettrait peut-être de désigner les établissements qui pratiquent le *packing*.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Ce n'est pas au législateur de se prononcer sur les soins.

M. Yves Daudigny. – L'article 45 *quinquies* ne prévoit pas de délibération, mais la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement. Si un rapport est justifié, c'est bien sur ce sujet ! Je ne voterai pas l'amendement.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La HAS établit d'ores et déjà des rapports.

M. Alain Milon, président. – Nous pourrions demander aux représentants de la HAS de venir nous présenter leur position sur le sujet.

L'amendement n° 99 est adopté.

Article 45 sexies

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 100 vise à supprimer la remise d'un rapport sur la prise en charge hospitalière des personnes handicapées. Un tel document relève davantage des compétences de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS).

L'amendement n° 100 est adopté.

Article 46

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 101 vise, dans un souci de transparence, à associer le Parlement à la répartition des fonds de réserve de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Le 22 novembre se tiendra son conseil d'administration. Je le répète, notre vision de ses comptes est tronquée.

L'amendement n° 101 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 102 vise à revenir sur le fonds d'appui de 50 millions d'euros destiné au soutien des départements en difficulté. Nous proposons que ces fonds soient directement affectés à la section 2 de la CNSA qui finance l'APA et à la section 3 pour la PCH. C'est simple, pratique, efficace et cela sert le même objectif de soulager les finances départementales.

M. Dominique Watrin. – Nous nous abstiendrons également sur cet amendement.

Il ne me paraît pas anormal que le Gouvernement mette en place une conditionnalité. Il arrive en effet que, pour dépenser moins, certains départements orientent des personnes en perte d'autonomie vers des services mandataires. Par ailleurs, il est aussi fait référence au guide des bonnes pratiques et à la précarité des personnels...

M. Yves Daudigny. – Les deux dispositifs ne sont pas de même nature. Le Gouvernement veut aider les départements en difficulté. M. le rapporteur propose, quant à lui, d'aider l'ensemble des départements français de façon proportionnelle. Je suis opposé à cet amendement.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Je partage les préoccupations de Dominique Watrin mais ce n'est pas à la CNSA de financer un fonds destiné à des actions d'insertion.

L'amendement n° 102 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Cet amendement, qui est la conséquence des deux précédents, prévoit que les réserves de la CNSA bénéficient strictement aux missions de la Caisse.

L'amendement n° 103 est adopté.

L'amendement de rectification rédactionnelle n° 104 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 105 vise à instaurer un dialogue entre le tarificateur et les établissements accueillant des personnes handicapées dans le cadre du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Il s'agit de créer des relations de confiance afin de réussir la transformation du financement, c'est-à-dire le passage de la tarification à la journée à une tarification globale pluriannuelle.

L'amendement n° 105 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 106 concerne la modulation, en fonction d'objectifs d'activité, de la dotation des établissements accueillant des personnes handicapées. Il ne nous paraît pas pertinent d'introduire cette modulation avant que toutes les dotations globales soient calculées selon la réforme tarifaire qui prévoit une tarification fondée sur les besoins des personnes.

L'amendement n° 106 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 107 vise à étendre aux établissements la liberté d'affectation des résultats sur une période de cinq ans. Le gestionnaire, gérant éventuellement plusieurs établissements, décidera de la répartition.

L'amendement n° 107 est adopté.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 108 concerne la réforme tarifaire des Ehpad. Nous proposons que la modulation soit différée et intervienne un an après l'application généralisée des CPOM. Nous ne prévoyons pas, en revanche, de décaler la date

de mise en œuvre de la réforme – le 1^{er} janvier 2017 – dans la mesure où le Gouvernement fait bénéficier cette tarification de 185 millions d’euros supplémentaires dans le PLFSS.

L’amendement n° 108 est adopté.

Article 46 bis

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L’amendement n° 109 vise à supprimer l’article, qui prévoit le rapport sur le fonds pluriannuel censé empêcher le départ de personnes handicapées vers des établissements belges. Il convient d’attendre avant d’exiger un rapport sur ce sujet.

Mme Évelyne Yonnet. – Ce rapport d’évaluation remis par le Gouvernement porte sur l’année 2016. Pourquoi le supprimer ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Un fonds de saupoudrage de 15 millions d’euros n’est pas la bonne réponse au problème qui se pose. Il n’est donc pas utile qu’un rapport sur le sujet soit remis cette année.

M. Alain Milon, président. – Le Gouvernement n’aura sans doute pas le temps de nous remettre ce rapport au 1^{er} juillet 2017.

Mme Évelyne Yonnet. – Quel optimisme !

M. Dominique Watrin. – M. le rapporteur est opposé au fonds d’amorçage et refuse, dans le même temps, le rapport susceptible de confirmer que ce dispositif n’est pas satisfaisant. C’est contradictoire !

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Attendons le rapport que Claire-Lise Champion et Philippe Mouiller vont remettre à notre commission sur le sujet.

L’amendement n° 109 est adopté.

Article 47 bis

L’amendement de précision n° 110 est adopté.

Article 48

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L’amendement n° 111 vise à permettre une expérimentation pour mieux coordonner les dispositifs destinés aux personnes âgées dans les territoires.

L’amendement n° 111 est adopté.

Article 48 bis

L’amendement rédactionnel n° 112 est adopté.

Article 49

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 113 tend à supprimer le fonds pour le financement de l’innovation pharmaceutique. Je préférerais

la création d'un compte d'affectation au sein de l'Ondam, qui soit abondé régulièrement, notamment par les remises pharmaceutiques.

M. Yves Daudigny. – Je voterai contre l'amendement.

L'amendement n° 113 est adopté.

Article 50

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 114 tend à prévoir, comme pour le médicament générique, un objectif de prescription en biosimilaire à l'hôpital.

Mme Catherine Procaccia. – Sur la substitution des médicaments biosimilaires, le rapporteur a-t-il proposé des modifications par rapport au texte d'origine ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Non, mais la question se pose.

L'amendement n° 114 est adopté.

Mme Catherine Procaccia. – L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) a également fait un rapport sur le sujet.

Article 51

L'amendement de coordination n° 135 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 115 tend à supprimer le plafond de 10 000 euros par traitement, inséré par un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale. Ce mécanisme peut être intéressant. Néanmoins, l'impact sur l'accès des patients aux molécules doit être évalué avec plus de précision afin d'éviter toute perte de chance. Les différentes parties à la mise en place des autorisations temporaires d'utilisation (ATU) – laboratoires, Gouvernement, associations de patients doivent en discuter. Il ne faut pas adopter ce dispositif dans la précipitation.

M. Alain Milon, président. – Cet amendement du Gouvernement remettait en cause les ATU. Les patients qui suivent des traitements très coûteux seraient privilégiés par rapport à ceux qui prennent des médicaments moins chers mais plus nombreux.

M. Yves Daudigny. – Je suis très favorable à l'amendement.

L'amendement n° 115 est adopté.

Article 52

L'amendement de clarification n° 116 est adopté.

Article additionnel après l'article 52

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 117 tend à amorcer la mise en place d'un critère d'évaluation unique du médicament.

L'amendement n° 117 est adopté.

Article 52 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Comme pour les chirurgiens-dentistes, je propose de supprimer cet article qui entend peser de manière disproportionnée sur les négociations conventionnelles entre les radiologues et l'assurance maladie.

L'amendement de suppression n° 118 est adopté.

Article 53

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 134 prévoit un seul prélèvement sur les recettes de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH), au titre de 2016, et vise à supprimer celui proposé pour 2017.

L'amendement n° 134 est adopté.

Article 54

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Dans la logique des amendements précédemment adoptés, je propose de supprimer les objectifs de dépenses aux articles 54 et 55.

L'amendement de suppression n° 136 est adopté.

Article 55

L'amendement de suppression n° 137 est adopté.

Article additionnel avant l'article 56

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 119 demande un rapport sur les règles de calcul des prises en charge des cotisations au titre des périodes assimilées par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le calcul de la base forfaitaire est en effet très compliqué.

L'amendement n° 119 est adopté.

Article 56

L'amendement de suppression n° 120 est adopté.

Article 57

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n°121 vise à supprimer le transfert du Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées de la Caisse des dépôts à la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA). Le personnel de ce service fait un travail de surveillance très important. Déposer cet amendement nous permettra d'entendre les justifications du Gouvernement en séance publique sur un sujet controversé.

Mme Nicole Bricq. – Je voterai cet amendement, car la Caisse des dépôts fait très bien son travail et permet d'éviter des dépenses supplémentaires de l'ordre de 20 millions d'euros. Il n'y a jamais de plainte des usagers. Je n'ai pas compris les motivations du Gouvernement. Peut-être est-ce un élément d'un paquet agriculture ?

Mme Catherine Procaccia. – Je ne vois pas comment la MSA pourrait gérer ces dossiers, dans la mesure où elle fonctionne avec des caisses décentralisées. Par ailleurs, nombre des intéressés ne relèvent pas du régime agricole.

L'amendement n° 121 est adopté.

Article additionnel après l'article 57

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 122 modifie la gouvernance des systèmes d'information de la branche recouvrement du régime général, afin d'en renforcer le pilotage au niveau national par l'Acoss, pour moderniser le recouvrement... et faire 4,5 millions d'euros d'économies.

L'amendement n° 122 est adopté.

Article 57 bis

L'amendement de cohérence n° 123 est adopté.

Article 59

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 124 vise à supprimer l'ouverture du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) à des entreprises privées.

L'amendement n° 124 est adopté.

L'amendement n° 125 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 126 prévoit d'étendre la possibilité qu'a l'Agence de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) d'informer les créanciers sociaux sur les biens qui font l'objet d'une décision de restitution et sur ceux qui sont susceptibles de faire l'objet d'une telle décision. Il s'agit de laisser un temps d'anticipation aux créanciers sociaux afin qu'ils puissent se procurer un titre exécutoire.

L'amendement n° 126 est adopté.

Article 60

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement précise le dispositif pour les cas des professionnels de santé sanctionnés ou condamnés dont les actes donnent lieu à des remboursements indus. Il s'agit de sécuriser la situation financière des assurés et de faire porter la charge de la récupération des indus sur le professionnel de santé indélicat.

L'amendement n° 127 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement ajoute une condition d'information de la caisse primaire en cas de retour anticipé à l'activité, incombant au bénéficiaire des indemnités journalières lorsqu'il n'y a pas de subrogation.

L'amendement n° 128 est adopté.

La commission adopte le rapport.

TABLEAU DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Auteur	N°	Objet
Article 4 Approbation des tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2016		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	46	Amendement de suppression
Article 5 Objectif national de dépenses d'assurance-maladie pour 2016		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	47	Amendement de suppression
Article 6 Plafonnement des revenus éligibles à l'exonération applicable aux BER et à l'ACCRES		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	48	Amendement rédactionnel
Article 6 bis Affiliation au RSI des personnes exerçant une activité réduite à fin d'insertion		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	49	Amendement rédactionnel
Article 8 Réduction de cotisations des travailleurs indépendants à faibles revenus		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	50	Amendement rédactionnel
Article 8 bis Clarification de l'assiette sociale des exploitants agricoles ayant opté pour le régime du micro-bénéfice agricole		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	51	Amendement rédactionnel
Article 8 ter Fait générateur des cotisations et contributions sociales, habilitation du Gouvernement à simplifier et à harmoniser les définitions des assiettes des cotisations et contributions de sécurité sociale		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	52	Suppression de la modification du fait générateur des cotisations sociales et restriction de l'habilitation du Gouvernement

Auteur	N°	Objet
Article 8 quater Rétablissement du seuil d'assujettissement à cotisations et contributions sociales des indemnités de rupture du contrat de travail		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	53	Rétablissement du seuil d'assujettissement à cotisations pour les indemnités de rupture
Article 8 quinquies Bénéfice pour les arbitres amateurs d'une exemption d'assiette de cotisations et de contributions sociales		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	54	Amendement rédactionnel
Article 9 Organisation du recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	55	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	56	Suppression de la demande de rapport
Article 10 Distinction entre revenus du patrimoine et revenus professionnels. Affiliation des personnes exerçant une activité <i>via</i> les plateformes collaboratives		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	57	Fixation d'un seuil unique de 15.000 euros pour la définition des revenus d'activité professionnelle - Prélèvement par les plateformes de la CSG sur les revenus du patrimoine
Article 11 Modification de la période d'imposition de la taxe sur les véhicules de société		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	58	Amendement rédactionnel
Article 11 bis		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	59	Amendement rédactionnel
Article 12 Cadre juridique des relations entre tiers-déclarants et cotisants		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	60	Modulation de la sanction de retrait de la faculté d'exercer la mission de mandataire et information du cotisant
Article 13 Assiette forfaitaire en cas de travail dissimulé constaté chez un particulier employeur – Modulation et harmonisation entre régimes des sanctions en cas d'obstacles à contrôle		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	61	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
Article 14 Recouvrement des créances en matière de travail illégal et adaptation des sanctions en matière de fraude		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	62	Adaptation des règles de prescription pour les travailleurs indépendants
Article 14 bis Prolongation et extension du plan d'apurement de la dette agricole en Corse		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	63	Amendement de suppression
Article 14 ter Validité des actuelles autorisations de prélèvements données aux Urssaf pour le passage à la norme SEPA		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	64	Amendement rédactionnel
Article 16 Contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits du tabac		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	65	Amendement de suppression
Article 18 Aménagement des dispositifs de régulation des médicaments (clause de sauvegarde et contribution hépatite C)		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	129	Aménagement du taux L – Suppression du taux W
Article 19 bis Clauses de désignation		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	66	Amendement de suppression
Article 20 Prise en charge par l'État des mesures d'exonérations précédemment compensées à la sécurité sociale, réaffectation de recettes, suppression du FCAT et du FCATA, transferts de charges et sécurisation du versement des retraites complémentaires des artisans du BTP		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	67	Suppression de la possibilité d'élargir les missions du FSV par voie réglementaire
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	68	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	69	Affectation au FSV pour le financement du minimum contributif des réserves de la section III
Article 22 Tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base pour 2017		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	70	Amendement de suppression

Auteur	N°	Objet
Article 23 Tableau d'équilibre du régime général pour 2017		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	71	Amendement de suppression
Article 24 Approbation du tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires (FSV), fixation de l'objectif d'amortissement de la dette sociale, des prévisions de recettes affectées au fonds de réserve pour les retraites et des prévisions de recettes mises en réserve par le Fonds de solidarité vieillesse		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	72	Suppression du tableau d'équilibre du FSV
Article 26 Approbation du rapport de l'annexe B (trajectoire 2017 à 2020)		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	73	Amendement de suppression
Article 27 Recouvrement des créances de pensions alimentaires		
Mme CAYEUX	74	Suppression de dispositions relevant du domaine réglementaire
Mme CAYEUX	75	Amendement visant à laisser le Gouvernement fixer par voie réglementaire les conditions dans lesquelles un débiteur de prestation sociale peut être déclaré hors d'État
Mme CAYEUX	76	Précision relative au caractère insusceptible de recours de la décision de la caisse
Article 28 Intermédiation de la rémunération des salariés du particulier employeur et réforme du circuit de versement du complément de libre choix du mode de garde		
Mme CAYEUX	77	Suppression du caractère écrit de l'accord du salarié
Mme CAYEUX	78	Suppression de dispositions relatives au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu
Article 29 Objectifs de dépenses de la branche famille		
Mme CAYEUX	79	Amendement de suppression
Article 30 bis (nouveau) Retraite anticipée des travailleurs handicapés		
M. ROCHE	80	Renforcement du droit de saisine de l'assuré handicapé
M. ROCHE	81	Éligibilité des titulaires d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé à une requalification par la CDAPH
Article 33 Fusion des régimes de retraite des professions artisanales avec celui des professions industrielles et commerciales et des professions libérales non réglementées		
M. ROCHE	82	Amendement de coordination

Auteur	N°	Objet
M. ROCHE	83	Amendement de coordination
M. ROCHE	84	Amendement de coordination
M. ROCHE	85	Amendement de coordination
M. ROCHE	86	Amendement de coordination
Article 33 bis Bénéfice pour les travailleurs indépendants d'une pension d'invalidité au-delà de l'âge légal de la retraite		
M. ROCHE	87	Amendement rédactionnel
Article 34 ter Report de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (LURA)		
M. ROCHE	88	Report de la date butoir pour l'entrée en vigueur de la LURA
Article 34 quater Dématérialisation des certificats d'existence		
M. ROCHE	89	Insertion de l'article dans le code de la sécurité sociale
Article 35 Objectifs de dépenses de la branche vieillesse		
M. ROCHE	90	Amendement de suppression
Article 37 Objectifs de dépenses de la branche AT-MP pour 2017		
M. DÉRIOT	91	Amendement de suppression
Article 38 Prise en charge des soins des victimes d'actes de terrorisme		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	130	Protection des données personnelles des victimes
Article 39 ter Protection universelle maladie		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	92	Amendement de coordination
Article 39 quinquies Expérimentation du financement, par le fonds d'intervention régional, de la vaccination antigrippale par les pharmaciens		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	93	Amendement rédactionnel et de précision sur la population ciblée
Article 39 sexies Expérimentation de la détention de vaccins contre la grippe saisonnière par les médecins généralistes		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	94	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
Article 40 Expérimentation d'une prise en charge de consultations pour des jeunes en souffrance psychique âgés de 11 à 21 ans		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	95	Amendement rédactionnel
Article 43 Création d'un avantage financier versé durant le congé maternité ou paternité des médecins conventionnés en secteur 1 ou adhérents au CAS		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	131	Interdiction de limiter l'avantage selon le secteur d'exercice ou la pratique tarifaire
Article 43 quater Procédure arbitrale applicable en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les dentistes		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	132	Amendement de suppression
Article 43 septies Rapport sur l'amélioration de la protection maternité et paternité pour l'ensemble des professionnels médicaux, paramédicaux et libéraux		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	133	Amendement de suppression
Article 44 ter Cadre juridique et financier des greffes innovantes		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	96	Précision d'une référence
Article 45 Financement des activités de soins de suite et de réadaptation		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	97	Évaluation du dispositif avant le prochain PLFSS
Article 45 bis Rapport sur le financement des soins à domicile		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	98	Amendement de suppression
Article 45 quinquies Rapport sur le « packing »		
M. SAVARY	99	Amendement de suppression
Article 45 sexies Rapport sur la prise en charge hospitalière des personnes handicapées		
M. SAVARY	100	Amendement de suppression

Auteur	N°	Objet
Article 46 Précisions relatives à la généralisation des Cpom dans le secteur médico-social		
M. SAVARY	108	Report de modulation de la dotation sur critère d'activité pour les établissements accueillant des personnes handicapées
M. SAVARY	105	Modalités de signature des Cpom pour les établissements accueillant des personnes handicapées
M. SAVARY	107	Liberté d'affectation des résultats des Cpom
M. SAVARY	106	Report de modulation de la dotation sur critère d'activité pour les Ehpad
M. SAVARY	101	Lisibilité des comptes de la CNSA
M. SAVARY	103	Usage des réserves de la CNSA
M. SAVARY	102	Fonds de soutien aux départements
M. SAVARY	104	Correction d'une erreur de référence
Article 46 bis Rapport sur la mise en place d'un fonds de prévention des départs non choisis en Belgique		
M. SAVARY	109	Amendement de suppression
Article 47 bis Recueil de données issues d'un dispositif médical		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	110	Avis de la HAS sur les modifications d'utilisation des données recueillies
Article 48 Prorogation de l'expérimentation Paerpa		
M. SAVARY	111	Rationalisation CLIC/MAIA
Article 48 bis Expérimentation du financement, par le fonds d'intervention régional (Fir), des parcours de soins et de la prise en charge des personnes souffrant de douleurs chroniques		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	112	Amendement rédactionnel
Article 49 Création d'un fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	113	Amendement de suppression
Article 50 Substituabilité des biosimilaires		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	114	Mise en place d'un objectif de prescription en biosimilaires à l'hôpital

Auteur	N°	Objet
Article 51 Évolution du régime des ATU		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	115	Suppression du mécanisme de plafonnement du coût de traitement par patient
Article 52 Adaptation du droit applicable au CEPS		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	116	Amendement de précision
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	135	Amendement de coordination
Article additionnel après l'article 52		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	117	Évaluation de la valeur thérapeutique relative du médicament
Article 52 bis Rémunération des actes de radiologie		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	118	Amendement de suppression
Article 53 Dotations 2017 de l'assurance maladie, du FEH, de l'ANFH et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à divers fonds et organismes		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	134	Suppression du prélèvement de 150 millions d'euros sur les réserves de l'ANFH
Article 54 Objectifs de dépenses de la branche maladie pour 2017		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	136	Amendement de suppression
Article 55 Ondam 2017		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	137	Amendement de suppression
Article additionnel avant l'article 56		
M. ROCHE	119	Report sur l'évaluation des taux de répartition contenus dans les règles de calcul des prises en charge des cotisations
Article 56 Prévisions de charge du FSV pour 2017		
M. ROCHE	120	Amendement de suppression

Auteur	N°	Objet
Article 57 Transfert de la gestion du Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Saspa) à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)		
M. ROCHE	121	Amendement de suppression
Article additionnel après l'article 57		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	122	Gouvernance des systèmes d'information des organismes chargés du recouvrement et sécurisation des opérations de mutualisation entre organismes de sécurité sociale
Article 57 bis Amélioration des formalités déclaratives pour l'éligibilité aux prestations versées par les organismes de sécurité sociale		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	123	Cohérence rédactionnelle
Article 59 Extension du périmètre des échanges d'informations entre organismes chargés du versement de prestations sociales		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	124	Ouverture du RNCPS
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	125	Collaboration de l'autorité judiciaire en cas de fraude
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	126	Rôle de l'AGRASC
Article 60 Information de l'assurance maladie et prévention des indus d'indemnités journalières		
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	127	Remboursement d'indus
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	128	Information de la caisse en cas de retour anticipé au travail

La réunion est close à 13 heures 15.

Mardi 15 novembre 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 - Examen des amendements

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission examine les amendements sur le projet de loi n° 106 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2017.

M. Alain Milon, président. – J'indique à la commission que les amendements n°s 292, 178, 409 et 430, qui n'entrent pas dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, doivent être déclarés irrecevables.

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Article 8 quinquies

L'amendement de précision rédactionnelle n° 54 rectifié est adopté.

Article 9

L'amendement de coordination n° 55 rectifié est adopté.

Article 12

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Mon amendement n° 60 rectifié tend à fixer une durée minimale pour le retrait de la faculté d'exercer la mission de mandataire en cas de fraude, qui, constituant une sanction, mérite d'être modulée. Il corrige, en outre, une erreur de référence.

L'amendement n° 60 rectifié est adopté.

Article 14

L'amendement de précision rédactionnelle n° 62 rectifié est adopté.

Article 15

L'amendement de coordination n° 435 est adopté.

Article 20

L'amendement rédactionnel n° 68 rectifié est adopté.

AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 3

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement de suppression n° 286 aurait pour effet de supprimer le prélèvement sur le Fond pour l'emploi hospitalier et l'Association nationale pour la formation du personnel hospitalier, destiné à financer le Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés. La commission a choisi de supprimer le prélèvement en 2017, tout en autorisant celui de 2016 : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 286.

Article 6

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° 288, qui vise à supprimer la réduction du taux de cotisation famille et aurait pour effet d'écraser le nouveau régime de l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise (Accre).

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 288.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 138 rectifié vise à supprimer le plafonnement et la dégressivité de l'exonération de cotisations accordée aux bénéficiaires de l'Accre. Le sort de cet article 6 est emblématique du scénario qui se déroule à chaque fois que le Gouvernement tente d'aménager un dispositif d'exonération ou d'allègement. Sa proposition a été amendée à l'Assemblée nationale et le texte qui en ressort est élargi et plus favorable pour certains bénéficiaires. La solution dégagée à l'Assemblée nationale me semble préférable, puisque 3 000 bénéficiaires, parmi ceux qui en ont le plus besoin, seront concernés. Retrait ?

M. Philippe Mouiller. – Je maintiens l'amendement. La mesure, telle qu'elle ressort de l'Assemblée nationale, est une mauvaise mesure. C'est envoyer un mauvais signal que de réduire le périmètre de l'aide ainsi accordée aux créateurs d'entreprise, alors que le contexte devrait nous porter à les encourager.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Mon avis sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°138 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 287, qui vise à supprimer les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 287, ainsi qu'aux amendements n° 291 et n° 290.

Article additionnel après l'article 6

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 139 rectifié vise à supprimer la cotisation famille pour les salariés des coopératives dont les salaires sont inférieurs à 3,4 Smic.

Les coopératives étant exonérées d'impôt sur les sociétés, elles ne peuvent effectivement pas bénéficier du CICE. Je rappelle que nous les avons exonérées de C3S par anticipation, y compris les plus importantes d'entre elles, ce qui représente une baisse de charges de près de 60 millions d'euros.

J'ajoute que cet amendement, ne portant que sur les seules coopératives, me semble poser une question de constitutionnalité.

Retrait, ou avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Je le maintiendrai.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°139 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n°289, qui tend à majorer les cotisations sociales des entreprises comptant plus de 20 % de salariés à temps partiel, pénaliserait considérablement certains secteurs. Avis défavorable.

M. Daniel Chasseing. – Dans le secteur du tourisme, la situation deviendrait impossible.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 289.

Article additionnel après l'article 6 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 403 rectifié bis vise à exempter les régimes conventionnels de branche de la contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise. Avis favorable, sous réserve qu'il soit gagé.

Mme Pascale Gruny. – Nous y pourrions.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n°403 rectifié bis, sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 7

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 293 propose d'assujettir les revenus financiers des sociétés financières et des sociétés non financières à une contribution d'assurance vieillesse. La commission s'est déjà prononcée sur le sujet : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 293.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 294 tend à créer une cotisation additionnelle d'assurance vieillesse. La commission s'est déjà prononcée sur cette proposition; le système proposé est complexe et source de distorsions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°294.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 200 rectifié tend à rendre inapplicable à Saint-Barthélemy la condition de soumission à un régime

réel d'imposition pour le bénéfice du régime d'exonération de cotisations patronales en outre-mer. Je vous propose de solliciter l'avis du Gouvernement.

La commission convient de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n°200 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis favorable à l'amendement n° 184 rectifié ter, qui vise à appliquer à Mayotte la réduction forfaitaire de cotisations par heure travaillée pour les particuliers employeurs.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n°184 rectifié ter.

Article 8

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 295, contraire à la position de la commission, qui approuve la baisse de cotisations maladie pour les travailleurs indépendants prévue à l'article 8.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 295.

Article additionnel après l'article 8

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n° 43 et n° 246 visent à exonérer de cotisations patronales les rémunérations versées aux salariés embauchés pour la collecte de lait dans les régions de montagne. Je comprends l'objectif, mais la réponse apportée n'est pas adaptée. Retrait, sinon, défavorable.

M. Gérard Roche. – Qu'est-ce que cet amendement vient faire dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale ?

Mme Catherine Génisson. – Un hommage à Mendès France, qui recommandait de faire boire du lait aux enfants ?...

M. Gérard Roche. – La santé va de pis en pis ?...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Trêve de plaisanterie. Il s'agit de prévoir des exonérations de cotisations compte tenu de la difficulté de la collecte en zone de montagne. Mais il me semble qu'il y a d'autres solutions.

M. Gérard Roche. – Je m'abstiens.

La commission demande le retrait des amendements identiques n°s 43 et 246 et émettra, à défaut, un avis défavorable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 404 vise à appliquer un principe de progressivité des cotisations au régime agricole. Mais les cotisations ont pour objectif d'ouvrir des droits, elles ne sont pas progressives. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°404.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 405 est de conséquence : même avis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°405.

Article additionnel après l'article 8 quinquies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 39 rectifié, 140 rectifié, 235 rectifié, 265 rectifié et 394 rectifié visent à étendre aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) l'exonération applicable aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale. Avis favorable, même si je me demande pourquoi les EPCI souhaitent assumer directement leur compétence en matière d'aide sociale, sans passer par un centre intercommunal.

M. Alain Milon, président. – En effet, pourquoi ne pas créer un centre intercommunal d'action sociale, comme la loi l'autorise ?

Mme Françoise Gatel. – Certains EPCI gèrent ces services en régie parce qu'ils ne trouvent pas, dans leur territoire, à externaliser. Je pense que les centres intercommunaux vont monter en puissance, mais pour l'heure, avec la recomposition intercommunale, d'autres sujets sont prioritaires. Ces amendements apportent une réponse sensée à des situations concrètes

M. Alain Milon, président. – Exonèrera-t-on aussi les communes qui décideraient d'une régie directe ?

Mme Françoise Gatel. – Les communes iront à mon sens de plus en plus, notamment dans les territoires ruraux, vers des centres intercommunaux. Il faut accompagner la transition.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le fait est qu'il n'existe pas partout des centres intercommunaux.

M. Gérard Roche. – Je suis favorable à ces amendements. Dans le monde rural, il reste beaucoup de zones blanches où même les associations de maintien à domicile ne vont pas, faute d'un nombre suffisant de patients. Certains EPCI ont la vertu de se substituer au monde associatif en cette matière : c'est justice de les exonérer.

M. Jean-Louis Tourenne. – Il est vrai qu'il serait bon d'aligner l'ensemble des prestataires de service dans ce domaine, mais je m'abstiendrai car l'amendement crée une taxe supplémentaire – ce que nous nous sommes interdit, considérant qu'en matière d'impôt, on a assez donné.

M. Daniel Chasseing. – Lorsque des associations gèrent ces services de maintien à domicile pour un EPCI, sont-elles exonérées ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Elles le sont.

Mme Patricia Schillinger. – Je vois que mes collègues Claude Kern et André Reichardt sont signataires de l'un de ces amendements. A-t-on mesuré l'impact de cette disposition sur notre régime local en Alsace ?

M. Alain Milon, président. – Nous y pourvoions.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 39 rectifié, 140 rectifié, 235 rectifié, 265 rectifié et 394 rectifié.

Article 9

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 9 concerne la direction du recouvrement du RSI et de l'Urssaf. Notre commission a décidé, la semaine dernière, de laisser une chance à cette nouvelle organisation, qui formalise, sur le plan juridique, ce qui se fait sur le terrain. Les amendements de suppression n° 396 et n° 398 sont contraires à cette position : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 396 et 398.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 201 vise à étendre les compétences de la caisse de prévoyance de Saint-Barthélemy. La disposition a été adoptée à l'Assemblée nationale l'an dernier, avant d'être censurée, en application de la règle de l'entonnoir, par le Conseil constitutionnel. Cette règle ne s'appliquant pas ici puisque nous sommes en première lecture, avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 201.

Article 10

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 397, contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 397.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 412 vise à supprimer le seuil d'obligation d'affiliation en tant que travailleur indépendant pour les loueurs de biens meubles. Si l'on peut discuter du seuil, que la commission propose de relever, il y a bien un niveau de revenus au-delà duquel l'activité devient professionnelle. Avis défavorable, tout comme pour l'amendement n° 411 où le seuil proposé paraît, à l'inverse, trop élevé, et l'amendement n° 410 qui précise que le seuil s'entend hors partage de frais.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 410, 411 et 412.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 413 vise à fixer à 120 jours de location par an le seuil au-delà duquel un loueur de biens meubles exerce une activité professionnelle. Ce seuil de 120 jours par an est celui utilisé, par certaines collectivités territoriales, pour les locations meublées de courte durée, pour des raisons qui tiennent plus au marché immobilier et locatif qu'à un seuil d'activité professionnelle : le seuil de revenus semble mieux adapté. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 413.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – l'amendement n° 187 vise à fixer à 40 % du plafond annuel de la sécurité sociale le seuil de recettes au-delà duquel

les personnes exerçant une activité de loueur de biens meubles doivent s'affilier au RSI en tant que travailleur indépendant. Ce seuil est le même que celui proposé par la commission ; Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 187.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 395 rectifié définit l'activité professionnelle exercée sur les plateformes collaboratives en fonction du coût moyen des biens partagés. Cette question doit être traitée mais la réponse apportée produit un seuil très bas qui conduirait à affilier, parfois inutilement, un grand nombre de personnes. Ce seuil pourrait convenir en matière fiscale, mais pas en matière sociale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 395 rectifié.

Article additionnel après l'article 10

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 159 vise à exonérer partiellement de cotisations vieillesse les médecins retraités exerçant en zone sous-dense. Avis favorable à une disposition que le Sénat a déjà adoptée à plusieurs reprises...

Mme Catherine Génisson. – C'est la logique !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 159.

Article 11

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 408 tend à décaler le versement de la taxe sur les véhicules de société. Dénué d'impact sur les recettes de la sécurité sociale, il me semble de nature à simplifier les formalités demandées aux entreprises. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 408.

Article additionnel après l'article 11

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 44 vise à réduire de 40 %, pour les PME, les droits perçus au titre des demandes d'autorisation de mise sur le marché, et à en exonérer les micro-entreprises.

Il s'agit de droits forfaitaires qui étaient à l'origine des rémunérations pour service rendu par la Haute autorité de santé. Une remise à plat de la fiscalité du médicament est sans doute nécessaire, mais on ne peut s'engager dans des mesures ponctuelles pour telle ou telle catégorie d'entreprises sans connaître exactement l'impact de la mesure.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 44 et 251.

Article additionnel après l'article 11 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 2 rectifié quinquies et 214 visent à supprimer l'assujettissement à la CSG-CRDS des revenus du patrimoine des résidents fiscaux qui ne sont pas affiliés au régime de sécurité sociale en France - c'est le fameux arrêt de Ruyter - ainsi que ceux des non-résidents fiscaux.

Introduit par la loi de finances rectificative 2012, cet assujettissement fait contribuer, depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, des revenus du patrimoine réalisés en France au financement du Fonds de solidarité vieillesse et de la Cades.

J'avais souligné la fragilité, de mon point de vue, de la solution dégagée par le Gouvernement, tout en indiquant que je n'avais pas d'objection, sur le fond, à ce prélèvement, ajoutant qu'il s'agissait d'une perte de recettes de l'ordre de 300 millions d'euros

J'ajoute que le gage est formel, puisqu'il s'agit d'une augmentation des droits tabacs. Avis défavorable

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 2 rectifié quinquies et 214.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n^o 37 rectifié ter vise le même objet, pour les seuls non-résidents fiscaux. Il est donc sans rapport avec l'arrêt de Ruyter, qui concerne les résidents fiscaux non-affiliés à la sécurité sociale.

Les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine n'ont pas de caractère contributif, ce sont des impositions de toute nature, qui n'ouvrent pas de droit.

Plus généralement, on peut observer que les plus gros contributeurs à ce titre, même chez les résidents fiscaux, ne sont sans doute pas ceux qui bénéficient ou bénéficieront du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Avis défavorable

M. Gérard Roche. – En tant que rapporteur pour l'assurance vieillesse, je voudrais souligner que le problème a été réglé par la création de sections au sein du FSV : la section 1 à laquelle sont affectés les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, concerne les prestations non-contributives. Reste, il est vrai, un différend avec l'Union européenne.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o37 rectifié ter.

Article additionnel après l'article 12

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 38, 171 et 415 visent à maintenir le régime transitoire applicable au versement des cotisations par les employeurs relevant des caisses de congés payés. Nous avons évoqué cette question l'an dernier.

Lors de mes auditions préparatoires, j'ai fait le bilan, avec les représentants de l'Union des caisses de France, de la mesure de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Ils marquent effectivement une préférence pour le maintien du régime transitoire dans lequel les caisses, et non les employeurs, versent les cotisations dues sur les congés aux

Urssaf. Je rappelle que certains secteurs, comme le bâtiment, comptent nombre de petites entreprises qui sont satisfaites du dispositif.

Le régime transitoire reste cependant complexe, puisque les employeurs continuent à verser directement aux URSSAF certaines contributions comme le FNAL.

Je pense que l'article 12 sur les tiers-déclarants pourrait constituer une réponse plus pérenne dans laquelle les caisses verseraient l'ensemble des cotisations aux URSSAF pour le compte des employés. Je suis donc plutôt défavorable à ces amendements, en l'état.

Mme Laurence Cohen. – Pourquoi ne pas demander l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il me semble que sa position devrait être ouverte à une évolution. Je comprends votre position mais elle suppose de revenir sur le fond du dispositif, ce qui devrait être possible d'ici 2018.

Mme Laurence Cohen. – C'est bien pourquoi je suggère d'interroger le Gouvernement : l'amendement pourrait être retravaillé.

M. Alain Milon, président. – Il vaudrait mieux qu'il le soit, dans ce cas, avant la séance.

M. Georges Labazée. – Ces amendements sont logiques. On est entré, en 2011, dans un régime, pourquoi l'interrompre ?

M. Alain Milon, président. – Mais il s'agissait d'un dispositif transitoire.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Et c'est un régime tout de même complexe : les employeurs restent redevables de certaines contributions, et doivent calculer les sommes prévisionnelles, qui sont ensuite régularisées. Il semble difficile de le pérenniser en l'état, d'où mon avis défavorable. Cela dit, je peux évoluer : tout imparfait que soit ce système transitoire, on peut peut-être l'améliorer.

M. Alain Milon, président. – Mais ce ne sera pas faisable en séance.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Certes, et je rappelle qu'il nous reste du temps d'ici à 2018.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 38, 171 et 415, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 42 rectifié et 212 rectifié.

Article 13

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 224 rectifié bis prévoit qu'il devra être répondu aux observations formulées par une personne sanctionnée pour obstacle à contrôle. Favorable, sous réserve d'une rectification de forme : « après avoir répondu » plutôt que « après qu'il ait été répondu ».

Mme Pascale Gruny. – Soit.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n°224 rectifié bis, sous réserve de sa rectification.

Article 14

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° 225 rectifié bis prévoit que le constat de travail dissimulé devra être contresigné par le directeur de l'organisme de recouvrement. Ce document doit être remis à la personne contrôlée lorsqu'un constat de travail dissimulé a été établi. Le directeur de l'organisme de recouvrement n'est pas sur place. Son contreseing nuit à la rapidité de la procédure qui vise à sécuriser le recouvrement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°225 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 14

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 229 rectifié bis tend à moduler les sanctions en cas de travail dissimulé. Le critère du travail dissimulé est l'intentionnalité et non l'erreur. Le fait d'avoir payé des cotisations de travailleur indépendant, moins élevée, ne supprime pas le faux statut. Voyez le contentieux entre Uber et l'Urssaf d'Ile-de-France. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 229 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 227 rectifié bis tend à moduler redressements opérés suite à un défaut de formalisme dans la mise en place des régimes complémentaires d'entreprise.

Le formalisme est souvent lié au droit du travail et son défaut ne peut être lié à un nombre de salariés comme c'est le cas en matière de caractère collectif ou non du régime. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 couvre déjà les cas où certains documents font défaut.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 227 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 228 rectifié bis vise à supprimer la modulation des redressements en matière de protection sociale complémentaire pour les entreprises de moins de 11 salariés.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 prévoit déjà que la modulation ne peut pas être plus défavorable que le redressement appliqué dans les conditions antérieures. Ce serait priver les petites entreprises de la possibilité de modulation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 228 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° 230 rectifié bis, relatif au régime social des transactions : les indemnités compensatrices de préavis sont une rémunération, il ne semble donc pas nécessaire de le préciser.

Mme Pascale Gruny. – Quand on vit les contrôles, on se dit que les précisions ne nuisent pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°230 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 211 vise à reporter l'entrée en vigueur du titre emploi service agricole (Tesa) au 1^{er} juillet 2018.

La Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA) fait effectivement valoir qu'elle a besoin d'un report de 18 mois de cette entrée en vigueur, notamment pour lui permettre de déployer la DSN dans de bonnes conditions.

Le Tesa est en phase de démarrage et son report conduirait à ce que les déclarations soient, paradoxalement, pendant 18 mois, plus complexes pour les plus petites entreprises que pour celles qui auront recours à la déclaration sociale nominative (DSN). Ce report risquerait de nuire très fortement au dispositif lui-même pourtant très utile pour les petites entreprises agricoles.

Dans les faits, le démarrage est d'ores et déjà reporté au 1er juillet 2017, ce qui offre déjà une marge de manœuvre à la MSA. On peut noter, enfin, que le Tese, équivalent du Tesa pour le régime général, pourtant plus complexe, ne connaîtrait pas de report. Retrait ou défavorable.

La commission demande de retrait de l'amendement n° 211 et émettra, à défaut, un avis défavorable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 226 rectifié bis vise à appliquer la modulation des redressements en matière de protection sociale complémentaire aux contrôles engagés avant le 1er janvier 2016. Ce changement de règle a posteriori pourrait se traduire par une différence de traitement pour les contrôles pour lesquels un redressement a déjà été notifié et ceux pour lesquels un contrôle est toujours en cours.

Ces contrôles peuvent porter sur des régimes complémentaires mis en place avant la généralisation de la complémentaire santé, dans le domaine de la prévoyance par exemple.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 226 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 14 ter

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° 223 rectifié bis, qui prévoit la remise d'un rapport sur les modifications et les simplifications qui peuvent être apportées au dispositif relatif à la lutte contre le travail illégal

M. Georges Labazée. – Et de surcroît avant le 30 juin 2016 !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 223 rectifié bis.

Article 16

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis favorable aux amendements de suppression n°s 3 rectifié, 65 et 166, identiques à celui de la commission.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 3 rectifié, 65 et 166.

M. Georges Labazée. – Notre amendement n° 380 visait à reporter le dispositif au 1^{er} janvier 2020 pour ne pas pénaliser les petites entreprises et les producteurs de tabac en France.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis défavorable, par cohérence.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 380.

Article 17

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Défavorable aux amendements n°s 209, 241 et 402, de suppression de l'article 17, qui prévoit d'augmenter les droits de consommation sur les tabacs à rouler. Comme je l'ai indiqué à plusieurs reprises, je suis favorable à une augmentation de la fiscalité sur le tabac à rouler.

Depuis le plan Cancer, nous savons que la fiscalité est un levier efficace. Le tabac à rouler est le tabac des jeunes, de l'entrée dans le tabagisme. Par ailleurs, les ventes dans le réseau sont réparties fortement à la hausse. Pour des raisons de santé publique, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 209, 241 et 402.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 433 vise à porter le minimum de perception de 167 à 175 euros. Je vous propose de solliciter l'avis du Gouvernement.

M. Yves Daudigny. – Nous avons déposé cet amendement pour ouvrir un débat. Je ne suis pas sûr que la solution proposée par cet amendement soit la bonne, mais il faut que la discussion s'engage.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il pourrait en effet poser un problème de compatibilité avec le droit européen.

La commission convient de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 433.

Article additionnel après l'article 17

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 297 rectifié vise à augmenter dans les départements d'outre-mer la taxe sur les alcools titrant plus de 18 %. Il s'agit notamment de renforcer la lutte contre le syndrome d'alcoolisation fœtale (SAF), qui touche particulièrement certains de ces départements.

Il est vrai que la taxation sur ces alcools est particulièrement basse outre-mer, mais je m'en remets sur ce point à notre commission.

Mme Laurence Cohen. – C'est un débat que nous devons avoir. Notre mission à La Réunion nous a fait toucher du doigt les ravages du syndrome d'alcoolisation fœtale. Ce n'est pas en apposant un logo sur les bouteilles qu'on règlera ce problème. C'est une

question qui appelle, avant tout, un travail de prévention : notre amendement se veut une façon d'ouvrir le débat.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 297 rectifié

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 418 rectifié tend, comme les années passées, à instaurer une taxe sur l'aspartame. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°418 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 420 rectifié tend à instaurer une taxe sur les amalgames au mercure. La solution est plutôt à rechercher dans une éventuelle interdiction du mercure. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 420 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 417 rectifié tend à instaurer une taxe sur l'huile de palme, de palmiste et de coprah. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 417 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – l'amendement n° 419 rectifié tend à instaurer une taxe additionnelle sur les émissions d'azote des véhicules. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 419 rectifié.

Article 18

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 196 vise à s'assurer de la prise en compte des contributions financières non directement liées à la vente de médicaments pour l'établissement du plafond maximal de remises accordées par les laboratoires aux pharmacies. Je partage la préoccupation exprimée par les auteurs de cet amendement, et qui rejoint les conclusions d'un récent contrôle de la DGCCRF sur les avantages commerciaux dans le secteur pharmaceutique. Celle-ci relevait en effet que « le manque de lisibilité des pratiques (...) permet parfois de contourner les dispositions du code de la santé publique et du code de la sécurité sociale en matière de remises et d'avantages octroyés par les laboratoires pharmaceutiques aux pharmacies d'officine », et que « les remises sont souvent accordées à leur niveau maximum sur les factures, auxquelles s'ajoutent des avantages commerciaux divers qui doivent, dans certains cas, entrer dans le calcul des taux de remises ».

Je ne suis pas certain cependant que la rédaction proposée permette de répondre à l'objectif de clarification, que je soutiens, et vous propose de solliciter l'avis du Gouvernement.

La commission convient de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 196.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 279 tend à supprimer la scission d’un taux L global en un taux différencié pour la ville et l’hôpital. Nous en avons discuté la semaine dernière. Je m’interroge également sur l’opportunité de créer un taux L différencié pour la ville et pour l’hôpital, au prix d’une complexité supplémentaire. Sagesse.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 279.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 298 vise à fixer à 500 millions, au lieu de 600 millions, du seuil de déclenchement du mécanisme W. La commission demande la suppression du mécanisme W : défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 298.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 160 vise à modifier la répartition du montant du taux L entre le chiffre d’affaires des entreprises, qui passerait de 50 à 40 %, et sa progression, qui passerait de 50 à 60 %. Je suis un peu perplexe, car si l’objectif de cet amendement est d’éviter de pénaliser les laboratoires innovants, comme le plaident ses auteurs, il me semble que c’est l’inverse qu’il faudrait faire.

M. Jean-Noël Cardoux. – Passer d’un taux unique négatif à un taux zéro pour la ville et un taux de 2 % pour l’hôpital ne sécurise qu’en apparence. L’essentiel de la consommation médicamenteuse concerne la médecine de ville, l’hôpital n’étant concerné que pour 24 %. Cela revient donc à concentrer l’effort sur certains laboratoires, les plus innovants, puisque c’est le plus souvent à l’hôpital que l’on utilise les traitements les plus innovants.

Sur cette base, l’effort des laboratoires est réparti entre la part de marché des laboratoires et l’évolution de leur chiffre d’affaires. Augmenter le taux relatif à part de marché pénaliserait les laboratoires innovants. En augmentant, à l’inverse, le taux relatif au chiffre d’affaires et en limitant celui relatif à la part de marché, on les favorise.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je pensais qu’il était préférable de taxer davantage le flux...

M. Jean-Noël Cardoux. – Non, car le chiffre d’affaires correspond bien souvent à une innovation appliquée des exercices précédents, qui suit son rythme de croisière. En revanche, la part de marché résulte des démarches faites par les laboratoires pour pousser les produits innovants auprès des hôpitaux.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il me semble, tout de même, qu’il y a dans l’amendement un problème de rédaction. Sagesse.

M. Yves Daudigny. – Je souscris à l’objectif des auteurs de l’amendement, mais je partage les interrogations du rapporteur. Les laboratoires nous ont montré, lors de nos auditions, que le double taux de zéro et de 2 % était moins favorable que le taux négatif unique. Je suis sceptique. Et il faut se rendre à l’évidence, dès lors que l’on réduit le périmètre de solidarité, ceux qui vont payer paieront plus.

Faut-il considérer tous les médicaments vendus à l’hôpital comme des médicaments innovants ? Il en est dont le prix reste très élevé alors qu’ils remontent déjà à cinq ou dix ans. Ceci pour dire que si la question posée est intéressante, la réponse ne me paraît pas évidente.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 160.

Article additionnel après l'article 18

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n° 8 rectifié et N° 168 rectifié visent à sortir les médicaments génériques de l'assiette de la contribution sur les ventes directes de spécialités pharmaceutiques. Je ne suis pas sûr que modifier l'assiette constitue la bonne réponse. La question relève plutôt d'un débat sur la rémunération des missions de service public des grossistes répartiteurs. D'où mon avis défavorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° 8 rectifié et 168 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 269 est de même nature : même avis défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 269 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 9 rectifié prévoit un rapport sur la répartition pharmaceutique. Retrait, ou avis défavorable.

M. Yves Daudigny. – Nous le maintenons car nous souhaitons voir s'ouvrir un débat.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9 rectifié.

Article 19

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 299 vise à rétablir des sanctions en cas de non-respect du tact et de la mesure en matière de fixation des honoraires. Il est à mon sens préférable de laisser à la négociation conventionnelle le soin de déterminer avec les professionnels de santé le montant des dépassements et à l'Ordre des médecins celui de sanctionner les manquements aux obligations déontologiques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 299.

Article 19 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements de suppression n° 162 et n° 186 sont identiques à celui de la commission : avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° 162 et 186.

Article 20

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 300.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 167 vise à supprimer l'alinéa 37 de l'article, qui conditionne l'affectation des excédents de la

Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) au fonds de réserve des retraites (FRR) à l'existence d'un solde de trésorerie positif de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss).

Je partage la logique poursuivie par cet amendement, selon laquelle l'argent des retraites doit rester aux retraites. Toutefois, tant qu'il persiste un déficit du Fonds de solidarité vieillesse, qui se rattache à notre système de retraite, il ne semble pas choquant que les excédents de la Cnav le compensent partiellement. Il me semblerait plus logique que ces excédents aillent à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), quitte à diminuer d'autant le versement du FRR, mais comme aucun transfert nouveau à la Cades n'est programmé dans l'immédiat, la solution proposée règle pour partie la question de la dette logée à l'Acoss. D'où mon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 167.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 8 quinquies Bénéfice pour les arbitres amateurs d'une exemption d'assiette de cotisations et de contributions sociales			
M. VANLERENBERGHE	54 rect.	Précision sur la nature de l'exemption	Adopté
Article 9 Organisation du recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants			
M. VANLERENBERGHE	55 rect.	Rédactionnel	Adopté
Article 12 Cadre juridique des relations entre tiers-déclarants et cotisants			
M. VANLERENBERGHE	60 rect.	Rédactionnel	Adopté
Article 14 Recouvrement des créances en matière de travail illégal et adaptation des sanctions en matière de fraude			
M. VANLERENBERGHE	62 rect.	Rédactionnel	Adopté
Article 15 Sanction administrative du défaut de production du formulaire attestant de la législation de sécurité sociale applicable			
M. VANLERENBERGHE	435	Rédactionnel	Adopté
Article 20 Prise en charge par l'État des mesures d'exonérations précédemment compensées à la sécurité sociale, réaffectation de recettes, suppression du FCAT et du FCATA, transferts de charges et sécurisation du versement des retraites complémentaires des artisans du BTP			
M. VANLERENBERGHE	68 rect.		Adopté

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 3 Ajustement de la dotation de l'assurance maladie et de la contribution du FEH et de l'ANFH au FMESPP au titre de l'exercice 2016			
Mme COHEN	286	Suppression du prélèvement sur le FEH et l'ANFH pour le financement du FMESPP	Défavorable
Article 6 Plafonnement des revenus éligibles à l'exonération applicable aux BER et à l'ACCRES			
Mme COHEN	288	Suppression de la réduction du taux de cotisation famille	Défavorable
M. MOUILLER	138 rect.	Suppression du plafonnement et de la dégressivité de l'exonération de cotisations accordée aux bénéficiaires de l'ACCRES	Défavorable
Mme COHEN	287	Suppression des allègements généraux de cotisations	Défavorable
Mme COHEN	291	Suppression des allègements généraux de cotisations lorsque l'employeur n'a pas organisé de négociation annuelle obligatoire	Défavorable
Mme COHEN	290	Suppression des allègements généraux de cotisations lorsque l'employeur n'a pas conclu d'accord relatif à l'égalité professionnelle	Défavorable
Article additionnel après l'article 6			
M. MOUILLER	139 rect.	Suppression de la cotisation famille pour les salariés des coopératives dont les salaires sont inférieurs à 3,4 Smic	Défavorable
Mme COHEN	289	Majoration des cotisations sociales pour les entreprises comptant plus de 20 % de salariés à temps partiel	Défavorable
Article additionnel après l'article 6 bis			
Mme GRUNY	403 rect. <i>bis</i>	Exemption des régimes conventionnels de branche de la contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise	Favorable si rectifié
Article additionnel après l'article 7			
Mme COHEN	293	Assujettissement des revenus financiers des sociétés financières et des sociétés non financières à une contribution d'assurance vieillesse	Défavorable
Mme COHEN	294	Création d'une cotisation additionnelle d'assurance vieillesse	Défavorable
M. MAGRAS	200 rect.	Inapplicabilité à Saint-Barthélemy de la condition de soumission à un régime réel d'imposition pour le bénéfice du régime d'exonération de cotisations patronales en outre-mer	Avis du Gouvernement
M. MOHAMED SOILHI	184 rect. <i>ter</i>	Application à Mayotte de la réduction forfaitaire de cotisations par heure travaillée pour les particuliers employeurs.	Favorable
Article 8 Réduction de cotisations des travailleurs indépendants à faibles revenus			
Mme COHEN	295	Suppression de l'article	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 8			
M. CIGIOTTI	43	Exonération de cotisations patronales des rémunérations versées aux salariés embauchés pour la collecte de lait dans les zones de montagne	Défavorable
M. BARBIER	246	Exonération de cotisations patronales des rémunérations versées aux salariés embauchés pour la collecte de lait dans les zones de montagne	Défavorable
M. DESESSARD	404	Principe de progressivité des cotisations au régime agricole	Défavorable
M. DESESSARD	405	Progressivité des cotisations au régime agricole	Défavorable
Article additionnel après l'article 8 quinquies			
Mme GATEL	39 rect.	Extension aux EPCI de l'exonération de cotisations applicable aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale	Favorable
M. MOUILLER	140 rect.	Extension aux EPCI de l'exonération de cotisations applicable aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale	Favorable
M. BARBIER	235 rect.	Extension aux EPCI de l'exonération de cotisations applicable aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale	Favorable
M. AMIEL	265 rect.	Extension aux EPCI de l'exonération de cotisations applicable aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale	Favorable
M. DESESSARD	394 rect.	Extension aux EPCI de l'exonération de cotisations applicable aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale	Favorable
Article 9			
Organisation du recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants			
M. DESESSARD	396	Suppression de l'article	Défavorable
M. CANEVET	398	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 9			
M. MAGRAS	201	Élargissement des missions de la caisse de prévoyance de sécurité sociale de Saint-Barthélemy à la gestion des assurés sociaux relevant du régime social des indépendants	Favorable
Article 10			
Distinction entre revenus du patrimoine et revenus professionnels			
Affiliation des personnes exerçant une activité <i>via</i> les plateformes collaboratives			
M. LEMOYNE	397	Suppression de l'article	Défavorable
M. BOUVARD	410	Renvoi au décret pour la définition du seuil au-delà duquel les activités de location de biens meubles sont considérées comme des activités professionnelles et précision que ce seuil s'entend, hors partage de frais	Défavorable
M. BOUVARD	411	Fixation à 23 000 euros du seuil au-delà duquel des activités de location de biens meubles sont considérées comme des activités professionnelles	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOUVARD	412	Suppression du seuil d'obligation d'affiliation en tant que travailleur indépendant pour les loueurs de biens meubles	Défavorable
M. BOUVARD	413	Fixation à 120 jours de location par an du seuil au-delà duquel un loueur de biens meubles exerce une activité professionnelle	Défavorable
M. DAUDIGNY	187	Fixation à 40 % du plafond annuel de la sécurité sociale du seuil de recettes au-delà duquel les personnes exerçant une activité de loueur de biens meubles doivent s'affilier au RSI en tant que travailleur indépendant	Favorable
M. CHAIZE	395 rect.	Définition de l'activité professionnelle exercée sur les plateformes collaboratives en fonction du coût moyen des biens partagés	Défavorable
Article additionnel après l'article 10			
M. CARDOUX	159	Exonération d'une partie des cotisations vieillesse des médecins en situation de cumul emploi-retraite exerçant dans les zones sous-denses	Favorable
Article 11 Modification de la période d'imposition de la taxe sur les véhicules de société			
Le Gouvernement	408	Décalage du versement de la taxe sur les véhicules de société	Favorable
Article additionnel après l'article 11			
M. CIGIOTTI	44	Réduction de 40 % pour les PME et exonération pour les micro-entreprises des droits perçus au titre des demandes d'autorisation de mise sur le marché	Défavorable
M. BARBIER	251	Réduction de 40 % pour les PME et exonération pour les micro-entreprises des droits perçus au titre des demandes d'autorisation de mise sur le marché	Défavorable
Article additionnel après l'article 11 bis			
M. FRASSA	2 rect. <i>quinquies</i>	Cet amendement supprime l'assujettissement à la CSG-CRDS des revenus du patrimoine : - des résidents fiscaux qui ne sont pas affiliés au régime de sécurité sociale en France (cas de Ruyter) - des non-résidents fiscaux.	Défavorable
M. LECONTE	214	Cet amendement supprime l'assujettissement à la CSG-CRDS des revenus du patrimoine : - des résidents fiscaux qui ne sont pas affiliés au régime de sécurité sociale en France (cas de Ruyter) - des non-résidents fiscaux	Défavorable
M. CADIC	37 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'assujettissement à la CSG-CRDS des revenus du patrimoine des non-résidents fiscaux	Défavorable
Article additionnel après l'article 12			
M. COURTEAU	38	Maintien du régime transitoire applicable au versement des cotisations par les employeurs relevant des caisses de congés payés	Défavorable
Mme CANAYER	171	Maintien du régime transitoire applicable au versement des cotisations par les employeurs relevant des caisses de congés payés	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DESESSARD	415	Maintien du régime transitoire applicable au versement des cotisations par les employeurs relevant des caisses de congés payés	Défavorable
Mme GATEL	42 rect.	Maintien du régime transitoire applicable au versement des cotisations par les employeurs relevant des caisses de congés payés	Défavorable
M. CHASSEING	212 rect.	Maintien du régime transitoire applicable au versement des cotisations par les employeurs relevant des caisses de congés payés	Défavorable
Article 13 Assiette forfaitaire en cas de travail dissimulé constaté chez un particulier employeur Modulation et harmonisation entre régimes des sanctions en cas d'obstacles à contrôle			
Mme GRUNY	224 rect. <i>bis</i>	Réponse aux observations formulées par une personne sanctionnée pour obstacle à contrôle	Favorable si rectifié
Article 14 Recouvrement des créances en matière de travail illégal et adaptation des sanctions en matière de fraude			
Mme GRUNY	225 rect. <i>bis</i>	Contreseing du constat de travail dissimulé directeur de l'organisme de recouvrement	Défavorable
Article additionnel après l'article 14			
Mme GRUNY	229 rect. <i>bis</i>	Modulation des sanctions en cas de travail dissimulé	Défavorable
Mme GRUNY	227 rect. <i>bis</i>	Modulation des redressements opérés suite à un défaut de formalisme dans la mise en place des régimes complémentaires d'entreprise	Défavorable
Mme GRUNY	228 rect. <i>bis</i>	Suppression de la modulation des redressements en matière de protection sociale complémentaire pour les entreprises de moins de 11 salariés	Défavorable
Mme GRUNY	230 rect. <i>bis</i>	Régime social des transactions	Défavorable
M. CHASSEING	211	Report de l'entrée en vigueur du Titre emploi service agricole (TESA) au 1er juillet 2018	Demande de retrait ou défavorable
Mme GRUNY	226 rect. <i>bis</i>	Application de la modulation des redressements en matière de protection sociale complémentaire aux contrôles engagés avant le 1 ^{er} janvier 2016	Défavorable
Article additionnel après l'article 14 ter			
Mme GRUNY	223 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur les modifications et les simplifications qui peuvent être apportées au dispositif relatif à la lutte contre le travail illégal	Défavorable
Article 16 Contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits du tabac			
M. FRASSA	3 rect.	Suppression de l'article	Favorable
M. LONGEOT	166 rect.	Suppression de l'article	Favorable
M. CAMANI	380	Report de l'entrée en vigueur de l'article au 1 ^{er} janvier 2020	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 17 Haussa du droit de consommation applicable aux tabacs à rouler			
M. LONGEOT	209 rect.	Suppression de l'augmentation des droits de consommation sur le tabac à rouler	Défavorable
Mme MALHERBE	241	Suppression de l'augmentation des droits de consommation sur le tabac à rouler	Défavorable
M. BIZET	402	Suppression de l'augmentation des droits de consommation sur le tabac à rouler	Défavorable
M. DAUDIGNY	433	Haussa du minimum de perception, porté à 175 euros au lieu de 167 euros	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 17			
Mme HOARAU	297 rect.	Haussa de la taxe sur les alcools titrant plus de 18 %	Favorable
Mme ARCHIMBAUD	418 rect.	Taxe sur l'aspartame	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	420 rect.	Taxe sur les amalgames au mercure	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	417 rect.	Création d'une taxe sur l'huile de palme, de palmiste et de coprah	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	419 rect.	Taxe sur les émissions d'azote par les véhicules	Défavorable
Article 18 Aménagement des dispositifs de régulation des médicaments (clause de sauvegarde et contribution hépatite C)			
M. DAUDIGNY	196	Prise en compte des contributions financières non directement liées à la vente de médicaments pour l'établissement du plafond maximal de remises accordées par les laboratoires aux pharmacies	Avis du Gouvernement
M. BARBIER	279	Suppression de la scission d'un taux L global en un taux différencié pour la ville et l'hôpital	Sagesse
Mme COHEN	298	Fixation à 500 millions (au lieu de 600 millions) du seuil de déclenchement du mécanisme W	Défavorable
M. CARDOUX	160 rect.	Modification de la répartition du montant du taux L entre le chiffre d'affaires des entreprises (passage de 50 à 40 %) et sa progression (passage de 50 à 60 %)	Sagesse
Article additionnel après l'article 18			
M. DAUDIGNY	8 rect.	Sortie des médicaments génériques de l'assiette de la contribution sur les ventes directes de spécialités pharmaceutiques	Favorable
Mme IMBERT	168 rect.	Sortie des médicaments génériques de l'assiette de la contribution sur les ventes directes de spécialités pharmaceutiques	Favorable
M. BARBIER	269 rect.	Modification de l'assiette de la troisième part de la contribution sur les ventes directes	Favorable
M. DAUDIGNY	9 rect.	Rapport sur la répartition pharmaceutique	Défavorable
Article 19 Participation des organismes complémentaires au financement de la rémunération des médecins			
Mme COHEN	299	Rétablissement des sanctions en cas de non-respect du tact et de la mesure en matière de fixation des honoraires	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 19 bis Clauses de désignation			
M. HUSSON	162	Suppression de l'article	Favorable
M. GILLES	186	Suppression de l'article	Favorable
Article 20 Prise en charge par l'État des mesures d'exonérations précédemment compensées à la sécurité sociale, réaffectation de recettes, suppression du FCAT et du FCATA, transferts de charges et sécurisation du versement des retraites complémentaires des artisans du BTP			
M. WATRIN	300	Suppression de l'article	Défavorable
M. VASSELLE	167	Suppression de la condition d'un solde de trésorerie positif de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour l'affectation des excédents de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnavts) au fonds de réserve des retraites (FRR)	Défavorable

La réunion est close à 10 h 45.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Suite de l'examen des amendements

La réunion est ouverte à 13 h 30.

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans l'après-midi, la commission poursuit l'examen des amendements sur le projet de loi n° 106 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2017.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 27

L'amendement de précision rédactionnelle n° 99 est adopté.

Article 30 bis

M. Gérard Roche, rapporteur. – Par l'amendement n° 106, nous étendons à tous les régimes d'affiliation la procédure d'examen par la commission nationale des cas de travailleurs handicapés ne satisfaisant pas toutes les conditions de droit commun, procédure auparavant réservée au régime général.

L'amendement n° 106 est adopté.

Article 33

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 107 tire les conséquences de la fusion entre les régimes de retraite de base des artisans et des commerçants.

L'amendement n° 107 est adopté.

L'amendement de coordination n° 113 est adopté.

L'amendement de coordination n° 108 est adopté.

Article 34 bis

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n° 109 autorise les affiliés au RSI, comme cet article le prévoit pour les affiliés au régime général, à cumuler leur pension d'invalidité avec leur salaire ou leur indemnité de chômage, le temps de retrouver un travail.

L'amendement n° 109 est adopté.

Article 34 quater

L'amendement de clarification rédactionnelle n° 89 rectifié est adopté.

Article 39

L'amendement de précision n° 105 est adopté.

Article 39 bis

L'amendement de coordination n° 97 est adopté.

Article 39 ter

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avec l'amendement n° 112, nous supprimons l'alinéa 2 de cet article, important, mais dont la rédaction laisse à désirer, pour obtenir du Gouvernement de nouvelles informations.

L'amendement n° 112 est adopté.

L'amendement de coordination n° 98 est adopté.

Article 42

L'amendement de précision n° 102 est adopté.

Article 46

L'amendement de coordination n° 104 est adopté.

L'amendement de correction de référence n° 96 est adopté.

Article 52

L'amendement de coordination rédactionnelle n° 103 est adopté.

M. Alain Milon, président. – Avant de poursuivre, je vous informe que sont déclarés irrecevables, car n'entrant pas dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale, les amendements n^{os} 432 rectifié, 314, 6 rectifié *bis*, 317, 320, 321, 333, 315, 195 rectifié *bis*, 202, 305, 306 rectifié et 161 rectifié *bis*.

Article 27

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – L'amendement n^o 383 revient sur l'une des principales avancées de l'article 27 en supprimant la possibilité, donnée au directeur de la caisse d'allocations familiales, de conférer une force exécutoire à l'accord amiable conclu par des parents non mariés pour fixer le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. J'y insiste : ce n'est qu'une possibilité, elle n'ôte pas aux parents la faculté de saisir le juge en cas de désaccord, même postérieurement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 383.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – On ne peut pas ignorer le nombre d'enfants à la charge du parent débiteur pour déterminer le montant minimal de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. Je préconise le rejet de l'amendement n^o 388.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 388.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Faut-il, avec l'amendement n^o 384, prévoir une saisine du parquet si les procédures de recouvrement forcé échouent ? Je ne le crois pas : leur échec s'explique plus par l'insolvabilité du débiteur que par sa volonté de se soustraire à ses obligations. De plus, le renvoi à l'article 40 du code de procédure pénale est inapproprié : le directeur d'une caisse d'allocations familiales est un salarié de droit privé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 384.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Comment instituer une aide des caisses aux Français de l'étranger pour le recouvrement des pensions alimentaires ? Nous avons besoin de l'éclairage du Gouvernement sur les amendements n^{os} 385, 386 et 387.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 385, 386 et 387.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Je propose un avis défavorable à l'amendement n^o 389 : l'intermédiation de la caisse d'allocations familiales pour le versement des pensions alimentaires est, pour l'heure, restreinte aux cas de violences familiales.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 389.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Prévoir que le directeur de la caisse peut émettre un titre exécutoire afin de recouvrer les sommes correspondant à la prise en charge de frais fixés par décision de justice, c'est lui conférer des pouvoirs qui ressortent de la justice. L'amendement n^o 390 va trop loin.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 390.

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Je propose le rejet de l’amendement n° 391 pour les mêmes raisons : il ne revient pas au directeur de la caisse de majorer une pension fixée par décision de justice.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 391.

Articles additionnels après l'article 28

Mme Caroline Cayeux, rapporteur. – Le congé parental vise à promouvoir l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Son partage obligatoire en a fait une mesure d’économie supportée par les familles : les pères ne font pas valoir leur droit, souvent parce que la perte de revenu pour le couple serait trop importante. Sagesse sur l’amendement n° 304 rectifié : pourquoi, en effet, ne pas revenir au principe de libre choix ?

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 304 rectifié.

Article 30 bis

M. Gérard Roche, rapporteur. – L’amendement n° 308 facilite l’accès à la retraite anticipée des travailleurs handicapés ne remplissant pas les conditions de droit commun : un taux d’incapacité permanente de 50 % suffirait désormais à rendre éligible au réexamen du dossier, contre 80 % aujourd’hui. Outre que cela entraînerait un engorgement de la nouvelle commission nationale, la procédure de réexamen a été prévue pour les publics dont le degré de handicap élevé empêche tout maintien dans l’emploi au moment de la liquidation de la retraite. Je suggère un avis défavorable.

Mme Annie David. – Avec cet amendement, nous cherchons à réparer une injustice. Depuis la loi du 20 janvier 2014, le critère de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) ne permet plus de prétendre à une retraite anticipée. Certes, il existe des commissions de recours dans les départements mais tous les travailleurs ne se tourneront pas vers elles.

J’ai rencontré un travailleur atteint de poliomyélite depuis l’âge de deux ans et demi, il n’a jamais fait évaluer son handicap car il n’en avait pas besoin. Qu’il ait à effectuer des démarches est anormal, la retraite anticipée devrait être de droit.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Mon amendement n° 81, qui crée un droit à l’évaluation du handicap pour les titulaires de la RQTH, règle cette difficulté...

Mme Annie David. – ... en partie seulement !

M. Gérard Roche, rapporteur. – Les incapacités supérieures à 50 % ouvrent bien droit à la retraite anticipée...

Mme Annie David. – ...mais pas au réexamen du dossier !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 308.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Les amendements n^{os} 169 rectifié *bis* et 401 sont identiques à mon amendement n° 81 que je viens de présenter, je ne peux que les soutenir.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 169 rectifié bis et 401.

Articles additionnels après l'article 34

M. Gérard Roche, rapporteur. – Les amendements n^{os} 407 et 414 concernent l'assurance vieillesse des ministres des cultes et des congrégations religieuses. Ils paraissent prématurés, le rapport prévu par la dernière loi de financement vient d'être remis à la ministre. Le dispositif paraît, de surcroît, extrêmement large : quelques mois de scoutisme ou de catéchisme parce qu'on aurait été touché par la grâce et l'on serait affilié à un régime de sécurité sociale ?

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 407 et 414.

Article 34 ter

M. Gérard Roche, rapporteur. – L'amendement n^o 245, comme mon amendement n^o 88, reporte la date butoir d'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés, la LURA. Je ne peux pas être contre.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 245.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Un rapport sur l'harmonisation du calcul des retraites des polypensionnés ? Nous franchissons une première étape avec la LURA dont nous venons de reporter la mise en œuvre à octobre 2017. Je suggère le rejet de l'amendement n^o 311 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 311 rectifié.

Article additionnel après l'article 35

M. Gérard Roche, rapporteur. – Pourquoi un rapport sur une pension minimale pour les retraités travailleurs indépendants et agriculteurs ? Il existe le minimum vieillesse pour toutes les personnes de 65 ans et plus, le minimum contributif pour les assurés du RSI et la pension minimale de référence servie par le régime des exploitants agricoles. Je propose un avis défavorable à l'amendement n^o 393.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 393.

Article additionnel après l'article 36

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L'amendement n^o 327 relève du règlement, non de la loi.

Mme Annie David. – Je ne vois pas en quoi. Nous complétons un article du code de la sécurité sociale.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Justement. La disposition que vous prévoyez devrait être prise par voie réglementaire. L'amendement sera certainement déclaré irrecevable au regard de l'article 41 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 327.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L’inscription d’un établissement sur les listes ouvrant droit à l’allocation de cessation anticipée d’activité des travailleurs de l’amiante, l’Acaata, est décidée par arrêté ministériel. Les amendements identiques n^{os} 326 et 421, dont la rédaction diffère légèrement de celle des amendements n^{os} 158 rectifié et 329, prévoient, à raison, une information des demandeurs lorsque l’employeur demande l’annulation ou la modification de l’arrêté.

Mme Catherine Génisson. – Merci pour eux !

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 326, 421, 158 rectifié et 329.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Sagesse sur l’amendement n^o 423 : c’est une demande de rapport...

M. Alain Milon, président. – Mettons-nous à la place du futur gouvernement, il aura beaucoup de rapports à rendre...

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n^o 423.

Article 38

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Donnons un avis favorable à l’amendement n^o 434 du Gouvernement qui apporte diverses précisions sur la prise en charge des consultations psychiatriques pour les victimes d’actes de terrorisme et leurs proches.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 434.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n^o 303 devrait être déclaré irrecevable au titre de l’article 40 de la Constitution.

Mme Annie David. – La prime à la naissance est désormais servie après la naissance. En quoi la verser auparavant accroîtrait la dépense publique ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – En effet, et je suis plutôt favorable au versement antérieur à la naissance, que nous avons voté l’an passé. Je propose un avis favorable sous réserve de sa recevabilité financière.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 303.

Articles additionnels après l’article 38

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je propose le rejet de l’amendement n^o 302 : annuler la dette d’un hôpital, quand bien même elle serait jugée illégitime après un audit citoyen, engagerait la responsabilité de l’Etat.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 302.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Laissons le directeur d’établissement de santé organiser le temps de travail et de repos, à défaut d’un accord. Nous

ne lui accordons nullement le droit de passer outre les organisations syndicales. Je recommande de donner un avis défavorable à l'amendement n° 335.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 335.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Nous pouvons nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 207 rectifié : son but est d'anticiper l'inscription à l'assurance maladie des Français de l'étranger rentrant dans notre pays pour éviter qu'ils se retrouvent sans protection.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 207 rectifié.

Articles additionnels après l'article 38 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Inutile de demander un rapport sur le relèvement des ressources de la CMU-C, la Cour des Comptes en a publié un l'an dernier. Avis défavorable ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 424.

Article 39

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Pour une meilleure prise en charge des salariés, mieux vaut qu'ils changent de régime d'affiliation dès qu'ils changent de profession, plutôt que de prévoir, avec l'amendement n° 247, un délai d'un an.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 247.

Article additionnel après l'article 39

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 337 autorise la pratique des IVG par aspiration dans les centres de planification familiale. Je recommande de s'en remettre à l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 337.

Article 39 quinquies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 270 supprime l'expérimentation de la vaccination par les pharmaciens, que notre commission a approuvée après un long débat.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 270.

Article additionnel après l'article 39 quinquies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je préfère l'amendement n° 4 rectifié *bis* à l'amendement n° 255 : passons par une expérimentation avant d'autoriser les infirmiers à vacciner tous les adultes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 255.

Article additionnel après l'article 39 sexies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Remettons-nous en à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 4 rectifié *bis* dont je viens de vous exposer l'objet.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 4 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 5 rectifié *bis* permet aux infirmiers de prescrire des produits de santé. Sa rédaction me paraît particulièrement large, je préconise son rejet.

Mme Nicole Bricq. – Ce n'est pas un bon argument : la notion de dispositifs médicaux, à laquelle viendrait se substituer celle de produits de santé, est tout aussi large.

Mme Catherine Génisson. – Si nous parlons de solutions antiseptiques, cela ne posera aucune difficulté. Cela se pratique d'ailleurs déjà.

M. Alain Milon, président. – Qui voudrait se faire poser un pacemaker par un infirmier ?

M. Georges Labazée. – Il ne s'agit pas de cela !

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

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le médecin du travail n'est pas habilité à prescrire, nous en avons déjà débattu lors de l'examen...

Mme Nicole Bricq. – ... de la loi Travail...

M. Georges Labazée. – ... et de la loi santé auparavant ! La ministre des affaires sociales s'était alors engagée à mettre en place un groupe de travail sur le rôle du médecin du travail dans notre politique vaccinale. L'amendement n° 283 rectifié *bis* est d'appel : nous aimerions savoir où en est la réflexion.

M. Gilbert Barbier. – Attention : le transfert d'actes médicaux aux médecins du travail, comme aux pharmaciens ou aux infirmiers, posera un problème d'assurance professionnelle. Ils devront se couvrir ; statistiquement, il se produira des accidents. Quelqu'un a-t-il calculé combien cela pourrait leur coûter ? Autant qu'aux obstétriciens ?

Mme Catherine Génisson. – Je soutiens cet amendement. La transformation du médecin du travail en médecin prescripteur est une vraie question. La vaccination sur le lieu de travail étendrait notre couverture vaccinale. Peut-être faut-il décider une expérimentation ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Cela renforcerait l'attractivité de cette profession, je vous renvoie à nos discussions sur la loi Travail. Mieux vaut un avis de sagesse de la commission pour que le débat vienne en séance.

M. Alain Milon, président. – Un avis défavorable ne coupe pas court à des discussions dans l'hémicycle.

Mme Évelyne Yonnet. – Le médecin du travail vaccine déjà en entreprise le salarié qui lui apporte un vaccin prescrit par son médecin. Je vous rappelle que nous venons d'adopter un amendement pour autoriser la vaccination par les pharmaciens et les infirmiers !

M. Georges Labazée. – Comme souvent, la circulaire, en l’occurrence celle du 26 avril 1998, est en retrait par rapport à la loi. Cette affaire traîne depuis vingt ans, n’attendons plus.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je suis sensible à vos arguments. Moi qui crois en l’efficacité de la vaccination, je ne peux pas être contre cet amendement. Sagesse.

M. Alain Milon, président. – Soit, mais il faudra parfaire la rédaction : qui sera responsable en cas d’accident : le prescripteur ou celui qui effectue le vaccin ? M. Barbier a posé une bonne question.

Mme Catherine Génisson. – Ce sera une responsabilité partagée ! La même question se pose pour les infirmiers et les pharmaciens, nous en discuterons dans l’hémicycle.

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 283 rectifié.

AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 27 Recouvrement des créances de pensions alimentaires			
Mme CAYEUX	440	Amendement de précision rédactionnelle	Adopté
Article 30 bis Retraite anticipée des travailleurs handicapés			
M. ROCHE	445	Extension du dispositif à tous les régimes	Adopté
Article 33 Fusion des régimes de retraite des professions artisanales avec celui des professions industrielles et commerciales et des professions libérales non règlementées			
M. ROCHE	446	Amendement de coordination	Adopté
M. ROCHE	450	Amendement de coordination	Adopté
M. ROCHE	447	Amendement de coordination	Adopté
Article 34 bis Bénéfice pour les salariés sans activité professionnelle d’une pension d’invalidité au-delà de l’âge légal de la retraite			
M. ROCHE	448	Amendement de cohérence	Adopté
Article 34 quater Dématérialisation des certificats d’existence			
M. ROCHE	89 rect.	Amendement rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 39 Continuité des droits à la prise en charge des frais de santé et au service des prestations en espèces en cas de changement de situation professionnelle			
M. VANLERENBERGHE	444	Amendement de précision	Adopté
Article 39 bis Extension au régime agricole de diverses mesures en matière d'assurance maladie et d'AT-MP et généralisation du dispositif de majoration de pension pour les non-salariés agricoles			
M. VANLERENBERGHE	438	Amendement de coordination	Adopté
Article 39 ter Protection universelle maladie			
M. VANLERENBERGHE	449	Amendement de précision	Adopté
M. VANLERENBERGHE	92	Amendement de précision	Adopté
Article 42 Création d'un fonds national pour la démocratie en santé			
M. VANLERENBERGHE	441	Amendement de coordination	Adopté
Article 46 Précisions relatives à la généralisation des Cpom dans le secteur médico-social			
M. SAVARY	443	Amendement de coordination	Adopté
M. SAVARY	437	Correction de référence	Adopté
Article 52 Adaptation du droit applicable au CEPS			
M. VANLERENBERGHE	442	Amendement de précision	Adopté

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 27 Recouvrement des créances de pensions alimentaires			
Mme GARRIAUD-MAYLAM	383 rect.	Suppression de la possibilité pour le directeur de la caisse d'allocations familiales de conférer une force exécutoire à l'accord amiable conclu par les parents	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	388 rect.	Non prise en compte du nombre d'enfants à la charge du débiteur dans la fixation du montant minimum de la contribution à l'entretien de l'enfant	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	384 rect.	Saisine du parquet en cas d'échec des procédures de recouvrement forcé	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	385 rect.	Aide au recouvrement des pensions alimentaires pour les Français établis hors de France	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GARRIAUD-MAYLAM	386 rect.	Intermédiation des caisses d'allocations familiales pour le versement d'une pension alimentaire pour les français établis hors de France	Avis du Gouvernement
Mme GARRIAUD-MAYLAM	387 rect.	Détermination de l'organisme compétent pour servir d'intermédiaire pour le versement des pensions alimentaires s'agissant des français établis hors de France	Avis du Gouvernement
Mme GARRIAUD-MAYLAM	389 rect.	Élargissement de la possibilité pour le juge d'ordonner l'intermédiation de la CAF pour le versement des pensions alimentaires	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	390 rect.	Possibilité pour le directeur de l'organisme débiteur de prestations familiales d'émettre un titre exécutoire en cas de non-respect par le débiteur de son obligation de prise en charge de frais exposés au profit de l'enfant	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	391 rect.	Majoration de la pension alimentaire lorsque le débiteur ne respecte pas le droit de visite et d'hébergement	Défavorable
Article additionnel après l'article 28			
Mme COHEN	304 rect.	Suppression de la condition de partage du congé parental	Sagesse
Article 30 bis Retraite anticipée des travailleurs handicapés			
Mme COHEN	308	Cet amendement apporte d'importantes modifications relatives à l'ouverture du droit à la retraite anticipée à certains travailleurs handicapés ne remplissant pas les conditions du droit commun	Défavorable
M. TOURENNE	169 rect. bis	Cet amendement est identique à celui que j'ai déposé concernant la possibilité pour un travailleur titulaire de la RQTH de faire examiner sa situation par la CDAPH	Favorable
M. DESESSARD	401	Cet amendement est identique à celui que j'ai déposé concernant la possibilité pour un travailleur titulaire de la RQTH de faire examiner sa situation par la CDAPH	Favorable
Article additionnel après l'article 34			
M. DESESSARD	407	Affiliation à un régime de sécurité sociale obligatoire de toute personne dès qu'elle a exprimé ou manifesté un engagement religieux	Défavorable
M. DESESSARD	414	Abrogation de l'article L. 382-29-1 du code de la sécurité sociale qui autorise le rachat des périodes de formation accomplies au sein de congrégations ou de collectivités religieuses ou dans des établissements de formation des ministres du cultes pour la constitution des droits d'assurance vieillesse	Défavorable
Article 34 ter Report de l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (LURA)			
M. BARBIER	245 rect.	Amendement identique à l'amendement n°88 du rapporteur	Favorable
Mme COHEN	311 rect.	Demande d'un rapport sur les modalités de mise en œuvre de l'harmonisation des systèmes de pensions de retraite pour les assurés polyensionnés	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 35			
M. DESESSARD	393	Demande d'un rapport sur la mise en place d'une pension minimum pour tous les retraités travailleurs indépendants et agriculteurs et sur le rôle de la solidarité nationale dans le financement de ces régimes de retraite.	Défavorable
Article additionnel après l'article 36			
Mme COHEN	326	Information des demandeurs de l'inscription d'un établissement sur les listes ouvrant droit à l'Acaata lorsqu'un employeur demande l'annulation ou la modification d'un arrêté d'inscription	Favorable
Mme ARCHIMBAUD	421		Favorable
M. GODEFROY	158 rect.		Favorable
M. WATRIN	329		Favorable
Mme ARCHIMBAUD	423	Rapport sur l'alignement des conditions d'éligibilité à la rente viagère pour les ayants droit d'un fonctionnaire	Sagesse
Article 38 Prise en charge des soins des victimes d'actes de terrorisme			
Le Gouvernement	434	Diverses précisions sur la prise en charge des consultations psychiatriques rendues nécessaires par les conséquences d'un acte de terrorisme, ainsi que sur l'entrée en vigueur de l'article 38	Favorable
Article additionnel après l'article 38			
Mme COHEN	302	Audit citoyen de la dette des établissements hospitaliers	Défavorable
Mme COHEN	335	Suppression de la possibilité pour le directeur d'établissement d'organiser le temps de travail et de repos	Défavorable
Mme DEROMEDI	207 rect. <i>bis</i>	Anticipation de l'inscription des Français de l'étranger qui rentrent en France pour l'affiliation à l'assurance maladie	Sagesse
Article additionnel après l'article 38 bis			
Mme ARCHIMBAUD	424	Rapport sur le relèvement du niveau de ressources de la CMU-C	Défavorable
Article 39 Continuité des droits à la prise en charge des frais de santé et au service des prestations en espèces en cas de changement de situation professionnelle			
M. BARBIER	247 rect.	Exercice depuis un an d'une profession avant le changement d'organisme de rattachement	Défavorable
Article additionnel après l'article 39			
Mme COHEN	337	Elargissement des méthodes d'IVG autorisées dans les centres de planification familiale	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 39 quinquies Expérimentation du financement, par le fonds d'intervention régional, de la vaccination antigrippale par les pharmaciens			
M. BARBIER	270 rect.	Suppression de l'article 39 quinquies	Défavorable
Article additionnel après l'article 39 quinquies			
M. AMIEL	255 rect.	Compétence des infirmiers pour réaliser les vaccinations de l'ensemble des adultes	Défavorable
Article additionnel après l'article 39 sexies			
M. LABAZÉE	4 rect. bis	Expérimentation de la vaccination de l'ensemble des adultes par les pharmaciens	Sagesse
M. DAUDIGNY	5 rect. bis	Possibilité pour les infirmiers de prescrire des produits de santé	Défavorable
M. LABAZÉE	283 rect.	Compétence des médecins du travail pour réaliser l'ensemble des vaccinations	Sagesse

La réunion est close à 14 h 20.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Suite de l'examen des amendements

Au cours d'une troisième réunion tenue dans la soirée, la commission poursuit l'examen des amendements sur le projet de loi n° 106 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2017.

La réunion est ouverte à 19 h 25

M. Alain Milon, président. – Les amendements n^{os} 28 rectifié et 271 rectifié n'entrent pas dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale et doivent être déclarés irrecevables.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 46

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Je souhaite que la commission retire son amendement n° 102 qui prévoyait un fonds de 50 millions pour les actions d'insertion des départements. Or, cette imputation sera faite à l'occasion du projet de loi de finances.

Il en est ainsi décidé.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Je souhaite également vous proposer une nouvelle rédaction de l'amendement n°105 afin d'aménager les conditions de généralisation du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom) aux établissements accueillant des

personnes handicapées. La contractualisation imposée à ces établissements avant la définition de la réforme tarifaire, qui ne sera mise en œuvre qu'en 2017, voire en 2018, nécessite un dialogue raisonné et équilibré entre les établissements et l'autorité tarifaire. Ce dialogue ne devra pas durer plus d'un an, voire deux pour les Cpom régionaux.

M. Yves Daudigny. – Nous nous abstenons.

Mme Annie David. – Nous aussi.

L'amendement n° 105 est ainsi rectifié.

Article 60

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 451 permet au directeur de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie de porter à la connaissance des caisses de sécurité sociale toute décision d'interdiction d'exercice frappant un professionnel de santé.

Mme Catherine Génisson. – N'est-ce pas le rôle des ordres professionnels ? Pourquoi donner la primauté à la sécurité sociale alors qu'on se plaint de son immixtion dans tous les domaines ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il faut privilégier l'efficacité. Je ne suis pas sûr que ce serait le cas si nous chargions les ordres professionnels de ce rôle.

M. Georges Labazée. – Vous avez raison.

Mme Annie David. – Nous nous abstenons.

L'amendement n° 451 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 40

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 40 prévoit l'expérimentation par l'assurance maladie du financement de consultations pour prendre en charge des jeunes chez lesquels des signes précoces de mal-être ont été repérés. De nombreux freins rendent particulièrement difficile le recours aux soins de santé mentale de première intention pour les jeunes en souffrance. Or, il est important de repérer le plus en amont possible l'apparition de ces symptômes d'une maladie somatique ou susceptibles de causer des difficultés d'inclusion sociale.

Cette expérimentation permettra de disposer d'éléments d'appréciation sur l'opportunité d'un financement par la sécurité sociale des actes effectués par des psychologues cliniciens. Les actes des psychiatres sont déjà remboursés par l'assurance maladie et le dispositif n'a pas vocation à s'appliquer directement aux patients présentant des situations cliniques plus complexes : ils continueront bien sûr à être orientés vers des consultations en psychiatrie. L'intégration des psychiatres dans le champ de l'expérimentation ne me semble pas pertinente, d'où mon avis défavorable aux amendements n^{os} 10 rectifié,

150 rectifié bis, 248 rectifié, 11 rectifié, 151 rectifié bis, 12 rectifié, 152 rectifié ter, 338 et 183 rectifié bis.

Mme Catherine Génisson. – J’entends bien votre argumentation, mais quid de l’alinéa 2 de cet article qui dit : « Dans le cadre de ces expérimentations, les médecins peuvent, après évaluation, orienter vers des consultations de psychologues libéraux(...) » ? Pourquoi ne pas citer les pédiatres et les pédopsychiatres ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il s’agit d’une expérimentation qui nécessitera, bien sûr, des ajustements.

M. Philippe Mouiller. – Les psychiatres sont exclus de l’expérimentation.

M. Alain Milon, président. – Dans mon rapport, j’avais proposé que l’on commence par les psychologues. Il faut une démarche progressive pour éviter le rejet des patients qui, dès qu’on parle de psychiatres, vous répondent qu’ils ne sont pas atteints de troubles mentaux.

Mme Catherine Génisson. – Notre commission d’enquête « Dérives thérapeutiques et dérives sectaires : la santé en danger » avait auditionné Bernard Accoyer qui avait présenté un amendement sur la professionnalisation des psychologues libéraux. Cet article ne me satisfait pas vraiment.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous cherchons à toucher les familles qui ne se rendent pas spontanément chez les pédopsychiatres : il faut donc viser les médecins scolaires et les généralistes qui pourront, alors, adresser le patient à un psychiatre. Il faut surtout que l’enfant entre dans le circuit de soins.

M. Gérard Roche. – Comme il n’y a pas de pédopsychiatres, l’expérimentation serait vite terminée si elle les incluait.

Mme Laurence Cohen. – Nous sommes favorables à ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 10 rectifié, 150 rectifié bis, 248 rectifié, 11 rectifié, 151 rectifié bis, 12 rectifié, 152 rectifié ter, 338 et 183 rectifié bis.

Article 41

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} 249 rectifié et 429 qui précisent que tous les intervenants des centres d’accueil et d’accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (Caarud) sont autorisés à délivrer des médicaments.

L’amendement n^o 249 rectifié est retiré.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 429.

Article additionnel après l’article 41

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 176 rectifié bis et 379 rectifié et l’amendement n^o 250 rectifié permettent aux

centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (Csapa) de délivrer des médicaments en l'absence de médecin ou de pharmacien. Les Csapa et les Caarud se recoupent en partie sans être véritablement identiques. L'objectif louable est de permettre un meilleur accès aux soins. Cependant, ces amendements posent la question de la responsabilité médicale. Les modalités selon lesquelles les Csapa sont autorisés à délivrer des médicaments sont aujourd'hui encadrées par voie réglementaire. Je vous propose donc de demander l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements.

M. Gilbert Barbier. – Les médecins et les pharmaciens des Csapa devront désigner les personnes habilitées à délivrer les médicaments, mais il ne faut pas que tous les employés de ces centres puissent le faire.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Plusieurs personnes devront être agréées.

Mme Catherine Génisson. – Je suis tout à fait d'accord avec M. Barbier.

Mme Élisabeth Doineau. – A-t-on bien précisé la même chose pour les Caarud ?

M. Yves Daudigny. – À l'article 41, il est indiqué qu'un décret précise les modalités d'application de cette disposition. Il faudrait qu'il en soit de même ici.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je suis d'accord avec M. Barbier : la permanence des soins implique la désignation de personnes agréées. Un décret devra déterminer les conditions de nomination de ces personnes dans les Csapa et dans les Caarud.

M. Gilbert Barbier. – il est souvent reproché aux hôpitaux de délivrer des ordonnances sans nom. Les médecins et les pharmaciens devront désigner les personnes habilitées à donner les médicaments.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 176 rectifié bis, 379 rectifié et 250 rectifié.

Article 42

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Afin de garantir leur indépendance, l'amendement n^o309 interdit tout intéressement des médecins prescripteurs par les entreprises pharmaceutiques. L'absence de conflit d'intérêt est bien sûr souhaitable mais le Gouvernement devra nous dire quel est l'état des pratiques en la matière.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n^o 309.

Articles additionnels après l'article 42

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 206 rectifié et 339 permettent aux orthophonistes de prescrire des substituts nicotiques. La loi de modernisation de notre système de santé a permis la prescription de substituts nicotiques par les sages-femmes et les kinésithérapeutes. Il paraît difficile d'aller au-delà sans se poser la question de l'extension de cette possibilité à toutes les professions de santé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 206 rectifié et 339.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 268 rectifié pose une question de fond sur l'organisation des transports hélicoptérés et l'accès aux services dans des temps adéquat. Néanmoins, cet amendement a-t-il réellement sa place dans ce projet de loi de financement de la sécurité sociale puisqu'il relève plus de l'organisation des soins que de l'assurance maladie ? Sagesse.

Mme Annie David. – Cet amendement n'est-il pas irrecevable ?

M. Alain Milon, président. – C'est aux médecins de décider si leur patient doit être hélicoptéré ou non.

Mme Catherine Génisson. – L'hélicoptère n'est pas toujours la bonne solution pour répondre à l'urgence : bien souvent, les conditions météorologiques empêchent les vols.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – D'où ma position de sagesse.

M. Gilbert Barbier. – Il s'agit d'une des attributions de l'ARS. Suivant les régions, les décisions peuvent différer.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement prévoit que l'ARS organise les transports sanitaires au niveau régional et que l'accès aux urgences doit prendre moins de trente minutes, ce qui n'est pas toujours évident.

M. Alain Milon, président. – L'exposé des motifs vise uniquement les transports en CHU.

M. Daniel Chasseing. – L'hélicoptère est un moyen très performant, notamment pour les accidents neurologiques. Mais seuls sont visés les CHU.

M. Gérard Roche. – Il s'agit d'un problème de régulation médicale qui n'a rien à faire dans une loi de financement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je propose donc un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 268 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 221 supprime le tiers payant généralisé. Ce sujet a déjà été largement débattu.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Mme la ministre va devoir mettre ses actes en accord avec ses déclarations.

Mme Évelyne Yonnet. – Il serait insensé de voter cet amendement alors que nous venons d'en décider autrement. La plupart des Français attendent le tiers payant. Pourquoi revenir sur une discussion que nous avons déjà eue ?

M. Alain Milon, président. – N’avez-vous pas supprimé la défiscalisation des heures supplémentaires ?

Mme Évelyne Yonnet. – Ne comparez pas ce qui n’est pas comparable !

M. Gérard Roche. – Il serait peu compréhensible que le Sénat revienne sur cette réforme avant l’élection présidentielle.

Mme Catherine Génisson. – Si d’aventure vous êtes élus, vous serez libres de supprimer cette réforme.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je m’en remets à l’avis de la commission : pour moi, il s’agit d’un coup d’épée dans l’eau. Attendons de voir les programmes qui seront présentés lors de l’élection présidentielle.

M. Daniel Chasseing. – J’ai signé et amendement car, depuis très longtemps, j’accepte le tiers payant lorsque les patients m’en font la demande. Cette loi a donc été complètement inutile.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 221.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 428 propose un rapport sur le coût du non recours. Chaque année les rapports du fonds CMU abordent cette question. Évaluer le coût du non recours s’avère particulièrement difficile ; il serait préférable de fixer des objectifs de lutte contre le non-recours et de simplifier les procédures. La Cour des comptes l’avait d’ailleurs dit dans son rapport sur le fonds CMU. Avis défavorable.

Mme Évelyne Yonnet. – Nous avons déjà voté huit rapports. Celui-ci serait très intéressant.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous connaissons déjà le coût des non recours pour les différentes prestations. Une compilation serait inutile.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 428.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n°425 prévoit un rapport sur la prise en charge du coût des pathologies liées aux sels d’aluminium dans les vaccins. Avis défavorable.

M. Georges Labazée. – Je suis favorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n°425.

Article 43

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s 266 rectifié et 240 rectifié précisent que le bénéfice de l’avantage financier maternité ou paternité des médecins pourra être ouvert par voie conventionnelle à tous les professionnels, quel que soit leur secteur d’exercice. Ces amendements sont satisfaits par les amendements identiques n°s 131, adopté la semaine dernière par la commission, 194 rectifié et 340 dont la rédaction est plus satisfaisante puisqu’ils visent tous les secteurs d’exercice et

toutes les pratiques tarifaires. Cela dit, la commission des finances ne s'est pas encore prononcée sur la recevabilité financière de tous ces amendements.

M. Jean-Louis Tourenne. – Lorsqu'on propose une dépense supplémentaire, on peut échapper à l'article 40 en augmentant la taxe sur les tabacs.

M. Alain Milon, président. – Ce n'est pas tout à fait cela : s'il est possible de compenser les pertes de recettes en augmentant la taxe sur les tabacs, il est interdit de le faire pour les dépenses supplémentaires.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 266 rectifié et 240 rectifié.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 194 rectifié et 340.

Article additionnel après l'article 43

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – En cas de dépassement d'honoraires, les directeurs d'organismes d'assurance maladie peuvent prononcer des sanctions. L'amendement n°342 prévoit qu'un décret fixera le plafond de dépassement. Il ne paraît pas opportun de définir un tel plafond pour tous les professionnels. En outre, ce plafond est prévu dans le cadre du contrat d'accès aux soins (CAS). Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 342.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 341 sanctionne les établissements de santé pratiquant des dépassements d'honoraire dans le cadre d'une mission de service public. Cette disposition n'apparaît pas nécessaire, dans la mesure où l'absence de dépassements d'honoraires est l'une des conditions pour l'attribution du label du service public hospitalier. Avis défavorable.

Mme Catherine Génisson. – Mais le service public hospitalier a le droit d'avoir un secteur privé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement vise les établissements de santé privés.

Mme Catherine Génisson. – Dans ce cas, les dépassements sont déjà impossibles !

M. Yves Daudigny. – Effectivement, depuis la loi santé.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – D'où ma demande de retrait ou, à défaut, mon avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Je maintiendrai mon amendement pour que nous puissions en débattre en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 341.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 376 rectifié étend la responsabilité des sociétés mères et des sociétés holding aux fraudes aux cotisations sociales commises par les employeurs dont elles assurent le contrôle. Ce dispositif paraît a priori de bon sens. Eu égard au devoir de vigilance que doivent exercer les sociétés mères sur les employeurs qu'elles contrôlent, il paraît normal que leur responsabilité soit engagée en cas de fraudes aux cotisations sociales. Je souhaite l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 376 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 301 conditionne le renouvellement des autorisations d'un établissement au respect des tarifs opposables. Nous avons déjà eu ce débat à l'occasion de la loi santé. Le Sénat souhaite qu'il n'y ait de tarifs opposables que pour les missions de service public, mais le Gouvernement a préféré les supprimer au profit du label service public hospitalier. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 301.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 213 rectifié quater étend aux chirurgiens-dentistes, aux sages-femmes et aux auxiliaires médicaux la possibilité de prévoir, par voie conventionnelle, un avantage financier en cas de maternité ou de paternité. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n°213 rectifié quater.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 141 rectifié bis propose une étude d'impact sur les dispositions conventionnelles qui peuvent avoir des conséquences importantes sur le fonctionnement des établissements de santé. Je crains que le caractère systématique d'une telle étude n'entrave le déroulement des négociations au point de gripper la procédure conventionnelle. Avis défavorable.

Mme Évelyne Yonnet. – On aurait également pu parler d'état des lieux.

M. Alain Milon, président. – Les synonymes au mot « rapport » sont innombrables !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 141 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques nos 1 rectifié quater, 177 rectifié sexies et 242 rectifié proposent d'encadrer le conventionnement des médecins dans les zones sur-denses.

Notre commission s'est déjà prononcée sur ce dispositif à l'occasion de la loi santé. Notre position n'a pas varié : pour réguler les conditions d'exercice des médecins, il nous semble préférable de passer par la voie conventionnelle plutôt que d'imposer des mesures coercitives. Nous avons proposé d'obliger les partenaires conventionnels à négocier sur le conventionnement à l'assurance maladie des médecins libéraux dans les zones sous-denses et sur-denses. Adoptée par le Sénat, cette mesure n'avait malheureusement pas été retenue par l'Assemblée nationale. Compte tenu de l'importance du sujet, je propose qu'une mission soit confiée à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss) pour évaluer l'efficacité des dispositifs incitatifs mis en place depuis quelques années pour attirer les médecins dans les zones sous-denses. Cela devrait

nous permettre d'y voir plus clair. Plusieurs de nos collègues présidents de conseils départementaux ont mené ce type de politique avec succès. En revanche, dans mon département - et dans d'autres aussi - la situation n'est pas aussi satisfaisante. Une évaluation des pratiques s'impose et pourrait donner lieu à un recensement des bonnes pratiques. La question n'est pas d'interdire l'installation mais de la favoriser dans les zones sous-denses.

M. Alain Milon, président. – Dans sa grande sagesse, le président de la Mecss a accepté votre proposition.

M. Daniel Chasseing. – Ces amendements ne sont pas très contraignants, mais ils pourraient faire augmenter la clientèle dans certains secteurs. De plus, des médecins pourraient s'installer en périphérie immédiate des zones sur-denses. Peut-être n'aurais-je pas dû cosigner un de ces amendements.

Mme Élisabeth Doineau. – Il faudrait recenser toutes les mesures prises par l'État et par les collectivités pour parvenir à un véritable plan Marshall contre la désertification médicale. Je n'ai pas signé ces amendements car je crains des effets pervers : des installations en périphérie des zones sur-denses et des ventes de clientèles dans ces zones à des montants astronomiques.

Mme Catherine Génisson. – L'intervention de la Mecss serait bienvenue. On oublie cependant le rôle de la faculté de médecine : les étudiants doivent faire des stages chez les généralistes. C'est sans doute la clé du succès.

M. Jean-Louis Tourenne. – Depuis des années, nous dénonçons la désertification médicale. Les mesures mises en place jusqu'à présent n'ont pas donné de bons résultats. Le temps n'est plus aux études mais à l'action, d'où mon amendement.

M. Gilbert Barbier. – Si nous délimitons des zones sur-denses, les généralistes viendront s'installer juste à côté. On ne pourra pas leur interdire de soigner des patients qui viendront de ces zones. En outre, ce n'est pas parce qu'on empêchera une femme médecin de s'installer à Nice qu'elle vissera sa plaque dans l'Allier.

Mme Catherine Génisson. – J'avais dit en son temps à Bernard Kouchner qu'il était beaucoup plus difficile d'inciter que d'interdire. Sur 19 000 étudiants en médecine, 5 000 se destinent à la médecine générale. N'allons pas les décourager avec ces amendements. En outre, nous payons aujourd'hui la baisse du numerus clausus décidé il y a une bonne dizaine d'années.

Mme Élisabeth Doineau. – Certains médecins s'installeront quand même dans les zones sur-denses car ils savent que leurs clients payeront même s'ils ne sont pas remboursés.

M. Alain Milon, président. – Comment imaginer interdire aux médecins qui veulent s'installer en Provence de le faire, alors que nous-même y avons nos cabinets ?

M. Yves Daudigny. – Je vis dans une zone sous-dense : le problème est grave mais une mesure d'autorité ne s'impose pas pour autant. Confions à la Mecss le soin de creuser le sujet.

M. Gérard Roche. – La désertification médicale mériterait un grand débat en séance, plutôt d'une demi-heure à l'occasion du projet de loi de financement de la sécurité

sociale. Les médecins doivent venir à la table des négociations pour proposer une solution. Mais sans doute faut-il les y encourager par ces amendements.

M. Georges Labazée. – Je suis partisan de la méthode employée par la jeune démocratie espagnole : les généralistes qui sortent de l'université de Saragosse sont nommés pendant cinq ans dans les hautes vallées des Pyrénées espagnoles : cela se passe très bien. C'est en quelque sorte la contrepartie de la prise en charge de leurs études.

M. Alain Milon, président. – Il s'agit de médecins salariés.

Mme Catherine Génisson. – Et ils perçoivent des salaires de misère.

M. Alain Milon, président. – Je ne peux laisser dire que les études de médecine coûtent cher alors que les étudiants en médecine sont largement mis à contribution dans les hôpitaux. En outre, toutes les études coûtent cher : faudrait-il que les étudiants en droit compensent par leur travail le coût de leurs études ?

Enfin, le Vaucluse n'est pas une zone sur-dense : à Gordes, à Ménerbes et ailleurs encore, il n'y a plus de médecins.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 1 rectifié quater, 177 rectifié sexies et 242 rectifié.

AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 60 Information de l'assurance maladie et prévention des indus d'indemnités journalières			
M. VANLERENBERGHE	451	Information des caisses par l'UNCAM sur condamnation d'un professionnel de santé	Adopté

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 40 Expérimentation d'une prise en charge de consultations pour des jeunes en souffrance psychique âgés de 11 à 21 ans			
M. COMMEINHES	10 rect.	Intégration des psychiatres dans le dispositif expérimental prévu à l'article 40	Défavorable
M. MOUILLER	150 rect. <i>bis</i>		Défavorable
M. AMIEL	248 rect.		Défavorable
M. COMMEINHES	11 rect.		Défavorable
M. MOUILLER	151 rect. <i>ter</i>		Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. COMMEINHES	12 rect.	Intégration des psychiatres dans le dispositif expérimental prévu à l'article 40	Défavorable
M. MOUILLER	152 rect. <i>quater</i>		Défavorable
Mme COHEN	338	Elargissement du champ de l'expérimentation à la prise en charge de consultations assurées par des psychomotriciens.	Défavorable
M. MOUILLER	183 rect. <i>bis</i>	Intégration des psychiatres dans le dispositif expérimental prévu à l'article 40	Défavorable
Article 41			
Délivrance par les CAARUD de produits de santé correspondant à leurs missions			
M. AMIEL	249 rect.	Précision selon laquelle l'ensemble des "intervenants" des CAARUD" seront habilités à délivrer des médicaments	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	429		Défavorable
Article additionnel après l'article 41			
Mme DOINEAU	176 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les CSAPA de délivrer des médicaments en l'absence de médecin ou de pharmacien	Avis du Gouvernement
M. SUEUR	379 rect.		Avis du Gouvernement
M. BARBIER	250 rect.		Avis du Gouvernement
Article 42			
Création d'un fonds national pour la démocratie en santé			
Mme COHEN	309	Interdiction de rémunération des médecins du fait de l'inclusion d'un patient dans un programme d'apprentissage	Sagesse
Article additionnel après l'article 42			
M. PERRIN	206 rect.	Prescription des substituts nicotiques par les orthophonistes	Défavorable
Mme COHEN	339	Prescription des substituts nicotiques par les orthophonistes	Sagesse
M. BERTRAND	268 rect.	Organisation des transports hélicoptérés	Défavorable
Mme DEROCHE	221	Suppression du tiers payant généralisé	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	428	Rapport sur le coût du non recours	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	425	Rapport sur la prise en charge du coût des pathologies liées aux sels d'aluminium dans les vaccins	Défavorable
Article 43			
Création d'un avantage financier versé durant le congé maternité ou paternité des médecins conventionnés en secteur 1 ou adhérents au CAS			
M. AMIEL	266 rect.	Précise que le bénéfice de l'avantage financier maternité ou paternité des médecins pourra être ouvert par voie conventionnelle à tous les professionnels, quel que soit leur secteur d'exercice	Défavorable
M. BARBIER	240 rect.		Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DAUDIGNY	194 rect.	Précise que le bénéfice de l'avantage financier maternité ou paternité des médecins pourra être ouvert par voie conventionnelle à tous les professionnels, quel que soient leur secteur d'exercice ou leur pratique tarifaire	Favorable
Mme COHEN	340		Favorable
Article additionnel après l'article 43			
Mme COHEN	342	Introduction d'un plafond de dépassements d'honoraires fixé par décret pour l'application des sanctions prononcées par les directeurs d'organismes d'assurance maladie	Défavorable
Mme COHEN	341	Sanction des établissements de santé pratiquant des dépassements d'honoraire dans le cadre d'une mission de service public	Défavorable
Mme COHEN	376 rect.	Cet amendement vise à étendre la responsabilité des sociétés mères et des sociétés holding aux fraudes aux cotisations sociales commises par les employeurs dont elles assurent le contrôle	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	301	Soumission du renouvellement de l'autorisation d'un établissement à la pratique des tarifs opposables	Défavorable
Mme CANAYER	213 rect. <i>quater</i>	Extension aux chirurgiens-dentistes, aux sages-femmes et aux auxiliaires médicaux de la possibilité de prévoir, par voie conventionnelle, un avantage financier en cas de maternité ou de paternité	Favorable
M. MOUILLER	141 rect. <i>bis</i>	Etude d'impact des dispositions conventionnelles	Défavorable
M. COURTEAU	1 rect. <i>quater</i>	Conditions encadrant le conventionnement dans les zones sur-denses	Défavorable
M. MAUREY	177 rect. <i>sexies</i>		Défavorable
Mme MALHERBE	242 rect.		Défavorable

La réunion est close à 20 h 30.

Mercredi 16 novembre 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

**Loi de finances pour 2017 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » -
Examen du rapport pour avis**

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le rapport de Mme Agnès Canayer concernant l'avis de notre commission sur la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – Il me revient d'ouvrir nos débats relatifs au projet de loi de finances pour 2017 en vous présentant le premier des huit avis

budgétaires de notre commission. Il concerne la mission « Régimes sociaux et de retraite » qui regroupe les subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite, parmi lesquels quatre sont significatifs pour nos finances publiques : le régime de la SNCF, le régime des mines, le régime des marins et celui de la RATP. La mission regroupe, en effet, trois programmes :

- le programme 198, relatif aux « *Régimes sociaux et de retraite des transports* », qui comprend les subventions versées à la branche vieillesse des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP mais aussi celles que reçoivent toute une série de petits régimes en voie d'extinction ;

- le programme 197 concerne le « *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins* » qui comprend uniquement la subvention d'équilibre versée par l'État à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim). J'avais évoqué plus spécifiquement ce régime l'année dernière alors qu'il était en voie de renégociation de sa COG avec l'État. Mon rapport cette année présentera un encadré sur la mise en œuvre de cette COG ;

- le programme 195, enfin, 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 dégradées.

Avant de vous présenter les évolutions des crédits budgétaires au sein de cette mission, et comme nous sommes parallèlement cette semaine en plein examen du PLFSS pour 2017, il m'a semblé utile de vous resituer plus précisément ces onze régimes spéciaux au sein de notre système de retraite.

Notre rapporteur pour la branche vieillesse, Gérard Roche, a en effet très justement rappelé hier, lors de la discussion générale, l'absence de réformes structurelles menées par ce Gouvernement concernant la convergence des régimes de retraite du secteur public et des régimes spéciaux avec les régimes alignés du privé.

Non sans ironie, c'est d'ailleurs en 2017 que va commencer à s'appliquer, au sein des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, le relèvement de l'âge de départ à la retraite de deux ans prévus par la réforme de 2010... Il était temps ! J'y reviendrai.

Alors qu'il est souvent négligé dans le débat public sur les retraites, le poids de la dépense publique pour équilibrer ces différents régimes spéciaux est considérable.

Le système des retraites dans son ensemble verse, chaque année, 300 milliards d'euros de prestations :

- 225 milliards d'euros de prestations servies par les régimes obligatoires de base des secteurs public et privé, sachant que les régimes du secteur public sont intégrés et prennent en charge à la fois la base et la complémentaire. C'est le champ de la prévision de dépenses de la branche vieillesse que nous votons dans le PLFSS ;

- 75 milliards d'euros servis par les régimes obligatoires complémentaires des salariés du privé, l'Agirc-Arrco, sur lesquels nous ne nous prononçons pas.

Parmi les 225 milliards d'euros de prestations relevant du champ du PLFSS :

- 140 milliards d'euros sont versés par les régimes de base du secteur privé ;

- 68 milliards par les régimes de la fonction publique : 51 milliards pour les fonctionnaires de l'État dont les militaires, c'est le périmètre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » au sein du budget de l'État, sur lequel il ne serait pas inutile, à l'avenir, que notre commission puisse rendre un avis et 17 milliards pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, gérés par la Caisse nationale des agents des collectivités locales (CNRACL) ;

- enfin environ 17 milliards d'euros, au titre des autres régimes spéciaux : 4,5 milliards d'euros de prestations servies pour les électriciens et gaziers dont le régime de retraite est équilibré par le prélèvement sur les factures d'énergie de la contribution tarifaire d'acheminement pour 1,5 milliard d'euros et 9,1 milliards d'euros par les régimes spéciaux dont les subventions d'équilibre sont votées dans le cadre de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* ». Le reste du montant se répartit au sein de l'archipel des régimes spéciaux de retraite. Je vous rappelle que notre système de retraites compte 35 régimes de base distincts !

Vous le constatez donc, les crédits de cette mission ne couvrent qu'une partie des subventions ou prélèvements publics permettant d'équilibrer les régimes spéciaux qui sont largement déficitaires en raison, à la fois, d'un déséquilibre démographique, mais aussi, il faut le dire, d'avantages vieillesse exorbitants du droit commun et qui ne sont pas tous justifiables.

Alors que le rapport « cotisants/retraités » du régime général est de 1,3 -ce qui pose déjà vous le savez un problème de soutenabilité financière du régime-, il n'est que d'environ 0,9 pour la RATP, de 0,55 pour la SNCF et de 0,2 pour le régime des marins. Ces régimes sont donc dans l'incapacité de s'autofinancer.

En 2017, les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » atteindront un montant de 6,25 milliards d'euros, soit une baisse de 1,1 % par rapport à 2016 (6,32 milliards d'euros). Cette dépense est à comparer aux 9,1 milliards d'euros de prestations servies par ces régimes. Si ces prévisions se réalisaient, il s'agirait de la quatrième année consécutive de baisse pour cette mission qui a atteint un pic en 2014 avec 6,51 milliards d'euros. Entre 2006 et 2014, ses crédits avaient connu une croissance de 45 % à mesure que la situation démographique des régimes subventionnés se dégradait avec l'arrivée à la retraite des générations du « *baby-boom* ».

Comme l'année dernière, trois facteurs expliquent cette diminution :

- la faible revalorisation du montant des pensions en 2016 et 2017 du fait de la faiblesse de l'inflation et du report de la date de revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} octobre ;

- la baisse du volume des prestations servies par les régimes fermés, en raison de la diminution du nombre d'effectifs ;

- enfin les hausses progressives de 0,3 point des parts salariales et patronales des cotisations d'assurance vieillesse, décidées en 2012 et 2014 et transposées, la même année, aux régimes de la SNCF et de la RATP.

Les cotisants de ces deux régimes sont toutefois soumis à un taux de cotisation vieillesse supérieur à celui des salariés du privé (7,30 % en 2017) : 8,52 % à la SNCF et 12,50 % à la RATP.

Ils continuent de bénéficier de conditions avantageuses de départ à la retraite. En 2015, l'âge de départ à la retraite dans ces régimes spéciaux demeurait encore de 56 ans et 9 mois à la SNCF et de 54 ans et 8 mois à la RATP.

Sous le précédent quinquennat, deux réformes avaient été entreprises pour faire progresser ces régimes vers les règles du droit commun.

La réforme des régimes spéciaux, entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2008 avait, tout d'abord, modifié les modalités de calcul des pensions des personnels des entreprises de transports publics. La durée d'assurance requise pour le bénéfice de la pension à taux plein est progressivement alignée sur celle en vigueur pour les fonctionnaires de l'État (passant de 150 à 166 trimestres en 2018) et le montant des pensions est désormais indexé sur l'inflation et non plus sur les salaires.

De plus, la réforme de 2010 a relevé de deux ans l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite et la durée de service requise pour l'obtention d'une pension. Elle entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2017 dans les deux régimes.

A la SNCF :

- pour les mécaniciens (le personnel roulant), la pension de retraite actuellement accordée à partir de l'âge de 50 ans, après 15 ans de service, le sera à partir de 52 ans pour les agents nés à compter de 1972, la durée de service requise étant portée à 17 ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022 ;

- pour les agents sédentaires, la pension de retraite actuellement accordée à partir de 55 ans après 25 années de service, le sera à partir de 57 ans pour les agents nés à compter de 1967, la durée de service requise étant portée à 27 ans de service à partir du 1^{er} janvier 2022.

La caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF recevra, en 2017, une subvention de 3,3 milliards d'euros pour 5,2 milliards d'euros de prestations qui seront versées. Les cotisations prélevées représentent un montant de 2 milliards d'euros, soit environ 40 % du montant des prestations. Cette caisse assure 270 000 pensionnés pour 152 000 cotisants environ.

A la RATP : l'âge de départ sera porté à 52 ans pour les personnels d'exécution nés à compter de 1972, à 57 ans pour les personnels de maîtrise nés à compter de 1967 et à 62 ans pour les cadres nés à compter de 1962, la durée minimale de service pour l'attribution des pensions des personnels d'exécution et de maîtrise étant progressivement portée de 25 à 27 annuités entre 2017 et 2022.

La caisse de retraites du personnel de la RATP, avec ses 48 000 pensionnés et ses 42 000 cotisants en 2016, subit un moindre déséquilibre démographique. Elle recevra, en 2017, une subvention de 680 millions d'euros, en hausse de 4,3 % par rapport à 2016.

L'année 2017 devrait donc marquer une étape dans la convergence de ces deux régimes avec les autres régimes de retraite, ce qui est souhaitable. Comme je le dis depuis trois ans maintenant, s'il apparaît logique que l'État accompagne l'extinction des régimes fermés de même que celui des marins, dont la pénibilité appelle un traitement différencié, la persistance de règles aussi avantageuses dans certains régimes brouille le

message sur l'effort nécessaire que nos concitoyens ont déjà accompli depuis 1993 et qu'ils devront encore fournir pour ramener durablement notre système de retraite à l'équilibre.

Depuis 2014, le comité de suivi des retraites évalue notre système de retraite au regard de trois grands critères : la soutenabilité financière, le niveau de vie des retraités et l'équité du système. Cette année encore, il a pointé que le principal problème demeurait celui de l'équité entre les régimes. Une accélération du relèvement des bornes d'âge pour les agents de la SNCF et de la RATP aurait pu être entreprise pendant ce quinquennat ! Le Gouvernement n'aura rien fait en la matière. Cette mesure aurait pourtant permis de rendre plus légitime la subvention que verse l'État, chaque année, à ces régimes de retraite.

Les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » étant indispensables au financement des régimes de retraite concernés, je vous demande de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits pour 2017, assortie comme l'an passé d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, encore trop éloignées du droit commun. Je vous remercie.

M. Dominique Watrin. – Ce rapport est à charge contre les régimes spéciaux de retraite mais je retiens quelques points importants. Les cotisants des régimes de la SNCF et de la RATP ont des taux de cotisation plus élevés que ceux des autres régimes de retraite. Par ailleurs, la réforme de ces régimes est engagée, même si ses effets ont été différés dans le temps par rapport au régime général ou à ceux de la fonction publique, que ce soit sur l'âge légal, la durée d'assurance ou les montants des pensions. Enfin, vous considérez que les personnels roulants de la SNCF ou de la RATP, les mécaniciens, bénéficient d'avantages exorbitants. Je rappelle qu'ils ont des servitudes de services tout à fait particulières avec le travail le dimanche, le travail de nuit...

Mme Françoise Gatel. – Et les infirmières, les boulangers ?

M. Dominique Watrin. – Ce ne sont pas les seuls, mais c'est un élément explicatif historique de cette situation. La charge de la rapporteure contre ces régimes me paraît donc exagérée. Mais j'ai une question sur le régime des mines. Je comprends que cette mission recouvre la subvention d'équilibre de l'Etat au régime de retraite des mineurs, destinée à compenser son déséquilibre démographique. Elle augmente donc au fil du temps. Mais le régime minier comporte également tout un système de santé et notamment un réseau de praticiens extrêmement dense, en particulier dans la région Nord-Pas-de-Calais. Celui-ci est soumis à un certain nombre de contraintes liées à la convention d'objectif et de gestion entre l'État et la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM). Ces contraintes conduisent à réduire l'offre de soins du régime minier qui est pourtant ouvert à toute la population, sans dépassement d'honoraires et sans avance de frais. Je voulais donc savoir dans quel document budgétaire il était possible de retrouver les dépenses et les produits de fonctionnement du régime minier et de ses établissements de santé, mais aussi les recettes tirées des excédents des pharmacies appartenant à ce réseau. Le nombre des pharmacies du régime minier diminue en raison d'une politique consistant à refuser leur ouverture lorsqu'une pharmacie libérale pouvant accueillir les assurés du régime minier est déjà présente sur le territoire. Ceci crée une perte de recettes pour le régime minier. Ce n'est peut-être pas dans le champ de la mission mais je souhaiterais savoir où trouver cette information.

M. Michel Forissier. – Je me réjouis de ce rapport qui nous rappelle certaines évidences parfois oubliées. À la différence de notre collègue Dominique Watrin, l'intervention de notre rapporteur me semble équilibrée, puisqu'elle l'a conclue en nous

demandant de voter les crédits de cette mission, indispensables au bon fonctionnement de ces régimes, tout en constatant le problème d'équité que soulèvent les règles des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP. Je vois donc, au contraire, le réalisme de ce rapport qui souligne la nécessité de tendre vers l'équité de tous les Français en fonction des postes et non des statuts. Nous disposons désormais d'un certain nombre d'outils comme le compte personnel de prévention de la pénibilité qui s'intéresse aux conditions de travail. La retraite est une autre étape de la vie. Il convient de tendre, pas forcément du jour au lendemain, vers une équité entre les régimes et les retraités.

M. Alain Milon, président. – Pour répondre à notre collègue Dominique Watrin sur les caisses de secours du régime minier : les informations souhaitées sont disponibles dans les annexes du PLFSS qui présentent les comptes des différents régimes.

Mme Agnès Canayer, rapporteur pour avis. – Ce rapport se base sur des données objectives. Les réformes engagées le sont effectivement depuis 2008 et 2010, sous le précédent quinquennat. S'agissant de l'utilisation du terme exorbitant, je l'entendais au sens juridique, c'est-à-dire exorbitant du droit commun. Enfin, je vous confirme que ce rapport ne porte que sur les dépenses de retraite du régime minier et non sur les dépenses de santé. Je vous renvoie, comme l'a dit le président, aux annexes du PLFSS.

M. Alain Milon, président. – Je mets aux voix les conclusions du rapporteur pour avis.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Loi de finances pour 2017 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » – Examen du rapport pour avis

M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis. – La lutte contre les addictions a bénéficié d'une couverture médiatique très importante ces dernières semaines en raison de l'aboutissement du projet le plus emblématique du Gouvernement dans ce domaine : l'ouverture, à titre expérimental, d'une salle de consommation à moindre risque (SCMR) à Paris et à Strasbourg à destination des consommateurs d'opiacés. J'y étais personnellement opposé, en raison du message qui est ainsi envoyé à nos jeunes et de l'impact mal évalué en matière sanitaire et d'ordre public.

Je n'ai pas changé d'avis sur la question, malgré les quelques aménagements positifs, notamment la localisation sur des emprises hospitalières, qui sont intervenus depuis la présentation de ces projets. Surtout, l'attention qu'ils ont suscitée est venue masquer le champ plus large de la politique conduite par le Gouvernement et pilotée par la Mildeca pour faire face aux conduites addictives.

Le public potentiel de ces SCMR se compte en centaines de personnes, voire peut-être un millier. En revanche, des millions de nos concitoyens consomment des produits psychotropes et sont touchés par une addiction à une substance ou comportementale.

Comme vous le savez, la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), ex-Mildt, est chargée d'assurer auprès du Premier ministre

la coordination des politiques publiques menées par les différents ministères (Santé, Intérieur, Justice, Ville, Jeunesse, etc.) et d'en définir les priorités. A ce titre, l'année 2017 devrait être pour la Mildeca une année de transition, avec le départ annoncé de sa présidente et le terme du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017.

Ce budget s'en ressent, puisqu'il est en baisse de 5,6 % par rapport à 2016, à 17,83 millions d'euros. Hors dépenses de personnel (2,34 millions d'euros), qui restent inchangées, cette diminution est plus marquée puisqu'elle atteint 6,45 %. En 2017, la Mildeca disposera ainsi de 15,5 millions d'euros, contre 16,57 millions en 2016, 22 millions en 2012 et même 36,5 millions en 2007.

Certes, à cette époque, le fonds de concours alimenté par le produit de la vente des biens saisis et confisqués dans le cadre d'affaires de trafic de stupéfiants n'en était qu'à ses balbutiements, puisque son montant s'élevait à 1,5 million d'euros. Après 11 millions d'euros en 2015, déjà 10,9 millions ont été transférés à la Mildeca en 2016.

Cette ressource reste cependant aléatoire, et elle est redistribuée aux services enquêteurs afin de financer l'achat de matériel opérationnel, des formations ou des initiatives de coopération internationale. Seuls 10 % reviennent à la Mildeca pour prendre en charge des actions de prévention dans le domaine sanitaire. De plus, un travail de sensibilisation des juridictions à l'importance des saisies et des confiscations doit encore être réalisé : 20 % d'entre elles ne contribuent toujours pas au fonds de concours.

Cette situation budgétaire n'est donc pas satisfaisante, même s'il semblerait qu'elle constitue une amélioration importante par rapport aux propositions initiales de Bercy lors de l'élaboration du PLF. En effet, selon la Mildeca, le ministère du budget envisageait à l'origine une baisse de 30 % de ses crédits, et ce n'est que grâce à un arbitrage du Premier ministre que de telles velléités ont été mises en échec et qu'un compromis a été trouvé.

Cette dotation a trois objets. Elle assure le financement de deux opérateurs essentiels, l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et le centre interministériel de formation anti-drogue (Cifad), situé en Martinique, qui ont déjà été sévèrement frappés ces dernières années par les réductions budgétaires. La subvention versée à l'OFDT a ainsi diminué de 20 % en cinq ans et s'élève à 2,8 millions d'euros. Si elle ne baisse que de 1,7 % cette année, c'est en raison de l'intervention de la Mildeca qui a estimé qu'une réduction plus importante mettrait en péril le fonctionnement même de la structure. Son directeur m'a d'ailleurs confié qu'il lui fallait désormais rechercher des financements extérieurs pour pouvoir réaliser certains projets et qu'il faisait face à des difficultés croissantes pour préserver son socle d'activité. Il a néanmoins obtenu l'appui d'acteurs locaux pour développer l'observation de la toxicomanie dans les territoires, comme l'impact de la « chimique » à Mayotte grâce au soutien de l'ARS.

Les crédits budgétaires assurent ensuite la dotation des chefs de projet placés dans les préfetures – traditionnellement les directeurs de cabinet des préfets – afin qu'ils puissent, grâce à des cofinancements locaux, mener des actions de prévention. Depuis deux ans, l'organisation de cette politique territoriale a été revue, afin notamment de favoriser un pilotage régional de la répartition des fonds disponibles.

Initiée par la Mildeca et sa présidente, cette modernisation risque toutefois d'être freinée en 2017 par la baisse de 6,6 % des crédits alloués, qui passent de 9,1 à 8,5 millions d'euros. En complément, près de 18 millions d'euros sont apportés par d'autres acteurs

locaux, principalement les ARS et les collectivités territoriales. Toutefois, plusieurs fragilités n'ont pas encore été corrigées : plus de 50 % des projets sont renouvelés d'une année sur l'autre, alors que moins de 50 % des territoires réalisent chaque année l'évaluation d'une action qu'ils financent. Enfin, alors qu'ils sont en principe réservés à la prévention, une partie de ces crédits finance encore du matériel d'investigation pour les forces de l'ordre.

Environ un quart des ressources de la Mildeca sert à financer la mise en œuvre du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017, qui a été décliné en deux plans d'actions, le premier portant sur la période 2013-2015 et le second sur les années 2016 et 2017. Il est construit autour de trois priorités qui font consensus : fonder l'action publique sur l'observation, la recherche et l'évaluation ; prendre en compte les populations les plus exposées pour réduire les risques et les dommages sanitaires et sociaux ; lutter contre les trafics et toutes les formes de délinquance liés aux drogues.

Cette ambition initiale avait conduit à élaborer 131 actions à mener entre 2013 et 2015, de nature et d'ampleur très hétéroclites. 80 % de ce total a été réalisé, pour un coût global de 62 millions d'euros, dont 15 millions à la charge de la Mildeca.

Le plan 2016-2017 comprend quant à lui pas moins de 254 actions. Dans le délai restreint qui lui est imparti et au vu des contraintes budgétaires, il semble possible d'affirmer que sa mise en œuvre ne sera, au mieux, que partielle. Jusqu'à présent, la Mildeca avait réussi à y consacrer environ 4,4 millions d'euros par an. L'an prochain, alors que la présidente de la Mildeca souhaite privilégier le soutien aux chefs de projet territoriaux, elle ne disposera pas des moyens pour maintenir une telle contribution.

Il s'agit donc d'un catalogue de mesures à la portée inégale, dont la majorité devrait rester virtuelle. Il appartiendra à la prochaine équipe de la Mildeca d'en tirer les conséquences et, à mes yeux, de mener une réflexion visant à construire sa politique autour d'un nombre plus restreint d'actions.

Un tel sursaut est d'autant plus urgent que la situation française en matière de consommation de drogues et de conduites addictives reste très préoccupante.

En matière d'alcool, comme l'a souligné lors de son audition le directeur de l'OFDT, toute l'Europe adopte progressivement les comportements des pays nordiques : la diminution de la consommation quotidienne se poursuit, tandis que les comportements à risque, les phénomènes d'alcoolisation ponctuelle importante (*binge drinking*) se sont répandus durant les années 2010, en particulier chez les jeunes.

Alors qu'il est trop tôt pour évaluer les effets des dernières mesures de la loi de modernisation de notre système de santé en la matière, comme le paquet neutre, la consommation de tabac n'a pas été endiguée : environ 30 % de nos concitoyens fument quotidiennement, et même 32 % des adolescents.

S'agissant des substances illicites, le cannabis s'est bien évidemment banalisé. La tendance de consommation est à la hausse entre 2010 et 2014, avec 42 % d'expérimentateurs et 3 % d'usagers réguliers, soit au moins dix fois par mois, chez les 18-64 ans, ce qui représente 1,4 million de personnes. Si, parmi les plus jeunes, l'âge d'entrée dans la consommation recule légèrement, l'usage problématique a fortement crû, puisqu'il est passé de 5 % à 8 % des jeunes de 17 ans entre 2011 et 2014. De plus, le développement de l'autoculture a renforcé la disponibilité de cette substance, dont la teneur

en principe actif, le tétrahydrocannabinol (THC), a fortement augmenté ces dernières années en raison du développement de nouvelles variétés de cannabis, en particulier en provenance des Pays-Bas.

La consommation de cocaïne, en très forte croissance depuis vingt ans et qui a encore connu une légère progression entre 2011 et 2014, n'est plus l'apanage de certains milieux aisés. Elle s'inscrit dans le cadre de polyconsommations, et ce ne sont pas les cadres qui ont le niveau d'expérimentation le plus élevé mais les artisans et commerçants (7,2 % contre 4,9 %).

Les opiacés restent la source des plus importants dommages sanitaires et sociaux, bien que leur nombre d'utilisateurs soit faible au regard de la population générale. 1 % des jeunes de 17 ans a néanmoins expérimenté l'héroïne, et 280 000 personnes peuvent être considérées comme des utilisateurs problématiques, en faisant une consommation régulière par voie intraveineuse. Chez ces toxicomanes, la prévalence de l'hépatite C est de 64 % et celle du VIH de 13 %.

Les pouvoirs publics semblent démunis face aux nouveaux produits de synthèse. Bien que leur consommation en France n'atteigne pas les niveaux que connaissent certains de nos voisins européens, ils peuvent être plus dangereux que les drogues traditionnelles, en particulier pour les néophytes, car leur nocivité est souvent sous-estimée.

Il faut enfin mentionner l'existence de phénomènes addictifs localisés. Comme la délégation de notre commission qui s'y est rendue au printemps dernier l'a constaté, La Réunion est confrontée au détournement de certains psychotropes comme l'Artane®, qui en association avec l'alcool produit une sensation d'euphorie et à un effet désinhibant qui favorise le passage à l'acte. Mayotte est quant à elle confrontée à la « chimique », drogue de synthèse dérivée du cannabis et importée d'Asie qui se révèle très addictive.

Consciente de cette situation, la Mildeca n'est pas restée inactive. Pour autant, aucun progrès n'a été réalisé ces dernières années sur l'un des aspects essentiels de la politique de lutte contre les addictions : la réponse pénale à la première consommation de stupéfiants.

A l'heure actuelle, toute personne interpellée pour usage simple de drogue est passible d'une peine d'un an de prison et de 3 750 euros d'amende. Cette sanction est bien évidemment virtuelle et a perdu son rôle dissuasif auprès des jeunes. A deux reprises, en 2011 puis dans le cadre des débats sur le projet de loi santé, le Sénat a proposé, à mon initiative, de lui substituer, pour le premier usage, une contravention de troisième classe d'un montant de 68 euros. Devant être acquittée dans un délai de 45 jours, l'effectivité de l'interdit qui lui est associé en serait grandement renforcée, la sanction étant quasiment immédiate.

Lors des débats au Sénat, la ministre avait justifié son opposition à cette mesure en invoquant une réflexion interministérielle alors en cours sous l'égide de la Mildeca. La presse nous a pourtant appris que celle-ci avait remis son rapport au Premier ministre dès octobre 2015, et qu'il s'est empressé de l'enterrer sans le rendre public.

On sait néanmoins que les auteurs de ce rapport partageaient mon constat de l'inefficacité du cadre pénal actuel et proposaient de le remplacer par une contravention. Il appartiendra au prochain gouvernement, quel qu'il soit, de traiter ce dossier et de tirer un trait

sur une politique qui, en 46 ans, a fait la démonstration de son incapacité à traiter les racines des addictions.

Sur ces considérations, je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Philippe Mouiller. – Je prends note de la baisse marquée des crédits de la Mildeca depuis plusieurs années. Quand nous avons débattu de la mise en place des SCMR, le Gouvernement avait pourtant indiqué qu'elles seraient accompagnées de moyens conséquents en matière de prévention et de lutte contre la consommation de drogues. Je suis donc étonné par le décalage entre ce discours et la réalité des chiffres.

Par ailleurs, de nombreux acteurs interviennent dans le champ de la prévention, notamment en direction des jeunes. Existe-t-il un espace de coordination de leur communication, qu'il s'agisse des outils, des messages ou des opérations ?

Mme Catherine Génisson. – Le groupe socialiste se trouve dans une situation particulière. Nous nous félicitons, et la ministre l'a d'ailleurs souligné, de la qualité des débats que nous avons eus, en commission et en séance, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. En revanche, l'examen du projet de loi de finances, suivant le souhait de la majorité sénatoriale, ne devrait pas avoir lieu. Dès lors, il semble parfaitement inutile d'avoir un simulacre de débat au sein des commissions. Sans nier l'intérêt des rapports qui sont présentés, nous ne participerons ni aux débats, ni au vote.

M. Olivier Cadic. – La conclusion du rapporteur sur 46 ans d'échec d'une politique menée est assez cruelle !

Je me suis récemment rendu en Uruguay, premier Etat du monde à avoir légalisé la production, la distribution et la consommation de cannabis, afin de contrôler le marché et de le soustraire au crime organisé. Selon eux, la fin de la répression a permis de tarir le marché noir, de porter atteinte à l'économie parallèle, de garantir la qualité des produits et de promouvoir directement auprès des consommateurs des messages sanitaires sur la nocivité du cannabis. Est-il prévu de réaliser une évaluation de cette initiative et de celles, comparables, qui commencent à être mises en œuvre dans d'autres pays étrangers ?

M. Michel Forissier. – Ce sont évidemment les préfets qui, au niveau local, répartissent les crédits de l'Etat. Sur ce point, je tiens à souligner les effets pervers des dernières réformes de la politique de la ville, qui ont réduit le périmètre des zones prioritaires. Les communes qui en sont sorties, après en avoir bénéficié pendant plus de vingt ans, ont subi une diminution des crédits consacrés au financement des ateliers santé ville, qui traitent notamment des conduites addictives. Ces actions de prévention ne devraient pas concerner une seule partie du territoire d'une commune : la consommation de drogue ne cesse pas lorsqu'on quitte une rue ou un quartier, mais elle doit être appréciée globalement sur l'ensemble d'une collectivité. Ce problème est particulièrement marqué en Auvergne-Rhône-Alpes, et la baisse des dotations ne nous permet pas de compenser le désengagement de l'Etat.

M. Daniel Chasseing. – Il faut rappeler à ceux qui souhaitent légaliser le cannabis qu'il est à l'origine de troubles du comportement et d'une détérioration de la mémoire, en

particulier chez les jeunes. Sa consommation favorise le passage aux drogues dures. Il serait donc dangereux de le légaliser, mais il faut renforcer la prévention sur les territoires.

M. René-Paul Savary. – Le problème des polyaddictions n'est pas suffisamment pris en compte. Comme en matière de handicap, nous raisonnons trop en silo alors qu'une approche globale est nécessaire.

De plus, il faut souligner que le milieu rural est tout autant touché par les addictions que le milieu urbain. Ce n'est pas un problème lié à la politique de la ville mais un problème de société.

Est-ce que le caractère cancérigène du cannabis a été évalué, alors qu'il a fallu des décennies pour identifier les effets négatifs du tabac ? La politique actuelle, sur ce produit légal, n'est pas suffisamment dissuasive au vu du nombre de consommateurs. La légalisation du cannabis produirait les mêmes effets dans 30 ans. Il faut plutôt aller dans la voie de la contraventionnalisation de l'usage.

Mme Pascale Gruny. – L'impact des addictions sur les accidents de la route et les accidents du travail a-t-il été mesuré ? C'est un sujet qui prend de l'importance en entreprise : la prévention est limitée, et le dépistage est presque impossible. Seul le médecin du travail peut intervenir. L'employeur peut éventuellement réaliser un test global, de tous ses salariés, mais ne peut cibler certains d'entre eux.

La prise en charge des toxicomanes est souvent réduite à ses aspects sanitaires, voire parfois sociaux, sans se préoccuper de leur retour sur le marché du travail. C'est la cause de bien des échecs. Dans mes travaux précédents sur cette question, j'avais pu constater qu'en Italie un centre réalise un travail remarquable de réinsertion. Nous devrions nous en inspirer.

M. Gérard Roche. – Ce rapport donne une vision très claire des différentes problématiques liées aux conduites addictives. Elles ont certes des répercussions directes sur la santé des personnes, indirectes aussi, mais leur corollaire est la désintégration sociale qu'elles engendrent. L'économie souterraine qu'elles alimentent met en jachère de la République certaines zones où il n'y a plus d'Etat de droit. Il faut s'y attaquer de manière résolue.

M. Jean-Marie Morisset. – Je voudrais revenir sur la diminution des crédits délégués au niveau territorial. Les associations départementales subissent une double peine : tout d'abord cette baisse des financements, mais également la nouvelle organisation régionale. Dans la Nouvelle-Aquitaine à douze départements, de nombreux refus sont opposés à des associations qui menaient pourtant des actions de longue date. Dans le même temps, la contribution des conseils départementaux a la plupart du temps disparu.

Mme Élisabeth Doineau. – Je partage le point de vue de mes collègues sur la question de la lutte contre les conduites addictives. Il faut aussi rappeler l'impact de la consommation de drogue dans les familles, comme l'illustre l'ouverture cette semaine du procès des parents de la petite Fiona. Les comportements violents qui en découlent ne sont pas suffisamment portés à la connaissance du public, tout comme les conséquences dramatiques qu'elle peut avoir pour de jeunes enfants.

M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis. – Pour répondre à Philippe Mouiller, c'est bien le rôle de la Mildeca d'assurer la coordination des actions de communication et des campagnes de prévention, qui ne sont d'ailleurs pas exemptes de critiques.

La dépénalisation du cannabis soulève à mes yeux de très importantes difficultés. L'OFDT va d'ailleurs réaliser une étude comparant les expériences étrangères en la matière et leurs conséquences. Il faut toutefois avoir à l'esprit que les effets du cannabis varient en fonction de la teneur de celui-ci en principe actif, le tétrahydrocannabinol (THC). Si l'Etat venait à commercialiser du cannabis, sa concentration en THC serait sans doute très inférieure aux 25 % aujourd'hui atteints par certaines variétés importées des Pays-Bas. Elle serait plus modérée, entre 5 % et 7 %. Les réseaux de trafic continueront donc à prospérer en proposant du cannabis ayant un niveau de THC plus élevé.

De plus, si le cannabis est dépénalisé, il est à craindre qu'un report vers des produits de synthèse ou la cocaïne se produise. Je partage le point de vue de René-Paul Savary et de Daniel Chasseing : la consommation de cannabis a des effets néfastes sur la santé indéniables, notamment cancérogènes, en particulier lorsqu'il est mélangé avec du tabac pour être fumé.

Tout le territoire est touché par le cannabis : ce n'est pas une problématique limitée aux quartiers de la politique de la ville. Il s'est désormais répandu dans les zones rurales, où les niveaux de consommation sont proches de ceux des zones urbaines.

La consommation en milieu professionnel est souvent un phénomène collectif. Dans ma commune, la moitié des 225 salariés d'une usine était concernée. Il s'agit d'un moment de détente entre collègues. En ce qui concerne la sécurité routière, des tests salivaires de dépistage rapide permettent désormais de multiplier les contrôles qui étaient jusqu'à présent très fastidieux puisqu'ils impliquaient une prise de sang. De plus, il faut avoir une approche basée sur la santé globale de la population, pas uniquement une politique visant à faire diminuer le nombre d'accidents de la route.

L'exemple italien du centre Don Mario Picchi, qui travaille à la réinsertion des toxicomanes, mériterait d'être reproduit en France. Sur ce sujet, je vous invite à consulter le rapport de la mission commune d'information Assemblée nationale – Sénat sur les toxicomanies de 2011, dont j'étais le rapporteur pour le Sénat et qui s'était penché sur la question.

Enfin, je comprends les inquiétudes des associations qu'a exprimées Jean-Marie Morisset. Si les crédits du dispositif territorial sont en légère baisse, la régionalisation de son financement a nécessairement des conséquences au niveau de chaque département.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2017.

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 – Suite de l'examen des amendements

La commission poursuit l'examen des amendements sur le projet de loi n° 106 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Articles additionnels après l'article 43 (suite)

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'obligation pour les médecins d'exercer en zone déficitaire pendant 18 mois au maximum pour accéder au conventionnement, créée par l'amendement n° 234 rectifié *ter*, est d'autant plus disproportionnée qu'ils effectuent des missions de service public au cours de leur internat, comme le président Milon l'a rappelé hier. Créer une obligation d'exercer en zone déficitaire n'est pas inintéressant parce que cela pourrait pousser les professionnels à envisager une installation dans des secteurs qu'ils ne connaissent, pour la plupart, tout simplement pas. Néanmoins, il faudrait plutôt l'envisager dans le cadre des études médicales, lors de missions ou de stages. Évaluons les pratiques réelles sur le terrain plutôt que de prendre des mesures coercitives. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 234 rectifié ter.

Article 43 quater

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s 41 rectifié *bis*, 163 rectifié, 256 rectifié, 285, 343, 399 rectifié *bis* et 431 rectifié suppriment l'article prévoyant une procédure arbitrale *ad hoc* en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les chirurgiens-dentistes. J'en demande le retrait au profit de notre amendement n° 132 rectifié qui supprime les alinéas 1 à 6 de cet article, c'est-à-dire le mécanisme *ad hoc* d'intervention du Gouvernement en cours de négociation, mais laisse subsister les alinéas suivants portant sur la politique de prévention.

Mme Catherine Procaccia. – Je ne comprends pas les explications du rapporteur général.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 43 *quater* prévoit l'intervention du Gouvernement pour contraindre les négociateurs à conclure ; je n'y vois pas d'objection de principe, sauf que ce n'est pas ce qui a été prévu lorsque les négociations ont débuté et les négociateurs jugent cette intervention déplaisante. Nous supprimons cette partie de l'article puisqu'elle n'encadre pas des négociations à venir, mais en cours. Ce n'est pas de bonne politique et les chirurgiens-dentistes s'y opposent vent debout. L'article prévoit ensuite l'inscription dans le code de la santé publique d'une politique de prévention bucco-dentaire : nous maintenons cette partie-là.

Mme Catherine Procaccia. – La prévention bucco-dentaire existe déjà.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article l'inscrit dans le code de la santé publique, où elle n'apparaît pas.

M. Gilbert Barbier. – Je comprends la position fine du rapporteur, mais étant donné le calendrier et le mécontentement des chirurgiens-dentistes, tous syndicats confondus, mieux vaut supprimer l'article dans son ensemble.

Mme Laurence Cohen. – Je comprends l'intervention du rapporteur général. La prévention bucco-dentaire est importante. Comment être sûr qu'elle se pratique partout si elle n'est pas inscrite dans la loi ? Le département du Val-de-Marne, qui est à l'avant-garde de la prévention, comme la Seine-Saint-Denis autrefois, mène des actions extrêmement intéressantes mais qu'en est-il ailleurs ?

Dans le même temps, je partage la préoccupation de M. Gilbert Barbier. Nous avons tous rencontré des chirurgiens-dentistes, qu'ils exercent en libéral ou dans des centres de santé, qui nous ont exprimé leur mécontentement. Cet article extrêmement maladroit complique des négociations qui avançaient bien. J'ai peur que son maintien, même s'il ne s'agit que de conserver sa partie sur la prévention, heurte la profession.

M. Yves Daudigny. – J'ai affirmé hier lors de la discussion générale la primauté de la négociation professionnelle. Cela vaut dans toutes les circonstances. Nous attendrons les explications du Gouvernement avant de nous exprimer sur la suppression de l'article, proposée par ces amendements.

Comme Mme Cohen, je soutiens la proposition du rapporteur général d'insister sur la politique de prévention, qui doit toujours être encouragée.

M. René-Paul Savary. – L'action nationale de l'Union française pour la santé bucco-dentaire (UFSBD), qui existe depuis des décennies, est relayée sur le terrain de façon fort dynamique. Il y aura, l'an prochain, de nouvelles propositions sur la santé et la prévention. Ne perturbons pas les négociations.

Mme Catherine Procaccia. – J'avais interrogé la ministre lors de sa venue devant notre commission. Elle avait été claire : elle veut imposer une conclusion. Je ne suivrai pas le rapporteur général et voterai les amendements de suppression.

M. Alain Milon, président. – Puisque nous ne parviendrons pas à envoyer un message de prévention maintenant, supprimons cet article.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 41 rectifié bis, 163 rectifié, 256 rectifié, 285, 343, 399 rectifié bis et 431 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 197 rectifié bis allonge le délai de négociation. Je proposerai à M. Vasselle de le retirer.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 197 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 43 sexies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 345 ouvre les pharmacies minières aux ressortissants du régime général. Avis de sagesse.

Nous pourrions demander son avis à M. Vasselle, qui préside la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines. Une procédure de refonte du régime minier dans le régime général est en cours.

Mme Catherine Génisson. – J’apprécie la position de sagesse du rapporteur général. Les médecins du régime minier peuvent recevoir des patients du régime général, le parallélisme s’impose pour les pharmaciens Le groupe socialiste votera en faveur de cet amendement.

M. Gérard Dériot. – D’une part, les pharmacies minières n’existent que dans les anciennes régions minières, et encore. D’autre part, il y a une raison pour laquelle elles ne sont pas ouvertes au régime général : leur régime fiscal est totalement différent. Elles ne paient pas la contribution économique territoriale, qui a remplacé la taxe professionnelle. Repoussons cet amendement.

Mme Corinne Imbert. – J’approuve les propos de Gérard Dériot.

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 345.

Articles additionnels après l’article 43 septies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 45 rectifié *bis*, 231 rectifié *ter* et 239 rectifié limitent la possibilité de prise en charge par l’assurance maladie de la primo-délivrance de verres optiques ou de lentilles de contact à la première année suivant l’établissement de l’ordonnance. Ils rendent également nécessaire une ordonnance en cours de validité pour la délivrance de lentilles. S’il faut se préoccuper de la sécurité des lentilles de contact, comme un rapport de l’Inspection générale des affaires sociales (Igas) nous y a invités, je m’interroge : l’obligation de présenter une ordonnance en cours de validité sera-t-elle efficace quand la vente de lentilles se fait de plus en plus souvent en ligne ? Nous demanderons son avis au Gouvernement.

Mme Catherine Procaccia. – Il faut fournir l’ordonnance aux sites de vente en ligne.

Mme Catherine Génisson. – Nombre de pathologies sont dues au port de lentilles, en particulier des atteintes cornéennes graves. Il faut surveiller davantage le port de lentilles que de lunettes.

Mme Catherine Deroche. – Les ophtalmologistes n’appellent pas à plus d’actes – il suffit de constater les délais de rendez-vous. C’est une question de sécurité médicale. Une durée de validité de cinq ans de l’ordonnance n’est pas raisonnable. En outre, l’amendement répare l’oubli des lentilles dans la filière visuelle. Je suis d’accord pour que l’on demande son avis au Gouvernement mais ces amendements sont de bon sens.

M. Gilbert Barbier. – Si l’on calque nos lois sur ce qui est achetable en ligne, on n’a pas fini de légiférer. Ce n’est pas un bon argument.

M. Gérard Roche. – Nous regardons avec nos deux yeux. Si un œil est malade, nous ne voyons plus. Il arrive que l’on diagnostique une lésion oculaire affectant l’œil mineur, en particulier une dégénérescence maculaire, des années plus tard. Les consultations ophtalmologiques sont toujours utiles.

Mme Catherine Procaccia. – Cela fait 45 ans que je porte des lentilles. Elles n’ont jamais été remboursées par la sécurité sociale, mais toujours par ma complémentaire.

Mme Hermeline Malherbe. – Compte tenu de l’évolution rapide de la vue à certains âges de la vie, il faut conserver une visite chez l’ophtalmologiste.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il est question, non pas du remboursement des lentilles, mais de la validité de l’ordonnance. J’entends les recommandations de la gent médicale, et j’émet un avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 45 rectifié bis, 231 rectifié ter et 239 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 170 a pour but de reconnaître la profession d’optométriste dans le code de la santé publique. J’émet un avis défavorable. Des discussions ont eu lieu sur la structuration de la filière visuelle dans le cadre de la loi de modernisation de notre système de santé. Il est apparu prématuré de reconnaître la profession d’optométriste en l’absence de concertation préalable avec les autres acteurs. S’il est indéniable que la filière visuelle doit être réformée, il ne me paraît pas opportun de le faire dans le PLFSS.

M. Yves Daudigny. – Un choix a été fait à la suite du rapport de Mme Dominique Voynet : nous avons écarté la possibilité d’incorporer les optométristes dans le processus français. Je le regrette. Il y a l’approche médicale et l’approche physique. C’est le cas dans bien d’autres pays.

Néanmoins, nous n’allons pas remettre en cause un dispositif appliqué depuis l’an dernier. À regret, je me range à l’avis du rapporteur général.

M. Gérard Roche. – Les optométristes, qui font plusieurs années d’études, peuvent très bien déceler des pathologies de l’œil. Notre débat, l’an dernier, a abouti à cette conclusion : on reconnaît aux optométristes une compétence mais pas un métier.

M. Alain Milon, président. – Je rappelle que nous examinons le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 170.

Article 44

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 13 rectifié intègre les dépenses de médicaments et de dispositifs médicaux dans les montants minorant les indus à restituer à l’assurance maladie après un contrôle dans le cadre de la mise en œuvre de la tarification à l’activité (T2A). J’y suis plutôt favorable mais sa rédaction présente plusieurs défauts majeurs. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 13 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 7 rectifié bis et 252 rectifié suppriment les dispositions relatives aux nouvelles modalités de financement des unités de soins critiques. S’il est vrai que la réflexion de la

mission sur l'évolution du financement des établissements de santé n'est pas encore achevée, le rapport d'étape rendu en mai dernier se prononce clairement sur le financement des unités de soins critiques. L'introduction d'une part forfaitaire pour modérer les effets d'une stricte application de la T2A va dans le bon sens – notre commission l'a souligné à plusieurs reprises, notamment dans le rapport de MM. Milon et Le Menn sur la tarification à l'activité. Je crois cependant qu'il serait précipité d'entreprendre cette réforme dans le PLFSS. Je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. Yves Daudigny. – Les explications du Gouvernement détermineront notre position définitive.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 7 rectifié bis et 252 rectifié.

Articles additionnels après l'article 44

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 222 consacre le droit des patients à conserver une activité professionnelle lors d'une hospitalisation à domicile. Avis favorable.

Mme Catherine Deroche. – Lors de l'examen de la loi relative à la santé, la ministre s'était très fortement engagée en faveur d'une réflexion sur ce sujet. Je souhaite qu'elle se positionne clairement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 222.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Madame Cohen, l'an dernier, nous avons déjà abordé la question de la reconnaissance de la sclérose en plaque en tant que maladie ouvrant droit au congé de longue durée pour les fonctionnaires. Nous demanderons des précisions au Gouvernement en séance. Retrait de l'amendement n° 346 ?

Mme Laurence Cohen. – Monsieur le rapporteur, vous avez raison, mais la sclérose en plaque est une maladie extrêmement invalidante. À cause de l'article 40 de la Constitution, nous ne pouvons pas aller plus loin qu'une demande de rapport. Nous avons besoin d'un débat sur ce sujet en séance et d'un engagement du Gouvernement contre cette maladie. Je ne retirerai pas mon amendement.

Mme Catherine Génisson. – J'appuie la position de notre collègue.

M. Gérard Roche. – La reconnaissance de la sclérose en plaque en tant qu'ouvrant droit à un congé de longue durée pour les fonctionnaires devrait porter sur le taux d'invalidité plutôt que sur la maladie elle-même. Son évolution, imprévisible, est propre à chacun.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 346.

Article 44 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'article 44 bis, qui porte sur les transports inter-établissements, a suscité une levée de bouclier de l'ensemble de la fonction publique hospitalière. Il semble qu'il ait été mal rédigé. Je vous propose de donner un avis favorable à l'amendement n° 237 rectifié, qui exclut plusieurs types de transport et

prévoit une mise en application au plus tard en 2020, et de retirer les amendements n^{os} 16 rectifié *bis*, 153 rectifié *bis* et 172 rectifié *bis*.

Mme Catherine Génisson. – Il sera important d’interpeller la ministre sur cette question complexe. Dans le Pas-de-Calais, qui compte 1,5 million d’habitants mais pas de centre hospitalo-universitaire, quand l’hôpital de Calais demande le transport vers Lille ou Amiens, c’est celui d’Arras qui paie car c’est celui de l’implantation du SMUR. C’est totalement anormal.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’hôpital d’Arras m’a également alerté. La difficulté vient aussi de ce que, lorsque le patient est envoyé vers un CHU, c’est lui qui récolte les actes et se rémunère.

M. Daniel Chasseing. – Les établissements médico-sociaux sont-ils exclus ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Oui, cet article ne concerne que les établissements hospitaliers.

M. Philippe Mouiller. – Si la commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 237 rectifié, je retirerai le mien, le n^o 153 rectifié *bis*.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement de M. Barbier ouvrira le débat en séance.

M. Gérard Roche. – Avec la T2A, l’établissement qui réalise les actes reçoit l’argent. Ce devrait être lui qui prend le transport en charge.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 237 rectifié. Elle demande le retrait des amendements identiques n^{os} 16 rectifié *bis*, 153 rectifié *bis* et 172 rectifié *bis* et, à défaut, y sera défavorable.*

Article additionnel après l’article 44 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n^o 377 rectifié donne la possibilité aux agences régionales de santé compétentes de rendre un avis pour déterminer les coefficients géographiques. Cela concerne l’outre-mer. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n^o 377 rectifié.

Article additionnel après l’article 44 ter

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n^o 347 rend obligatoire la consultation des centres de santé sur les conventions interprofessionnelles. Les mots « le cas échéant » visent, dans l’article, le cas où les centres de santé sont concernés par l’accord. Il n’y a pas lieu de prévoir leur consultation sur les autres cas. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 347.

Article 45

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 18 rectifié impose la consultation des organisations nationales les plus représentatives des activités de soins de suite et de réadaptation (SSR) avant la fixation du tarif de transition. Il semble naturel que les acteurs soient consultés – c’était sans doute l’intention du Gouvernement – mais cela va encore mieux en l’écrivant. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 18 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 182 rectifié supprime l’application de la réforme de la tarification pour les actes et consultations externes des établissements de SSR. C’est un sujet compliqué. La loi de financement pour 2016 avait prévu un régime de valorisation de ces actes par les ARS jusqu’en 2020 au plus tard. L’article 45 prévoit un système de transition pour l’année 2017 mais les actes continueront bien à être valorisés. Nous demanderons au Gouvernement des précisions sur le niveau de valorisation. En outre, la commission a adopté un amendement favorisant un bilan de tous les aspects financiers de la réforme avant qu’elle devienne définitive. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 182 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 253 rectifié reporte au 1^{er} janvier 2019 les dispositions relatives aux molécules onéreuses et aux plateaux techniques spécialisés. Cet amendement a pour but d’éviter que les dispositions transitoires ne viennent fragiliser le financement de certains aspects de l’activité de SSR mais il n’est pas sûr qu’il parvienne à l’objectif poursuivi. Nous demanderons des éclaircissements au Gouvernement. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 253 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 19 rectifié inscrit le recours à la procédure prévue par le code de la sécurité sociale pour la récupération des indus. Si cette demande de garanties est légitime, le sujet, très technique, appelle des clarifications du Gouvernement. Avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 19 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s 20 rectifié et 142 rectifié *bis* demandent l’évaluation du dispositif avant le prochain PLFSS. Demande de retrait au profit de l’amendement de la commission, le n° 97, qui poursuit le même objectif.

La commission demande le retrait des amendements identiques n°s 20 rectifié et 142 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l’article 45

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 210 rectifié applique les référentiels de bonnes pratiques aux actes en série réalisés en ville. Cette mesure accroîtrait leur diffusion et améliorerait la prise en charge à moindre coût. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 210 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n^{os} 32 rectifié et 180 rectifié *bis*, d'appel, concernent le plan triennal d'évolution des tarifs. Si l'idée est intéressante, ils n'ont pas de portée réelle. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 32 rectifié et 180 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n^o 27 rectifié, qui prévoit la présentation au Parlement d'un bilan annuel comptable de l'utilisation des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (Migac) par les ARS, dénonce des avantages qui seraient accordés à certains établissements. Il serait curieux que l'utilisation des Migac ne puisse être connue en détail. Néanmoins, une présentation au Parlement n'est pas la solution. Nous demanderons au Gouvernement comment obtenir ces informations. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 27 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n^o 31 rectifié, qui interdit aux établissements hospitaliers présentant un déséquilibre financier de recevoir de l'argent du Fonds d'intervention régional (FIR), entend dénoncer une pratique qui consisterait à recourir au FIR pour renflouer des établissements faisant l'objet d'un plan de redressement. Si cette pratique est à revoir, l'octroi de crédits du FIR à des établissements s'engageant dans des projets améliorant la prise en charge sur leur territoire peut être légitime. Le FIR n'a pas vocation à couvrir des dépenses de fonctionnement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 31 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n^o 30 rectifié met en place un critère d'efficience pour les autorisations d'équipements sanitaires. Si cela peut être utile, la démonstration de l'efficience relève plutôt du contrôle annuel des ARS. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 30 rectifié.

Mme Laurence Cohen. – Je signale une coquille dans l'objet de l'amendement n^o 348 du groupe CRC, qui a été déplacé après l'article 8. Ce sont bien les salaires qui représentent 66 % du budget des établissements publics de santé, et non la taxe sur ces mêmes salaires.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n^o 22 rectifié porte sur la fixation par les établissements privés de leur tarif journalier de prestation. Il y a effectivement une différence entre établissements publics et privés en la matière. La solution serait plutôt que les établissements publics soient en mesure de s'aligner sur le régime fait aux établissements privés, sans quoi le reste à charge des patients risque d'augmenter. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 22 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n^o 24 rectifié propose une demande de rapport sur les trous de garanties.

M. Georges Labazée. – Qu'est-ce que les trous de garanties ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il s’agit des risques non couverts par les assurances. Selon l’amendement, cette garantie porte sur les risques occasionnés par les trous de garanties et les risques sériels des offreurs de service en santé.

M. Gérard Roche. – On a parfois besoin d’un décodeur...

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 24 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Encore une demande de rapport, avec l’amendement n° 33 rectifié, cette fois sur les perspectives triennales d’évolution des tarifs. Il s’agit d’appeler à une meilleure visibilité des tarifs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 33 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Toujours une demande de rapport, sur l’unicité tarifaire, avec l’amendement n° 143 rectifié *bis*.

M. Philippe Mouiller. – Je comprends que la commission rejette les demandes de rapport, mais nous avons besoin d’une discussion sur les différences de tarifs selon les statuts. Plus qu’un rapport, je souhaitais un débat.

Mme Catherine Génisson. – Cet amendement traite d’un sujet très lourd qui a provoqué de multiples débats, tranchés par l’arrêt de la convergence tarifaire initiée par Mme Roselyne Bachelot-Narquin alors ministre de la santé. Le sujet doit être clos.

M. Philippe Mouiller. – Non.

M. Alain Milon, président. – L’égalité tarifaire et la convergence tarifaire sont deux choses différentes. J’ai été rapporteur de la loi Hôpital, patients, santé et territoire (HPST) en 2009. À l’époque, on était loin de comprendre la convergence tarifaire. Il est nécessaire d’étudier le problème de près, sachant que les missions des uns et des autres sont totalement différentes. L’hôpital public doit assurer la permanence des soins et a une obligation de soins.

M. Yves Daudigny. – Je suis en phase avec vos propos. La Mission d’évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (Mecss) pourrait se pencher sur cette question complexe.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Une mission d’exploration, plus qu’un rapport, serait nécessaire. Le rapport de MM. Jacky Le Menn et Alain Milon peut être actualisé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 143 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Encore une demande de rapport, sur le financement d’une mission d’intérêt général « efficacité », aux amendements identiques n°s 29 rectifié *bis* et 155 rectifié *bis*. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 29 rectifié bis et 155 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 45 quater

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 40 rectifié augmente la limite d'âge pour les médecins exerçant au sein de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Je propose de demander son avis au Gouvernement sur cette question très spécifique.

Mme Isabelle Debré. – Je n'ai pas souhaité signer cet amendement. Aujourd'hui, il est possible de cumuler un emploi et une retraite pour les médecins de l'hôpital public jusqu'à 72 ans et jusqu'en 2022. Pourquoi y déroger, dans cet amendement, en repoussant cette limite à 73 ans, jusqu'en 2020 ? Je me suis renseignée. Sur le principe, c'est une bonne idée car l'Ofii manque de médecins. Mais pourquoi ces seuils ?

M. Georges Labazée. – Je fus, en mon temps, rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi du 13 septembre 1984 ramenant la limite d'âge dans la haute fonction publique de 73 ans à 65 ans. Il ne s'agit pas, ici, de haute fonction publique mais de fonction publique. Il y a un problème de cohérence juridique.

Mme Catherine Génisson. – La situation de ces médecins est particulière : ils n'appartiennent pas à la fonction publique.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 40 rectifié.

Article 46

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 148 rectifié *bis*, revenant au droit en vigueur, fait porter la caducité d'autorisation des établissements médico-sociaux sur le commencement des travaux, alors que le texte prend comme référence le moment où l'établissement commençait à accueillir du public. Demande de retrait ou avis défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Que se passe-t-il si les travaux commencent avant que l'autorisation d'ouverture soit délivrée ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Un décret portera le délai à quatre ans en cas de contraintes imprévues.

M. Philippe Mouiller. – Mais si l'autorisation est refusée ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Je propose que nous interrogeons la ministre à ce sujet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 148 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 350 supprime la possibilité pour l'autorité tarifaire d'affecter les résultats des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) dans la phase qui précède la signature d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Avis défavorable : il est légitime d'imposer l'affectation avant l'entrée en vigueur de la nouvelle nomenclature puisqu'il y a modification complète de la tarification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 350.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 149 rectifié *bis* réintroduit le caractère prévisionnel des financements complémentaires des Ehpad, alors que dans le nouveau cadre de l'état prévisionnel de recettes et de dépenses, il est préférable pour les Ehpad de savoir quelle somme sera affectée aux crédits complémentaires. Avis défavorable par souci de cohérence : les crédits supplémentaires, si l'amendement était adopté, resteraient sur l'ancienne tarification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 149 rectifié bis.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 351 qui supprime la modulation des dotations des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant du secteur du handicap sur des critères d'activité. Je suggère à ses auteurs de se rallier à mon amendement n° 106, qui fait entrer cette modulation en vigueur après la mise en œuvre complète de la réforme tarifaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 351.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 203 rectifié étend le périmètre des CPOM au sein du secteur du handicap aux structures de prise en charge de l'addictologie. Avis défavorable ; il ne me paraît pas judicieux de rapprocher ainsi ces deux types de structures, avec une modification de la tarification à la clé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 203 rectifié.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Avis extrêmement favorable à l'amendement n° 204 rectifié qui permet aux gestionnaires d'établissements pour personnes handicapées d'affecter librement leurs résultats dans le cadre du CPOM.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 204 rectifié.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 349 rétablit les modalités de financements complémentaires des Ehpad prévues dans la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement (ASV). Il me paraît préférable que ces derniers soient laissés à la main des ARS, meilleures connaisseuses du terrain, plutôt que de fixer des planchers nationaux peu adaptés aux besoins.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 349.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le texte maintenait une certaine souplesse dans les modalités de désignation des médecins dans les services des ARS et des départements. En ajoutant une condition d'impartialité aux critères de leur nomination, on risque d'aggraver encore la pénurie de médecins. Laissons s'exprimer la conscience professionnelle de ces derniers. Avis défavorable à l'amendement n° 352.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 352.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 147 *bis* qui revient sur les modalités d'abondement des financements complémentaires des Ehpad définies dans la loi ASV.

M. Philippe Mouiller. – Notre amendement ne retire pas aux ARS la capacité de décider des modalités d'abondement des financements complémentaires mais introduit une phase de contradictoire et d'échanges avec les ARS avant la décision.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Votre amendement remet en cause la déconcentration de la tarification au niveau des ARS, qui est de nature à mieux répondre aux besoins des personnes. L'abondement des financements complémentaires doit être discuté dans le cadre de l'établissement du CPOM, prévu pour cinq ans. Rappelons que 15 % des établissements seront perdants dans la nouvelle tarification. La subvention plafond calculée sur le forfait soin sera fixée sur sept ans. Néanmoins, avis de sagesse. Nous interrogerons le Gouvernement.

M. Gérard Roche. – Lors de l'examen de la loi ASV dont j'étais rapporteur, l'État avait pris l'engagement de revaloriser le forfait soins dans les cinq ans.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'engagement a été tenu dès cette année, puisque les crédits prévus à cet effet dans le cadre de l'objectif global de dépenses sont en progression de 185 millions d'euros. La nouvelle tarification des Ehpad est applicable dès le 1^{er} janvier 2017 ; il est opportun que la date coïncide avec le début de l'exercice. Nous veillerons à ce que ces 185 millions se retrouvent dans les plans de financement des ARS et des établissements.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 147 rectifié bis.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 284 rectifié redéfinit les modalités de financement complémentaire des Ehpad en laissant leur définition à la charge de l'ARS mais en conservant l'exercice précédent comme référence plancher. Une telle mesure serait contraire à la logique d'attribution des moyens en fonction des besoins. On ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre... Pourquoi garantir le maintien du financement d'un établissement dont le nombre d'employés est passé de dix à cinq, si un établissement voisin a davantage de besoins ?

M. Georges Labazée. – Je suis tout à fait favorable au fait de laisser les ARS définir les besoins, mais mon amendement opère un compromis entre l'article 58 de la loi ASV, que j'ai rapportée avec Gérard Roche, et l'article 46 de ce PLFSS. Pour préserver les Ehpad du yo-yo de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) médico-social, il conviendrait de conserver une référence à l'exercice précédent.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Fixer un plancher est inflationniste. Les établissements ne voient pas nécessairement augmenter leurs besoins à périmètre égal : il y a les modernisations... L'innovation sociale ne doit pas conduire à l'inflation budgétaire.

De plus, 32 des 185 millions d'euros de crédits supplémentaires seront affectés aux Ehpad. Nous acceptons la rédaction du Gouvernement, alors que vous la refusez...

M. Georges Labazée. – Nous l'améliorons !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 284 rectifié.

Articles additionnels après l'article 46

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 371 rectifié crée une contribution de solidarité des actionnaires pour abonder les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), aujourd'hui financée par la contribution de solidarité pour l'autonomie, c'est-à-dire par l'utilisateur. Avis défavorable à cet amendement qui aborde le problème des ressources de la CNSA par le petit bout de la lorgnette.

M. Dominique Watrin. – L'étude nationale de coûts sur les prestations d'aide et d'accompagnement à domicile fait apparaître que le coût horaire moyen et médian de l'aide à domicile s'est établi autour de 24 euros en moyenne durant les années 2011 à 2013. Les structures du secteur nous appellent au secours. L'aide à domicile devrait être rémunérée à un tarif minimal de 25 euros de l'heure. Dans l'attente d'autres propositions, la nôtre nous paraît intéressante.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous exposerons les nôtres le moment venu.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 371 rectifié.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 267 rectifié *bis* modifie le régime des appartements de coordination thérapeutique (ACT) pour protéger leurs occupants du risque d'expulsion locative. Les ACT ont été créés pour les malades du Sida, puis étendus à d'autres affections chroniques. Je vous suggère d'adopter mon sous-amendement n° 452 qui en corrige certaines imprécisions tout en conservant son esprit : rapprocher les dispositions concernant les ACT de celles qui régissent les services infirmiers à domicile pour les malades chroniques. Sous cette réserve, avis favorable.

Le sous-amendement n° 452 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 267 rectifié bis.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 312 rectifié étant identique au n° 267 rectifié *bis*, modifié par mon sous-amendement, j'en demande le retrait.

M. Dominique Watrin. – Nous le retirerons.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 312 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 353 qui supprime la sanction financière contre les Ehpad qui refuseraient de signer un CPOM ; la sanction est logique et sa menace est de nature à convaincre les établissements.

M. Dominique Watrin. – Notre groupe a déposé une série d'amendements visant à faire des CPOM des contrats négociés dans le cadre d'une libre discussion.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 353.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 144 rectifié *bis* instaure une phase de dialogue préliminaire à la signature d'un CPOM entre l'autorité tarifaire et le

gestionnaire d'établissement. Or, le CPOM est obligatoire pour les structures accueillant des personnes âgées et le dialogue est déjà prévu.

L'amendement pourrait concerner les établissements médico-sociaux recevant des personnes atteintes de handicap, mais dans ce cas les délais prévus pour la phase de dialogue sont trop longs. Je propose donc aux auteurs de se rallier à mon amendement n° 105 qui le satisfait en prévoyant un délai d'un an, avec la possibilité de prolongation à deux ans pour les gestionnaires d'établissements situés dans des départements différents d'une même région. Demande identique pour l'amendement n° 354 qui a le même objet.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 144 rectifié bis et 354 et, à défaut, y sera défavorable.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 400 rectifié *ter* exempte totalement de TVA les services d'aide et d'accompagnement à domicile, qui bénéficient déjà d'une TVA réduite. L'aide un domicile est un véritable service rémunéré en tant que tel. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 400 rectifié *ter*.*

Articles additionnels après l'article 47

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 259 prévoit la prise en charge par l'État de l'assurance pour les dommages causés ou subis par les médecins participant à la permanence des soins. Avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 259 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 356 rectifié prévoit un rapport sur la télémédecine en outre-mer. C'est en effet un sujet crucial, mais il conviendrait de la développer réellement plutôt que d'y consacrer un rapport. Avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Nous ne voulons pas tant un rapport qu'un échange en séance sur le sujet. Dans notre rapport sur l'excellence sanitaire française dans l'Océan indien, nous recommandions que les territoires d'outre-mer soient précurseurs dans la télémédecine, au vu de la pénurie médicale dont ils souffrent.

M. Gilbert Barbier. – On peut refaire une mission...

M. Yves Daudigny. – ... par télédéplacement !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 356 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Retrait de l'amendement n° 357 ? Il prévoit, lui aussi, un rapport ; cette fois-ci sur la maladie cœliaque. Le Gouvernement nous indiquera en séance l'état d'avancement des travaux sur le sujet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 357 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 47 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 199 rectifié conditionne l'utilisation des données recueillies par les dispositifs médicaux à un avis de la Haute Autorité de santé. Avis favorable : cet amendement rejoint celui que notre commission a voté sur cet article.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 199 rectifié.

Article 48

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 275 rectifié qui supprime la prorogation des dispositifs expérimentaux Paerpa (personnes âgées en risque de perte d'autonomie).

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 275 rectifié.

Articles additionnels après l'article 48

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 359, qui instaure un moratoire sur la fermeture des établissements de santé : les établissements publics et privés se sont engagés dans des restructurations pour améliorer l'offre de soins du territoire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 359.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 358, qui supprime les franchises médicales, devrait être irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

Mme Laurence Cohen. – Puisqu'il est là, et qu'il est gagé...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Son adoption se traduirait par un surcroît de dépenses.

M. Yves Daudigny. – Une baisse de recette peut être gagée.

M. Alain Milon, président. – En attendant que la commission des finances statue sur la recevabilité de cet amendement, il nous appartient de nous prononcer.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 358.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 360 rectifié prévoit un rapport sur la prescription d'activité physique dans les outre-mer. Avis défavorable : notre commission s'est déjà penchée à plusieurs reprises sur le problème majeur de l'obésité et du surpoids dans ces territoires. On y mange beaucoup de sucre !

Mme Catherine Génisson. – Ce sont les grands groupes qu'il faut incriminer. Les produits importés outre-mer sont beaucoup plus sucrés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 360 rectifié.

Article additionnel avant l'article 49

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 361 qui introduit un paiement forfaitaire du suivi médical pour les affections de longue durée (ALD). La réforme des modes de paiement ne saurait passer par un simple amendement ; elle doit être évaluée et concertée.

Mme Laurence Cohen. – Les patients souffrant d'une ALD ont besoin d'une prise en charge globale. Cet amendement répond aux préoccupations des médecins, dont certains, qui avaient traité des affections bénignes liées aux ALD, se sont vu infliger de lourdes amendes pour les avoir rangées dans la prise en charge à 100 %. Il est de fait difficile, dans une affection chronique, de faire le départ entre ce qui lui est lié et ce qui ne l'est pas.

M. Gérard Roche. – Il est difficile d'établir un forfait car on ne peut prévoir l'évolution des affections de longue durée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 361.

Article 49

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Cet article crée un fonds de financement de l'innovation pharmaceutique. L'objet de l'amendement de suppression n° 280 rectifié est similaire à celui de l'amendement n° 113 de la commission, qui préservait néanmoins une partie de l'article sans lien avec ce fonds. Par conséquent, avis favorable si l'amendement est rectifié dans le même sens. Sinon, retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 280 rectifié, sous réserve de rectification.

Articles additionnels après l'article 49

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 34 rectifié qui prévoit un rapport sur le financement de l'innovation dans les établissements de santé.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 34 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Mouiller. – Je retirerai mon amendement n° 145 rectifié *ter* dont l'objet est le même.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 145 rectifié *ter* et, à défaut, y sera défavorable.*

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 35 rectifié qui prévoit un rapport sur l'attribution des missions de recherche aux établissements hospitaliers. Récemment nommé délégué interministériel à l'innovation en santé, le professeur Jean-Yves Fagon ne manquera pas de consulter les fédérations hospitalières pour l'élaboration de son propre rapport. L'innovation peut venir aussi bien du privé que du public.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35 rectifié.

Article 50

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'article 50 donne au médecin prescripteur la possibilité de s'opposer à la substitution d'un médicament par un médicament biologique similaire. L'amendement n° 189 rectifié le réécrit en confiant la responsabilité de la substitution au médecin, par une mention manuscrite. Avis favorable.

M. Yves Daudigny. – L'article 50 est très important ; mais dans la rédaction actuelle, la procédure pour la mise en place de médicaments biosimilaires est mauvaise, et risque de susciter la méfiance et la sous-utilisation dont ont souffert les génériques en leur temps. J'espère que le Gouvernement modifiera l'article en profondeur pour mettre en avant le rôle du médecin plutôt que celui du pharmacien.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Pour les médicaments génériques, le médecin doit préciser s'il considère le produit comme non substituable. Pour les biosimilaires, cet amendement prévoit l'apposition de la mention « substituable » par le médecin sur la prescription. C'est très différent.

Mme Catherine Procaccia. – Au cas contraire, la responsabilité du pharmacien pourrait être mise en cause.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 189 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 260 rectifié et 364, qui suppriment la mention « sous forme exclusivement manuscrite », sont incompatibles avec l'amendement n° 189 rectifié. Avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – L'amendement que nous venons d'examiner ne concerne pas ce point. Les médecins nous ont alertés sur les difficultés que soulève l'apposition d'une mention manuscrite.

M. Alain Milon, président. – L'amendement n° 189 rectifié ayant réécrit l'article, vous devez dans ce cas y apporter un sous-amendement.

M. Gilbert Barbier. – Je fais observer que ces amendements ont une portée générale ; ils ne concernent pas les seuls médicaments biosimilaires.

Mme Hermeline Malherbe. – Les ordonnances prenant de plus en plus souvent une forme électronique, imposer une mention manuscrite paraît surprenant.

M. Yves Daudigny. – Notre amendement n° 189 rectifié prévoit, s'agissant des biosimilaires, que « le prescripteur peut autoriser la possibilité de substitution par la mention expresse « substituable » portée sur la prescription sous forme exclusivement manuscrite ». Estime-t-on que les médicaments sont normalement substituables et ne le seront plus par dérogation, ou le contraire ? Tel est l'enjeu.

Mme Catherine Génisson. – La mention manuscrite, sur un tel sujet, est essentielle. Lors de la diffusion des génériques, les médecins ont été exclus du circuit au profit des pharmaciens. Les médicaments biosimilaires sont utilisés dans des thérapeutiques très lourdes, où l'intervention du médecin est fondamentale. Je ne vois pas en quoi prévoir une mention manuscrite serait problématique.

Mme Hermeline Malherbe. – La signature du médecin figure au bas de l'ordonnance. Qu'elle soit informatisée ou manuscrite, cela revient au même. Les problèmes surgissent en cas de doute sur sa signature. Pourquoi imposer une mention manuscrite ? C'est l'esprit de l'amendement n° 260. Cela dit, puisqu'il doit signer, il peut aussi bien apposer une mention manuscrite.

M. Gilbert Barbier. – Dans les cabinets médicaux, les médecins font généralement imprimer l'ordonnance par le secrétariat et poursuivent leurs consultations. Leur demander d'attendre l'impression pour y apposer une mention manuscrite, c'est compliquer inutilement leur travail.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 260 rectifié et 364.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 363 fixe les conditions de substituabilité du biosimilaire. Sur la forme, il est incompatible avec le n° 189 rectifié qui, sur le fond, le satisfait. Retrait ou avis défavorable.

M. Yves Daudigny. – Nous sommes d'accord sur le fond, madame Cohen.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 363 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 50

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 261 rectifié, 274 rectifié et 365 ont le même objet que le n° 364. Je n'ai pas d'avis tranché sur leur compte : sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements n^{os} 261 rectifié, 274 rectifié et 365.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 262 rectifié confie aux commissions de hiérarchisation des actes mission d'orienter l'activité de tarification de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam). Avis défavorable : il est préférable que cette dernière conserve son autonomie en matière de tarification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 262 rectifié.

Article 51

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 281 rectifié prévoit la détermination du coût réel de production du médicament sur la base d'une liste de documents déterminée par décret. Je m'en suis expliqué : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 281 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 190 rectifié est identique au n° 115 adopté par la commission ; avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 190 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 278 rectifié a le même objet que le n° 190 rectifié, mais sa rédaction est moins complète. Avis favorable sous réserve de rectification, sinon demande de retrait.

M. Gilbert Barbier. – Je le retirerai en séance.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 278 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 216 rectifié *bis* et 218 rectifié décalent d'un an, au 1^{er} janvier 2017, l'entrée en vigueur de la réforme du mécanisme des autorisations temporaires d'utilisation (ATU). Cela rend certes le dispositif plus prévisible, mais les médicaments en ATU le sont parfois depuis plusieurs années. Un décalage d'un an représente une perte importante d'économies pour la sécurité sociale. Avis défavorable.

M. Georges Labazée. – D'autant que l'exercice 2016 est déjà presque achevé...

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 216 rectifié *bis* et 218 rectifié.*

Articles additionnels après l'article 51

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Ne rembourser que les médicaments dont l'efficacité est supérieure – comme le prévoit l'amendement n° 366 – pose problème, car certains médicaments ne sont plus efficaces que pour certaines catégories de malades. De plus notre commission propose déjà une réforme de l'évaluation du médicament. Avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Cette question mérite débat. Il y a plusieurs taux de remboursement ; or soit un médicament apporte un bienfait et il doit être remboursé, soit il n'en apporte pas et il ne doit pas l'être du tout.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 366.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L'amendement n° 282 rectifié prévoit un rapport sur l'indemnisation des victimes d'accidents sans faute liés à la prise de médicaments sans que la responsabilité du laboratoire soit engagée. Un rapport fera-t-il avancer les choses ? Je propose de demander l'avis du Gouvernement sur ce sujet.

M. Yves Daudigny. – Très bien !

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 282 rectifié.

Article 52

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 215 rectifié *bis* et 219 rectifié clarifient utilement le cadre dans lequel peuvent intervenir les baisses de prix de médicaments. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 215 rectifié bis et 219 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement n° 191 rectifié qui supprime le recours au critère du service médical rendu pour les baisses de prix des médicaments. Avis favorable.

M. Alain Milon, président. – L’amendement n° 193 rectifié est incompatible avec le n° 191 rectifié que nous venons de voter : le second supprime l’alinéa 13, le premier le rectifie.

M. Yves Daudigny. – Il y a une erreur dans la rédaction du n° 191 rectifié. L’alinéa visé n’est pas l’alinéa 13, mais le 14. Nous rectifierons.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Quoi qu’il en soit, avis favorable à l’amendement n° 193 rectifié qui apporte des clarifications bienvenues.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 191 rectifié sous réserve de rectification et un avis favorable à l’amendement n° 193 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – L’amendement n° 164 rectifié supprime le critère d’ancienneté pour les baisses de prix des dispositifs médicaux. Faute d’avoir reçu une réponse précise sur cette question, je vous propose d’attendre les précisions du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 164 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Même avis sur le n° 192 dont l’objet est similaire.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 192 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 165 rectifié bis supprime l’interdiction faite aux entreprises de dispositifs médicaux de négocier à la fois au sein d’un collectif et individuellement, au motif qu’elle pousserait les entreprises à négocier individuellement, ce qui paraît contre-intuitif – d’autant que si elles négocient individuellement, leur poids face au comité économique des produits de santé n’en sera qu’amoindri.

Mme Catherine Génisson. – Une préoccupation du syndicat national de l’industrie des technologies médicales (Snitem)...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cette disposition suscite une inquiétude bien compréhensible chez le collectif des entreprises de dispositifs médicaux car c’est son existence qui est en cause. Je vous propose de solliciter l’avis du Gouvernement.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 165 rectifié bis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 367 rappelle la possibilité de recourir à la licence d'office. C'est un amendement destiné à ouvrir le débat : il est juridiquement inutile de rappeler le droit. Nos collègues Barbier et Daudigny ont examiné la question de la licence d'office dans leur rapport. Nous pourrions en parler en séance. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 367 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 52

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 427 charge la commission de la transparence de publier une liste des médicaments classés selon l'amélioration de leur service médical rendu (ASMR).

Les informations sont déjà disponibles, médicament par médicament. Sachant, de surcroît, qu'il existe cinq niveaux d'ASMR, il restera impossible d'établir un classement des médicaments à l'intérieur d'un même niveau. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 427.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 369 rectifié prévoit la présence de parlementaires au sein du Comité économique des produits de santé (CEPS), que nous avons déjà écartée, car ce serait leur rendre un bien mauvais service. Avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Nous voulons rendre ce comité plus démocratique, en incluant non seulement des parlementaires, mais aussi des représentants des fédérations hospitalières.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 369 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 426 est de même nature, à ceci près qu'il s'en tient aux parlementaires. Même avis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 426.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis défavorable à l'amendement n° 344 rectifié : rendre publiques les conventions du comité économique des produits de santé contreviendrait respect du secret des affaires, auquel la France est tenue, et priverait la négociation conventionnelle de tout intérêt.

Mme Laurence Cohen. – Ah, le secret...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 344 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 330 rectifié tend à ce que soient pris en compte les coûts supportés par les entreprises pour la mise sur le marché d'un médicament. Outre que le coût réel est difficile à cerner, une telle disposition remettrait en cause les bases actuelles de la négociation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 330 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 370 prévoit un moratoire sur la vaccination des enfants avec des produits contenant des adjuvants aluminiques, dans le but de favoriser l’émergence de vaccins sans adjuvants aluminiques. Mais cela ferait s’écrouler le taux de couverture vaccinal des enfants. Avis défavorable.

Mme Catherine Procaccia. – Il serait utile de relire le rapport de l’office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), qui ne conclut pas sur le sujet.

Mme Laurence Cohen. – Mais il émet des doutes ; c’est bien pour cela qu’il faut approfondir !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 370.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 277 rectifié, découlant directement du rapport de nos collègues Barbier et Daudigny, prévoit un rapport sur l’incidence médico-économique d’un taux unique de remboursement. Sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 277 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 276 rectifié confie à la Haute Autorité de santé le soin d’élaborer une grille pour la mise en place de la valeur thérapeutique relative, comme l’amendement n° 117 que la commission a adopté. Avis favorable sous réserve de rectification, sinon retrait.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 276 sous réserve de rectification.

Article 52 bis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avis favorable aux amendements de suppression n°s 233 et 263 rectifié, identiques à l’amendement n° 118 de la commission.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 233 et 263 rectifié.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Les amendements identiques n°s 36 rectifié et 174 rectifié *bis* deviendront sans objet si les amendements de suppression sont adoptés. Sinon, défavorable

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 36 rectifié et 174 rectifié bis.

Article 53

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L’amendement n° 372 supprime les dispositions relatives à l’abondement du Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (Fmespp), mais aussi, tel qu’il est rédigé, la participation de l’assurance maladie au financement du Fmespp pour 2017, ce qui n’est pas souhaitable. L’amendement n° 134 de la commission conserve cette participation, ainsi que le transfert depuis les réserves du fonds pour l’emploi hospitalier (FEH), mais supprime la

ponction sur les réserves de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH). Retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 372 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 146 rectifié *bis* est identique à l'amendement n° 134 de la commission. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 146 rectifié bis.

Article 57

M. Gérard Roche, rapporteur pour la branche vieillesse. – Avis favorable à l'amendement n° 373, identique à l'amendement n° 121 que nous avons adopté : laissons la gestion du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Saspa) aux services de la Caisse des dépôts et consignations à Bordeaux dont les 75 employés gèrent parfaitement les 65 000 dossiers dont ils ont la charge.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 373.

Articles additionnels après l'article 58

M. Gérard Roche, rapporteur pour la branche vieillesse. – Avis défavorable à l'amendement n° 375.

M. Dominique Watrin. – Je vous invite à regarder cet amendement de près. C'est un des plus importants de ceux que nous avons déposés. Il n'existe actuellement aucun lieu de débat sur l'évolution du régime minier. C'est dommage, d'autant plus que les agences régionales de santé (ARS) ignorent ce sujet.

Mme Catherine Génisson. – Je soutiens cet amendement. L'avis des conférences régionales de santé, qui reste consultatif, n'est pris en compte que si les ARS sont à l'écoute. C'est dommage car ces conférences fournissent un travail de qualité, insuffisamment reconnu.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 375.

M. Gérard Roche, rapporteur pour la branche vieillesse. – L'amendement n° 374 prévoit un rapport destiné à évaluer l'opportunité d'un pilotage commun de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines et de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs. De fait, la séparation de ces deux organismes, qui suivent les mêmes orientations, est peut-être préjudiciable. Je vous propose de solliciter l'avis du Gouvernement.

Mme Catherine Génisson. – Tous groupes confondus, nous avons demandé beaucoup de rapports dans le cadre de ce PLFSS : cela montre que nous sommes parfois forcés d'emprunter ce biais pour sortir du carcan que nous imposent les règles d'irrecevabilité de notre règlement.

La commission convient de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 374.

La réunion est close à 12 h 50.

AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 46			
M. SAVARY	452	Sous-amendement à l'amendement n° 267 rect. <i>bis</i> relatif aux appartements de coordination thérapeutique	Adopté

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 43 quater Procédure arbitrale applicable en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les dentistes			
M. REVET	41 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article prévoyant une procédure arbitrale <i>ad hoc</i> en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les chirurgiens-dentistes	Favorable
M. HUSSON	163 rect.	Suppression de l'article prévoyant une procédure arbitrale <i>ad hoc</i> en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les chirurgiens-dentistes	Favorable
M. AMIEL	256 rect.	Suppression de l'article prévoyant une procédure arbitrale <i>ad hoc</i> en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les chirurgiens-dentistes	Favorable
M. LABAZÉE	285	Suppression de l'article prévoyant une procédure arbitrale <i>ad hoc</i> en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les chirurgiens-dentistes	Favorable
Mme COHEN	343	Suppression de l'article prévoyant une procédure arbitrale <i>ad hoc</i> en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les chirurgiens-dentistes	Favorable
M. CANEVET	399 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article prévoyant une procédure arbitrale <i>ad hoc</i> en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les chirurgiens-dentistes	Favorable
Mme MALHERBE	431 rect.	Suppression de l'article prévoyant une procédure arbitrale <i>ad hoc</i> en cas d'échec des négociations conventionnelles avec les chirurgiens-dentistes	Favorable
M. VASSELLE	197 rect. <i>bis</i>	Modification de la date à partir de laquelle un règlement arbitral pourrait intervenir en cas d'échec des négociations conventionnelles entre l'assurance maladie et les chirurgiens-dentistes (repoussée du 1 ^{er} février au 1 ^{er} juillet 2017, soit six mois supplémentaires)	Défavorable
Article additionnel après l'article 43 sexies			
Mme COHEN	345	Ouverture des pharmacies minières aux ressortissants du régime général	Sagesse

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 43 septies			
M. CIGOLOTTI	45 rect. <i>ter</i>	Limitation de la possibilité de prise en charge par l'assurance maladie de la primo-délivrance d'un équipement optique à la première année suivant l'établissement de l'ordonnance Nécessité d'une ordonnance médicale en cours de validité pour la délivrance de lentilles de contact	Favorable
Mme DEROCHE	231 rect. <i>ter</i>		Favorable
M. BARBIER	239 rect.		Favorable
M. TOURENNE	170	Reconnaissance de la profession d'optométriste dans le code de la santé publique	Défavorable
Article 44 Adaptation du financement des établissements de santé au développement de certaines activités			
M. COMMEINHES	13 rect.	Intégration des dépenses de médicaments et de dispositifs médicaux dans les montants venant minorer les indus à restituer à l'assurance maladie après un contrôle T2A	Avis du Gouvernement
M. DAUDIGNY	7 rect. <i>bis</i>	Suppression des dispositions relatives aux nouvelles modalités de financement des unités de soins critiques	Sagesse
M. BARBIER	252 rect.		Sagesse
Article additionnel après l'article 44			
Mme DEROCHE	222	Droit des patients de conserver une activité professionnelle dans le cadre d'une hospitalisation à domicile	Favorable
Mme COHEN	346 rect.	Rapport sur la reconnaissance de la sclérose en plaque en tant que maladie ouvrant droit au congé de longue durée pour les fonctionnaires	Défavorable
Article 44 bis Financement des transports inter établissements			
M. BARBIER	237 rect.	Restriction du champ d'application de l'article 44 <i>bis</i>	Favorable
M. COMMEINHES	16 rect. <i>bis</i>	Exclusion des transports réalisés par le SMUR et des transports inter-établissement de moins de 48 heures du nouveau mécanisme de financement	Défavorable
M. MOUILLER	153 rect. <i>ter</i>	Exclusion des transports réalisés par le SMUR et des transports inter-établissement de moins de 48 heures du nouveau mécanisme de financement	Défavorable
Mme DOINEAU	172 rect. <i>ter</i>	Exclusion des transports réalisés par le SMUR et des transports inter-établissement de moins de 48 heures du nouveau mécanisme de financement	Défavorable
Article additionnel après l'article 44 bis			
M. KARAM	377 rect.	Possibilité d'un avis des ARS compétente pour la détermination des coefficients géographiques.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 44 ter			
Mme COHEN	347	Obligation de consulter les centres de santé sur les conventions interprofessionnelles	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 45 Financement des activités de soins de suite et de réadaptation			
M. COMMEINHES	18 rect.	Consultation des organisations nationales les plus représentatives des SSR avant la fixation du tarif de transition	Favorable
Mme FÉRAT	182 rect.	Suppression de l'application de la réforme de la tarification aux actes et consultations externes des établissements de SSR	Défavorable
M. BARBIER	253 rect.	Report au 1 ^{er} janvier 2019 des dispositions relatives aux molécules onéreuses et aux plateaux techniques spécialisés	Sagesse
M. COMMEINHES	19 rect.	Recours à la procédure prévue par le code de la sécurité sociale pour la récupération d'indus	Sagesse
M. COMMEINHES	20 rect.	Demande d'évaluation du dispositif avant le prochain PLFSS	Défavorable
M. MOUILLER	142 rect. <i>ter</i>	Demande d'évaluation du dispositif avant le prochain PLFSS	Défavorable
Article additionnel après l'article 45			
M. KERN	210 rect.	Application des référentiels de bonnes pratiques aux actes en série réalisés en ville	Favorable
M. COMMEINHES	32 rect.	Plan triennal d'évolution des tarifs	Défavorable
M. MOUILLER	180 rect. <i>ter</i>	Plan triennal d'évolution des tarifs	Défavorable
M. COMMEINHES	27 rect.	Présentation au Parlement d'un bilan annuel comptable de l'utilisation des MIGAC par les ARS	Défavorable
M. COMMEINHES	31 rect.	Interdiction pour les établissements hospitaliers présentant un déséquilibre financier de recevoir des fonds du FIR	Défavorable
M. COMMEINHES	30 rect.	Mise en place d'un critère d'efficience pour les autorisations d'équipements sanitaires	Défavorable
M. COMMEINHES	22 rect.	Fixation par les établissements privés de leur tarif journalier de prestation	Défavorable
M. COMMEINHES	24 rect.	Demande de rapport sur le trou de garantie	Défavorable
M. COMMEINHES	33 rect.	rapport sur les perspectives triennales d'évolution des tarifs	Défavorable
M. MOUILLER	143 rect. <i>bis</i>	Rapport sur l'unicité tarifaire	Défavorable
M. COMMEINHES	29 rect. <i>bis</i>	Rapport sur le financement d'une mission d'intérêt général "efficience"	Défavorable
M. MOUILLER	155 rect. <i>ter</i>	Rapport sur le financement d'une mission d'intérêt général "efficience"	Défavorable
Article additionnel après l'article 45 quater			
M. KAROUTCHI	40 rect.	Augmentation de la limite d'âge pour les médecins exerçant au sein de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 46 Précisions relatives à la généralisation des Cpom dans le secteur médico-social			
M. MOUILLER	148 rect. <i>bis</i>	Cet amendement propose de conserver le droit actuel de la caducité d'autorisation des établissements médico-sociaux	Défavorable
M. WATRIN	350	Cet amendement souhaite supprimer la possibilité pour l'autorité tarifaire d'affecter les résultats des Ehpad dans la phase qui précède la signature d'un Cpom	Défavorable
M. MOUILLER	149 rect. <i>bis</i>	Cet amendement propose de réintroduire la nature prévisionnelle des financements complémentaires des Ehpad	Défavorable
M. WATRIN	351	Cet amendement propose de supprimer la modulation des dotations des ESMS du secteur handicap pour critères d'activité	Défavorable
Mme D. GILLOT	203 rect.	Cet amendement vise à étendre le périmètre des Cpom au sein du secteur du handicap aux structures de prises en charge de l'addictologie	Défavorable
Mme D. GILLOT	204 rect.	Cet amendement vise à permettre aux gestionnaires d'établissements pour personnes handicapées de librement affecter leurs résultats dans le cadre de leur Cpom	Favorable
M. WATRIN	349	Cet amendement vise à rétablir les modalités de financements complémentaires des Ehpad telles que prévues dans la loi ASV	Défavorable
M. WATRIN	352	Cet amendement propose de rajouter une condition d'impartialité à la nomination des médecins chargés d'établir le degré d'autonomie des patients admissibles en Ehpad	Défavorable
M. MOUILLER	147 rect. <i>bis</i>	Cet amendement propose de revenir sur les modalités d'abondement des financements complémentaires des Ehpad telles que définies dans la loi ASV	Sagesse
M. LABAZÉE	284 rect.	Cet amendement entend redéfinir les modalités de financements complémentaires des Ehpad, en laissant leur définition à la charge de l'ARS mais en conservant le plancher de l'exercice précédent	Défavorable
Article additionnel après l'article 46			
M. WATRIN	371 rect.	Cet amendement propose la création d'une contribution de solidarité supportée par les actionnaires afin d'abonder les ressources de la CNSA	Défavorable
Mme LABORDE	267 rect. <i>bis</i>	Cet amendement apporte diverses modifications au régime des appartements de coordination thérapeutique (ACT) dans le but de protéger leurs occupants contre le risque d'expulsion locative	Favorable si rectifié
M. WATRIN	312 rect.	Cet amendement porte diverses modifications du régime applicable aux appartements de coordination thérapeutique.	Demande de retrait
M. WATRIN	353	Cet amendement propose la suppression d'une sanction financière à l'égard des Ehpad qui refuseraient de signer un Cpom	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	144 rect. <i>bis</i>	Cet amendement propose d'instaurer une phase de dialogue préliminaire à la signature d'un Cpom entre l'autorité tarifaire et le gestionnaire d'établissement.	Demande de retrait
M. WATRIN	354	Cet amendement propose d'établir une phase de dialogue préliminaire à la signature d'un Cpom dans le secteur du handicap	Demande de retrait
M. CANEVET	400 rect. <i>ter</i>	Cet amendement propose de modifier le régime fiscal des services d'aide et d'accompagnement à domicile en les faisant bénéficier d'une exemption totale de TVA et en modifiant leur soumission à l'impôt sur les sociétés	Défavorable
Article additionnel après l'article 47			
M. AMIEL	259 rect.	Prise en charge par l'Etat de l'assurance pour les dommages causés ou subis par les médecins participant à la permanence des soins	Avis du Gouvernement
Mme HOARAU	356 rect.	Demande de rapport sur la télémédecine en outre-mer	Défavorable
Mme COHEN	357	Rapport sur la prévalence de la maladie cœliaque	Avis du Gouvernement
Article 47 bis Recueil de données issues d'un dispositif médical			
M. DAUDIGNY	199 rect.	Avis de la HAS sur l'utilisation des données recueillies par les dispositifs médicaux	Favorable
Article 48 Prorogation de l'expérimentation Paerpa			
M. BARBIER	275 rect.	Cet amendement vise à supprimer la prorogation des dispositifs expérimentaux Paerpa.	Défavorable
Article additionnel après l'article 48			
Mme COHEN	359	Moratoire sur la fermeture des établissements de santé	Défavorable
Mme COHEN	358	Suppression des franchises médicales	Défavorable
Mme HOARAU	360 rect.	Demande de rapport sur la prescription d'activité physique dans les outre-mer	Défavorable
Article additionnel avant l'article 49			
Mme COHEN	361	Paiement forfaitaire pour les affections de longue durée	Défavorable
Article 49 Création d'un fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique			
M. AMIEL	280 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 49			
M. COMMEINHES	34 rect.	Rapport sur le financement de l'innovation dans les établissements de santé	Défavorable
M. MOUILLER	145 rect. <i>ter</i>	Rapport sur le fonds de financement de l'innovation des établissements de santé	Défavorable
M. COMMEINHES	35 rect.	Rapport sur l'attribution des missions de recherche aux établissements hospitaliers	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 50 Substituabilité des biosimilaires			
M. DAUDIGNY	189 rect.	Nouvelle rédaction de l'article	Favorable
M. AMIEL	260 rect.	Suppression de la mention "sous forme exclusivement manuscrite"	Défavorable
Mme COHEN	364	Suppression de l'obligation de faire figurer la mention "non substituable" de façon manuscrite	Défavorable
Mme COHEN	363	Conditions de substituabilité du biosimilaire	Défavorable
Article additionnel après l'article 50			
M. AMIEL	261 rect.	Suppression de l'obligation de s'oppose à la substituabilité de façon manuscrite	Sagesse
M. BARBIER	274 rect.	Suppression de l'obligation de s'oppose à la substituabilité de façon manuscrite	Sagesse
Mme COHEN	365	Suppression de l'obligation de porter la mention "non substituable" de manière manuscrite	Sagesse
M. AMIEL	262 rect.	Elargissement des compétences des commissions de hiérarchisation des actes	Défavorable
Article 51 Évolution du régime des ATU			
M. AMIEL	281 rect.	Détermination du coût réel de production du médicament sur la base d'une liste de documents déterminée par décret	Défavorable
M. DAUDIGNY	190 rect.	Suppression du plafond de 10 000 euros	Favorable
M. BARBIER	278 rect.	Suppression du plafond de 10 000 euros	Favorable si rectifié
M. GILLES	216 rect. <i>bis</i>	Décalage d'un an de l'entrée en vigueur de la réforme	Défavorable
Mme DEROCHE	218 rect.	Décalage d'un an de l'entrée en vigueur du dispositif	Défavorable
Article additionnel après l'article 51			
Mme COHEN	366	Remboursement des seuls médicaments ayant une efficacité supérieure	Défavorable
M. SUEUR	282 rect.	Rapport sur l'indemnisation des victimes des accidents sans faute liés au médicament	Avis du Gouvernement
Article 52 Adaptation du droit applicable au CEPS			
M. GILLES	215 rect. <i>bis</i>	Clarification de cadre dans lequel peuvent intervenir les baisses de prix	Favorable
Mme DEROCHE	219 rect.	Clarification de cadre dans lequel peuvent intervenir les baisses de prix	Favorable
M. DAUDIGNY	191 rect.	Suppression de recours au SMR pour les baisses de prix des médicaments	Favorable
M. DAUDIGNY	193 rect.	Clarifications	Favorable si rectifié

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme IMBERT	164 rect.	Suppression du critère d'ancienneté pour les baisses de prix des dispositifs médicaux	Avis du Gouvernement
M. DAUDIGNY	192 rect.	Limitation de l'application du critère d'ancienneté pour les baisses de prix des dispositifs médicaux	Avis du Gouvernement
Mme IMBERT	165 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'interdiction pour les entreprises de dispositifs médicaux de négocier à la fois au sein d'un collectif et individuellement	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	367	Rappel de la possibilité de recours à la licence d'office	Défavorable
Article additionnel après l'article 52 Évaluation de la valeur thérapeutique relative du médicament			
Mme ARCHIMBAUD	427	Publication par la commission de la transparence d'une liste des médicaments classés selon l'amélioration de leur service médical rendu	Défavorable
Mme COHEN	369 rect.	Présence de parlementaire au sein du Comité économique des produits de santé	Défavorable
Mme ARCHIMBAUD	426	Présence de parlementaires au sein du Ceps	Défavorable
Mme COHEN	344 rect.	Publicité des conventions du comité économique des produits de santé	Défavorable
Mme COHEN	330 rect.	Détermination des coûts supportés par les entreprises pour la mise sur le marché d'un médicament	Défavorable
Mme COHEN	370	Moratoire sur la vaccination des enfants avec des produits contenant des adjuvants aluminiques	Défavorable
M. BARBIER	277 rect.	Rapport sur un taux unique de remboursement	Sagesse
M. BARBIER	276 rect.	Elaboration par la HAS d'une grille permettant de mettre en place la valeur thérapeutique relative	Demande de retrait
Article 52 bis Rémunération des actes de radiologie			
M. REVET	233	Suppression de l'article	Favorable
M. AMIEL	263 rect.	Suppression de l'article	Favorable
M. COMMEINHES	36 rect.	Présence de représentants des fédérations hospitalières au sein de la commission des équipements matériels lourds d'imagerie médicale	Défavorable
Mme DOINEAU	174 rect. <i>bis</i>	Présence de représentants des fédérations hospitalières au sein de la commission des équipements matériels lourds d'imagerie médicale.	Défavorable
Article 53 Dotations 2017 de l'assurance maladie, du FEH, de l'ANFH et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à divers fonds et organismes			
Mme COHEN	372	Suppression des dispositions relatives à l'abondement du Fmespp	Défavorable
M. MOUILLER	146 rect. <i>bis</i>	Suppression du prélèvement sur les réserves de l'ANFH au titre de l'article 17 <i>(identique à l'amendement de la commission n° 134)</i>	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 57 Transfert de la gestion du Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Saspa) à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)			
M. WATRIN	373	Suppression de l'article	Favorable
Article additionnel après l'article 58			
M. WATRIN	375	Conférence régionale sur le système minier	Défavorable
M. WATRIN	374	Rapport sur le régime minier	Avis du Gouvernement

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 - Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire

Puis, la commission procède à la désignation des candidats à une éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Elle désigne, en tant que membres titulaires : MM. Alain Milon, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Caroline Cayeux, MM. René-Paul Savary, Yves Daudigny, Mmes Catherine Génisson, Annie David et, en tant que membres suppléants : MM Gilbert Barbier, Jean-Noël Cardoux, Francis Delattre, Gérard Dériot Mme Corinne Féret, MM. Gérard Roche, Jean-Louis Tourenne.

Nomination d'un rapporteur

Enfin, la commission nomme Mme Stéphanie Riocreux en qualité de rapporteure sur la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.

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

Mercredi 9 novembre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente-

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Loi de finances pour 2017 – Audition de Mme Audrey Azoulay, ministre de la culture et de la communication

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Madame la ministre, je suis très heureuse de vous accueillir pour la première fois pour la traditionnelle audition budgétaire, un moment privilégié d'échanges autour des grandes orientations des différentes politiques publiques. Nous avons tous apprécié, tous groupes confondus, l'excellent travail de coopération réalisé, grâce à votre écoute, lors de l'examen du volumineux projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, aboutissant à une loi satisfaisante capitalisant sur les avancées de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Nous examinerons successivement les missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles ».

Mme Audrey Azoulay, ministre. – Je suis également heureuse de me retrouver devant votre commission, avec laquelle j'ai plaisir à travailler.

En cette semaine particulière d'hommage aux victimes des attentats du 13 novembre dernier, je tiens à souligner que nous avons fait le choix de porter haut le budget de la culture, pour lui donner des moyens importants, à l'instar des autres grandes priorités du Gouvernement : la jeunesse, l'éducation, l'emploi et les domaines régaliens.

Les Français ont montré qu'ils ne voulaient pas renoncer à la culture : cet été, ils ont été plus nombreux que d'habitude dans les festivals sur vos territoires et ont montré ce besoin de se retrouver autour des propositions d'artistes. Les journées européennes du patrimoine ont également remporté un grand succès.

Ce projet de loi de finances renforce la place de la culture et la rend toujours plus accessible. Ainsi, nous élargissons les horaires des bibliothèques, chère Sylvie Robert. Le Président de la République a pour objectif qu'un enfant scolarisé sur deux puisse avoir accès à un enseignement artistique et culturel à l'école. C'est le sens de notre priorité donnée à l'éducation artistique et culturelle, de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine et de celle visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, ainsi que des valeurs que nous défendons dans les actions du ministère avec les professionnels de la culture. Dans le cadre légal du dialogue avec les partenaires sociaux, nous avons conclu le 28 avril un accord historique sur le régime des intermittents du spectacle, entré en vigueur par décret le 1^{er} août dernier. Le Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle, le FONPEPS, sera doté de 90 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 55 millions d'euros en crédits de paiement. C'est le sens aussi des accords sur la production audiovisuelle, appelés de vos vœux, des accords sur la diversité

cinématographique signés à Cannes et des accords sur le renforcement du soutien à la création indépendante ou sur les aides à la musique.

Ce budget est en hausse de 5,5 %, soit l'une des plus fortes hausses que le ministère ait connue et cette augmentation concerne toutes ses composantes. Ainsi, le budget de la culture dépasse le seuil symbolique de 1 % pour atteindre 1,1 % du budget de l'État, et ce, sans aucun artifice. Nous avons respecté le périmètre défini depuis plus de trente ans, c'est-à-dire la mission « Culture », les programmes 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » et 334 « Livre et industries culturelles » et la dotation générale de décentralisation, la DGD, pour les bibliothèques – bien qu'elle soit portée par le ministère de l'intérieur.

Nous défendons quelques orientations claires : s'adresser aux jeunes générations, investir dans les territoires et soutenir la presse et les médias. En sus du budget, lors du comité interministériel du tourisme, le Premier ministre a annoncé lundi dernier que 5 millions d'euros supplémentaires provenant du Fonds interministériel de prévention de la délinquance financeront des investissements de sécurité des grands opérateurs culturels. Ils s'ajoutent aux 9 millions d'euros prévus dans le PLF pour la sécurité des opérateurs et aux 73 emplois supplémentaires prévus dans trois établissements publics. Le Fonds d'urgence au spectacle vivant, créé à la suite des attentats du Bataclan et abondé en juin 2016 pour renforcer la sécurité des grands festivals d'été, se verra également doté de 4 millions d'euros supplémentaires. Bonne nouvelle pour le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), qui gère ce fonds, nous allons intervenir pour que le plafond de recettes de la taxe parafiscale ne soit pas bloquant, afin qu'il ne perde pas le surplus de recettes cette année.

Je suis fière de ce budget, qui traduit notre ambition pour la culture. La mission « Culture » sera dotée de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement, 2,91 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 6,2 %. Sa principale priorité est la jeunesse. Entre 2012 et 2017, l'effort financier pour l'éducation artistique et culturelle a été multiplié par deux, grâce à un budget en 2017 en hausse de 12 %, pour atteindre 64 millions d'euros et financer de nombreuses opérations. Une initiative nouvelle, « Création en cours », se développe dans certains départements, avec le ministère de l'éducation nationale, pour que des résidences de jeunes artistes diplômés des écoles d'art se tiennent dans des classes de CM1, CM2 ou sixième, notamment dans les zones les moins favorisées en termes d'offre culturelle.

Le réseau d'enseignement supérieur Culture, d'une centaine d'écoles, forme 10 000 étudiants par an, avec un taux d'insertion de 80 %. Ses moyens seront renforcés à hauteur de 6 %, avec 276 millions d'euros en crédits de paiement. S'inspirant de financements par le mécénat ou de fondations, un appel à projets a été lancé pour inciter à la diversité de recrutement au sein de ces écoles, comme l'École de la Comédie de Saint-Étienne, le théâtre national de Strasbourg, le Conservatoire national supérieur ou l'École nationale des beaux-arts...

Deuxième priorité : ce budget élargit les horizons de la création dans les territoires, au plus près du public. Le budget de la création augmente de 4 % ; 700 millions d'euros seront consacrés au spectacle vivant, en sus du soutien renforcé déjà accordé en 2016 aux compagnies, aux labels et aux résidences d'artistes, et donc à l'indépendance, aux ateliers de fabrique artistique, sur l'ensemble du territoire et notamment en milieu rural. Nous lançons des projets innovants comme « Micro Folies » porté par l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette et déployé à la fin de cette année, le développement de

l'établissement public de coopération culturelle de Clichy-Montfermeil ou les conventions signées entre les quartiers prioritaires d'Île-de-France et certains établissements publics, grâce à des crédits de la politique de la ville en Île-de-France. C'est un exemple réussi à généraliser. Les moyens des arts visuels sont accrus de 9 % en crédits de paiement, pour atteindre 77 millions d'euros, et de 33 % en autorisations d'engagement, à 90 millions d'euros, afin de soutenir la photographie – trop peu soutenue actuellement – grâce à la commande publique.

Troisième priorité : remettre la culture au cœur de notre quotidien. Des partenariats sont signés avec les collectivités territoriales dans le cadre des contrats de développement culturel, s'ajoutant à une soixantaine de pactes initiés en 2015 avec des villes et des intercommunalités. Dix nouveaux pactes seront signés en 2016. Les crédits déconcentrés, les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), progresseront de 7 %, avec particulièrement 1,5 million d'euros dédiés à l'action culturelle en milieu rural.

Nous participons à la rénovation d'équipements importants, comme la Comédie de Saint-Étienne, le centre de création contemporaine Olivier-Debré à Tours, la Maison de la culture à Bourges – longtemps attendue –, le théâtre des Amandiers à Nanterre ou l'École nationale supérieure de la photographie d'Arles. Je citerai aussi le chantier de la Cité du théâtre dans les ateliers Berthier à Paris.

Nous investirons dans le numérique grâce au programme d'investissements d'avenir de troisième génération lancé par le Président de la République.

Nous voulons protéger et valoriser un patrimoine exceptionnel, vivant et plébiscité, par une augmentation de 4 % du budget dédié : 318 millions d'euros pour les monuments historiques, 360 millions d'euros pour les musées, 29 millions d'euros pour les archives et 32 millions d'euros pour l'architecture. Les crédits transférés aux collectivités territoriales augmenteront de 1 % en autorisations d'engagement et de 3 % en crédits de paiement, avec un geste fort sur le programme 175, dont les autorisations d'engagement augmentent de 6 %. Je rectifie une erreur de saisie sur l'action 4 du programme 175 : les transferts aux collectivités ont progressé entre 2016 et 2017. Les moyens du CMN, le Centre des monuments nationaux, en fonctionnement et en investissement, augmenteront de 8 % entre 2016 et 2017. Au total, les crédits du programme 175 augmentent de 4 %.

Les musées ont connu des difficultés en raison de la baisse de fréquentation touristique consécutive aux attentats. Sur les trois premiers trimestres de 2016, les trente plus grands opérateurs ont connu une chute de fréquentation de 16 %, avec un fort impact sur les recettes mais aussi sur leurs dépenses en raison des dépenses de sécurité supplémentaires ; d'où les mesures décidées lors du comité interministériel du tourisme, ainsi que dans le PLF pour 2017. Les crédits de paiement pour les musées de France augmentent de 6 %, les engagements de 8 % et les crédits pour les acquisitions de 12 %. Nous respecterons tous les schémas directeurs des musées et lancerons le nouveau schéma directeur du Centre Pompidou, avec une augmentation de sa dotation en fonds propres de 5 millions d'euros en crédits de paiement et de 18 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Une réflexion « musée du XXI^e siècle » est en cours sur la place du musée, ses rapports avec le public, afin de construire un musée citoyen et participatif. Les conclusions devraient être connues avant la fin de l'année.

Les musées et monuments historiques sont partenaires du projet « les portes du temps » pour accueillir enfants et jeunes durant les vacances, que nous cherchons à dynamiser.

Le budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) augmente de 5 %, pour atteindre 707 millions d'euros en 2017, afin de financer les réformes comme les aides à l'export et les aides aux cinémathèques sur l'ensemble du territoire. Nous apporterons également des aides pour le documentaire et la réforme des cinémas d'art et d'essai. Ce budget donne donc toute sa place à la culture dans les priorités du Gouvernement.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis, pour le programme 175 « Patrimoines ». – Je me félicite de l'augmentation des crédits pour les monuments historiques, mais quelles mesures concrètes l'État prendra-t-il pour garantir leur bonne exécution ? Plusieurs rapports ont relevé une sous-consommation de ces crédits ces dernières années : les collectivités et les entreprises en ont un besoin impérieux, car près d'un millier d'emplois ont été perdus par les entreprises du Groupement français des entreprises de restauration de monuments historiques. Avec la réforme territoriale et le regroupement des DRAC au sein des nouvelles régions, nous craignons de nouveaux ralentissements pour la consommation des crédits.

Vous avez annoncé que le pourcentage des crédits reversés par l'État sur les successions en déshérence à la Fondation du patrimoine passerait de 50 % à 75 %. Le décret sera-t-il publié avant la fin de l'année ?

Comment expliquer que la subvention du CMN s'établisse à 17 millions d'euros en 2017, alors que l'État s'était engagé sur une subvention de 30 millions d'euros lors du transfert de la maîtrise d'ouvrage et que les réserves constituées par le CMN dans un fonds de roulement sont désormais quasiment épuisées ? Le CMN gère de très grands monuments et est essentiel pour les entreprises spécialisées et le tourisme.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En l'absence de M. David Assouline, je présenterai ses questions sur le cinéma et sur la création.

L'an passé, le Gouvernement a renforcé ambitieusement le crédit d'impôt en faveur du cinéma et de l'audiovisuel avec des résultats remarquables. Toutefois, au-delà des aides fiscales, le financement du cinéma est largement porté par les chaînes de télévision et notamment par Canal+. Les difficultés financières annoncées par le groupe conduisent la chaîne à renégocier ses engagements et à demander des assouplissements en matière de chronologie des médias. Qu'en pensez-vous ? Jusqu'où faut-il aller pour sauver Canal+ ?

Le 14 septembre dernier, la Commission européenne a dévoilé son projet de révision de la directive du 22 mai 2001 relative au droit d'auteur. Si certaines propositions vont dans le bon sens, notamment au bénéfice des éditeurs de presse, d'autres mesures inquiètent, en particulier en matière de territorialité des droits. Que pensez-vous du projet présenté ? Comment la France va-t-elle se mobiliser pour faire valoir ses positions ?

Comment expliquer la persistance d'un tel écart entre les crédits alloués au spectacle vivant et ceux alloués aux arts plastiques, alors qu'il y a un réel besoin de structuration du secteur et que les établissements d'arts plastiques font face à des charges de structure croissantes ?

Pourquoi ne pas envisager la mise en place d'aides ciblées en direction des jeunes photojournalistes, dans le cadre d'une refonte des aides à la presse, pour faciliter le renouvellement de la profession ?

Vous nous avez indiqué revenir sur le plafonnement de la taxe au sujet duquel deux amendements ont été rejetés, à l'Assemblée nationale, pour financer les aides distribuées par le CNV, instrument vertueux indispensable pour la diversité artistique et la création. Pouvez-vous nous le confirmer ?

Mme Audrey Azoulay, ministre. – Tout à fait !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En l'absence de M. Jean-Claude Luche, je présenterai ses questions sur la transmission des savoirs et la démocratisation de la culture.

Comment expliquer qu'aucun mécanisme de compensation ne soit prévu pour l'exonération des étudiants boursiers dans les écoles d'art territoriales, alors qu'il s'agit d'une politique sociale définie par l'État ? Quelles sont les mesures prévues pour rapprocher le statut des enseignants des écoles d'art territoriales de celui des enseignants des écoles nationales, que le projet annuel de performances définit comme une priorité, mais pour lequel aucune enveloppe spécifique n'est prévue ?

Pour les conservatoires, comment garantir que le nombre de places offertes aux prochains concours d'assistant territorial d'enseignement artistique et de professeur d'enseignement artistique de la fonction publique territoriale compense l'absence d'organisation de ces concours sur une base régulière, comme c'était le cas auparavant ?

Certains critiquent le manque de transparence dans l'attribution des crédits entre les différents conservatoires par les DRAC et l'application apparemment inégale des nouveaux critères d'intervention de l'État par les DRAC. Des mesures comme la rédaction d'un *vade-mecum* sont-elles envisagées pour garantir aux conservatoires une certaine prévisibilité dans l'allocation des crédits ? J'ajoute que la somme consacrée aux conservatoires n'est pas revenue à son niveau initial...

Mme Audrey Azoulay, ministre. – Le rythme de consommation et la capacité de consommation et d'engagement des crédits de la DRAC en faveur des monuments historiques (MH) ont été moins dynamiques au début de l'exercice 2016 qu'auparavant, en raison de la mise en place de la réforme territoriale, non encore achevée. Plus de 60 % des crédits MH des DRAC sont destinés à des monuments historiques qui n'appartiennent pas à l'État et qui nécessitent donc des plans de financement mobilisant de nombreux acteurs. Nous avons rattrapé ce lent début d'année. Au 7 novembre, 80 % des crédits destinés aux monuments historiques avaient été consommés, sachant que les deux derniers mois de l'année consomment généralement 25 % des crédits annuels. Nous suivons donc un bon rythme et essayons d'éviter l'annulation de crédits en cours de gestion.

Le produit de la quote-part que reverse l'État à la Fondation du patrimoine sur les successions en déshérence était en baisse par rapport aux années précédentes, ce qui était préoccupant pour la Fondation du patrimoine, qui réalise un travail indispensable. Nous nous sommes engagés à augmenter la quote-part que reverse l'État à la Fondation à 75 %. Le décret a été publié le 5 novembre, exprès pour vous !

M. Philippe Nachbar. – Merci de votre délicate attention !

M. Jean-Louis Carrère. – Bravo, monsieur Nachbar !

Mme Audrey Azoulay, ministre. – L’effort budgétaire de l’État pour le CMN est très important en 2017, sa contribution augmentant de 8 %, passant de 25,4 millions à 27,4 millions d’euros, dans le cadre du plan pluriannuel entre le ministère et le CMN, mis à jour avec la direction générale du patrimoine, pour plus de visibilité et de priorité des travaux réalisés. C’était particulièrement important alors que la restauration de l’hôtel de la Marine va commencer et que le CMN a assuré la réouverture de la villa Cavrois de Mallet-Stevens à Croix. L’évolution du périmètre du CMN a pour corollaire une augmentation des dépenses de fonctionnement et un résultat d’exploitation négatif. Cependant, le fonds de roulement, qui s’élevait à 64 millions d’euros fin 2015, devrait compter 38 millions d’euros fin 2016 pour assurer une stabilité de l’établissement.

Nous menons des discussions soutenues avec Canal+ sur i-Télé et sur sa contribution à l’industrie cinématographique. Une convention, suivie par, le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA), a été signée pour cinq ans avec le monde du cinéma et prévoit un double mode de calcul, assis sur le chiffre d’affaires et le nombre d’abonnés. Canal+ souhaite faire évoluer ses offres commerciales et donc le calcul de l’investissement dans le cinéma. Les professionnels du cinéma et le ministère de la culture regardent cela avec attention et ne négocieront un changement de cette convention qu’en cas d’assurance du financement de Canal+ en contrepartie de la licence cryptée qui lui est attribuée.

Nous avons travaillé durant deux ans sur la territorialité du droit d’auteur dans le cadre de la réforme du droit communautaire pour répondre à la Commission européenne, qui souhaitait instaurer un marché unique numérique avec de nombreux projets de textes comme un règlement sur la portabilité, un règlement réformant la directive sur le câble et le satellite, un projet de réforme de la directive relative aux services de médias audiovisuels, un autre réformant la directive sur le droit d’auteur et deux textes sur les exceptions handicap au droit d’auteur, issus du traité de Marrakech. En 2014, des projets inquiétants de la Commission remettaient en cause la territorialité des droits d’exploitation ; pour préfinancer une œuvre, les producteurs pré-vendent des droits d’exploitation sur chacun des territoires, constituant le préfinancement, qui garantit la diversité : on peut ainsi financer des œuvres non seulement par les parts de marché, mais aussi sur une part de risque distribuée selon les territoires. Nous avons défendu nos positions durant deux ans et sommes rassurés par les textes de la Commission de ces derniers mois. Ceux-ci font droit à nos propositions de respect du droit d’auteur, de reconnaissance de la diversité culturelle, de territorialité des droits, de respect de l’œuvre par la portabilité des abonnements dans une formulation mieux sécurisée, de responsabilité de nouveaux diffuseurs sur internet – par une meilleure prise en compte des plateformes dans la diffusion des œuvres, d’intégration de ces plateformes dans le champ de la régulation audiovisuelle, de création d’un nouveau droit voisin pour les éditeurs de presse, afin de rééquilibrer les relations avec les géants d’internet.

Nous avons fait remonter au vice-président de la Commission, M. Ansip, nos mécontentements sur l’extension du principe du pays d’origine à certains services numériques dans le cadre de la réforme de la directive « câble et satellite ». La majorité des États membres sont opposés à cette extension, porte d’entrée pour remettre en cause la territorialité des droits. Pour gagner en influence, j’ai préparé la position française pour le prochain Conseil des ministres de l’Union européenne de novembre avec l’Allemagne et l’Italie.

Près de 700 millions d'euros seront consacrés au spectacle vivant et 61 millions d'euros aux arts visuels au sein du programme 131, mais la dotation destinée aux arts visuels augmente de 9 %, soit deux fois plus que celle pour le spectacle vivant. Au total, les crédits pour les arts visuels ont augmenté de 12 % depuis 2012. En 2017, un investissement de 17 millions d'euros en autorisations d'engagement est prévu en faveur du Centre national des arts plastiques (CNAP) afin de relocaliser ses réserves, actuellement situées à La Défense, en raison de la fin de leur bail emphytéotique en 2018, et pour remédier à une localisation peu optimale, tant pour le financement que pour la conservation des œuvres. Nous attendons l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État sur les différents lieux identifiés.

Nous consolidons les institutions de référence comme les Fonds régionaux d'art contemporain, qui viennent récemment d'ouvrir leurs portes pour leur anniversaire, les centres d'art ou le musée du Jeu de Paume, qui réalise un travail remarquable dans le domaine de la photographie, et nous avons lancé une commande publique sur la photographie. Des efforts sont réalisés sur les écoles supérieures d'art et concernent donc les arts plastiques. Au total, les crédits pour les arts visuels s'élèvent à 150 millions d'euros.

La taxe affectée au CNV est plafonnée par une mesure transverse concernant de nombreux opérateurs. Mais les dépenses du CNV sont intrinsèquement liées à ses recettes et liées au marché sur lequel opère le CNV. Il y aurait une contradiction à faire jouer le plafond et que les sommes écrêtées reviennent au budget de l'État, alors que les dépenses sont générées par ces recettes. Nous avons débattu avec Bercy, qui maintient sa doctrine de plafonnement des recettes, tandis que nous défendons la réalité économique et sectorielle. Le compromis trouvé pour remonter le plafond sera présenté en projet de loi de finances rectificative pour que l'établissement public conserve l'intégralité de l'augmentation de la taxe.

Mme Maryvonne Blondin. – Automatiquement ? Ce serait vertueux...

Mme Audrey Azoulay, ministre. – Vous avez raison. Soyez-y attentifs !

Mme Sylvie Robert. – C'était très important !

Mme Audrey Azoulay, ministre. – Le ministère de la culture finance 40 millions d'euros de bourses pour les étudiants en école d'art en 2017, en hausse par rapport à 2016, et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) finance des bourses sur critères sociaux dans tous les établissements. Dans certaines écoles, des dispositifs spécifiques favoriseront la diversité dans les promotions. Le Gouvernement veut créer un statut spécifique des professeurs d'écoles d'art territoriales pour reconnaître leurs missions d'enseignement supérieur et de recherche, équivalentes aux missions des professeurs des écoles nationales, et réévaluer la grille indiciaire et les conditions d'accès à ce nouveau cadre. Nous n'avons pas encore chiffré ces mesures, qui prendraient effet fin 2017. Un projet de décret sur la recherche est en cours, associant les représentants des écoles territoriales supérieures d'art et des écoles nationales.

L'État augmente le financement des conservatoires – sans revenir à leur niveau initial – de 3,5 millions d'euros, pour atteindre 17 millions d'euros. Toutes les dispositions ont été prises pour que les quatre critères d'intervention de l'État dans le financement des conservatoires soient élaborés avec les collectivités territoriales et précisés par une circulaire du 10 mai 2016 : mise en œuvre d'une tarification sociale, renouvellement des pratiques pédagogiques, accompagnement de la diversification de l'offre artistique, encouragement des

réseaux et des partenariats. Ce texte a aussi ouvert le droit, pour des conservatoires souvent implantés en zone rurale, de bénéficier d'une aide de l'État qui n'existait pas en 2012.

M. André Gattolin, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Malheureusement, nous ne débattons pas en séance publique des missions budgétaires, même si Vincent Eblé et moi-même présenterons notre rapport spécial sur la mission « Culture ». Vous vous en doutez, mes questions sont d'ordre financier. Quelles sont vos prévisions sur la part croissante des dépenses de personnel du ministère de la culture à la suite du plan Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) au sein de la hausse affichée du budget de la culture ? Avez-vous des détails sur le véhicule de financement du programme de travaux du Grand Paris ? Si la subvention exceptionnelle ne dépend pas du ministère de la culture, qui la portera ? Je n'ai rien vu dans le programme d'investissements d'avenir (PIA)...

Avec Colette Mélot, je suis, au sein de la commission des affaires européennes, les sujets du numérique et de la culture. Un projet de directive européenne prévoyant la neutralité fiscale de la TVA pour la presse et le livre sur tous les supports, numériques ou matériels, devrait être déposé à la fin du mois. Qu'en pensez-vous, sachant que la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France sur sa loi portant à 7 % la TVA sur le livre numérique ?

Mme Françoise Férat. – Sans être obnubilée par l'archéologie préventive, je m'interroge sur la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive (RAP), en 2017. En 2015, 1 692 diagnostics ont été réalisés par l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), soit 81 % d'entre eux, contre 19 % par les collectivités territoriales. Or la ventilation de la RAP ne correspond pas à cette répartition. Pour quelles raisons l'INRAP devrait, comme en 2016, percevoir 73 millions d'euros, contre seulement 10 millions d'euros pour les collectivités territoriales ?

Mme Sylvie Robert. – Le groupe socialiste et républicain est satisfait de l'augmentation du budget de la culture, qui atteint le seuil symbolique de 1,1 % du budget de l'État, jamais atteint jusqu'alors, grâce à une augmentation de 5,5 %. Dans le contexte particulier de commémoration des attentats du 13 novembre, certains d'entre nous se sont réveillés *groggy* ce matin après les résultats de l'élection présidentielle américaine ; l'éducation et la culture sont des enjeux extrêmement importants pour l'émancipation individuelle et collective et pour le jugement critique et la liberté de choix. Dans notre société de tensions, de divisions, où la tentation du repli est forte, la reconnaissance et l'altérité sont très importantes. La culture y participe. Nous sommes satisfaits que l'investissement artistique et culturel soit une priorité. Nous sommes heureux d'examiner ce budget, même si nous ne pourrions pas le voter et en sommes frustrés.

Vos priorités sur la jeunesse, la création, l'équité territoriale et l'emploi sont essentielles.

Dans la ventilation budgétaire sur le terrain, assurons un égal accès à l'art et à la culture. Prévoir qu'un enfant sur deux puisse bénéficier d'un enseignement artistique et culturel est ambitieux. Nous avons lu la charte pour l'éducation artistique et culturelle signée à Avignon et suivons les travaux du Haut Conseil. Comment avez-vous négocié avec l'éducation nationale pour que cet enseignement soit pris sur du temps scolaire ?

Nous sommes satisfaits de l'augmentation de 7 % des crédits déconcentrés en DRAC. La directive nationale d'orientation comprendra des priorités : zones rurales, quartiers

populaires ou prioritaires... Cette équité territoriale sera-t-elle spécifiée dans cette directive, eu égard aux différences de périmètre des grandes régions ? Le différentiel d'investissement entre Paris et le reste de la région d'Ile-de-France est-il un peu atténué ?

En application de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, nous attendons pour janvier des rapports sur les arts visuels, le spectacle vivant, le permis de faire, sur l'architecture ou le 1 % travaux publics, essentiels pour mesurer les différentes incidences budgétaires. L'article 1^{er} assure la liberté de création et l'article 5 évoque les labels. Envisagez-vous de développer ces labels et d'étendre les esthétiques - comme les marionnettes - et de consolider ce qui existe, notamment en revalorisant le plafond des SMAC, les scènes de musiques actuelles ? Depuis plusieurs années, les musiques actuelles ont été le parent pauvre du secteur culturel.

Mme Marie-Christine Blandin. – Les écologistes se réjouissent que le Gouvernement, à la suite de la loi, montre que la culture n'est pas une variable d'ajustement, même en période de tension budgétaire. Nous sommes aussi attentifs à l'emploi et à toutes les actions de consolidation du régime des intermittents, qui est fondamental.

Nos groupes ont des préoccupations communes, comme l'importance des musiques actuelles, pratiquées par un quart des Français – on est loin d'un quart du budget de la création ! Plus de 12 % des Français pratiquent collectivement un instrument ; c'est le lieu du lien et des rencontres de culture, ce qui nous manque en ce moment dans le monde. En moyenne, 102 000 euros sont consacrés à une SMAC, contre sept fois plus – 750 000 euros – pour une scène nationale. En dépit de la jeunesse du label SMAC, il ne faut pas s'arrêter à cette maigre part. Il est nécessaire de gonfler leurs subventions.

Vos annonces au sujet du CNV nous réjouissent. Je sais que vous avez fort à faire avec Bercy. Sachez que, pour notre part, nous avons fort à faire, à la fin du débat budgétaire, avec les représentants de la commission des finances, qui adorent le plafonnement... Moi qui suis contre ces plafonnements et qui préfère les mécanismes coopératifs, je me réjouis de votre astuce : respecter la règle, mais monter le plafond chaque fois que de besoin.

Je voulais vous signaler une anomalie que le Sénat aurait pu corriger si nous avions pu débattre de la première partie du projet de loi de finances. Aujourd'hui, la billetterie est en ligne et se trouve dans les mains de trois grands groupes – Live Nation, Vivendi et Vente-privée.com –, qui prennent 15 % du montant du billet des spectacles. Le comble, c'est qu'ils ne sont pas frappés par la TVA. La vente de billets doit être une des seules activités associées à la culture à n'être pas assujettie à la TVA. Celui qui fait le spectacle paie la TVA, pendant que les trois majors rackettent la culture et ne paient même pas d'impôt ! Je souhaitais vous signaler cette niche de recettes potentielle.

À propos des arts plastiques, notre collègue David Assouline a signalé que 90 % des crédits bénéficiaient au spectacle vivant. On peut aider les arts plastiques autrement que par le budget.

Il nous faudra quand même revenir sur la TVA applicable aux droits d'auteur, à 10 %, alors que tous les autres taux de TVA ont baissé.

Il faudra payer les artistes qui répondent aux appels d'offres, qui leur consacrent du temps de créativité, même si leur candidature n'est pas retenue.

Nous vous demandons, madame la ministre, un effort significatif sur le régime social de base et sur le régime complémentaire des artistes. Or le paritarisme est en panne depuis 2014, et le régime complémentaire est absolument intenable si des gens devaient payer ce pour quoi on les appelle.

Je vous remercie d'avoir mentionné les actions très positives menées en faveur des photographes. Qu'en est-il de la mise en œuvre de l'amendement qui a été adopté, pour notre plus grand bonheur, à l'article 30 de la loi sur la liberté de la création, afin de donner un coût d'arrêt à l'impunité des spoliations réalisées *via* les moteurs de recherche ?

Enfin, nous avons inscrit dans la loi le principe d'une responsabilité partagée. Nous avons entendu comment vous souteniez les collectivités qui s'engagent, mais vous ne devez pas devenir le supplétif de celles qui se désengagent. Quand les territoires se dispensent de soutenir la culture, les artistes en appellent à l'État. C'est une catastrophe !

Mme Françoise Laborde. – Je suis moi aussi ravie que le budget alloué à la culture corresponde à plus de 1 % du budget global de l'État – proportion établie selon un mode de calcul identique depuis trente ans. C'est important de le relever.

Je m'associe aux questions de Sylvie Robert sur la jeunesse, l'éducation et la culture. Peut-être arriverons-nous un jour à vous auditionner en même temps que Mme la ministre de l'éducation nationale... Depuis la refondation de l'école, un certain nombre d'actions culturelles très importantes tournées vers les élèves se trouvent reléguées à la marge, sur du temps périscolaire.

Pour terminer, j'aimerais avoir quelques précisions sur la Cité du théâtre, qui touche aussi à la question des relations entre Paris et ce qu'on appelle – ou non – la province.

Mme Christine Prunaud. – Madame la ministre, je vous remercie, au nom de mon groupe, de votre intervention, très claire et très sereine.

Nous sommes plutôt satisfaits de constater une légère hausse du budget de la culture, même si, bien évidemment, nous demandons toujours plus. Disons que vous avez presque rattrapé le retard pris entre 2012 et 2015...

Je m'intéresse tout particulièrement à la jeunesse. À ce sujet, vous avez parlé de l'installation en résidence dans les établissements scolaires de jeunes artistes, diplômés d'écoles d'art. L'idée, dont j'entends parler pour la première fois aujourd'hui, est intéressante. J'aimerais avoir un peu plus de précisions sur ce projet : établissements concernés, financement, ligne budgétaire...

Par ailleurs, l'année dernière, nous avons interrogé votre prédécesseur à propos du concours que pourraient passer certains professeurs des conservatoires de musique pour intégrer la fonction publique territoriale. Nous n'avons pas obtenu de réponse.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je vais moi aussi commencer par me réjouir de l'augmentation significative – environ 4 % – des crédits alloués au patrimoine. C'est une excellente chose.

En tant qu'élue d'un territoire rural, je suis très attachée au maintien de la vitalité des offres culturelles et à la sauvegarde du patrimoine local. C'est un enjeu économique fort pour nos communes dans les territoires ruraux. Je tiens à saluer l'effort de l'État en ce sens,

avec une augmentation sensible des crédits destinés aux opérations en région en faveur de la protection et de la restauration des monuments historiques. Ainsi, 60 % des crédits destinés au patrimoine monumental seront destinés aux opérations en région. Les DRAC bénéficieront quant à elles de 50 millions d'euros supplémentaires, soit une augmentation de 7 %, même si leur situation est parfois compliquée.

On note aussi, peut-être à la suite de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dite « LCAP », du 7 juillet dernier une hausse de 30 % des crédits d'études destinées à soutenir les collectivités territoriales dans la création des sites patrimoniaux remarquables.

L'adoption de la loi LCAP a permis des avancées majeures en termes de clarification des rôles des différents acteurs de ce secteur, notamment l'INRAP, et du renforcement du contrôle scientifique de l'État. Nous avons tous dit que c'était une excellente chose.

En outre, rappelons que, dans le cadre du précédent exercice budgétaire, la budgétisation de la RAP, à hauteur de 118 millions d'euros, a permis une réelle et importante sécurisation du financement de l'archéologie préventive, en permettant à l'INRAP de bénéficier de ressources stables. Nous saluons le maintien, cette année, des fonds affectés à cette budgétisation, avec 119 millions d'euros pour 2017. L'action patrimoine archéologique s'élève ainsi à 133,9 millions d'euros en crédits de paiement.

J'insiste sur le fait que la sécurisation des outils de financement profite non seulement à l'INRAP, mais aussi aux collectivités territoriales et aux aménageurs, *via* le FNAP, le Fonds national pour l'archéologie préventive.

Madame la ministre, pouvez-vous nous confirmer que, conformément aux engagements pris lors de la loi LCAP, cette budgétisation permettra de financer toutes les missions de l'INRAP liées à l'archéologie préventive ?

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits « Audiovisuel et avancées à l'audiovisuel public ». – On ne peut que saluer l'effort que représente le budget pour 2017 de la culture, qui permet aux différents postes de retrouver un niveau correct. Il était temps, le quinquennat n'ayant pas été, sur ce plan, à la hauteur de ce que l'on pouvait attendre.

Je veux évoquer la filière musicale. Ces dernières années, ce secteur a connu des chauds et froids, entre espoirs et déceptions, notamment autour du Centre national de la musique, projet qui a été abandonné au profit d'un concept de « maison commune », qui, au fond, n'a pas encore pu être bien structuré.

Comme vous le savez, les attentes sont fortes sur ce plan. Il existe même une forme de jalousie – le terme me dérange un peu – à l'égard de la filière du cinéma, compte tenu des efforts consentis en faveur de celle-ci. La musique et la chanson françaises sont des outils de promotion de notre pays à l'étranger qui méritent véritablement d'être soutenus, car elles portent en elles bien d'autres effets – culturels, voire économiques. J'ai relevé que les crédits du bureau export de la musique française ont été légèrement augmentés, mais dans des proportions qui n'ont rien à voir avec l'effort supplémentaire pour le cinéma.

Vous avez évoqué le plafond glissant – susceptible d’augmenter avec les recettes prévisionnelles – du CNV. Aujourd'hui, le plafond s’élève à 30 millions d’euros. Les perspectives de recettes pour cette année sont déjà bien supérieures, puisque l’on attend presque 32 millions d’euros. Pensez-vous, comme nous le souhaitons, que l’on va laisser au CNV ses propres recettes, dans une logique d’autoalimentation du secteur, que la commission de la culture a toujours soutenue ? Il faut dire que nous n’aimons pas trop les plafonnements au profit de Bercy...

Mme Audrey Azoulay, ministre. – M. Gattolin a évoqué les crédits de personnel au sein du budget. Sur la période 2012-2017, 18,5 millions d’euros auront été mobilisés pour le pouvoir d’achat des agents du ministère de la culture, dont 10 millions d’euros pour rattraper le retard de celui-ci, par rapport à d’autres départements ministériels, en matière indemnitaire – le décalage est réellement handicapant en matière de recrutements –, et 8 millions d’euros pour financer les effets indiciaires, liés à l’amélioration de la structuration des corps et de la carrière des personnels. Quatre priorités ont été assignées à la politique générale du personnel : travailler sur le statut d’enseignant-chercheur dans les écoles nationales supérieures d’architecture, dans le cadre d’un plan pluriannuel ; poursuivre le rattrapage catégoriel et statutaire indemnitaire des agents du ministère ; poursuivre la mise en œuvre de la loi Sauvadet ; contribuer à la politique de recrutement par voie d’apprentissage – c’est important –, en se fixant des objectifs ambitieux.

Comme vous l’aurez constaté, il n’y aura aucune suppression nette d’emploi en 2017 au ministère de la culture, en rupture avec les années antérieures.

Vous avez également évoqué le Grand Palais, cet équipement exceptionnel dont nous avons la chance d’avoir hérité à la suite des expositions universelles du début du XX^e siècle et que le monde entier nous envie. Tout récemment encore, à l’occasion de la FIAC, cet équipement, situé en plein centre de Paris et comparable à aucun autre, a suscité l’admiration. Cependant, on ne peut pas aujourd’hui en tirer le plein bénéfice. Certains espaces sont fermés, certaines mesures de sécurité ne sont pas prises, ce qui oblige l’établissement à fonctionner dans des conditions assez chaotiques. La dirigeante de l’établissement doit engager sa propre responsabilité lorsqu’elle ouvre certaines salles.

Nous voulons définir un projet ambitieux pour le Grand Palais, qui nous permettra de bénéficier pleinement de cette merveille et du Palais de la découverte, en créant, notamment, de nouvelles circulations. Ce projet a un coût élevé, estimé à 466 millions d’euros, dont 436 millions d’euros actualisés et 30 millions d’euros de frais financiers. Il est prévu qu’il soit financé par le ministère de la culture, à hauteur de 112 millions d’euros, par la RMN-GP, par emprunt, à hauteur de 150 millions d’euros et par une dotation exceptionnelle, *via* le PIA, à hauteur de 200 millions d’euros.

S’agissant de la RAP et de l’archéologie préventive, qui ont été évoquées par Mmes Férat et Monier, la réforme qui a mis fin à l’affectation de la taxe visait à résoudre des dysfonctionnements que vous aviez souvent relevés et auxquels les multiples réformes de la RAP menées depuis 2001 n’avaient pas permis de répondre.

Dans le PLF pour 2017, le principe demeure celui de la budgétisation, 119 millions d’euros sont inscrits sur le programme « Patrimoines », tandis que les recettes de la RAP sont versées au budget général. Les diagnostics de l’INRAP bénéficieront de 72 millions d’euros et les dotations en fonds propres de l’Institut s’élèveront à 1,6 million

d'euros. La dotation de l'INRAP sera complétée par la mise en place d'une subvention pour charges de service public, à hauteur – inchangée – de 7,5 millions d'euros.

La loi de finances initiale pour 2016 a entériné un changement des modalités de financement public, avec cette budgétisation et la répartition suivante : sur 119 millions d'euros, 72 millions d'euros sont affectés aux diagnostics, 35,4 millions au FNAP, 10 millions d'euros au financement des diagnostics des collectivités territoriales et 1,6 million d'euros aux dotations en fonds propres de l'INRAP.

Le montant ventilé pour les diagnostics des collectivités territoriales est issu d'échanges avec l'ANACT, l'Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale. Il a reçu l'avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes le 8 septembre dernier et du Comité des finances locales le 27 septembre dernier. Il a été doublé par rapport à l'année précédente.

J'en viens à l'éducation artistique et culturelle, qui fait partie de nos grandes priorités. Je rappelle que la charte pour l'éducation artistique et culturelle, ou charte EAC, a été élaborée par le Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle. Un plan d'action a été signé par Najat Vallaud-Belkacem et par moi-même cet été à Avignon. Les projets EAC sont définis selon trois principes : la rencontre avec l'artiste, la connaissance des arts et la pratique artistique. Pour la première fois, on reconnaît la doctrine de l'éducation par l'art.

S'agissant des coopérations avec le ministère de l'éducation nationale, sachez que la députée Sandrine Doucet a été chargée d'une mission visant à repérer l'ensemble des bonnes pratiques en la matière. Son rapport doit nous être remis d'ici aux prochaines semaines.

L'opération « Création en cours », commune au ministère de la culture et au ministère de l'éducation nationale, vise à installer de jeunes artistes auprès d'enfants scolarisés en CM1, en CM2 ou en sixième, dans des territoires où l'offre d'éducation artistique et culturelle est insuffisante. Nous avons lancé un appel à candidatures pour une centaine d'écoles et de collèges – une sera retenue dans chaque département –, en impliquant une centaine d'écoles supérieures qui interviennent sur la formation artistique et qui dépendent du ministère de la culture : la Fémis, les écoles d'art, les écoles d'architecture, les écoles nationales supérieures de théâtre, de marionnettes, de photos, les conservatoires. Les résidences dureront vingt jours au minimum et permettront un véritable dialogue entre les jeunes artistes, les élèves, les familles, les enseignants et l'ensemble de la communauté scolaire, au plus près de la création. Cette opération, financée sur les crédits du ministère de la culture, à hauteur de 1,75 million d'euros, débutera en janvier 2017. Pour l'année scolaire 2017-2018, 2 millions d'euros seront mobilisés.

Le statut des professeurs dans les conservatoires est un sujet de préoccupation ancien. L'organisation des concours ne relève pas du ministère de la culture, ni même de l'État. Elle est la prérogative du Centre national de la fonction publique territoriale. La révision des critères de classement des conservatoires et, dans le même temps, des schémas nationaux d'orientation pédagogique qui sont prévus par la loi LCAP devraient nous permettre de mieux cerner le niveau de qualification attendu pour ces professeurs et encourager l'ouverture de concours.

Pour ce qui concerne l'aménagement du territoire et le déploiement de ces moyens nouveaux, l'augmentation des moyens des DRAC est supérieure au taux directeur des moyens

du ministère. Même si la directive nationale d'orientation 2016-2017 avait été établie avant que je ne prenne mes fonctions, des orientations très claires sont fixées aux DRAC, par écrit et par oral, leur demandant, pour chaque opération nouvelle et pour chaque euro nouveau déconcentré, de concentrer leur action là où l'offre est insuffisante, à savoir généralement dans les territoires ruraux et périurbains et les quartiers prioritaires. Nous le faisons systématiquement, pour toutes les opérations que nous lançons.

Les scènes de musiques actuelles sont essentielles à l'émergence des jeunes artistes, à la diffusion et à la création. Aujourd'hui, le réseau compte 97 structures. Il a bénéficié de 2 millions d'euros de mesures nouvelles pour achever le plan de développement lancé en 2011. L'effort total de l'État s'élève à près de 12 millions d'euros, dont 4 millions issus de la période 2011-2016. En 2017, ce plan sera parachevé avec quelques moyens complémentaires alloués, notamment, aux SMAC situés en milieu rural, en particulier en Haute-Saône et en Picardie.

La billetterie, activité de plus en plus concentrée sur deux ou trois grands groupes, et sur la participation des recettes qui en sont issues aux mécanismes généraux de péréquation ou de solidarité du secteur, constitue une vraie préoccupation. J'ai déjà eu l'occasion de l'évoquer avec certains organismes de solidarité sectorielle, comme l'ASTP, l'Association pour le soutien du théâtre privé, ou le CNV. J'ai demandé à la direction générale des médias et des industries culturelles et à la direction générale de la création artistique d'y travailler. Il ne faudrait pas, en effet, qu'émerge un point de fuite, dommageable stratégiquement à la fois pour ces organismes de solidarité sectorielle et pour les sujets relatifs à la TVA. Nous y serons très attentifs. Il faudra peut-être s'inspirer de notre expérience dans le domaine du cinéma, pour lequel nous avons pris des mesures spécifiques avec Bercy.

Madame Robert, nous allons proposer la mise en place d'un label national pour la marionnette en 2017 et une augmentation des moyens consacrés à cette discipline.

Le projet de la Cité du théâtre a été présenté récemment au Président de la République. Ce projet doit prendre place aux ateliers Berthier, dans le nord-ouest de Paris, dans le quartier en complète rénovation des Batignolles, véritable « champ de grues ». Les ateliers Berthier sont des ateliers historiques, ceux de l'Opéra national de Paris, servant à la fabrication des décors et d'une partie des costumes. Une salle du théâtre de l'Odéon y est installée depuis déjà un certain temps.

L'idée est de consolider l'implantation, sur place, de l'Odéon, pour l'heure assez inconfortablement installé, d'y faire venir la Comédie-Française, qui, depuis plus de cinquante ans, réclame une salle plus moderne pour faire entrer dans son répertoire des esthétiques contemporaines, ce qu'elle fait déjà dans ses emprises actuelles, mais de façon moins adaptée, et de pouvoir loger, parce que le projet porte aussi sur la transmission, le Conservatoire national supérieur d'art dramatique, qui pourrait ainsi quitter les locaux de formation quasi insalubres qu'il occupe actuellement – il garderait, en revanche, son petit théâtre. Ce bel ensemble réunirait donc l'Odéon, la Comédie-Française, le Conservatoire, de nouvelles esthétiques et une mission de transmission tournée vers la jeunesse, le tout dans un quartier en pleine mutation.

Cela implique aussi d'investir pour l'Opéra national, dans une partie de l'Opéra Bastille qui n'était pas complètement achevée, pour permettre que ce qui se faisait à Berthier se fasse aussi à Bastille, tout en offrant à l'Opéra national de nouvelles possibilités pour

présenter de petites formes dans une salle adaptée et un espace dédié pour l'éducation artistique et culturelle.

Je terminerai en évoquant le bureau export de la musique française. Nous attachons une grande importance au rayonnement que peut apporter la musique, à travers l'export. Vous avez peut-être vu, récemment, Christine and the Queens à la une d'un grand magazine américain. Certains de nos artistes connaissent véritablement de très grands succès à l'étranger, raison pour laquelle nous avons très sensiblement renforcé notre effort en faveur du bureau export. Les crédits budgétaires ont déjà été augmentés de 500 000 euros en 2016. Nous amplifions cet effort en 2017, avec 125 000 euros supplémentaires, portant la subvention à 1,3 million d'euros. Si cet effort se poursuit en 2018, ce que j'espère, les moyens alloués à cette politique de rayonnement culturel majeure auront donc doublé en trois ans.

La comparaison avec le cinéma est parfois faussée, notamment parce que la politique du cinéma est financée par des taxes parafiscales. Les ordres de grandeur ne sont pas les mêmes. Ces taxes sont bien moins importantes dans la musique. Cela dit, le secteur est conscient des efforts budgétaires réalisés, qu'il veut d'ailleurs lui-même contribuer à consolider, en apportant une contribution professionnelle supplémentaire.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La semaine prochaine, nous rencontrerons Mme Jacqueline Eidelman, chargée d'une mission sur les musées du XXI^e siècle. Nous pourrions évoquer avec elle un certain nombre de sujets.

Nous passons à l'examen de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

Mme Audrey Azoulay, ministre. – Concernant la mission « Médias, livre et industries culturelles », il vous est proposé de la doter de 573 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 571 millions d'euros en crédits de paiement, hors compte de concours financier pour l'audiovisuel public, qui, lui, bénéficiera de 3,93 milliards d'euros. Ce montant est resté inchangé à l'issue de la discussion de la première partie du PLF à l'Assemblée nationale, mais la répartition entre la contribution à l'audiovisuel public et la taxe sur les opérateurs de communications électroniques a été modifiée par rapport à la proposition du Gouvernement.

S'agissant de l'audiovisuel public, plusieurs réformes ont été faites durant ce mandat en faveur d'une plus grande indépendance du secteur : la réforme des modes de nomination des patrons des chaînes en 2013, la réforme du financement de l'audiovisuel public uniquement par impôts d'État et par une taxe en partie affectée, et non plus par crédits budgétaires de l'État.

Le projet de budget pour 2017 prévoit des moyens importants pour l'audiovisuel public, dont nous croyons qu'il a un rôle majeur à jouer en matière d'information, de création et, plus généralement, de cohésion sociale pour surmonter la crise que traverse aujourd'hui notre société.

Les 63 millions d'euros supplémentaires dédiés à l'audiovisuel public par rapport à l'année précédente permettront le respect des contrats d'objectifs et de moyens de l'Institut national de l'audiovisuel et de Radio France, le financement des contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions, Arte et France Médias Monde et du projet de plan stratégique de TV5 Monde. Ils permettront également de financer un plan d'investissement sans précédent dans la création audiovisuelle par France Télévisions et Arte, à hauteur de

30 millions d'euros, et le lancement, prévu dans l'année, de France 24 en espagnol par France Médias Monde, ainsi que celui, déjà effectué, d'une nouvelle offre d'information en continu pour un coût additionnel, en sus des moyens mis en commun, de l'ordre de 14 millions à 15 millions d'euros. Ces crédits financeront enfin la poursuite des travaux de la maison de la radio, afin que ces investissements ne pèsent ni sur le budget de fonctionnement de Radio France ni sur l'offre publique radiophonique.

L'évolution du nombre de foyers redevables de la CAP, la contribution à l'audiovisuel public, permet une évolution spontanée de 13 millions d'euros, et l'indexation de la contribution sur l'inflation s'élève à 25 millions d'euros, soit une hausse globale de 38 millions d'euros. Le Gouvernement a considéré que c'était le meilleur moyen d'assurer un financement pérenne et indépendant des besoins de ces organismes en 2017. La proposition initiale, qui consistait à relever la CAP de 1 euro en sus de l'actualisation sur l'inflation, n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale.

S'agissant des crédits budgétaires de la mission « Médias, livre et industries culturelles », je citerai d'abord notre action en faveur du livre, qui s'appuiera en 2017 sur un budget de 260 millions d'euros en crédits de paiement. Beaucoup a été fait dans le domaine du livre depuis 2012. Je pense au plan d'aide aux librairies indépendantes, à l'opération destinée à la lecture pour la jeunesse – initiée l'an dernier, celle-ci a profité cette année à 500 000 enfants –, aux contrats territoires-lecture, qui seront près de 150 en 2017, soit 25 supplémentaires. Nous allons aussi aider pour la première fois les bibliothèques à élargir leurs horaires d'ouverture et donner des moyens supplémentaires à la Bibliothèque nationale de France, qui voit ses emplois stabilisés et sa dotation augmentée.

Dans le secteur du jeu vidéo, nous dépensons chaque année plus de 34 millions d'euros. Certains veulent aller plus loin. Il est vrai que cette industrie, qui a une dimension culturelle créative importante, est source de fortes synergies avec d'autres secteurs de la création audiovisuelle.

Dans le secteur de la musique, je rappellerai la création d'un fonds de soutien à l'innovation et à la transition numérique doté de 2 millions d'euros, la mise en place de l'Observatoire de l'économie de la musique pour 0,3 million d'euros et le renforcement du bureau export de la musique.

Pour les médias, deux fonds ont été créés en 2016 : le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse, pour 4 millions d'euros, et le Fonds aux médias d'information sociale de proximité, pour 1,6 million d'euros. Les autres aides qui bénéficient d'une hausse dans ce budget sont l'aide au pluralisme de la presse locale et le Fonds stratégique pour le développement de la presse.

Vous citez une mesure importante concernant les diffuseurs et les marchands de journaux. Une mesure importante proposée pour 2017 et très attendue par la profession est l'exonération systématique de contribution économique territoriale pour tous les marchands de journaux indépendants, les kiosquiers. Un amendement gouvernemental sera déposé en ce sens au PLF 2017 dans le cadre des articles non rattachés.

Je sais que vous êtes aussi très attentifs aux radios associatives. Nous allons revaloriser leur budget de façon très significative, puisque le budget du Fonds de soutien à l'expression radiophonique sera augmenté de 6 %. Cela répond à une demande très ancienne, au sujet de laquelle vous m'avez beaucoup sollicitée.

Je voudrais également attirer votre attention sur l'AFP, qui est notre championne mondiale en matière d'agence d'information. L'État continue de la soutenir activement, avec plus de 10 millions d'euros supplémentaires entre 2016 et 2017.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Madame la ministre, je crains de ne pas partager votre optimisme sur le financement de l'audiovisuel public, particulièrement pour France Télévisions.

Lors de son audition sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens, la présidente de France Télévisions a reconnu que l'État allait se retrouver « face à une falaise » concernant le rendement de la CAP du fait de l'absence de réforme. Quelle est, dans ces conditions, la confiance que l'on peut accorder à un contrat d'objectifs et de moyens sur cinq ans, si les ressources de l'audiovisuel public ne sont pas garanties ? Pourquoi avoir encore une fois renoncé à réformer la CAP ?

La Cour des comptes a mis en évidence des excès dans les rémunérations de certains personnels de France Télévisions, qui cumulent à la fois des salaires élevés et des rémunérations complémentaires avec des contrats d'usage. Comment réagissez-vous à ces révélations ? Quelle réponse envisagez-vous d'y apporter ?

Un an après la grande grève, la situation de Radio France semble fragile, avec des réformes repoussées, comme celle des orchestres ou des rédactions, et des déficits persistants. Quelle est exactement la situation financière de Radio France aujourd'hui ? Les foyers de dépenses sont-ils aujourd'hui maîtrisés ou bien craignez-vous une dégradation des comptes dans les mois qui viennent ?

Ma dernière question concerne la radio numérique terrestre. Le CSA a engagé un nouveau programme de déploiement sur les régions de Lille, Lyon et Strasbourg, permettant un franchissement du seuil des 20 % de couverture de la population française. Il semble que le Gouvernement n'ait pas encore fait connaître sa position quant à la présence des radios du service public sur ces trois zones. Qu'en est-il exactement ?

Mme Claudine Lepage, rapporteur pour avis des crédits « Audiovisuel extérieur ». – Le budget de France Médias Monde est en augmentation cette année, et l'on ne peut que s'en réjouir. Le COM prévoit le maintien, voire une légère augmentation annuelle des moyens jusqu'en 2020, mais nous verrons comment cela se passe.

J'ai auditionné hier une partie des syndicats de France Médias Monde. Permettez-moi de me faire le relais de certaines de leurs préoccupations. Ils s'interrogent sur le projet stratégique à long terme. En effet, la télévision est budgétivore, et les besoins de France 24 sont réels. Mais, parallèlement, le budget de RFI stagne dans le meilleur des cas, ce qui suscite l'inquiétude des salariés sur leur avenir et sur celui de leur radio. Pouvez-vous préciser les priorités de l'État pour le groupe audiovisuel extérieur ?

TV5 Monde panse encore ses plaies suite à l'attaque informatique de 2015. Est-ce que les leçons ont été tirées pour l'ensemble de l'audiovisuel public ? Pensez-vous que TV5 Monde va pouvoir reprendre sa marche en avant dans un contexte très concurrentiel ?

France 24 est partenaire de la nouvelle chaîne d'information, Franceinfo. Quel jugement portez-vous sur ce partenariat et sur les débuts de la chaîne ? Quels sont les apports

de France Médias Monde à ce projet ? L'équilibre entre les différents médias ne devra-t-il pas être revu à terme ?

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis des crédits « Livre et industries culturelles ». – Madame ministre, je vous remercie pour la progression et la stabilisation de certaines lignes budgétaires. Je voudrais toutefois attirer votre attention sur deux points.

Lors des auditions que j'ai menées, j'ai pu constater la baisse des taxes que perçoit le Centre national du livre. Selon les conclusions de la mission confiée à l'Inspection générale des affaires culturelles sur les causes de l'érosion du rendement des taxes qui lui sont affectées, il apparaît que, pour ce qui concerne la taxe sur les appareils de reprographie, la poursuite de cette attrition serait inexorable, les photocopieurs étant remplacés par des sociétés de services.

Or il y a de nombreuses répercussions sur les actions qui sont menées par le CNL, notamment le soutien à la librairie, la politique territoriale, les salons, les festivals, et certains projets peuvent être remis en question. Dès lors, quelles sont les pistes envisagées pour lui donner les moyens de mener à bien ses missions à l'avenir ? D'autres sources de financement seront-elles mobilisées ?

Comme l'an passé, le présent projet de loi de finances dote la HADOPI de moyens suffisants à la mise en œuvre de ses missions. Ce budget stabilisé permet d'en assurer le fonctionnement mais pas au-delà. Or le piratage continue de priver les auteurs de la rémunération qui leur est due. Par ailleurs, il est possible que les modalités de piratage évoluent à moyen terme et que certaines missions deviennent obsolètes. Est-il envisagé de maintenir la HADOPI à ce niveau d'action ou, au contraire, d'en élargir le champ de compétence à de nouveaux modes de piratage afin de la rendre plus efficace ?

M. Patrick Abate, rapporteur pour avis des crédits « Presse ». – À l'occasion des auditions préparatoires au présent projet de loi de finances, plusieurs de mes interlocuteurs m'ont fait part de leurs craintes s'agissant de la poursuite de la mutualisation des moyens entre messageries de presse, à la suite du changement de gouvernance opéré au sein des Messageries lyonnaises de presse. Si cet obstacle venait à se confirmer, des mesures seront-elles prises pour obliger les messageries à tenir leurs engagements ? La fusion des deux entités pourrait-elle alors être envisagée ?

Malgré une augmentation de 5 millions d'euros de sa dotation en 2017, l'Agence France-Presse demeure dans une situation financière inquiétante, marquée par la faiblesse de ses résultats commerciaux et par un niveau d'endettement élevé. Comment l'État pourrait-il envisager de sortir l'Agence de ce mauvais pas sans contrevenir à la réglementation européenne ?

M. Michel Savin. – Je souhaite obtenir une précision et une confirmation : de quel montant sera l'effort consenti en faveur des SMAC, et cet effort sera-t-il bien ciblé sur le monde rural ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Nous nous félicitons de la remontée des crédits du Fonds de soutien à l'expression radiophonique.

Par ailleurs, nous voulons insister sur l'éducation aux médias, vers laquelle il est important de flécher des crédits.

S'agissant enfin du Grand Palais, notre commission restera vigilante pour que la culture scientifique ne soit pas rognée par les prestations internes à cette entité.

Mme Maryvonne Blondin. – L'Observatoire de l'économie de la musique doit être mis en place au début de l'année prochaine. Quels seront ses moyens, notamment en matière de personnel ?

J'aimerais aussi savoir s'il y a une différence entre les pactes culturels et les contrats de développement culturel. Les régions peuvent-elles être associées aux seconds ? Comme elles ont maintenant la main sur les fonds européens, elles pourraient peut-être aider les autres collectivités territoriales à élaborer des projets artistiques favorisant la vie culturelle dans les zones un peu abandonnées sur ce plan.

Mme Vivette Lopez. – Madame la ministre, vous avez annoncé votre intention d'aider à l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques. Quelle forme prendra cette aide ? Des plages d'ouverture plus larges supposent une augmentation du temps de travail des bibliothécaires ou des embauches. Aiderez-vous les communes à financer les heures supplémentaires ?

Mme Audrey Azoulay, ministre. – En ce qui concerne la contribution à l'audiovisuel public, les prévisions de Bercy font toujours apparaître un dynamisme spontané, lié à l'augmentation du nombre de foyers détenteurs d'un poste de télévision, mais qui diminue continûment. Nous ne sommes donc pas en retard, mais nous finirons par l'être si nous ne faisons pas cette réforme, que nos grands voisins européens ont déjà faite. Mon ministère la prépare avec le concours de Bercy, pour que l'administration soit parfaitement prête le jour où la décision sera prise par la représentation nationale et le Gouvernement.

S'agissant de Radio France, la dernière prévision de résultat net transmise par la société pour 2016 est légèrement meilleure que prévu : 13 millions d'euros de déficit, soit 3 millions d'euros de moins qu'envisagé. On est donc sur le chemin du retour à l'équilibre des comptes, prévu pour 2018 par le contrat d'objectifs et de moyens 2015-2019. L'effort est partagé entre l'État et Radio France. De son côté, le Gouvernement a tenu et tiendra ses engagements : une dotation exceptionnelle de 80 millions d'euros sera allouée à la société entre 2016 et 2018, et la nouvelle offre d'information à laquelle contribue Radio France sera accompagnée à hauteur de 500 000 euros. Du sien, Radio France doit mener un certain nombre de réformes ; nous y serons attentifs, car elles sont nécessaires pour aller au bout du chemin.

Plusieurs rapports ont souligné le coût élevé de la généralisation de la radio numérique terrestre, notamment pour les éditeurs. S'agissant du service public, le contrat d'objectifs et de moyens signé en mars dernier prévoit la possible diffusion en RNT des services musicaux de France Musique, Mouv' et FIP dans les zones où ils ne sont pas disponibles en FM. Une demande de réservation de fréquences pourrait donc être envisagée dans le cadre des appels lancés par le CSA à Strasbourg, Lille et Lyon, si un déficit était avéré dans ces zones-là.

Les priorités de France Médias Monde sont clairement fixées dans le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 : lancement de l'offre de France 24 en espagnol, présence de cette chaîne dans l'ensemble de ses zones de diffusion avec le passage en TNT en Afrique et la migration en HD en Asie, en Amérique et en Europe, effort de communication pour

accroître la notoriété des marques du groupe, enrichissement des offres numériques et renforcement de la sécurité des emprises et du système d'information.

Grâce à l'accord conclu en 2015, qui a conduit à une hausse des salaires des personnels et à une adaptation de leur temps de travail à celui des personnels de France 24, la situation de RFI me paraît maintenant stabilisée.

À la suite de la cyberattaque subie par TV5 Monde le 8 avril 2015, le premier acte de cybersabotage de cette ampleur commis sur le sol français, le Gouvernement a réuni l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information et l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel et de la presse pour partager avec eux ses informations. Un comité stratégique de l'audiovisuel public s'est réuni le 21 octobre dernier pour, notamment, réfléchir à des projets de cybersécurité. Compte tenu des coûts additionnels de 4,4 millions d'euros supportés par TV5 Monde, auxquels s'ajoutent des pertes de recettes sur le numérique, nous et d'autres gouvernements bailleurs de fonds avons débloqué des financements exceptionnels à hauteur de 2 millions d'euros. Par ailleurs, la France a augmenté sa dotation pérenne à TV5 Monde de 0,7 million d'euros en 2016.

Les signes d'érosion des taxes affectées au Conseil national du livre sont, en effet, une vraie préoccupation. Une mission a été confiée, en 2015, à l'Inspection générale des affaires culturelles pour en comprendre l'origine. La loi de finances rectificative pour 2015 a étendu le champ d'application de la taxe sur l'édition des ouvrages numériques, mais cette mesure n'a pas suffi à compenser l'érosion constatée. Je vais confier à deux experts de l'Inspection générale des affaires culturelles et du Conseil d'État un travail d'examen plus structurel sur l'assiette pertinente pour retrouver un niveau de recettes suffisant.

Les moyens supplémentaires alloués à la HADOPI dans le projet de loi de finances pour 2017 visent principalement à répondre aux demandes d'indemnisation des fournisseurs d'accès à internet et non à revenir sur le débat relatif à ses missions. Parallèlement à l'action de la HADOPI, nous avons pris des mesures énergiques contre ceux qui tirent un profit commercial du piratage, en suivant l'approche dite *follow the money* – si vous m'autorisez cet anglicisme.

Au sein des Messageries Lyonnaises de presse, un changement de gouvernance est en effet intervenu avant l'été. Une nouvelle équipe se met en place. L'État est vigilant sur ces évolutions et le commissaire du Gouvernement auprès du CSMP, le Conseil supérieur des messageries de presse, rappelle, lorsque cela est nécessaire, la nécessité de préserver les équilibres de la loi Bichet.

Il est dans l'intérêt des Messageries Lyonnaises de presse et de Presstalis de mener à terme les réformes structurelles qu'elles ont entreprises, sous l'égide du CSMP et dans un dialogue constructif avec l'État. Les deux messageries ont, je crois, conscience de partager un intérêt commun, ce qui a déjà permis de réaliser des réformes importantes : le nouveau schéma directeur de niveau 2 et le décroisement des flux logistiques.

En ce qui concerne les conséquences de la réforme des annonces judiciaires et légales de 2015 sur certaines publications à faible diffusion, je confirme que le titre *La Semaine* ne peut plus bénéficier de la publication des annonces judiciaires et légales ; ce changement s'impose à nous, et c'est plutôt la circulaire qui n'était pas adaptée. Nous n'avons pas été saisis d'autres cas où la question se poserait. Je vous promets de vous faire parvenir dans la semaine la réponse écrite que je vous dois.

Quant à l'Observatoire de l'économie de la musique, le décret précisant ses missions, sa gouvernance et son fonctionnement fait actuellement l'objet d'une consultation publique, qui s'achèvera le 10 novembre. Il sera publié d'ici à la fin de l'année, pour que l'observatoire puisse être effectif au 1^{er} janvier 2017. Cette instance sera abritée par le CNV mais aura une gouvernance propre. L'engagement de l'État aux côtés des professionnels participant à l'observatoire se traduit dans le projet de loi de finances pour 2017 par l'attribution au CNV de 300 000 euros supplémentaires, destinés à financer les études de la future instance. Le transfert de moyens humains et financiers hébergés à la Cité de la musique-Philharmonie de Paris est également prévu.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Qu'en est-il des SMAC ?

Mme Audrey Azoulay, ministre. – L'effort, de 500 000 euros, bénéficiera prioritairement, mais pas exclusivement, au monde rural.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Compte tenu de la gravité du phénomène de radicalisation, nous devrions sérieusement réfléchir à étendre la zone de diffusion de la chaîne Monte Carlo Doualiya, qui porte un autre regard sur le monde en langue arabe.

Mme Sylvie Robert. – Nous sommes préoccupés par la situation d'i-Télé, d'autant plus qu'elle se prolonge. Il faut mesurer l'inquiétude psychologique et morale, voire la détresse, des journalistes. Ceux-ci ont été reçus par la ministre du travail. Où en êtes-vous vous-même, madame la ministre, et y a-t-il une issue à cette situation triste et extrêmement préoccupante ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Sylvie Robert exprime une préoccupation partagée par nombre d'entre nous. Après avoir reçu les représentants des journalistes et m'être entretenue avec la direction de la chaîne, j'ai appelé le CSA à assumer toute sa responsabilité, ce qu'il a fait en lançant ses mises en demeure. Les difficultés sont liées aussi à une inquiétude sur l'avenir éditorial d'i-Télé : restera-t-elle une chaîne d'information avec un degré d'exigence et de qualité élevé ? Quelle est votre position sur la situation, madame la ministre, et quels ont été les résultats de l'entretien des représentants des journalistes avec Mme El Khomri ?

Mme Audrey Azoulay, ministre. – Nous sommes nous aussi très préoccupés par la situation. La grève dure depuis trop longtemps : nous risquons de battre mardi prochain le record de la plus longue grève dans l'audiovisuel depuis la fin de l'ORTF !

Les questions soulevées par ce conflit ont été abordées de façon plus générale au moment de l'examen de la proposition de loi de Patrick Bloche visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias. Les équipes d'i-Télé s'inquiètent à juste titre pour leur indépendance et pour l'éthique de l'information, qui doit être protégée vis-à-vis des intérêts des actionnaires comme de ceux des annonceurs. Cette question intéresse le législateur comme le Gouvernement. Quant au CSA, il a joué son rôle de façon claire pour faire respecter la convention en vertu de laquelle i-Télé a obtenu une fréquence.

Des problèmes de droit du travail se posent également. C'est pourquoi Myriam El Khomri a ouvert sa porte aux équipes d'i-Télé, mais aussi à la direction, qui n'a pas encore répondu.

Pour sa part, le ministère de la culture a donné du temps au dialogue. Nous avons reçu les équipes et la direction, laquelle a pris devant moi des engagements destinés à assurer l'indépendance des rédactions, mais qui n'ont pas abouti. Parier sur l'épuisement des journalistes, qui commence à être réel, n'est ni digne ni responsable de la part d'un groupe comme Canal+.

Nous restons très vigilants et nous attendons de la direction, dans les jours qui viennent, des gestes en faveur de l'indépendance des rédactions.

La réunion est close à 18 h 35.

Mardi 15 novembre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports

La commission auditionne M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, et M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Messieurs les ministres, au cours des dernières semaines, les occasions de travailler ensemble ont été nombreuses. Je citerais les textes relatifs au sport, mais également le projet de loi relatif à l'égalité et la citoyenneté qui comportait un volet important consacré à la jeunesse et je sais que plusieurs de nos collègues – je pense notamment à Jean-Claude Carle, Françoise Laborde et Jacques-Bernard Magnier – ont très activement participé aux travaux de la commission spéciale chargée d'examiner ce texte.

Dans le domaine sportif, le Sénat a adopté définitivement le projet de loi qui a notamment rétabli les compétences de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Les travaux menés en amont de l'examen de la proposition de loi de notre collègue le questeur Dominique Bailly sur l'éthique et la transparence du sport ont, également, démontré toute la valeur du travail de co-construction de notre commission.

Pour toutes ces raisons, nous sommes tous très heureux de vous retrouver aujourd'hui pour un exercice plus traditionnel, l'audition sur les crédits de votre département ministériel et je vous cède sans plus tarder la parole.

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – Je voudrais en premier lieu saluer Jacques Bernard Magnier ainsi que Jean-Jacques Lozach, rapporteurs, et me réjouir de la qualité de leur investissement, ainsi que de celui de l'ensemble de votre commission, sur les questions budgétaires qui concernent mon ministère.

C'est la troisième fois que je présente ce budget et je précise qu'il ne s'agit pas là d'un exercice purement technique, mais éminemment politique. Le contexte dans lequel nous le défendons aujourd'hui est très singulier.

Dans une France choquée qui commémore dans le recueillement les attentats du 13 novembre, notre devoir absolu est de maintenir la cohésion nationale. Nous avons tenu à cette fin trois comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, un quatrième devant se tenir au printemps 2017. Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » vient également conforter cette démarche d'union nationale. Aujourd'hui même, à Doha au Qatar, notre équipe « Paris 2024 » présente le dossier « Paris ville olympique et paralympique ». Le choix définitif interviendra le 13 septembre 2017, à Lima. Enfin, je souligne, comme dernier élément de contexte, la prise de certaines mesures à caractère exceptionnel afin de conforter l'égalité républicaine. Je pense ici au plan de financement d'équipements sportifs en outre-mer que j'ai annoncé récemment à l'occasion d'un déplacement et qui sera rappelé lors de déplacements futurs du secrétaire d'État chargé des sports.

Je n'oublie pas non plus de rappeler nos grands succès en matière de sport, tels que le dernier Euro 2016 de football, parfois décrié comme une menace, même si les tristes événements qui l'ont succédé de quelques jours ont montré que les attentats pouvaient frapper ailleurs que dans les grandes manifestations sportives.

Derrière le maquis de chiffres que vous connaissez se dessine un projet de société qui prend en compte le contexte particulier dans lequel nous vivons.

Ces engagements sont précisément traduits par les chiffres de certaines grandes masses budgétaires : 477 millions d'euros pour le programme Jeunesse et vie associative et 521 millions d'euros pour le programme Sport, dont 260 millions d'euros au profit du Centre national pour le développement du sport (CNDS), bras armé de notre politique sportive en direction des territoires.

Nous sommes convaincus que la clé de cette cohésion réside dans le « faire » et plus particulièrement dans le « faire ensemble ». Le niveau d'engagement des Français est aujourd'hui frappant. 18 millions de licenciés sportifs, 16 millions de bénévoles et 100 000 jeunes en service civique, sans compter toutes les autres formes d'engagement que je ne peux mentionner dans ce propos liminaire. Ces chiffres disent combien les Français sont attachés aux valeurs de l'engagement et actifs pour donner du sens aux notions de vivre ensemble et de nation au sein de notre pays.

Le budget Vie associative, jeunesse et sport présente trois aspects saillants afin de faire fructifier ce véritable capital.

Le premier concerne la promotion de l'engagement et de la citoyenneté. Les moyens alloués au service civique s'élèvent à 390 millions d'euros avec l'objectif que 150 000 jeunes puissent effectuer une mission en 2017. Il s'agit d'une montée en charge considérable, que nous opérons en veillant à ce que les missions de service civique ne deviennent pas des stages « *low cost* ». Des moyens humains seront également alloués puisque 50 postes seront ouverts, principalement dans nos directions territoriales, pour assurer cet effort. 5 postes seront également ouverts au sein de l'Agence du service civique dont le budget a plus que triplé depuis le début du quinquennat puisqu'il s'élevait à 113 millions d'euros en 2012. Martin Hirsch me rappelait récemment que le budget annuel de cet organisme, à sa création, se situait aux alentours de 8 millions d'euros.

D'autres mesures du projet de loi « Égalité et Citoyenneté » participent de l'ambition de promotion de l'engagement, avec la mise en place de la réserve civique, la reconnaissance de l'engagement dans les parcours universitaires et le congé d'engagement. Cette promotion fera la différence entre la vision française de l'engagement et celle de certains autres pays de l'Union européenne.

J'évoquerai, enfin, le grand projet présidentiel « La France s'engage », qui représente 15 millions d'euros du programme d'investissements d'avenir (PIA) pour 2017 afin de soutenir les initiatives d'intérêt général les plus innovantes et les plus prometteuses.

Deuxième point saillant de ce budget : l'emploi et l'insertion. En cohérence avec le point précédent sur l'engagement, le Premier ministre a souhaité que le débat parlementaire s'empare de la question du soutien à l'emploi dans les associations puisqu'il représente 10 % de l'emploi salarié en France. Le secteur associatif est, en effet, pourvoyeur d'emplois, producteur de lien social et créateur de richesses de proximité. Il est donc à la fois juste et utile de le conforter. Cela se fera par le biais d'un crédit d'impôt affecté sur la taxe sur les salaires bientôt en discussion à l'Assemblée nationale. Le montant de cette mesure, qui reçoit par ailleurs un accueil très favorable des associations, est de 600 millions d'euros.

Le troisième axe vise à rassembler les Français grâce au sport, tant du point de vue de sa pratique que des grands événements sportifs. Dans quelques semaines va être accueilli en France le championnat du monde de handball. Cette compétition constitue l'occasion de redire que la France est une grande nation d'accueil d'événements sportifs majeurs de dimension mondiale, comme l'a déjà montré le récent succès populaire de l'Euro 2016.

Nous allons donc proposer un budget fort d'une augmentation sensible de 8 % par rapport à celui de 2016, qui atteindra 521 millions d'euros en 2017, dont 260 millions d'euros pour le Centre national pour le développement du sport (CNDS). Il s'agit d'un signal sans ambiguïté au moment où la France présente le dossier de candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Le budget du sport pour 2017 est marqué par cinq priorités.

La première est le maintien du soutien au mouvement sportif. Alors que nous ne sommes pas en année olympique, le soutien apporté aux fédérations ne sera pas revu à la baisse par rapport à l'année 2016 ; le budget est reconduit à l'identique.

Le deuxième point saillant concerne la candidature de Paris pour l'organisation des Jeux olympiques de 2024. Quel pourrait être l'héritage des Jeux ? Cet héritage pourrait favoriser la pratique sportive de nos concitoyens et une enveloppe de 10 millions d'euros y a donc été attribuée. Elle concernera le soutien aux infrastructures de proximité, le soutien aux initiatives créant des passerelles entre sport scolaire et sport fédéral, le soutien aux initiatives des fédérations et le soutien au handisport. L'Assemblée nationale a adopté un amendement déposé par le vice-président de la commission des finances, M. Régis Juanico, portant le montant de cette enveloppe à 20 millions d'euros. J'espère que les sénateurs feront preuve de sagesse en conservant ce nouveau montant.

La troisième priorité porte sur l'aide à la pratique sportive dans les territoires carencés. Les territoires d'outre-mer ainsi que la Corse méritent un plan de rénovation de

leurs équipements sportifs. Des inspections générales ont, en ce sens, été lancées. L'Association nationale des élus du sport (ANDES) a apporté son soutien à ce projet. Son président, accompagné d'une délégation était, à ce titre, en Corse la semaine dernière pour établir la liste des équipements potentiellement concernés par cette action. Ce plan, établi sur quatre ans, bénéficiera de 10 millions d'euros en 2017 et du soutien du ministère en charge de l'outre-mer pour ce qui le concerne.

Renforcer et garantir l'éthique du sport est la quatrième priorité de ce budget. Quoiqu'en dise le président de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), 700 000 euros de plus sont effectivement prévus au titre de son budget pour 2017, et non 700 000 euros de moins comme cela a pu à tort être annoncé. Les chiffres ont un sens !

Enfin, les efforts engagés les années précédentes seront poursuivis, notamment sur le plan « Citoyens du sport » qui concerne les emplois auprès de structures sportives dans les quartiers populaires. L'opération « J'apprends à nager » est aussi concernée. L'État finance, dans son cadre, dix leçons de natation pour les jeunes issus de quartiers populaires ou de zones rurales éloignées des équipements. Cette opération a aujourd'hui permis d'apprendre à nager à 36 800 enfants ; l'an prochain une enveloppe de 2 millions d'euros permettra de l'amplifier.

En conclusion, les états généraux du sport ont révélé la fragilité des résultats de l'équipe de France paralympique. La France termine à la douzième place au classement des médailles des derniers jeux paralympiques, mais sans les performances de Marie-Amélie Le Fur, elle n'aurait été que vingt-deuxième. Une étude sur les médailles obtenues aux Jeux olympiques et paralympiques montre que la chute des résultats paralympiques français est continue. La cause principale de ce déclin est financière car la France est encore à l'ère du bénévolat et de l'amateurisme. À l'heure où 230 records du monde ont été battus lors des derniers Jeux paralympiques, le professionnalisme ne semble pourtant plus une option. Il s'agit d'une véritable problématique qu'il faudra aborder.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits Jeunesse et vie associative. – Je félicite les ministres pour avoir obtenu l'augmentation des crédits de la mission dans son ensemble. Nous savons que défendre de tels budgets devant le ministère des finances n'est pas une tâche aisée. Vous avez non seulement réussi à ménager des crédits pour de nouvelles actions, mais également à conserver ceux qui étaient affectés aux actions déjà existantes. C'est une prouesse. La commission des finances a d'ailleurs adopté les crédits à l'unanimité. Le fait qu'elle ait approuvé les crédits proposés était déjà, de notre point de vue, un bon signe. Je remercie la présidente Mme **Catherine Morin-Desailly** d'avoir rappelé notre travail au sein de la commission spéciale pour y faire entendre la voix de la commission de la culture à propos des questions relatives à la jeunesse, à la vie associative et la citoyenneté lors de l'examen du projet de loi « Égalité et citoyenneté ». Ce projet a beaucoup occupé le Sénat et les débats nous ont permis d'aller au plus profond des questions relatives à la citoyenneté.

Certains des thèmes abordés par ce budget, comme le service civique ou l'engagement citoyen, l'ont donc été une première fois à cette occasion. Si certaines dispositions, notamment relatives à la vie associative, n'ont pas été votées par le Sénat, j'espère qu'elles seront réintroduites par l'Assemblée nationale car il s'agit d'une question qui m'est chère, notamment en tant que membre du Haut conseil de la vie associative.

Le troisième programme d'investissement d'avenir (PIA) financera-t-il bien des projets relatifs à la jeunesse ?

Quels sont les financements consacrés à l'École du numérique ?

Mon département, le Puy-de-Dôme, a été l'un des premiers à voir se développer la Garantie jeunes et j'ai pu, avec les missions locales, participer à la première mise en place de ce dispositif : quel bilan le Gouvernement tire-t-il de son expérimentation et, désormais, de sa généralisation ? Cette Garantie sert-elle de tremplin à une insertion dans le monde du travail pour les jeunes concernés ? Combien ont-ils été et quelles ont été les sommes engagées pour ce programme ?

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport. –

L'augmentation de 8 % du budget est significative. C'est d'autant plus appréciable que, comme évoqué, il a été adopté à l'unanimité par la commission des finances du Sénat après avoir été bonifié par des amendements introduits par l'Assemblée nationale.

Il s'agit d'un budget qui se place dans la continuité de l'effort consenti par l'État dans le but de préparer l'Euro 2016 de football. Cette manifestation a, en effet, nécessité tant la mise en place de programmes de sécurité que de réhabilitation et rénovation d'enceintes sportives pour la tenue de cette compétition internationale. Il se place également dans la continuité de la préparation de nos athlètes aux Jeux olympiques de Rio où un record de 42 médailles a été atteint par la France. Ce record nous rappelle le rôle important de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) et des pôles décentralisés. Ce budget est, également, dans la continuité de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Pensez-vous, à ce propos, que l'élection de M. Trump va avoir une influence sur l'issue du duel entre Paris et Los Angeles pour l'organisation des jeux compte tenu de l'influence présumée du « clan Clinton » sur le milieu olympique ?

Ce budget marque la dernière étape de l'effort de redressement du CNDS entrepris depuis 2012.

Ce budget a, en outre, pour contexte la tenue des états généraux du sport de haut niveau, dans le droit fil de la loi de novembre 2015 qui conforte le statut des sportifs de haut niveau. Le sport de haut niveau n'est toutefois pas la seule optique dans laquelle se place ce budget puisque l'orientation « Sport pour tous » y trouve aussi sa place.

Les chiffres ne doivent pas faire oublier les personnes. Je vise ici les personnels mis à disposition par l'État des fédérations délégataires parmi lesquelles se trouvent les 1 588 conseillers techniques sportifs.

Quelle est votre réaction à la proposition formulée par la mission paritairement composée par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), qui a passé en revue les dépenses publiques en faveur du sport, et qui vise à concentrer sur 29 fédérations spécifiques les moyens mis en œuvre au profit du sport de haut niveau ?

Je souhaiterais maintenant évoquer les grands événements sportifs, tels que l'Euro de football, sous l'angle de la concurrence organisée par la gouvernance sportive internationale entre les États organisateurs. Est-il, par exemple, normal que, sur les 3 milliards de chiffre d'affaires générés par l'Euro 2016, 700 à 800 millions reviennent directement à l'Union des associations européennes de football (UEFA) alors qu'un niveau très important

de charges a pesé sur les finances publiques du pays organisateur, notamment en matière de sécurité et d'infrastructures ? N'y a-t-il pas là un rééquilibrage à opérer ?

L'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD), par son communiqué de presse d'hier, s'est inquiétée de ses perspectives budgétaires. Qu'en est-il véritablement de l'augmentation de 700 000 euros des moyens qui vont être mis en œuvre au profit de l'agence ? N'oublions pas que le nombre des missions qui lui sont confiées est en constante augmentation dans le cadre, par exemple, de la généralisation du passeport biologique récemment votée.

En ce qui concerne l'attribution des Jeux olympiques de 2024 et la décision du 13 septembre prochain, une estimation des coûts a-t-elle d'ores et déjà été établie pour l'État français ? Une programmation budgétaire est-t-elle envisagée pour la période 2018-2024 ?

Enfin, le mécénat sportif des entreprises est encore un chantier à ouvrir. Une légère progression est, il est vrai, constatée puisque ce mécénat ne portait que sur 2,8 milliards d'euros en 2013 et qu'il a atteint 3,5 milliards d'euros l'année dernière. N'y a-t-il pas là lieu de créer une véritable implication financière des entreprises en matière de sport, tant du point de vue du sport de haut niveau que de celui de la pratique pour tous ? Il me semble aussi que la France accuse un certain retard en matière de pratique du sport au sein de l'entreprise.

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – Le PIA 2 qui est en train de se clore était doté d'un volet jeunesse conséquent : 84 millions lui étaient consacrés par l'intermédiaire de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Sur ces 84 millions d'euros, 25 millions ont été dédiés au programme *La France s'engage*, 5 millions d'euros financent, j'y reviendrai, la Grande école du numérique et 54 millions sont affectés au développement de projets locaux. J'étais hier à Lille pour lancer le PIA jeunesse de cette métropole. Il s'agit d'un projet de plus de 5 millions d'euros, qui fait partie des 16 projets validés au plan national pour valoriser des initiatives selon un modèle destiné à être reproduit sur l'ensemble des régions pour valoriser la politique « jeunesse » portée par les territoires ou le secteur associatif.

L'État assume ce qui relève de ses compétences, comme la Grande école du numérique ; il contribue également au développement des initiatives locales au travers de ces programmes.

Le PIA 3 est actuellement en négociation et financera, lui aussi, certaines démarches à destination de la jeunesse dont celle de valoriser la recherche. Nous veillerons ainsi à ce que l'élan impulsé par le PIA 2 en la matière trouve dans le PIA 3 un vecteur de continuité.

La Garantie jeunes est un succès reconnu par des médias dont la ligne éditoriale n'est pourtant manifestement pas favorable à notre Gouvernement. Il s'agit d'un dispositif créé en 2013 à destination des jeunes qui ne sont pas en formation, qui n'ont pas de travail et qui sont en décrochage scolaire. Il y en a encore beaucoup même si le nombre annuel de décrochages scolaires avoisine aujourd'hui 90 000, contre 150 000 en début de quinquennat.

100 000 jeunes seront ainsi en Garantie jeunes à la fin de l'année 2016 et le budget 2017 de ce programme sera de 553 millions d'euros. Il permettra de recruter 150 000 jeunes en année pleine. La Garantie jeunes n'est ni un « RSA jeunes », ni un service civique. Il s'agit d'un dispositif qui prévoit une prise en charge extrêmement rigoureuse des

jeunes concernés, sur une durée d'un an, par les missions locales. Ces dernières estiment, à ce titre, avoir retrouvé leur véritable raison d'être au travers de ce dispositif qui donne une réelle seconde chance aux jeunes concernés. S'il a un coût, il permet d'économiser l'ensemble des aides qui auraient été allouées à ces jeunes s'ils devaient demeurer dans leur situation d'échec.

La Grande école du numérique est également l'un des grands projets du Gouvernement. Il s'agit d'un dispositif très sélectif qui vise à intégrer dans des structures de formation au numérique des jeunes qui, bien que sans diplôme, disposent de prédispositions ou d'une appétence certaine pour le sujet. Le but est, notamment, de les former au codage puisqu'il s'agit d'un des principaux besoins inhérents à l'industrie du numérique. Cette Grande école du numérique va devenir un Groupement d'intérêt public (GIP) à la fin de l'année 2016. Elle offre, pour l'heure, 171 formations et va pouvoir former 10 000 jeunes du fait des 5 millions d'euros apportés par le PIA jeunesse. Ce système fonctionne particulièrement bien car 95 % des élèves formés accèdent à un emploi. Ce succès spectaculaire s'explique par l'implantation de ces élèves au sein des entreprises qui les forment. Je précise également qu'il existe des Grandes écoles du numérique outre-mer.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Il est ennuyeux que des inspecteur généraux outrepassent leur mission d'évaluation de l'utilisation des deniers publics en exprimant des positions politiques sur la manière dont ces deniers devraient, selon eux, être utilisés, notamment en matière de politique sportive. Une certaine confusion dans les médias peut parfois conduire à ce que ces positions soient, à tort, assimilées à celle du Gouvernement.

Il existe un modèle français de la politique du sport qui vise à ne pas exclusivement soutenir les fédérations dont les disciplines sont présentes aux Jeux olympiques. Les états généraux du sport de haut niveau révèlent la nécessité d'une implication plus forte dans la recherche de la haute performance, qui concerne en premier lieu les fédérations olympiques ou paralympiques, mais il est hors de question d'abandonner les 56 autres fédérations sportives. Il en va de la diversité et de l'accès au sport pour tous que la France a toujours voulu.

Je comprends l'interpellation de M. Lozach quant à l'UEFA. Je constate néanmoins que l'Euro 2016 a été un succès et que l'organisation d'un tel événement est subordonnée à l'acceptation préalable d'un cahier des charges. Nous avons donc respecté les engagements de ce cahier des charges, notamment en matière d'allègement de taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui a aussi bénéficié aux clubs français. Malgré l'ensemble de ces contraintes, ce type d'événements reste une opportunité pour le pays qui les organise.

L'AFLD est une autorité administrative indépendante (AAI). Le sénateur **Jacques Mézard** rappelait récemment, à l'occasion d'une proposition de loi qu'il avait initiée sur le sujet, que lorsqu'on se veut indépendante, il est toujours difficile pour une autorité administrative de dépendre à 95 % d'un financement par l'État.

Le financement de Paris 2024 représentera un budget de 6 milliards d'euros, pour moitié alloués aux investissements et au fonctionnement. Le budget relatif au fonctionnement ne devrait pas peser sur le contribuable puisqu'il sera assumé par les recettes propres du Comité international olympique (CIO) comme les recettes de billetterie ou les droits de retransmissions télévisuelles. En matière d'investissement, la France a la chance de posséder déjà la quasi-totalité des infrastructures nécessaires. Seule une piscine olympique devrait être aménagée à proximité du Stade de France. Les 3 milliards d'euros dédiés à l'investissement

seront alimentés à 50 % par des fonds publics et 50 % par des fonds privés. L'origine des fonds publics sera répartie. Ainsi, 1 milliard d'euros sera à la charge de l'État, la Ville de Paris et la région Ile-de-France assumeront 145 millions d'euros. Le reste sera supporté par d'autres collectivités comme Marseille où se dérouleront les épreuves de voile, ainsi que le conseil départemental de Seine-Saint-Denis ou la métropole du Grand Paris.

Dans le même temps seront construits un village olympique et un village des médias. Ce village des médias, au Bourget, évitera que les journalistes soient dispersés dans tous les hôtels de la ville, voire de la région. À l'issue des jeux, ces investissements immobiliers seront affectés à des logements en accès à la propriété.

Bernard Amsalem, le président de la fédération française d'athlétisme, rendra jeudi 17 novembre un rapport au Conseil national du sport sur le mécénat sportif. Il existe à ce sujet des dispositifs relativement méconnus, comme la loi de 2011 créant un fonds de dotation à destination des sportifs. Les entreprises soutenant l'association bénéficient ainsi d'une déduction fiscale.

Mme Corinne Bouchoux. – Je remercie les ministres pour leur disponibilité en amont de l'élaboration de ce budget. Elle relève d'une volonté de co-construction des textes et de concertation qui, si elle avait été partagée par d'autres ministères, aurait permis d'éviter que soit si délicate la situation actuelle.

Je rappelle qu'au travers des différentes instances où ils ont pu siéger, les écologistes n'ont majoritairement pas été favorables à la candidature de Paris pour l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques en 2024. Certains membres du groupe écologiste ont toutefois affirmé que si cette candidature devait tout de même être retenue, ils auraient à cœur que les Jeux soient à la fois écologiques et accessibles pour les personnes en situation de handicap. Il s'agirait là d'un moindre mal et nous nous impliquerions donc ce processus.

Par ailleurs, le thème du sport féminin sous toute ses formes, qu'il s'agisse du sport professionnel, du sport amateur, du sport-santé ou du handisport féminin, représente aujourd'hui un enjeu économique, social et politique majeur. Lors des prochaines présentations de ce budget, devant la presse notamment, allez-vous insister d'avantage sur les aspects qui le concernent, notamment le soutien aux associations qui permettent aux femmes de pratiquer une activité sportive dans les quartiers ?

M. Claude Kern. – Je pense, comme vous, qu'il est possible d'engager une politique ambitieuse en faveur du sport et de donner les moyens à notre pays de s'inscrire comme une nation de sportifs de haut niveau. L'exemple de l'investissement des Britanniques en amont et en aval des Jeux olympiques de Londres est probant puisque la Grande-Bretagne s'est classée juste derrière les États-Unis et la Chine au rang des médailles obtenues en 2012 et deuxième de ce classement à Rio, devant la Chine. La France à, quant à elle, fini à la septième place du classement de ces derniers Jeux olympiques. Ce rang est, certes, inférieur à l'ambition initiale qui portait sur le « top 5 » mais il est meilleur que celui des jeux paralympiques de la même année où la France ne s'est placée qu'à la douzième place.

Le financement de la candidature de Paris pour l'organisation des Jeux olympiques de 2024 doit, selon moi, être pris sur le budget des sports plutôt que sur celui du CNDS. A force d'en amputer ses ressources, il est à craindre que la part territoriale du centre et l'aide apportée aux petits clubs subissent un nouveau recul. Je m'étonne donc que le

prélèvement sur les mises de jeux de loterie, destinées à financer la contribution du CNDS au projet de construction et de rénovation des stades devant accueillir l'Euro 2016 ainsi qu'à la candidature de la Ville de Paris, ne soit pas prolongé jusqu'en 2024. Ces ressources pourraient abonder un fonds dédié au renforcement de l'héritage sportif des grands événements sportifs internationaux.

Nous sommes satisfaits de constater que la sincérité des compétitions sportives et leur éthique figurent parmi les objectifs du Gouvernement pour la prochaine année. La lutte contre le dopage est un enjeu sanitaire et sportif majeur qui doit mobiliser les pouvoirs publics. L'augmentation du taux de sportifs de haut niveau ayant bénéficié d'un suivi médical complet est une mesure encourageante. Nous regrettons vivement, en revanche, que le nombre des contrôles anti-dopage diligentés hors compétitions en 2015 soit en baisse. Je me veux ici le porte-parole de l'AFLD qui affirme être contrainte de réduire de l'ordre de 20 % le nombre des contrôles qui seront effectués en 2017 en raison de réductions budgétaires.

S'agissant du sport pour tous, qu'en est-il précisément des modalités d'affectation des 10 millions d'euros dont le CNDS va bénéficier dans le cadre d'un plan de rattrapage pour les équipements sportifs outre-mer ?

En ce qui concerne le programme Jeunesse et vie associative, nous soutenons la montée en charge du service civique et l'objectif de 150 000 volontaires dès l'année prochaine. Cependant, l'objectif de 70 000 volontaires en 2015 n'a pas été atteint puisque seuls un peu plus de 50 000 jeunes ont été accueillis. Dans ce cadre-là, l'objectif d'accueillir bientôt la moitié d'une classe d'âge représente, en s'appuyant sur une hypothèse basse, un budget de plus de 1 milliard d'euros. Dans le contexte de rétablissement des comptes publics et des nouvelles dépenses annoncées pour 2017 et 2018, quelles sont les pistes d'économies envisagées pour dégager ce milliard d'euros ?

Mme Christine Prunaud. – Le sport féminin ne devrait plus être un thème que l'on aborde en dernier lieu. La féminisation de certains sports, qu'il s'agisse du football ou du basketball, est réelle. Un soutien plus précis du Gouvernement permettrait cependant aux encadrants et aux collectivités locales d'aller plus loin dans cette démarche.

J'ose espérer que la victoire de Donald Trump sur Hillary Clinton ira dans le sens de la candidature de Paris. Nous n'aurons au moins pas tout perdu...

Je m'inquiète, cette année encore, sur le devenir de certaines infrastructures à l'issue des Jeux olympiques. Il ne s'agit pas des infrastructures qui pourront continuer à remplir leur usage spécifique auprès de la population, mais sur le devenir du village olympique. Une idée avait été lancée pour en faire, dans le cas de Paris, une sorte de cité internationale. Que sera donc l'avenir de ce village olympique si la candidature de Paris est retenue ?

Je prends pour point positif la place de l'éthique dans ce budget et la volonté du ministère de ne pas abaisser ses seuils d'exigence, y compris pour les clubs locaux de nos départements.

Je vous fais confiance sur la réalité de l'augmentation de 700 000 euros à destination de la lutte contre le dopage. Si cette augmentation est réelle, elle va dans le bon sens.

Concernant la jeunesse et la vie associative, je rappelle que notre groupe a toujours été un peu critique vis-à-vis de la Garantie jeunes. Il ne s'agit pas d'une critique sur le principe puisque je connais des jeunes au sein de ma circonscription qui ont eu l'opportunité de reprendre confiance en eux grâce à ce dispositif. Nos réserves portent sur le caractère restreint du champ de ce programme. Je soutiens en revanche pleinement l'idée de service civique. Sa bonne mise en place nécessite un effort que votre Gouvernement produit, mais elle nécessite aussi une campagne de sensibilisation et d'information à l'échelle locale. J'ai, dans cette optique, eu un entretien avec la fédération des Maisons des jeunes et de la culture (MJC) qui serait partie prenante de telles campagnes. Il est également nécessaire que le Gouvernement contrôle ce dispositif afin de prévenir certaines dérives, notamment liées à des emplois fictifs. Le nombre de services civiques vers lequel nous souhaitons tendre rend ce contrôle encore plus important ainsi que le recours à des référents professionnels.

Je me fais, enfin, le relais d'une inquiétude de la part d'associations d'éducation populaire. Car si le budget de votre ministère augmente de manière globale, il faut cependant ne pas oublier qu'il prévoit également certaines baisses. Ces baisses touchent par exemple les MJC qui sont de véritables moteurs d'éducation populaire au sein de nos territoires. Leur inquiétude porte donc sur la volonté d'établir une rotation des bénéficiaires des subventions du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP). Beaucoup de responsables de MJC sont conscients des raisons qui motivent cette rotation sur la base de trois ans mais constatent qu'une telle mesure aurait pour conséquence directe la suppression de leur poste du fait de la capacité très limitée des MJC à s'autofinancer. Ces difficultés d'autofinancement sont directement liées à la nature sociale spécifique de leurs activités qui rendrait, par exemple, difficile l'augmentation des cotisations dans l'hypothèse où la mesure viendrait finalement à être adoptée.

Je constate enfin qu'aucune solution globale n'est proposée en faveur de la jeunesse. Un certain nombre de mesures spécifiques se juxtaposent sans que l'on puisse tirer un sens global de cet ensemble. Car l'autonomie des jeunes est un sujet qui charrie beaucoup de paroles mais peu d'actions. La Garantie jeunes en est un bon exemple. Elle est une solution adaptée pour un public restreint mais ne donne pas de solution au problème plus large de l'autonomie des 18-25 ans.

M. Michel Savin. – Ce projet de budget comporte un certain nombre de points positifs en premier lieu desquels se trouve la montée en charge du service civique qui voit son budget propre passer à 390 millions d'euros en 2017. La prise en compte sur une année pleine de la protection sociale des sportifs de haut niveau est également un point positif puisqu'il s'agit d'une mesure attendue que nous avons partagée. Je rappelle enfin l'augmentation non négligeable de 10 millions d'euros des crédits alloués au CNDS.

Concernant le service civique, l'objectif affiché de 150 000 contrats sur l'année 2017 doit être analysé à la lueur de la réalité de ce qui a été effectivement atteint les années précédentes. Se pose également la question du financement de cette mesure. Lorsque le Président de la République affiche un objectif de long terme à 300 000, voire 350 000 contrats par an, ce coût avoisine le milliard d'euros. Où sera-t-il pris ? Par ailleurs, l'objectif de ces 150 000 contrats supplémentaires dépend de l'implication des collectivités locales. Nous savons cependant aujourd'hui que ces collectivités connaissent souvent des difficultés budgétaires du fait, notamment, de la baisse de la dotation globale de l'État. Je ne pense donc pas qu'elles soient enclines à supporter des charges supplémentaires liées à ces contrats et reste perplexe face à cet objectif.

Je regrette la baisse de 1,5 million d'euros des crédits du Fonds de développement de la vie associative (FDVA) qui peut, en outre, se cumuler pour certaines associations avec un recul des subventions en provenance des collectivités locales. Certaines ont, en effet, décidé de compenser la baisse des dotations de l'État par la diminution des aides versées aux associations sportives, culturelles, sociales... Dans ce contexte, le message ainsi envoyé aux associations par le Gouvernement n'est pas positif. Le bénévolat doit, à nos yeux, être conforté, soutenu et reconnu. La baisse des crédits du FDVA participe du même mouvement. Nous souhaitons tous que les bénévoles soient plus nombreux mais ils doivent être encadrés et formés pour faire face à la responsabilité que représente le fait d'être à la tête d'une association et assumer correctement leur tâche.

Je regrette également la baisse des crédits alloués au soutien national des associations agréées jeunesse et éducation populaire comme la baisse au soutien à des projets associatifs locaux jeunesse et éducation populaire. Le Premier ministre avait annoncé la mise en place d'un crédit d'impôt pour les associations. Comment est prévue et financée cette dépense fiscale estimée à 600 millions d'euros ? Cette mesure semble intéressante dans son principe, mais nous souhaiterions en connaître les modalités de mise en œuvre.

Nous regrettons enfin le décalage entre le discours de soutien à la lutte contre le dopage et la réalité des crédits affectés à l'AFLD. Chaque année le Gouvernement réduit, en cours d'exercice, les montants des crédits initialement alloués par la loi de finances par le biais de la réserve de précaution qui s'élevait à 5 % et qui, cette année, sera de 8 %. Nous nous interrogeons donc sur la sincérité des chiffres du projet. Vous nous annoncez une augmentation de 700 000 euros des crédits de l'AFLD mais le raisonnement qui précède conduit à s'attendre à une augmentation se limitant à un peu plus de 300 000 euros. Je suis toutefois prêt à changer de position si vous me prouvez le contraire. Cette augmentation n'est donc pas à la hauteur des attentes de l'AFLD du fait, notamment, des nouvelles missions qui lui sont confiées et de la généralisation du passeport biologique qui auraient nécessité des moyens supplémentaires et non leur réduction.

Est-il envisagé de prolonger sur plusieurs années le prélèvement sur les mises de jeux de loterie pour financer la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2024 ? Vous annoncez une participation de un milliard d'euros de l'État si jamais sa candidature était retenue. Ce n'est pas une somme négligeable et j'espère que cette dépense ne se fera pas au détriment du budget du Sport.

Pour conclure, le candidat François Hollande voulait que les jeunes de 2017 vivent mieux que ceux de 2012. C'est un échec : leur taux de pauvreté a augmenté de près de 2 %, 25 % des jeunes actifs sont au chômage et 2 millions de jeunes de moins de 26 ans sont sans emploi, sans diplôme et sans formation.

Mme Maryvonne Blondin. – Je rappelle que les collectivités territoriales jouent également un rôle important dans le développement du sport, notamment le sport pour tous dans les régions carencées et en matière de handisport. Je salue la nomination de la nouvelle présidente de la Ligue de football professionnel. J'ai toujours milité pour que des femmes soient candidates à l'exercice de responsabilités au sein des fédérations et qu'elles soient formées pour franchir toutes les étapes jusqu'au niveau national.

L'Assemblée nationale a relevé les plafonds du prélèvement sur les paris sportifs. Les fonds ainsi perçus vont-ils seulement servir à financer la candidature de Paris pour

l'organisation des Jeux olympiques de 2024 ou vont-ils également aider le CNDS à développer des aides sur les territoires ?

M. David Assouline. – Je remercie les ministres pour leur disponibilité et le fait qu'ils se dépensent sans compter pour la promotion du sport et pour que la France soit à la hauteur de cet enjeu.

L'exemple anglais est à double tranchant. L'esprit olympique et les valeurs universelles qui ont prétendument été attachés aux Jeux de Londres n'ont pas empêchés les Britanniques de voter le Brexit alors que ce vote n'est, semble-t-il, pas un vecteur de promotion de leur pays. Si le Brexit avait été voté avant, ces jeux se seraient peut-être déroulés à Paris. Le Brexit trouve sa source dans les défauts conjugués de certaines politiques publiques et la mauvaise gestion des retombées engendrées par les Jeux de Londres en fait partie car certains s'en sont peut-être sentis exclus. Il s'agit là d'une leçon à retenir pour notre propre candidature.

Je vais, vendredi, vous remettre, Messieurs les ministres, ainsi qu'à Mme Azoulay, mon rapport sur le sport à la télévision en France : pour l'accès au plus grand nombre, pour la diversité des pratiques et des disciplines exposées. Les propositions que j'y formule ont quelques incidences budgétaires. Je ne sais pas si leur mise en œuvre sera éventuellement possible pour 2017, mais elles resteront, en tout état de cause, valables pour les années suivantes.

Je considère qu'il faut doubler le montant du fonds dédié par le CNDS à la médiatisation des sports qui le sont peu pour le moment. Cela concerne l'essentiel des sports, puisque sur l'ensemble des disciplines olympiques, seules cinq ou six sont réellement médiatisées. Cela concerne également le handisport et le sport féminin. Doubler ce fonds permettrait à toutes les petites structures, les petits clubs et les petites enceintes de se donner les moyens techniques nécessaires à la retransmission télévisuelle des événements qu'ils accueillent. Un amendement a récemment relancé le débat sur le champ de la taxe Buffet au sein de notre commission. Le fait que des compétitions organisées par des fédérations ou des acteurs internationaux en soient exclues aboutit à une perte de recettes de 15 millions d'euros. La pérenniser en faisant obstacle à cette évasion sans pour autant sanctionner financièrement celles qui en bénéficient pourrait se faire par la baisse de son taux de 5 à 4 %. Un *statu quo* serait ainsi obtenu et toute dérive future serait écartée, sans augmentation du coût des droits de retransmission.

La médiatisation du sport est aujourd'hui nécessaire et je suis, à ce titre, heureux que la France accueille bientôt les championnats du monde de handball. Je regrette toutefois que le contribuable soit mis à contribution pour son organisation alors que les droits de retransmission sont cédés à une chaîne payante et que seules les demi-finales et finales seront diffusées sur une chaîne gratuite, à condition que l'équipe de France y prenne part.

M. Jacques Gersperrin. – Cette augmentation globale de plus de 8 % peut être comprise de deux manières. On peut la considérer comme une réelle avancée du fait d'arbitrages favorables aux thèmes défendus par ce budget. On peut, à l'inverse, les voir comme l'affichage de « cadeaux » pré-électoraux dans l'optique du scrutin présidentiel à venir.

Le 27 octobre dernier a eu lieu le premier forum des citoyens qui contribue à faire vivre la démocratie dans les quartiers. Le 23 octobre dernier, un arrêté a, de fait, interdit la

pratique du *Mixed martial arts* (MMA) en compétition. Ne serait-il pas opportun de revenir sur cet arrêté, au nom de la démocratie dans les quartiers, puisqu'une demande en émane ? Je salue, à cette occasion, la discussion ouverte par M. Braillard et souhaiterais avoir, maintenant, le point de vue de M. Kanner à ce sujet.

Ne serait-il pas possible de ne plus subordonner la délivrance d'une licence sportive à un certificat médical ; il existe une demande forte des fédérations sportives en ce sens ?

Enfin, y a-t-il eu une évaluation des impacts de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») sur la déconcentration de vos services au sein des nouvelles régions ?

M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports. – Je rappelle à M. Groperrin que M. Braillard et moi-même partageons les mêmes points de vue sur les dossiers évoqués, notamment celui du MMA.

La mise en œuvre de la loi NOTRe se passe de manière apaisée puisque nous suivons le principe selon lequel il n'existera pas d'obligation de « déménager » pour les acteurs concernés. Ainsi, dans ma région, la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJCS) se trouvera maintenant à Amiens alors qu'elle était à Lille, où une antenne subsistera. L'objectif est de donner un pôle d'équilibre à Amiens puisque la Picardie pouvait se sentir un peu mise en question par le poids de la métropole lilloise. Il faut que la loi NOTRe soit un outil d'aménagement du territoire en matière de services publics pour l'État. Il est cependant un peu tôt pour tirer un premier bilan qualitatif de cette réforme sous cet angle-là. L'actualité nous montre qu'il existe très peu de mécontentement exprimé. C'est plutôt bon signe, même s'il faut tenir compte du fait que nos fonctionnaires sont particulièrement rigoureux dans le respect de leur devoir de réserve.

Le service civique est un des points forts du budget et le nombre de postes offerts dans son cadre a doublé entre 2015 et 2016. La pente est ascendante puisque 2 000 jeunes rejoignent le service civique chaque semaine mais certaines difficultés demeurent. L'aspect budgétaire n'est pas au nombre de ces difficultés car 390 millions d'euros sont prévus pour l'accueil des 150 000 jeunes au cours de l'année 2017. L'offre de missions est, en revanche, un paramètre inquiétant. Sa répartition est simple puisque 70 % de l'offre provient du milieu associatif, 22 % de l'État et enfin, 8 % des collectivités territoriales. Le monde associatif semble atteindre le maximum de ses capacités d'accueil. L'État peut, lui, encore produire un effort. Certaines des dispositions de la loi « Égalité et Citoyenneté » vont d'ailleurs en ce sens. Il est, en revanche, particulièrement important que les collectivités territoriales progressent. Les départements vont être amenés à le faire car ce même texte prévoit que le service civique sera ouvert aux Centres d'incendie et de secours, ce qui représente des milliers de postes potentiellement mobilisables. Ils permettront, en outre, de créer une dynamique vers les sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels. J'entends bien que les difficultés financières des collectivités territoriales pourraient constituer un frein à leur mise en œuvre de services civiques. Cependant, si un service civique revient, toutes charges comprises, à 1 000 euros par mois et par jeune et, sur ces 1 000 euros, seuls 100 pèsent finalement sur l'organisme d'accueil, ce coût ne représente donc pas un réel obstacle pour la mise en place du service civique par les municipalités, surtout qu'il existe des moyens de transformer ces 100 euros en défraiements en nature, tels que la prise en charge des repas dans des cantines.

La méconnaissance du dispositif et de sa mise en œuvre par certains élus est également un frein. Il reste donc tout un travail d'information à effectuer pour valoriser ce service civique. À l'heure actuelle, 160 000 jeunes sont passés par ce dispositif depuis sa création. L'objectif de 350 000 jeunes par an fixé par le Président de la République me paraît accessible si les gouvernements qui se succéderont continuent de déployer les moyens nécessaires. Le service civique relève de l'union nationale et procède d'une belle politique. Je le dis d'autant plus librement qu'il n'a pas été créé par un gouvernement politiquement proche du nôtre. Martin Hirsch a voulu ce service civique, nous l'avons développé et je ne doute pas que cette action sera poursuivie quoi qu'il arrive. Car il représente, pour les jeunes, un moyen privilégié de s'émanciper, de se développer, de créer des réseaux, de se rendre utile et de finalement donner plus que de recevoir. C'est donc un message fort que nous envoyons à notre jeunesse, porté par un budget à la hauteur de nos ambitions.

La question du sport féminin est une de nos priorités. Je ne peux, cependant pas dire que le monde du sport soit un milieu favorable à la féminisation. Sa gouvernance en est un exemple. Le fait que, sur 31 fédérations olympiques, seule une soit dirigée par une femme, nous montre que des efforts importants doivent encore être accomplis. Beaucoup de mesures ont été prises pour favoriser la féminisation de certains sports collectifs comme le rugby ou le football et je salue, à cette occasion, le travail effectué par Noël Le Graët, président de la fédération française de football, défenseur acharné du football féminin. Il a ainsi pu, avec notre aide, obtenir que l'organisation de la Coupe du Monde 2019 ait lieu en France ce qui sera sans doute à l'origine d'une dynamique forte en faveur du sport féminin.

Quel que soit le président des États-Unis, il défendra la candidature de Los Angeles pour l'organisation des Jeux olympiques de 2024. Cette candidature est financée en totalité par des fonds privés, ce qui constitue un atout.

Je rappelle que le budget 2017 voit augmenter de 2 % les postes du FONJEP. Il est, en effet, important de valoriser l'héritage et l'histoire de l'éducation populaire dans notre pays. Il est cependant vrai que l'éducation populaire s'interroge aujourd'hui sur la place qui est la sienne dans la société. La question des quartiers prioritaires doit également être revue sous cet angle. Certains manques sont peut-être, en ce sens, à combler.

Je rejoins M. Savin sur le fait que le FDVA est la clé de la formation de nos bénévoles. Mais il est important de conforter le monde associatif en tant que tel et les 600 millions d'euros du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi pour les associations (CICE Associations) vont en ce sens. Tous les partenaires associatifs et notamment les plus gros employeurs, comme la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (FEHAP) pour le monde médico-social, ou l'Association des paralysés de France (APF) dans le secteur du handicap, m'assurent que ce CICE servira essentiellement à recruter. Il s'agit d'une bonne chose pour notre pays. Même s'il représente un certain coût, ce CICE favorisera *in fine* le recrutement.

Je souhaite conforter le financement du FDVA, même s'il ne s'agit pas d'une chose aisée, par l'intermédiaire d'une mesure évidente portant sur la gestion des fonds en déshérence du secteur associatif. Des millions voire des dizaines de millions d'euros sont laissés en déshérence sur des comptes bancaires par des associations qui ne vivent plus et qui, sans être proprement dissoutes, n'ont plus aucune activité. Si une telle mesure devait être adoptée, je vous assure que le financement du FDVA ne serait plus une question !

Je ne polémiquerai pas sur les conclusions de M. Savin relatives au bilan de notre politique de la jeunesse. Je réagirai en revanche aux propos de Mme Prunaud qui considère l'ensemble des mesures à destination de la jeunesse comme une sorte de tableau impressionniste, constitué de touches de couleur ponctuelles dans lequel il serait difficile de déceler une cohérence ou une harmonie globale. Il est vrai que nous avons pris des mesures pour « les jeunesses » et qu'il n'y a pas eu peut-être de mesure emblématique à destination de la Jeunesse dans son ensemble. Mais les jeunesses renvoient à des réalités très différentes. Le fils d'un cadre supérieur de l'administration d'État rencontre sans doute moins de difficultés que le fils d'un ouvrier au chômage dans un quartier prioritaire. Ces deux jeunes ont certes le même âge mais ne rencontrent pas les mêmes problèmes et il faut savoir répondre à ces différentes problématiques.

Dans cette optique, les travaux réalisés avec la Garantie jeunes, avec le développement du service civique, avec la création de la « caution logement », avec l'augmentation de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU C), avec l'augmentation des bourses,... montrent que nous avons su répondre aux besoins de catégories de jeunes. Mais la réponse est pour moi simple et elle consiste en l'universalisation du droit commun pour tous les jeunes. L'âge ne doit plus être un handicap pour accéder aux mesures de droit commun.

Le meilleur exemple récent de la mise en œuvre de cette politique est celui de la prime d'activité. Alors que l'ancien revenu de solidarité active pour les jeunes actifs (RSA jeunes actifs) n'était mobilisé que par moins de 10 000 jeunes jusqu'à sa suppression au cours de cette année, aujourd'hui, les jeunes travailleurs modestes gagnant moins de 1 500 euros par mois sont 500 000 à avoir mobilisé la prime d'activité, dispositif de droit commun. Il ne s'agit pas de dépenses inutiles puisque je vois mal les jeunes bénéficiant de 10 % de pouvoir d'achat supplémentaire du fait de cette prime ne pas les dépenser et ainsi en faire bénéficier l'économie réelle.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Au risque d'être polémique, je réponds à M. Groperrin que si des « cadeaux électoraux » ont pu être faits dans le passé, ils ne justifient pas la suspicion qu'il porte à nos mesures. Je rappelle, à ce titre, que lors de son installation, le gouvernement de l'époque a trouvé en 2012 un CNDS dont la dette atteignait 464 millions d'euros alors que son budget annuel était de 270 millions d'euros. Plus de 600 millions d'euros correspondaient donc à des promesses électorales faites entre 2011 et 2012 ! Le budget du CNDS que nous présentons aujourd'hui montre que nous n'avons pas employé la même méthode.

M. Jacques Groperrin. – Je vous l'accorde, mais ce n'est pas parce que des erreurs ont été commises qu'il faut les reproduire.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports. – Je voulais également vous remercier pour le travail engagé à l'occasion du rapport sur le MMA. Vous constatez que nous ne restons pas fermés aux propositions et que des dispositions prévoient l'encadrement de la pratique non compétitive de ce sport. La position du Gouvernement n'a pas changé depuis 2012 puisqu'il est contre la pratique du MMA en compétition.

Le plan « Citoyens du sport », reconduit pour 2017, comporte une enveloppe d'un million d'euros affectée aux projets de développement du sport féminin. Les structures qui y concourent ne doivent donc pas hésiter à déposer un dossier auprès de la direction départementale ou régionale jeunesse et sport pour bénéficier de ce soutien financier. La loi

du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes est également appliquée dans le monde du sport et un réel contrôle est exercé sur les fédérations afin de vérifier qu'elles en respectent les dispositions. La récente proposition de loi votée à l'unanimité par le Sénat introduit l'idée d'une grande conférence sur le sport féminin. Il s'agit d'une avancée assez importante.

L'Assemblée nationale a voté un amendement au projet de loi de finances afin de proroger le prélèvement supplémentaire de 0,3 % sur les jeux, mis en place pour financer la construction ou la rénovation des nouveaux stades pour l'Euro 2016. Cette prolongation est notamment motivée en prévision du soutien à l'héritage sportif des Jeux olympiques de Paris 2024 en vue d'autres grands événements.

Enfin, l'accessibilité du village olympique sera un point prioritaire. Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable, porte également l'idée de créer un éco-quartier propre à ce village. Le village olympique et paralympique qui prendra place à Pleyel-Bords de Seine représentera 17 000 lits. Le village des médias en comportera, lui, 4 000. Ces deux villages seront transformés en 5 000 logements à l'issue des jeux, 4 000 pour le village olympique et 1 000 pour le village médias.

La réunion est close à 10 h 35.

Mercredi 16 novembre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

**Loi de finances pour 2017 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » -
Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour
avis**

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Jacques Lozach sur les crédits « Sport » et de M. Jacques-Bernard Magner sur les crédits « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits Jeunesse et vie associative. – Si la jeunesse a, de tous temps, constitué un enjeu primordial pour la construction de l'avenir des sociétés, les évolutions récentes du contexte socio-économique et des équilibres générationnels requièrent de la part des pouvoirs publics un fort investissement pour accompagner les jeunes dans leur parcours d'autonomie, soutenir leurs initiatives et remédier aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer.

Dans cette perspective, le projet de loi de finances pour 2017 consacre 90,97 milliards d'euros et met en place un nombre important d'actions et de dispositifs dans tous les domaines de la vie des jeunes, pour les soutenir au quotidien ou pour leur permettre de construire leur projet de vie.

Avec 476,7 millions d'euros, les crédits du programme 163 de la mission « Jeunesse et vie associative » ne représentent qu'une fraction modeste de l'effort national

consenti en faveur de la jeunesse. Pour autant, ils témoignent du fort engagement du Gouvernement pour cette priorité. En effet, ils sont en augmentation de 21,5 % par rapport à 2016. Cette augmentation est due à la hausse des crédits en faveur du service civique, qui passent de 294,6 millions d'euros en 2016 à 390 millions d'euros en 2017. Il s'agit de l'action 4 du programme : développement du service civique.

Le service civique connaît une montée en charge sans précédent depuis sa création en 2010. Entre 2010 et 2015, le nombre de volontaires a été multiplié par sept pour passer de 6 000 à 52 000. À la fin de l'année 2016, le nombre de 95 000 volontaires en service civique devrait être atteint pour un objectif initial de 110 000 jeunes engagés. À l'horizon 2017, l'objectif fixé par le Président de la République s'élève à 150 000 jeunes et même à 350 000 pour la fin 2018, soit la moitié d'une classe d'âge.

Je me réjouis que le plafond d'emplois alloué à l'Agence du service civique, en charge de la mise en œuvre de ce dispositif, augmente de 10 équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans le projet de loi de finances pour 2017 – dont la consolidation de 5 ETPT déjà autorisés en 2016 en gestion – pour passer à 51. Par ailleurs, les services déconcentrés du ministère qui sont en charge des agréments et du contrôle vont bénéficier d'un renfort de leurs effectifs travaillant sur le service civique à hauteur de 50 ETPT. Ce renfort est inscrit dans le programme 124 « conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, de la jeunesse et des sports » qui est le programme support des effectifs du ministère.

Cet effort doit être poursuivi, notamment afin de permettre à l'Agence du service civique et aux services déconcentrés de mieux exercer leur contrôle sur les structures d'accueil. En effet, le taux de contrôle a chuté de 20 % en 2014 à 10 % en 2015. Au demeurant, le fort développement des missions a rendu le programme de contrôle élaboré en 2010 inadapté. La procédure a donc été simplifiée et clarifiée en 2015 et un guide pratique a été élaboré à l'attention des services déconcentrés.

Il convient également de s'assurer que l'augmentation quantitative du service civique ne se fasse pas au détriment de la qualité des missions exercées. Lors de l'examen du projet de loi « Egalité et citoyenneté », le Parlement a adopté plusieurs mesures visant à distinguer les missions réalisées dans le cadre d'un service civique et les activités exercées dans le cadre d'un emploi ou d'un stage.

La montée en puissance du dispositif est liée à la capacité d'augmenter le nombre de structures d'accueil et de missions proposées. Au cours de l'année 2015, le paysage des structures d'accueil a nettement évolué. À cette date, 84 % des organismes agréés sont des associations, mais celles-ci ne réalisent plus que 73 % des accueils de volontaires, contre 87 % en 2015. Cette évolution est liée à la mobilisation du secteur public, notamment des services de l'État et de leurs opérateurs, qui ont accueilli 25,65 % des volontaires, contre 12 % en 2014. Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est celui qui a accueilli le plus grand nombre de volontaires au cours de l'année 2015. On constate également que plus de la moitié des structures agréées en 2015 ne l'étaient pas en 2014.

Pour autant, l'objectif des 350 000 volontaires du service civique ne pourra être atteint que si les collectivités territoriales se mobilisent pour accueillir davantage de jeunes en service civique.

Or, ces dernières restent réticentes à s'engager. Plusieurs raisons sont avancées. D'une part, elles ont encore des difficultés à faire la différence entre les emplois aidés et les missions de service civique. Par ailleurs, elles sont confrontées à une montée en charge de leurs missions alors même que la dotation de l'État a fortement diminué, ce qui ne les incite pas à accueillir dans leurs services des jeunes souvent inexpérimentés qu'il faudra former et encadrer. À cet égard, je rappelle que les collectivités territoriales ne bénéficient pas de l'aide de l'État de 100 euros mensuels par volontaire accueilli destinée à couvrir une partie des coûts liés à l'accueil et l'accompagnement du volontaire. Comme l'a fait remarquer le Haut-commissaire à l'engagement, M. Yannick Blanc, lorsque je l'ai auditionné, une aide similaire pourrait être légitime pour certaines petites communes et faciliterait leur implication dans le dispositif du service civique.

Au-delà du service civique, le programme 163 soutient le développement de la vie associative (il s'agit de l'action 1) et les actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire (action 2).

Les crédits de ces deux actions pour 2017 baissent de 11,1 % par rapport aux crédits votés en 2016 à 86,7 millions d'euros, avec une baisse plus prononcée pour l'action 1 : 32,9 %, soit 8,6 millions d'euros de moins qu'en 2016, contre - 3,2 % pour l'action 2, soit 2,3 millions d'euros en moins.

Toutefois, ces chiffres bruts doivent être relativisés. En ce qui concerne l'action 1, la baisse entre les crédits votés en 2016 et les crédits proposés par le projet de loi de finances pour 2017 s'explique de deux manières. D'une part, l'action « développement de la vie associative » bénéficie traditionnellement d'une part non négligeable de la dotation d'action parlementaire : 6,6 millions d'euros en 2016 qui n'ont pas été pris en compte dans le projet de loi de 2017. En outre, un million d'euros a été transféré du fonds de développement de la vie associative (FDVA) qui figure à l'action 1 au profit du soutien aux projets associatifs « Jeunesse éducation populaire » de l'action 2, compte tenu de la sous-consommation des crédits du FDVA.

L'action 2 a également bénéficié de 2 millions d'euros de crédits non reconductibles au titre de la réserve parlementaire en 2016.

Par conséquent, si on compare les crédits globaux affectés aux actions 1 et 2 en 2016 et 2017 hors réserve parlementaire, la baisse n'est plus que de 2,21 millions d'euros, soit 2,5 %. Ce taux est inférieur au taux d'effort prévu dans la lettre de cadrage du Premier ministre du fait du maintien des crédits du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) qui s'élèvent à 31,3 millions d'euros pour 2017 et de la stabilité des crédits dédiés aux échanges internationaux des jeunes à travers l'Office Franco-Allemand pour la Jeunesse (11,55 millions d'euros) et l'Office Franco-Québécois pour la Jeunesse (1,96 million d'euros).

L'événement marquant en matière de politique de la jeunesse cette année a été le projet de loi égalité et citoyenneté présenté en conseil des ministres le 13 avril dernier et examiné en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale à partir du 22 novembre prochain.

Ce texte poursuivait, à l'origine, trois objectifs :

- encourager l'engagement citoyen des jeunes ;

- utiliser le logement social pour favoriser la mixité et la cohésion sociale ;
- lutter contre les discriminations.

Composé de 41 articles initialement, sa taille a fortement augmenté après son examen par l'Assemblée nationale, pour passer à 217 articles.

Comme vous le savez, il a été profondément modifié par le Sénat et a perdu une grande partie de ses articles.

Je rappelle quelques avancées en faveur de la jeunesse portées par ce texte, au moins à l'origine :

- la création d'un congé d'engagement qui permettra à tout dirigeant associatif de prendre un congé non rémunéré de six jours maximum par an ;

- la reconnaissance systématique de l'engagement des étudiants, grâce à la validation, dans le cursus du supérieur, des compétences et connaissances acquises dans une activité bénévole ;

- l'amélioration de la transparence dans l'attribution des logements sociaux, notamment pour les jeunes ;

- une coordination territorialisée du réseau d'information jeunesse ;

- la création d'un conseil d'orientation pour les politiques de la jeunesse dont le rôle est d'impulser une dynamique de production de l'offre destinée aux jeunes, de veiller à ce que chaque politique publique prenne en compte la question de la jeunesse et de proposer des politiques à mettre en œuvre pour l'ensemble des jeunes.

En conclusion, compte tenu de la très forte augmentation des crédits du programme 163 qui témoigne de l'engagement de ce Gouvernement pour la jeunesse, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport. –

Je rappellerai tout d'abord que ce budget du sport pour 2017 fait suite à une année olympique - avec les Jeux de Rio - et à l'organisation de l'Euro 2016. Ces deux événements ont nécessité la mobilisation de moyens importants, il aurait donc été logique que le budget de 2017 connaisse une baisse sensible après un pic comme c'est le cas habituellement dans ces circonstances. Or il n'en est rien puisque, à périmètre constant, les moyens du programme 219 s'établiront en 2017 à 224,8 millions d'euros contre 224,6 millions d'euros en 2016. Le maintien des moyens s'inscrit en particulier dans la perspective de la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Le Gouvernement a voulu envoyer un signal de mobilisation au CIO qui devra désigner la ville retenue le 13 septembre 2017 à Lima. La candidature de Paris constitue donc le « fil rouge » de ce budget.

Si l'on rentre maintenant dans le détail, il convient d'observer que les crédits de l'action n°1 consacrée à la promotion du sport pour le plus grand nombre baisse de 39,8 % car elle ne prend pas en compte les crédits issus de la dotation d'action parlementaire et que l'action n° 2 évolue du fait de la non-reconduction des primes pour les médaillés olympiques. Au final, à structure courante, les crédits demandés s'élèvent à 157,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 260,97 millions d'euros en crédits de paiement. Une fois les

crédits de la réserve parlementaire au titre de 2016 neutralisés, ainsi que les mesures de périmètre et de transfert au titre de 2017, l'augmentation est de 2,7 % soit +5,93 millions d'euros.

L'année dernière, j'évoquais le fait que le budget pour 2016 n'hésitait pas à faire des choix pour dégager des priorités. Ce principe vaut également pour le budget 2017 et nous pouvons tous le comprendre compte tenu de la situation des finances publiques.

Les crédits de l'action n° 1 consacrée au « sport pour tous » s'élèvent à 7,95 millions d'euros, en augmentation de 0,34 million d'euros par rapport à 2016 après neutralisation de la réserve parlementaire au titre de 2016 et de la mesure de périmètre pour 2017, qui a pour effet de faire figurer 36,1 millions d'euros destinés à compenser à l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) des exonérations de charges accordées au titre de la rémunération des arbitres et juges sportifs.

Ces crédits permettront de maintenir en 2017 le niveau des subventions accordées aux fédérations sportives. Ces crédits servent à financer les fédérations, mais l'essentiel du financement de ces dernières provient du CNDS. L'action n° 1 permet également de financer le musée national du sport à Nice. À ce sujet, il convient toujours d'être vigilant sur le niveau de fréquentation de cet équipement qui doit encore progresser, grâce en particulier à une meilleure desserte et une attractivité de l'offre.

Je mentionnais il y a un instant le CNDS, j'y reviens pour évoquer le fait que le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une réduction de ses ressources de 4,3 millions d'euros, à 260 millions. À noter que le CNDS bénéficiera en 2017 d'une prolongation de la ressource exceptionnelle de 120 millions d'euros prévue par la loi de finances pour 2011 plafonnée à hauteur de 15,5 millions d'euros. Ces moyens supplémentaires devraient en particulier profiter au stade de Lens (à hauteur de 12 millions d'euros).

Le CNDS bénéficiera également de deux abondements exceptionnels. Le plafond de la ressource exceptionnelle sera relevé à 25,5 millions d'euros, afin de dégager 10 millions d'euros pour accompagner la candidature de Paris et 10 millions d'euros seront consacrés à un plan de rattrapage en faveur des équipements sportifs situés en Outre-mer et en Corse.

Le plan « Citoyens du sport » décidé le 6 mars 2015 est également poursuivi. Je rappelle que ce plan vise à promouvoir les valeurs éducatives et citoyennes du sport et à assurer l'accès à la pratique sportive. Il prévoit, notamment, la création de 400 emplois supplémentaires d'éducateurs sportifs au sein des clubs sportifs situés dans les quartiers visés par la politique de la ville.

Alors que j'évoque le CNDS et son rôle dans le financement des stades de l'Euro, permettez-moi d'évoquer le succès de cette compétition qui a permis de rassembler 4 millions de spectateurs. Le seul incident à Marseille lors du match Angleterre-Russie n'a heureusement pas eu de suites. À noter qu'une étude sur les retombées économiques de cette compétition est en cours de réalisation par le Centre de droit et d'économie du sport, dont les résultats seront présentés le mois prochain.

J'ai auditionné Jacques Lambert, l'organisateur de la compétition, qui m'a indiqué que la proportion de spectateurs étrangers dans les stades était de 65% contre une prévision de 40 %, ce qui a eu sans nul doute un impact sur ses retombées économiques. Par ailleurs, le préfet Lambert a salué l'organisation des « fan zones » qui ont permis d'assurer la sécurité du

public dans les circonstances difficiles que nous connaissons. Le succès de l'Euro 2016 en France constitue un atout pour la candidature de Paris, puisque notre pays a su démontrer une grande maîtrise dans l'organisation d'un événement complexe, qu'il a su rénover profondément ses installations et engager une transition vers un nouveau modèle qui met le sportif au centre de nos politiques.

Les crédits de l'action n° 2 relatifs au sport de haut niveau confirme, à cet égard, notre engagement en faveur des athlètes puisqu'ils augmenteront de 4,88 millions d'euros pour atteindre 169,83 millions d'euros.

Les crédits alloués aux fédérations dans l'action n° 2 - compte tenu du fonds de concours du CNDS - s'établiront à 78,7 millions d'euros, soit un montant comparable à l'année dernière. À noter toutefois qu'une réserve de précaution de 8 % est prévue en gestion ce qui correspond à 6,3 millions d'euros. Ces crédits constitueront la dernière annuité des conventions d'objectifs 2014-2017. Un nouveau cycle de conventions débutera prochainement pour la période 2018-2021, qui pourrait intégrer une distinction entre une part fixe de moyens destinée au sport de haut niveau et une part variable accordée sur la base d'appels à projets pour des actions sociales et sociétales. Cette part variable devrait, selon moi, se référer à la charte d'éthique et de déontologie définie par le CNOSF dans le prolongement de la proposition de loi que nous avons adoptée le 26 octobre dernier.

Un mot pour évoquer le renforcement de la protection sociale des sportifs de haut niveau. En 2017, les moyens seront consolidés en matière de retraite (+2 millions d'euros) et d'accidents du travail (+1,93 million d'euros), pour tenir compte de l'application en année pleine des dispositions adoptées dans la loi de novembre 2015.

J'en viens maintenant à l'INSEP dont le plan de développement se poursuit, malgré les incertitudes créées l'année dernière du fait d'un prélèvement de 2,7 millions sur son fonds de roulement, qui a fragilisé à la fois la stratégie de développement des ressources propres et les moyens nécessaires pour l'entretien des installations. Votre rapporteur pour avis ne peut que se réjouir, dans ces conditions, du fait que la subvention de l'État à l'INSEP soit portée à 22,1 millions d'euros et que le fonds de roulement de l'établissement soit préservé. Pour mémoire 21 des 42 médaillés olympiques à Rio étaient passés par l'INSEP, ce qui démontre l'efficacité de cet établissement que beaucoup de pays nous envient et essayent de copier.

Un mot enfin des CREPS dont le transfert aux régions a été prévu par l'article 28 de la loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation de la République. En 2016, l'État avait pris en charge la rémunération des personnels à hauteur de 52,1 millions d'euros et prévu 5,09 millions au titre des investissements. En 2017, la subvention de fonctionnement aux CREPS augmentera de 6 % à 60,51 millions d'euros pour tenir compte de la hausse de la masse salariale. À noter également que 2017 sera marquée par le transfert aux régions au 1^{er} janvier des agents contractuels et titulaires volontaires. Une majorité des 422 agents concernés auraient déjà opté par ce transfert.

Concernant les crédits consacrés à la protection des sportifs, j'observe, en particulier, que la subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) s'établit à 8,5 millions d'euros contre 7,8 millions d'euros en 2016 tandis que la contribution à l'Agence mondiale antidopage (AMA) progresse également à 0,69 million en 2017.

Hier, devant notre commission, les deux ministres concernés ont confirmé l'effectivité du versement des 8,5 millions d'euros au bénéfice de l'AFLD. Il semblerait que la réalité soit plus complexe puisque le ministère a publié un communiqué de presse qui prévoit que ce montant de 8,5 millions d'euros s'entend hors réserve de précaution habituelle. Nous allons donc suivre avec vigilance le versement effectif de ces crédits. J'observe, par ailleurs, que les ministres ont trouvé inopportune l'expression publique de l'AFLD le jour même où la candidature de Paris était présentée à Doha.

Pour terminer, j'évoquerai trois modifications adoptées par l'Assemblée nationale : elle a décidé d'augmenter de 10 millions d'euros le plafond du prélèvement de 1,8 % effectué sur les sommes mises sur les paris sportifs et affecté au CNDS. Elle a également relevé le plafond du prélèvement complémentaire de 0,3 % sur les jeux de loterie et les paris sportifs au bénéfice du CNDS. Enfin, l'Assemblée nationale a décidé d'exonérer d'impôt sur le revenu les primes perçues par les médaillés de Rio. Votre rapporteur pour avis ne peut que souscrire à ces trois évolutions qui étaient attendues par le mouvement sportif.

Au final, ce budget 2017, qui s'inscrit dans le prolongement du budget de l'année dernière, pour lequel nous avons émis un avis favorable, présente de nombreuses satisfactions même si des efforts sont demandés ici et là. C'est sans hésiter que je vous proposerai dans ces conditions que nous lui donnions un avis favorable.

M. Claude Kern. – Le Gouvernement souligne la priorité donnée à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » au cours du quinquennat et son augmentation de 31 % depuis 2012.

Il faut tout de même rappeler que l'exécution des crédits dédiés au sport en 2012 s'élève à 265,3 millions d'euros environ. Les crédits demandés pour 2017 sont donc en baisse de 1,6 % par rapport à l'exécution 2012, voire de 15 % si l'on enlève les 36,1 millions d'euros dédiés à l'Agence centrale de sécurité sociale (ACOSS) dans le programme en 2017.

Je ne vais pas redévelopper, comme hier, la politique à engager en faveur du sport afin que la France devienne une nation de sport de haut niveau dynamique et paralympique.

À force d'amputer les ressources du CNDS, il est à craindre en effet que la part territoriale du Centre et l'aide apportée aux petits clubs subisse un nouveau recul.

Nous nous étonnons également que le prélèvement sur les mises des jeux de loterie destiné à financer la contribution du CNDS aux projets de construction ou de rénovation de stades devant accueillir l'Euro 2016 de football ainsi qu'à la candidature de la Ville de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ne soit pas prolongé jusqu'en 2024.

Les ressources pourraient venir abonder un fonds dédié, au sein du CNDS, au renforcement de l'héritage sportif des grands événements sportifs internationaux.

Sur le programme « Sport », nous notons l'effort du Gouvernement en direction des sportifs de haut niveau, le financement en année pleine de la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP), le déblocage inattendu de 10 millions d'euros supplémentaires pour soutenir la candidature de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques en vue d'accompagner la génération de sportifs qui se prépare pour 2024 et la défiscalisation des primes des médaillés olympiques adoptée lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances.

S'agissant du sport pour tous, le CNDS bénéficie d'une première tranche de 10 millions d'euros pour la mise en place d'un plan de rattrapage des équipements sportifs en outre-mer. Je reste perplexe sur les principales orientations de ce plan, notamment sur les objectifs précis et la ventilation en fonction des territoires.

Bien sûr, nous reconnaissons la priorité donnée, dans le programme « Jeunesse et vie associative », au service civique sous ce quinquennat.

Le quinquennat précédent a fait le service civique, l'actuel Gouvernement a décidé de sa montée en charge, objectif que nous partageons. C'est pourquoi les budgets ne sont pas les mêmes : 110 millions d'euros de crédits consommés en 2012, contre 390 millions prévus en 2017.

Ne nous lançons donc pas dans des comparaisons faciles à neuf mois de l'élection présidentielle, alors que nous pouvons nous retrouver sur certains points positifs de ce budget.

Nous soutenons la montée en charge du service civique et l'objectif de 150 000 volontaires dès l'année prochaine. Mais l'objectif de 70 000 volontaires en 2015 n'a pas été atteint malgré une montée en charge significative avec plus de 52 000 jeunes accueillis en structure. On comprend bien que l'objectif du Gouvernement en 2017 ne pourra être satisfait qu'au prix de la réforme du périmètre de l'agrément du service civique.

Par ailleurs, si l'effort budgétaire en faveur du service civique mérite d'être salué, se pose la question de sa soutenabilité à terme, en particulier à la suite de l'annonce du président François Hollande de porter à 350 000 le nombre de jeunes effectuant un service civique. Accueillir la moitié d'une classe d'âge représente, en retenant une hypothèse basse, nécessite un budget de près d'1 milliard d'euros. Dans le contexte de rétablissement des comptes et compte tenu des nouvelles dépenses annoncées pour 2017 et 2018, nous nous demandons quelles sont les pistes d'économies envisagées pour dégager ce milliard d'euros.

Nous ne pouvons que regretter la baisse des crédits destinés à la vie associative hors FONJEP. Les crédits du Fonds de développement de la vie associative (FDVA) ainsi que ceux visant à soutenir les associations agréées « jeunesse et éducation populaire » enregistrent des baisses de près de 20 % en deux ans.

Cette politique n'est pas très cohérente au moment où le Gouvernement tente d'envoyer un message aux responsables associatifs avec la création d'un congé engagement. En réalité, il est plus facile de déléguer la gestion des absences des responsables associatifs aux entreprises plutôt que de garantir les fonds pour les former.

Le Premier ministre a annoncé la mise en place d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, supposé compenser l'absence de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) pour les associations, ou la baisse de charges sur les salaires à hauteur de près de 600 millions d'euros dont devraient bénéficier toutes les associations employeuses. Nous craignons que ce dispositif rejoigne les 10 milliards d'euros de mesures déjà annoncées par le Gouvernement pour 2017 et qui ne semblent aucunement financées, si ce n'est par l'endettement. Certes, les taux d'intérêt sont bas, mais cela ne justifie pas une ouverture des vannes de la dépense publique à la veille de l'élection présidentielle. Pouvez-vous nous en dire plus sur son financement ?

En conclusion, si les crédits de la mission sport, jeunesse et vie associative témoignent d'un effort positif de la part du Gouvernement, certaines craintes demeurent. Nous nous abstenons donc lors du vote.

Mme Corinne Bouchoux. – Je suis d'accord aux deux tiers avec ce que vient de dire Claude Kern. Nous avons l'espoir que la candidature de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques aura un rôle dynamisant sur l'accessibilité au sport des personnes handicapées, sur le développement du sport féminin ainsi que sur l'équipement en nouvelles infrastructures. Mais nous avons une vraie inquiétude qui concerne le CNDS et les 10 millions d'euros qui lui sont alloués pour la candidature de Paris qui ne bénéficieront pas aux petits clubs. Il nous apparaît également que le crédit d'impôt dont bénéficient les associations profite surtout à celles qui ont des salariés avec le risque de créer un système à deux vitesses.

Si nous sommes satisfaits de l'augmentation du budget consacré au sport, nous constatons que celle-ci profite surtout au sport de haut niveau et moins au sport pour tous, à la prévention, au sport santé et à des programmes comme « j'apprends à nager » qui ne bénéficient en chiffres absolus que de moyens limités. D'autres ratios de répartition auraient été préférables car le sport professionnel reçoit déjà beaucoup de moyens. Nous soutiendrons néanmoins les efforts en faveur du sport et donnerons un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Michel Savin. – Nous étudions ce matin l'avis budgétaire relatif à la mission sport, jeunesse et vie associative du projet de loi de finances 2017. À la suite des auditions que notre commission a effectuées et aux éléments avancés par nos collègues rapporteurs, je souhaiterais mettre ici en avant quelques points que j'ai évoqués hier devant les ministres et qui me paraissent essentiels à l'analyse de ce budget.

Nous ne pouvons pas contester que ce projet de budget fait apparaître une montée en charge du service civique, qui voit ainsi son enveloppe passer à 390 millions d'euros en 2017.

Ce projet de budget prend aussi en compte, en année pleine, la mesure que nous avons collectivement adoptée au Sénat, qui concerne la protection sociale des sportifs de haut niveau ainsi qu'une augmentation de 10 millions de crédits au CNDS. Ces deux derniers points sont à saluer et soulignent la volonté d'accompagner nos sportifs qui représentent la France au plus haut niveau.

Concernant le service civique, l'objectif avancé de 150 000 services civiques est fortement dépendant de l'implication forte des collectivités locales, ce qui risque d'être difficile à atteindre vu la baisse des dotations de l'État, qui impacte fortement leurs budgets.

Le ministre a d'ailleurs lui-même reconnu la difficulté de remplir cet objectif.

Si l'objectif affiché de développer l'accès à la pratique sportive avec le plan « Citoyens du sport », afin de permettre aux jeunes les plus éloignés du sport, notamment dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville et dans les zones rurales, d'accéder à une pratique sportive régulière et encadrée, (pratique qui est la plupart des cas proposée par les associations), je constate et regrette la baisse de 1,5 million d'euros des crédits du fond de développement de la vie associative, baisse qui peut se cumuler pour certaines associations avec un retrait plus ou moins important des collectivités locales du fait, là encore, de la baisse des dotations de l'État.

Le bénévolat doit être conforté, soutenu et reconnu. Or, nous constatons un retrait des crédits du fond de formation contraire aux ambitions affichées.

Les autres dispositifs du programme 163 connaissent de légères baisses de crédit, ce que nous regrettons, l'engagement associatif étant au cœur du dynamisme de notre société. Dans ce cadre, certaines des décisions annoncées par le Gouvernement ne sont pas en accord avec la baisse de ces crédits. Ainsi, concernant les associations, il a été annoncé par le premier ministre la mise en place d'un crédit d'impôt pour les associations, estimé aujourd'hui à 600 millions d'euros de dépenses fiscales, dont le financement n'a pas été précisé.

Enfin, une autre décision marque l'incohérence entre le discours affiché en termes de soutien et de développement de la lutte contre le dopage et le montant des crédits affectés réellement à l'Agence française de lutte contre le dopage. Je tiens à remercier notre rapporteur pour son explication honnête.

Les crédits augmenteraient cette année de 9 % selon le projet de loi de finances, mais il s'agit en fait d'une augmentation en trompe-l'œil. En effet, le fonds de roulement de l'agence a été complètement consommé et la réserve de précaution passe de 5 % à 8 % en 2017. Alors que les crédits inscrits sont en hausse, ceux-ci sont systématiquement rabotés durant l'année avec cette réserve de précaution.

Cette décision est regrettable car l'AFLD prévoit d'accroître ses efforts pour porter le pourcentage de contrôle à domicile sur 2016 - 2017 à 50 %. Il s'agira de rejoindre les attentes de l'Agence mondiale antidopage qui a pris la mesure de l'efficacité de ce type de contrôles par rapport à ceux diligentés en compétition.

La priorité ainsi maintenue pour les contrôles hors compétition suppose une connaissance des lieux d'entraînement. Un tel objectif ne peut être atteint sans une connaissance fine des plannings d'entraînement des sportifs, particulièrement difficiles à obtenir dans les sports individuels. Cela suppose également de pouvoir mobiliser tous les réseaux de l'Agence disposant de la connaissance du milieu sportif local.

Le passage des paroles aux actes n'est donc pas la première des vertus du Gouvernement et cette dernière disposition l'illustre pleinement. Par ce choix le Gouvernement valide le fait que le nombre des contrôles risque de diminuer, ce que nous regrettons amèrement, alors que l'agence a l'objectif d'en faire de plus en plus, du fait de la généralisation des passeports biologiques notamment, disposition que nous avons adoptée dans cette même commission il y a seulement quelques jours. Si nous pouvons partager certains choix, nous ne pouvons pas cautionner des décisions contraires aux objectifs que nous devrions partager, en termes de soutien aux associations, d'éthique et de préservation de l'intégrité physique des sportifs : l'impact de l'image du sportif de haut niveau auprès du public, et notamment des plus jeunes, nécessite que l'État veille au respect des valeurs du sport.

Pour toutes ces raisons, le groupe Les Républicains s'abstiendra.

Mme Christine Prunaud. – Le groupe communiste, républicain et citoyen est un ardent défenseur du service civique. Toutefois, il est très attaché à ce que l'augmentation du nombre des missions ne se fasse pas au détriment de leur qualité. La plupart des structures d'accueil sont soucieuses d'offrir des missions correspondant au cahier des charges du service civique, mais les contrôles effectués par l'Agence du service civique restent indispensables. Par conséquent, la création de 10 postes supplémentaires pour faire face à la montée en charge

du dispositif ne nous paraît pas suffisante. Par ailleurs, nous partageons le constat sur l'insuffisante implication des collectivités territoriales dans ce dispositif, mais il nous revient, en tant qu'élus, de les informer, de les sensibiliser et de les accompagner dans cette démarche.

Je tiens à faire part de notre inquiétude sur le FONJEP. Certes, les crédits sont en légère augmentation mais nous regrettons le système de rotation des subventions défendu par le Gouvernement en dépit des critiques de la Cour des comptes à ce sujet.

En ce qui concerne l'action « actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire », nous regrettons la diminution des crédits affectés au FDVA et aux projets associatifs « Jeunesse éducation populaire » (JEP) car elle a un impact négatif sur la vie du territoire.

Enfin, tout en prenant acte des mesures prises par le Gouvernement telles que la prime d'activité ou encore la garantie jeunes, nous constatons que l'objectif recherché, à savoir une plus grande autonomie des jeunes, est loin d'être atteint. À cet égard, je rappelle que dans le cadre de la mission d'information sur l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France, notre groupe s'était montré dubitatif sur une telle mesure.

Concernant le sport, nous sommes attachés à ce que l'éthique et la neutralité des compétitions soient garanties. Un rapport de la délégation aux droits des femmes du Sénat sur les femmes et la laïcité a mis en évidence des difficultés dont nous devons tenir compte.

En matière de lutte contre le dopage, une augmentation des crédits a été évoquée, mais dont il va falloir s'assurer. Nous sommes favorables à un soutien plus important au sport féminin et au handisport, pour lequel nous avons proposé la création d'une conférence permanente.

À propos du CNDS, il faut rappeler que celui-ci était très endetté en 2012, et qu'un redressement des finances a été mis en œuvre. Nous sommes satisfaits par l'augmentation de la dotation à l'INSEP.

M. Jean-Louis Carrère. – Je rappellerai à notre collègue Claude Kern, qu'en 2012, le CNDS avait des millions d'engagement non financés. Les critiques sur l'absence de sincérité de ce budget ne sont pas fondées compte tenu en particulier des crédits prévus pour les médaillés des Jeux olympiques et paralympiques de Rio et pour le musée du sport. C'est un budget positif pour le développement du sport et de la jeunesse. Le groupe socialiste votera un avis favorable à son adoption.

Mme Françoise Laborde. – Je rappelle la difficulté que représente la construction d'un budget. Celui de 2017 permet de financer des mesures adoptées par le Sénat en 2015, telles que le financement en année pleine de la protection sociale des sportifs de haut niveau. En ce qui concerne le programme 163, je rappellerai que le bénévolat ne peut pas prendre en charge seul toute la vie associative et doit être aidé par l'État. De même, la montée en charge du dispositif du service civique ne doit pas se faire au détriment de la qualité de ses missions. Ces remarques étant faites, le groupe du rassemblement démocratique et social européen votera les crédits de cette mission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Concernant les CREPS, je rappellerai que le transfert aux régions est intervenu en 2016 avait été approuvé par le Sénat lors de la discussion de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Mais le Sénat avait adopté le principe selon lequel chaque région avait vocation à accueillir un CREPS alors que trois d'entre elles - la Bretagne, la Normandie et la Corse - en sont aujourd'hui dépourvues. Il faudrait prévoir une enveloppe particulière pour accompagner les régions qui, comme la Normandie, sont désireuses de faire renaître leur CREPS.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits Jeunesse et vie associative. – Je vous remercie d'abord pour vos appréciations globalement positives sur les crédits de cette mission. Je rappelle que ces derniers ont été adoptés à l'unanimité par l'Assemblée nationale et par la commission des finances du Sénat. Par ailleurs, je note le consensus qui existe sur le service civique et que l'examen du projet de loi « égalité et citoyenneté » a confirmé.

Je reconnais la légitimité de la question de M. Claude Kern sur le périmètre définitif du service civique et sur les besoins de financement qui en résulteront, notamment au regard de l'objectif fixé par le Président de la République, de 350 000 contrats chaque année. Le chiffre d'un milliard d'euros est avancé, il devra faire l'objet d'un arbitrage. Toutefois, celui-ci ne devrait pas être insurmontable s'il existe une volonté politique forte en faveur de la montée en puissance du service civique. Pour ceux qui prônent plutôt le retour du service militaire, je rappelle qu'au moment de sa suppression, il touchait moins de 300 000 jeunes. En outre, en comparaison avec le service civique, le service militaire a le double inconvénient d'être à la fois plus cher et contraignant.

L'État n'a pas le monopole du soutien aux associations ; il s'agit d'une compétence partagée avec l'Europe et les collectivités territoriales, ce qui permet de multiplier les sources de financement.

Je souhaite revenir brièvement sur le projet de loi « égalité et citoyenneté » et regretter que le Sénat n'ait pas adopté le congé pour l'exercice de responsabilités associatives, alors même qu'un tel congé existe en matière syndicale ou pour l'exercice d'un mandat politique. Pourquoi donc refuser un congé similaire dans le milieu associatif ?

Je répondrai à Michel Savin que certes, le soutien apporté par le Gouvernement au bénévolat à travers le crédit d'impôt a un coût, mais il s'agit d'une décision politique que nous assumons entièrement.

Je partage l'analyse de Christine Prunaud qui insiste sur la nécessité, en dépit de l'importance des grosses associations, de ne pas oublier les plus petites d'entre elles qui irriguent notre territoire. En revanche, je défends le système de la garantie jeunes qui a vocation à remplacer le revenu de solidarité active (RSA) pour les jeunes et représente un dispositif vertueux en faveur de leur insertion sociale et professionnelle.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport. – Je souhaite éviter toute polémique mais il convient de rappeler qu'à structure constante, les crédits consacrés au sport augmentent de près de 6 millions d'euros. On peut toujours dire que ce n'est pas assez, certains gouvernements ont proposé dans le passé de faire plus, mais le montant des crédits consacrés au sport ont toujours avoisiné dans notre pays 0,2 % du budget de l'État. Le sport n'est donc pas un parent pauvre. Et j'observerai qu'il est difficile de distinguer jeunesse et sport tellement les deux sont liés.

2017 sera la dernière année de mise en œuvre du plan de redressement du CNDS décidé en 2012, lorsqu'il a été nécessaire de financer les 464 millions d'euros d'engagement

qui n'avaient pas été budgétés. Une réflexion doit être menée sur l'avenir des ressources du CNDS et notamment sur l'élargissement de la taxe Buffet. Concernant l'utilisation des fonds, je rappellerai que seuls 10 % des 18 000 clubs qui existent en France, déposent des dossiers. Le mouvement sportif demande à ce que le CNDS dispose de plus d'autonomie. À noter qu'en 2016, pour la première fois, le nombre de projets intercommunaux retenus a été plus important que celui des projets communaux.

La candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 est bien partie ; un plan d'investissement de 20 millions d'euros par an est prévu afin de permettre de construire des infrastructures qui constitueront l'héritage.

Il existe plusieurs écoles concernant les événements sportifs. Certains considèrent que les grands événements créent des emplois et permettent des retombées économiques ; d'autres disent que de ces événements naît du bonheur collectif mais n'apportent pas de richesse ; d'autres encore pensent que ces événements constituent une malédiction pour les pays hôtes du fait des « éléphants blancs » qu'ils laissent, comme à Athènes et à Montréal. Jusqu'où faut-il aller ? Quel est le degré d'acceptabilité sociale ? Les habitants de Hambourg, consultés par référendum, ont refusé la candidature de leur ville.

Trois régions ne sont effectivement pas pourvues de CREPS. Or ils peuvent constituer de formidables outils de formation professionnelle. Je rappelle que les conditions de transfert aux régions ont été satisfaisantes.

En réponse à Corinne Bouchoux, je dirai qu'il y a effectivement un problème d'équilibre entre les moyens consacrés au sport pour tous et ceux dont bénéficient le sport de haut niveau. Il faudra sans doute à l'avenir modifier le curseur au bénéfice du sport santé et du sport scolaire. Jamais il n'y a eu autant d'argent dans le sport, mais pourtant 46 % des présidents de clubs manquent de moyens. Il y a donc un problème de répartition. Cela concerne le mouvement sportif mais aussi les fédérations internationales. Je rappellerai que le budget de l'UEFA est de 1 milliard d'euros par an. Le sport crée aussi de l'argent à sa périphérie comme l'illustrent les 61 milliards d'euros de mises de paris sportifs qui ont été prises sur l'Euro 2016.

Sur le mécénat d'entreprise, on peut aller plus loin, aucune entreprise du CAC 40 n'investit dans le sport et la Ligue de football professionnel a dû signer une convention avec la chaîne américaine Domino's pizza pour trouver un sponsor à la Ligue 2.

Concernant la lutte contre le dopage, il faut avoir à l'esprit que la généralisation du passeport biologique et le développement de la recherche du laboratoire de Châtenay-Malabry nécessite des moyens et qu'il existe donc un risque de régression pour l'AFLD.

Mme Maryvonne Blondin. – Je souhaite saluer le travail des rapporteurs et dire combien je suis satisfaite par la progression de ces budgets d'autant plus que le risque existe que nous ne puissions débattre en séance.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2017.

Communication diverse

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je souhaiterais faire part de la préoccupation de mon groupe face à la situation à i-Télé et demander à ce que l'on puisse auditionner la direction de la chaîne et les syndicats.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La situation est préoccupante ; j'ai eu l'occasion d'échanger avec la direction de cette chaîne, j'ai reçu les syndicats et j'ai joint le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour demander que le cahier des charges de la chaîne soit respecté. Le CSA a par ailleurs adopté deux mises en demeure. Sylvie Robert et moi avons interrogé la ministre de la culture et de la communication à ce sujet lors de son audition par notre commission la semaine dernière. Conjointement avec la ministre du travail, elle a reçu les salariés en début de semaine. Nous pouvons effectivement auditionner la direction et les syndicats.

Demande de saisine pour avis

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose de demander à la conférence des présidents que notre commission se saisisse pour avis du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Ce texte, sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été adopté par l'Assemblée nationale le 11 octobre et renvoyé à la commission des lois.

S'il ne contenait pas, à l'origine, de dispositions susceptibles de nous intéresser, il comporte désormais plusieurs articles qui relèvent à un titre ou à un autre, de notre commission.

Je citerai notamment :

- l'article 13 C, qui permet le financement, par le fonds d'échange à but éducatif, culturel et sportif (FEBECS), des échanges scolaires en outre-mer ;
- l'article 13 E, qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances afin de procéder à une révision des dispositions du code de l'éducation intéressant les territoires et collectivités d'outre-mer ;
- l'article 13 *bis*, qui autorise le Gouvernement à expérimenter, pendant trois ans, l'extension de l'obligation de l'instruction pour les enfants âgés de trois à dix-huit ans, en Guadeloupe, Guyane ainsi qu'à la Martinique, à Mayotte et à la Réunion ;
- et l'article 21, qui ajoute aux obligations du service public audiovisuel « la valorisation des cultures des outre-mer » ; il permet également aux offices publics des langues régionales et aux associations de défense de ces langues d'engager une procédure de mise en demeure des éditeurs et distributeurs de services de communication audiovisuelle et des opérateurs de réseaux satellitaires...

... sans oublier diverses demandes de rapports sur des sujets intéressant notre commission.

Je précise que ce texte pourrait venir en discussion au tout début de l'année prochaine.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 11 h 20.

**Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et France Médias Monde (FMM)
pour la période 2016-2020 - Audition de Mme Marie-Christine Saragosse,
présidente de FMM**

La réunion est ouverte à 15 heures.

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans l'après-midi, la commission entend Mme Marie-Christine Saragosse, présidente de France Médias Monde (FMM).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite la bienvenue à Mme Marie-Christine Saragosse, présidente de France Médias Monde (FMM). Nous attendions avec impatience la présentation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de FMM pour la période 2016-2020. Elle sera l'occasion d'aborder le rôle très particulier de l'audiovisuel extérieur, du fait de la spécificité des missions de services public qui lui sont attachées.

Mme Marie-Christine Saragosse. – Avant de dresser le portrait de ce futur COM, je souhaite rappeler le contexte qui l'a vu émerger. Ces quatre dernières années ont, en effet, été marquées par l'accroissement du risque terroriste, la montée du populisme, la crise des migrants ou, plus récemment, la crainte sur l'avenir de l'Union européenne après le Brexit. Cette multiplication des périls ne nous décourage pas car, plus que jamais, des médias porteurs de sens sont nécessaires pour rappeler le message singulier de la France sur la scène internationale.

Dans ce contexte, trois scénarii ont été proposés en mai 2015 et c'est sur la base du plus favorable que le COM a été construit. Un effort de 23,1 millions d'euros va être fourni d'ici 2020. Cet effort important traduit, dans le contexte difficile que connaissent les finances publiques, la conscience qu'ont les pouvoirs publics de ces enjeux majeurs.

Nous ne disposons cependant pas des moyens de la *British Broadcasting Corporation world* (BBC world), *a fortiori* devant l'effort financier important dont elle bénéficie actuellement. Cet effort budgétaire - le plus important connu par le groupe depuis 1940 - va lui permettre de lancer des programmes dans plus de 11 nouvelles langues étrangères alors qu'elle disposait déjà d'un budget deux fois supérieur au nôtre. Si notre budget est sans commune mesure avec celui de BBC world, l'effort public est multiplié par deux par rapport à la période couverte par le précédent COM. Il prévoyait, en effet, une croissance annuelle d'environ 0,85 % des recettes publiques, contre 1,9 % pour le nouveau COM.

Le précédent COM a été le premier connu par notre groupe et a constitué un socle pour celui que je vous présente aujourd'hui. C'est au cours de l'exécution de ce premier COM que s'est construit un véritable groupe. La situation initiale était complexe. Un blocage existait sur le déménagement des locaux, il n'existait plus d'organigramme lisible, l'ensemble des instances étaient passibles de délit d'entrave et les procédures normales et propres à une

entreprise n'existaient plus. Les accords d'entreprise précédents étaient devenus caducs après la fusion. Nous avons, depuis, répondu point par point à l'ensemble de ces difficultés. Un accord d'entreprise a été signé le 31 décembre 2015, comme le précédent COM le prévoyait. Ce changement global s'est traduit par l'adoption du nom France Médias Monde en juin 2013.

Comme l'État nous le demandait, nous avons construit un groupe dont les rédactions restent distinctes. Il en résulte des différences de culture d'entreprise en son sein. Des passerelles fortes existent néanmoins entre toutes ses entités, notamment en matière de formation et de sécurité, où sont mises en place des opérations communes. Hier, Radio France Internationale (RFI) et France 24 ont pu, par exemple, avec TV5 Monde, interviewer le Président de la République à Marrakech.

Ce précédent COM, au même titre que le projet présenté, axait sa stratégie sur la qualité des contenus proposés au public. Car à quoi bon vouloir rayonner à l'échelle internationale si l'on n'a aucun message spécifique à faire passer ? Nous n'avons pas les mêmes messages à délivrer que d'autres chaînes comme la BBC ou Al Jazeera. Cette différence est portée par la spécificité de nos grilles de programmes, qu'il s'agisse de celles de RFI, de France 24, ou de Monte Carlo Doualiya (MCD). Nous avons, en ce sens, lancé de nouvelles émissions, accru les directs, atténué le parallélisme strict des antennes de France 24 pour mieux contextualiser et hiérarchiser nos contenus. Nous nous sommes également beaucoup délocalisés à la rencontre de nos publics et avons mis l'accent sur la culture qui reste un signe distinctif de la France dans le paysage mondial.

Les douloureuses années 2015 et 2016 ont aussi vu notre groupe affirmer des valeurs. Les principes de liberté, l'égalité, l'universalité, la laïcité et le respect de l'autre ont raisonné dans les quinze langues de nos programmes et ont structuré nos antennes. Nous étions probablement les seuls dans le monde arabe, voire dans le monde anglophone, à montrer le tirage du *Charlie Hebdo* des survivants pour porter haut le principe de la liberté d'expression.

Nous nous sommes engagés dans l'éducation aux médias et avons conclu une convention avec l'éducation nationale. Nous sommes également très actifs dans le cadre de la semaine de la presse à l'école pour essayer de lutter contre les manipulations par le biais d'internet, qui reste un outil de propagande malheureusement performant.

La promotion de la langue française était également une priorité. Nous avons, en ce sens, mis en œuvre des méthodes d'apprentissage du français, en particulier dans des langues africaines. L'avenir de la francophonie est en Afrique et il faut que le français y soit appris car il y est rarement la langue maternelle.

Nous nous sommes beaucoup mobilisés sur la parité, la mixité et la diversité au sens large. L'accès de nos programmes aux handicapés, dont les sourds et malentendants, a aussi été un objectif.

La place des langues étrangères a été revue avec succès puisqu'elles représentent 40 % de la consultation de nos contenus numériques. Nous comptons également sur des radios-filiales, comme RFI Roumanie ou RFI au Cambodge, qui y sont reconnues comme référentes. Nous avons aussi lancé une radio en mandingue, langue du Sahel très pratiquée.

Une forte offensive ciblée sur la mobilité et les réseaux sociaux a été mise en œuvre dans le cadre de notre politique du numérique où nous avons refondu toutes nos offres. Des résultats très encourageants en ont été la conséquence puisque les audiences de France 24 ont pu croître de 22 % en trois ans pour atteindre 51 millions de téléspectateurs par semaine et ce dans seulement un tiers des pays où elle est distribuée. Sur la même période, RFI a connu une augmentation de 16 % du nombre de ses auditeurs, pour atteindre 40 millions par semaine dans seulement 37 pays ayant fait l'objet d'une étude, soit à peu près un tiers des pays couverts. MCD a atteint 7,3 millions d'auditeurs, soit une augmentation de 9 %. Il faut ici tenir compte de la situation géographique difficile là où émet cette radio. Certains de ses émetteurs sont d'ailleurs actuellement aux mains de Daesh. Les audiences sont, en ce sens, particulièrement difficiles à obtenir et *a fortiori* à mesurer dans ce contexte.

Nous fêtons aujourd'hui les 50 millions d'abonnés sur les réseaux sociaux pour notre groupe. RFI et France 24 ont respectivement connu une croissance de 94 % et 51 % de la fréquentation de leurs environnements numériques.

Cette croissance a été rendue possible par une forte augmentation de notre distribution. Elle a été de 50 % pour France 24 qui était présente dans 315 millions de foyers à la fin du précédent COM, 321 millions à l'heure actuelle. RFI et MCD ont, elles, acquis sept nouvelles fréquences d'émission pendant cette période.

Tous ces objectifs ont été atteints en maintenant nos équilibres financiers, en développant nos ressources propres et en obtenant de très forts gains de productivité.

C'est sur ce bilan que se construit le futur COM 2016-2020 pour lequel nous sollicitons l'avis de votre commission. Il s'articule autour de trois grands axes : des contenus toujours plus référents, un accroissement de notre présence mondiale et une gestion rigoureuse puisque nos ressources sont majoritairement issues de deniers publics.

Pour ce qui est des contenus, le prochains COM vise à capitaliser et à pérenniser le développement de notre offre éditoriale mais également à développer de nouveaux contenus. Je pense qu'il est ici important de saluer le lancement de France 24 en espagnol en septembre prochain. Le coût de cette diffusion sera, en année pleine, de 7,3 millions d'euros et une enveloppe de 2,9 millions d'euros sera allouée à son lancement en 2017. La rédaction sera basée à Bogota où cette chaîne sera adossée à RFI qui possède déjà une rédaction en espagnol. Des émissions conjointes sont d'ailleurs prévues. Cette rédaction comptera des journalistes en provenance de tout le continent latino-américain.

Notre participation à la chaîne Franceinfo est au nombre de nos nouveaux projets. Elle a débuté en 2016 et nous place comme le plus gros pourvoyeur de contenus avec ceux diffusés la nuit, mais également trois journaux par jour ainsi qu'un certain nombre d'autres émissions. Nous essayons maintenant de développer notre présence sur sa plateforme numérique.

Le numérique est, en effet, le deuxième axe par lequel nous souhaitons améliorer nos contenus. Il s'agit ici d'industrialiser le numérique, de renforcer l'animation et la modération et de développer les nouvelles écritures dont la vidéo mobile. Nous voulons également attacher au numérique une véritable mission de service public en touchant le jeune public entre 18 et 35 ans, notamment par l'intermédiaire de RFI savoirs ou RFI musique ou Mashable en français, la version française du *pure player* américain qui a sollicité notre collaboration. Je suis responsable de la ligne éditoriale de Mashable en français qui possède

donc une ligne éditoriale française assise sur un savoir-faire partagé avec les Américains. Nous souhaitons également développer un internet citoyen chez la jeune génération par l'intermédiaire d'appels à candidatures sur des applications portant sur la santé ou bien l'éducation. RFI Challenge App Afrique ou Les observateurs du climat sont, en cela, des points majeurs. Un portail d'information à destination des migrants qui va être financé en intégralité par la Commission européenne va également bientôt être lancé, avec le partenariat de la *Deutsche Welle*.

Nous continuerons à affirmer la singularité de nos différents médias, non pour des raisons idéologiques, mais pour des raisons pratiques car cette pluralité permet de toucher un public plus large. Ces différents médias vont cependant travailler ensemble au profit de la chaîne en espagnol, déjà évoquée, mais également pour renforcer l'africanité de France 24. Ce COM porte, en effet, une volonté d'accentuer l'africanité du signal notamment porté en Amérique latine à travers un rapprochement avec RFI.

Nous souhaitons également continuer à marquer notre présence en se basant notamment sur la haute définition (HD), sur la Télévision numérique terrestre (TNT) en Afrique, mais également avec la version de France 24 en espagnol en Amérique latine. Cela passe aussi par la confirmation de la réelle percée de nos médias en Asie et spécialement en Inde, en Indonésie, au Vietnam et en Corée du Sud. Nous essayons aussi de trouver une entrée au Japon et, s'il s'agit pour le moment d'un rêve, la Chine pourrait également devenir un objectif ! Il ne reste ainsi que la France où nous n'avons pas pu développer nos radios dans le cadre du précédent COM. Nous espérons compter sur la Radio numérique terrestre (RNT) pour prochainement y remédier dans certaines zones ciblées et ainsi contribuer à la cohésion sociale de notre pays.

En lien avec cette optique de rayonnement, le COM prévoit le rattachement de Canal France international, qui est l'outil de coopération audiovisuel de la France. Il sera rattaché à FMM de la même manière que BBC action est rattachée à la BBC. Voulu par le ministère des affaires étrangères, ce rattachement fera l'objet d'un avenant distinct au COM où son principe y est déjà acté. Il s'agit d'une mesure très prometteuse en matière de synergie et de seuil critique permettant d'être visible sur la scène internationale.

Le troisième axe est l'optimisation de la gestion du groupe. La protection contre les risques en est un point central du fait de leur importante recrudescence sur tous les fronts. Ils concernent en premier lieu le terrain, mais également nos propres locaux, ou bien les cyberattaques. Puisque nous sommes situés en zone inondable, une crue de la Seine nécessiterait aussi, par exemple, que soit mis en place des plans de reprise d'activité ou de continuité d'antenne. La sécurité est donc un axe fort pour les années à venir.

L'application de l'accord d'entreprise précédemment évoqué est en cours. Nous devons continuer à réduire les disparités salariales résiduelles qui demeurent au sein de notre entreprise. Elle est, en effet, le fruit du rapprochement d'acteurs aux destins jusque-là très éloignés et aux systèmes sociaux très différents. Nous travaillons donc à la transposition de ce nouvel accord à l'aide d'outils de planification ainsi que différents accords complémentaires et continuons de lutter pour la parité, pour reconnaître le handicap dans l'entreprise. Ce sont des valeurs que nous défendons.

Le passage récent à la HD oriente maintenant notre politique d'investissement vers une forme de stabilité pour les années à venir. Nos procédures internes vont, afin d'augmenter notre productivité, traiter spécifiquement des marchés publics. Si nous

possédons déjà une commission d'attribution et de nombreuses procédures, nous souhaitons maintenant créer un poste dédié pour renforcer notre expertise dans ce domaine.

Le développement de nos ressources propres aura la même place que lors de la période précédente avec une augmentation de 1 million d'euros, soit 15 % au cours de la période 2016-2020. Cette augmentation sera donc identique à celle observée lors du précédent COM.

Nous voulons également continuer à cultiver nos relations avec les autres services publics tels que France Télévisions et la chaîne Franceinfo, Radio France, TV 5 Monde ou CFI-TV. Nous travaillons également de très près avec l'Agence France-Presse (AFP) pour notre projet en espagnol et avec l'Institut national de l'audiovisuel (INA) pour notre plan de rétablissement de l'activité en cas de crue de la Seine.

Mme Claudine Lepage, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur. – Votre présentation nous fait prendre conscience de l'ampleur du travail effectué depuis 2012, point de départ du redressement du service public de l'audiovisuel extérieur. La construction de ce groupe s'est, de plus, faite dans un contexte difficile. Nous attendions donc avec fébrilité ce COM 2016-2020 !

L'année dernière, France Médias Monde avait évoqué trois scénarii pour les moyens du COM 2016-2020. Seul le troisième scénario, qui envisageait une hausse de 2,1 % des moyens par an et 25,3 millions d'euros sur la durée du COM, permettait, selon vous, de financer la nouvelle chaîne France 24 en espagnol. Je me réjouis que le scénario le plus favorable ait été retenu mais une inquiétude subsiste. Lorsqu'on regarde le COM, sans tenir compte de l'année 2015 qui n'est pas concernée, on s'aperçoit que la hausse des moyens sera en fait de 1,73 % sur la période 2016-2020, soit 21,1 millions d'euros et donne lieu à un décalage de 4,2 millions d'euros avec le scénario 3. Quelles sont les conséquences de ce décalage ? Comment allez-vous absorber ces crédits « en moins » par rapport à vos besoins identifiés ?

L'accord professionnel du 31 décembre 2015 a pour objectif de rapprocher la situation des personnels des différentes entités. Peut-on considérer aujourd'hui que cette harmonisation est accomplie ?

Les nouveaux personnels recrutés ont-ils conscience de rejoindre un groupe unique avec une culture commune à construire ou bien ont-ils vocation à faire perdurer la culture propre à RFI et France 24, y compris dans leur dimension particulière voire conflictuelle ?

Les services du ministère de la culture et de la communication m'ont indiqué que la diffusion de France 24, RFI et MCD sur le territoire national ne constituait pas une priorité compte tenu de la répartition des rôles avec l'audiovisuel public « national ». Pensez-vous néanmoins pouvoir progresser dans ce domaine compte tenu des nouveaux canaux de diffusion disponibles ?

M. Jean-Pierre Leleux. – La création de FMM visait à l'origine à rapprocher les rédactions de France 24 et de RFI. Cette fusion des rédactions a été stoppée en 2012 par le nouveau Gouvernement. Quels seraient selon vous les avantages et les inconvénients de remettre en chantier ce rapprochement dans les mois à venir ? Combien de temps faudrait-il,

selon vous, pour mener à bien ce rapprochement qui est au cœur du projet de modernisation de l'audiovisuel extérieur ?

La diffusion de RFI et de France 24 sur le territoire national ne constitue pas une priorité aujourd'hui. Pourtant Radio France bénéficie de fréquences qui sont sous-utilisées mais ne peut les mettre à disposition de RFI ou MCD sans les rétrocéder avant au CSA qui devra faire des appels à candidatures. Serait-il possible, selon vous, de prévoir – quitte à modifier la loi – une possibilité pour l'audiovisuel public « intérieur » et « extérieur » de gérer en commun les fréquences dont ils bénéficient pour permettre une montée en puissance de RFI par exemple ?

Votre contribution à la chaîne Franceinfo est, comme vous l'indiquez, assez importante en termes de mise à disposition de contenus. Quel est votre ressenti sur les premiers mois de sa mise en service ? Quelles sont les pistes d'amélioration que mérite cette initiative ?

M. Louis Duvernois. – Je souhaiterais reprendre deux points déjà abordés. Le premier concerne le rapprochement, ou le regroupement de France 24 et de RFI. Le second concerne plus spécialement la diffusion de France 24 sur le territoire.

Ce COM réaffirme la mission de service public de FMM dans l'univers du numérique qui impose de s'y adapter toujours plus rapidement. Si notre commission s'est déjà montrée favorable à un regroupement des opérateurs au sein du service public de l'audiovisuel national et international, les avis demeurent globalement divergents à ce sujet. Le président de Radio France s'y est, par exemple, montré récemment défavorable. Quel est précisément votre avis sur cette question qui ne serait pas sans incidence sur l'orientation d'une gouvernance plus « mutualisée » ?

N'avez-vous pas, cependant, déjà commencé à établir des coopérations avec d'autres opérateurs du service public pour y rencontrer des succès d'audience ? Ce succès est palpable si j'en juge par les résultats qui m'ont été communiqués et ce que je perçois à l'occasion de tous mes déplacements successifs à l'étranger à l'écoute de Franceinfo dont la formule est « deux points ouvrez l'info » sur internet. Ce slogan me semble, d'ailleurs, bien adapté aux auditoires visés. Cette nouvelle offre publique d'information en direct sur le web nous semble correctement s'inscrire dans le cadre d'un projet fédérateur regroupant quatre partenaires de l'audiovisuel public que sont France Télévisions, Radio France, FMM et l'INA. Elle constitue ainsi une offre globale d'information. La participation de France 24 à Franceinfo permet également d'élargir, en France, la présence de la chaîne de l'audiovisuel extérieur.

Après les succès d'audience à l'international de France 24 en français, en anglais, en arabe, et bientôt en espagnol, comme nous le souhaitons, je voudrais connaître votre point de vue sur l'éventuelle diffusion de France 24 en langue arabe sur le territoire national afin de reproduire l'expérience fructueuse de diffusion de RFI et de MCD sur une fréquence temporaire événementielle à l'occasion de *Marseille capitale européenne de la culture* en 2013. Le sénateur-maire de Marseille, M. Jean-Claude Gaudin, ayant trouvé l'opération intéressante, était prêt à pousser plus loin la réflexion.

Mme Marie-Christine Saragosse. – Le chiffre proposé dans notre scénario le plus favorable était 25,3 millions d'euros. Ce chiffre correspondait au delta entre le budget 2015 qui est hors COM et le budget 2020, dernier budget couvert par le COM. Il représente

donc l'effort consenti sur cinq années, qui n'est donc pas de 21,1 millions d'euros, comme indiqué par Mme Lepage, mais bien de 23,1 millions d'euros, soit à peu près 2 millions de moins que notre scénario le plus favorable. Le budget de 2016 doit être inclus aux chiffres de ce COM.

Si cet effort est important, ce décalage nous a tout de même conduits à renoncer au renforcement des langues africaines alors qu'une telle action nous tenait particulièrement à cœur. Le lien entre l'Afrique et nos médias est extrêmement fort. Le lancement d'un programme en langue Mandingue. Un micro-trottoir effectué à l'occasion de la première année de cette initiative a, en ce sens, montré un réel engouement. Mais les priorités accordées à la chaîne de France 24 en espagnol et sur le numérique nous ont malheureusement poussés à faire des choix au détriment du développement des langues africaines.

Le travail d'harmonisation des statuts au sein de notre groupe a été marqué par la signature d'un accord d'entreprise, mais il ne marque pas de point final au travail à effectuer. Il a nécessité, en premier lieu, d'être transposé et que nous réfléchissions au positionnement et à l'évaluation des métiers afin de procéder au réajustement des salaires. Il s'agit d'un travail lourd, comme peut le confirmer le directeur général de FMM, Victor Rocaries.

M. Victor Rocaries, directeur général de France Médias Monde. – Je rappelle que nous avons modifié le temps de travail de la totalité de nos collaborateurs. Cette modification nous a conduits à modifier l'ensemble des contrats de travail qui lient ces collaborateurs. Il nous reste également à « peaufiner » la définition des métiers et leurs positionnements. Ces lourdes tâches nous occuperont tout au long de l'année à venir.

Mme Marie-Christine Saragosse. – En ce qui concerne la culture d'entreprise, la fusion de l'ensemble des fonctions support concourt à la constitution d'une identité commune. En revanche, chaque rédaction possède sa propre manière de voir les choses. Les différentes langues et les différents supports utilisés par les rédactions de France 24 ou de RFI participent à cette différenciation. Le stage commun que suivent ensemble nos grands reporters, avec ceux d'autres médias, fait, en revanche naître chez eux un sentiment de confraternité assez fort.

Le fait qu'il n'existe plus de conflits entre nos rédactions fait émerger une forme de plaisir à travailler ensemble. Nous avons d'ailleurs pour slogan « puisqu'on ne fusionne plus, si on travaillait ensemble ? ». Une forte dynamique de collaboration existe. De nombreux programmes communs à France 24 et RFI en sont le fruit et il est fréquent que les uns pensent à des idées de programmes pour les autres.

La problématique de la présence en France de FMM doit être différenciée, qu'il s'agisse de la radio ou de la télévision. En ce qui concerne la radio, le précédent COM avait prévu une action ciblée au travers d'une fréquence commune RFI/MCD en langue arabe à Marseille, qui a été un vrai succès mais qui, du fait de son caractère temporaire, a dû être interrompue. Depuis rien ne semble avoir été fait pour pérenniser un tel média alors que la loi donne à l'État la possibilité de préempter des fréquences radio. Le fait que la langue arabe soit concernée n'y est peut-être pas étranger au regard du contexte actuel passionnel. Je défends personnellement l'idée d'un service public qui puisse s'appuyer sur l'utilisation de la langue arabe dans un contexte laïc, *a fortiori* dans un pays qui a inventé l'agrégation d'arabe. Mais il s'agit là d'un choix souverain qui me dépasse et qui explique pourquoi MCD n'est pas distribuée sur notre sol. Néanmoins, la RNT risque, en ce moment même, de faire évoluer les choses avec les appels à candidature du CSA et la préemption possible de l'État.

Comme M. Duvernois, je suis consciente de la nécessité de creuser cet axe de réflexion et compte sur l'appui des maires, proches des réalités du terrain, pour lesquels le sujet ne génère pas d'inquiétudes particulières. Fournir une information dans une langue étrangère plus accessible à certains Français présente, en outre, un double avantage. Le premier est que le coût est marginal puisque ces médias existent déjà. Le second est qu'il évite à ces Français d'aller chercher l'information ailleurs, notamment par le biais de médias extra-européens qui ne présentent pas les mêmes garanties de neutralité et de qualité.

En ce qui concerne la télévision, il ne faut pas oublier que France 24 est accessible en langue arabe sur tout le territoire par l'intermédiaire du câble, du satellite et d'internet. Elle n'est pas disponible sur la TNT, mais je ne pense pas qu'il soit dans l'air du temps de consacrer une part de cette ressource assez rare à une chaîne entièrement en langue arabe. Des partenariats pourraient, en revanche, voir le jour pour permettre des diffusions locales. Car il est aujourd'hui acquis que les médias internationaux peuvent avoir une utilité en France, sur des zones ciblées, par rapport aux problématiques de cohésion sociale qui sont les nôtres.

Concernant les structures de notre groupe, je rappelle que la logique initiale de FMM était construite autour de l'idée de fusion dans un but d'économie et de recherche d'efficacité. En ce qui concerne les économies, nos organismes de tutelle savent que nous en avons tellement effectuées que nous ne disposons plus, à l'heure actuelle, de leviers pour accroître notre productivité. Notre budget pour 2016 en est l'exemple car il est inférieur à celui de 2011, malgré l'ensemble de nos nouveaux projets.

Ces efforts de productivité ont été obtenus sans fusionner les rédactions, voire même en les renforçant, puisque France 24 n'avait pas atteint en 2012 sa taille actuelle. Lorsque j'ai pris mes fonctions, les chaînes de FMM disposaient, en moyenne, d'un personnel d'un peu moins de 150 équivalents temps plein (ETP). À titre de comparaison, BFM TV, dont la gestion ne peut pas être soupçonnée de légèreté, dispose à l'heure actuelle de 215 ETP pour assurer 18 heures d'émission par jour sur le seul territoire national. Après les efforts que nous avons produits, France 24 dispose de seulement 160 ETP pour couvrir le monde entier, 24 heures sur 24 et pas seulement 18 heures par jour ! Je pense donc sincèrement que notre groupe est particulièrement performant et ne voit pas quelles économies majeures pourraient encore être réalisées.

BBC world émet en 37 langues et va bientôt en développer 11 de plus alors que nous ne diffusons qu'en 15 langues. Il ne nous est donc pas possible de voir la réduction du nombre de langues comme une piste d'économie.

France 24, RFI et MCD doivent aller chercher des publics différents. Nous disposons de trois formats très différents avec une chaîne d'information en continu, une radio d'actualité dont certains contenus lui donnent un vrai rôle d'éducation populaire et une chaîne généraliste. Il est prioritaire que les contenus de ces trois médias ne se concurrencent pas entre eux, mais qu'ils créent des synergies du fait de leur complémentarité pour accroître l'audience globale du groupe.

Le numérique est un lieu de regroupement de ces trois médias. Le site des savoirs de RFI utilise, par exemple, des vidéos de France 24. Des informations intéressantes de RFI peuvent aussi être reprises par Mashable. Il n'y a pas de cloisonnement. Mais lorsque l'on visite la Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF) et la Radio-télévision suisse (RTS) qui ont connu une fusion, on se rend bien compte que, fusion ou pas, un journaliste ne peut pas faire de la télévision, de la radio et du numérique en même temps !

Nos journalistes sont polyvalents, mais ne peuvent pas tout faire à la fois, ce qui justifie la persistance d'une forme de spécialisation, d'ailleurs soutenue par la fusion de nos services support.

Nous avons inventé un modèle original qui fonctionne et qui n'a pas encore fini de donner toute sa créativité. Je suis, par exemple, persuadée que nous allons dans l'avenir nous épanouir dans le domaine des vidéos mobiles.

Je ne peux pas vous parler de la structure du service public dans son ensemble de la même manière que j'évoque notre propre système puisqu'il comporte d'autres acteurs. Je pense néanmoins que la mission doit, ici aussi, justifier les moyens qui sont mis en œuvre pour l'accomplir, et non le contraire. Le coût du service public de l'audiovisuel s'élève à 6,7 milliards d'euros au Royaume-Uni et 9 milliards d'euros en Allemagne contre 3 milliards d'euros seulement en France. La comparaison des effectifs va dans le même sens puisque le service public de l'audiovisuel s'appuie sur 22 000 ETP en Grande-Bretagne contre seulement 18 000 en France.

Les fusions ont aussi un coût. Nous avons financé notre rapprochement par redéploiements car nous avons pu dégager une marge de manœuvre du fait de plans de départs. Si la fusion n'a pas forcément, en elle-même, généré des économies, elle a, à l'inverse, engendré des charges, comme celles relatives à l'harmonisation sociale ou aux déménagements. Notre situation est, à ce titre, plutôt avantageuse puisque notre harmonisation sociale ne s'est pas faite exclusivement à la hausse pour les salariés, comme c'est souvent le cas, avec une diminution du temps de travail et un alignement sur les salaires les plus élevés. Nous avons au contraire, d'un côté, augmenté le temps de travail ainsi que les salaires et avons, de l'autre côté, un peu allégé le temps de travail sans baisser les salaires. Je comprends que certains pensent qu'il était possible de faire mieux mais le risque de blocages sociaux a été évité.

J'ai très agréablement été surprise, notamment sur le plan humain, que la chaîne Franceinfo ait réussi à voir le jour malgré les difficultés inhérentes à ce projet. Cette chaîne est très récente et certains progrès sont donc encore à faire dans l'environnement complexe des chaînes d'information. Le parti-pris initial vers le numérique est très marqué et, du fait de la linéarité de cette chaîne, certains ajustements vont être effectués dans une nouvelle grille de programmes à venir. FMM est prestataire mais n'est pas responsable de la ligne éditoriale et de l'édition de cette chaîne qui reviennent à France Télévisions. Si nous n'avons pas directement la responsabilité de Franceinfo, nous constatons qu'elle est un point de rencontre qui donne de la fluidité aux rapports que l'on peut entretenir au sein du service public de l'audiovisuel. Nous collaborons ainsi avec l'INA pour notre dispositif de secours en cas de crue et cela a, plus globalement, donné envie aux gens de faire des choses ensemble.

M. Jean-Pierre Leleux. – Ces coopérations sont finalement déjà, *de facto*, une forme de regroupement.

Mme Marie-Christine Saragosse. – Cette coopération se fait plus autour de contenus que de structures. Nous avons d'ailleurs été soulagés de voir retenu le modèle économique qui est celui que la chaîne possède actuellement. Nos journaliste sont polyvalents et prennent souvent en charge eux-mêmes le montage des reportages ou la prise de son, par exemple. C'est la condition qui nous permet de respecter nos budgets. Le choix d'un autre modèle économique aurait donc pu remettre le nôtre en question. Là est encore l'exemple que

le rapprochement des structures peut créer des blocages alors que les projets communs sont à l'origine de dynamiques positives pour tous, si l'on respecte les contraintes financières.

M. Louis Duvernois. – Le numérique est en passe de devenir une forme de concurrence pour les chaînes traditionnelles. Comme je le rapportais, le public apprécie particulièrement l'écoute de certains médias sur internet. Cette chaîne internet ne fait-elle pas, en ce sens, concurrence à des chaînes traditionnelles existantes comme TV5 Monde ou France 24 dans sa version en français ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Les mésaventures de RFI pourraient donner lieu à une véritable bande dessinée ! Rappelons qu'elle a été logée dans les locaux de la Maison de la radio, puis expulsée, puis relogée dans de mauvaises conditions, malmenée, et que l'on a demandé à ses talents de se mettre au service de France 24. Merci d'avoir tenu bon et assuré une gestion bienveillante et exigeante du travail commun de toutes les entités de FMM, à qui vous transmettez de « bonnes ondes ».

Je vous témoigne, au nom de mes collègues, notre solidarité suite à l'appel en faveur d'Ahmed Abba dont le procès ne s'appuie sur aucune preuve sérieuse de culpabilité, alors qu'il risque la peine de mort en raison de la loi anti-terroriste votée il y a deux ans dans son pays. Vous pouvez compter sur nous pour faire valoir ses droits en tout lieu.

Nous pensons, comme Claudine Lepage, qu'il est urgent que certains médias s'expriment sur notre sol dans d'autres langues que le français. Certaines langues ne doivent pas seulement être uniquement parlées dans les lieux de culte mais doivent être entendues dans le cadre d'autres contenus et en d'autres lieux.

Je constate que vous collaborez avec l'AFP en Amérique latine mais je ne crois pas que cette agence participe au programme d'aide aux migrants auquel sont associées l'agence de presse italienne *Agenzia Nazionale Stampa Associata* (ANSA) et *Deutsche Welle*. Pourquoi l'AFP n'y participe-t-elle pas ?

Peut-on obtenir plus de détails sur la mise en œuvre de l'éducation aux médias ?

M. Philippe Bonnacarrère. – Je vous remercie d'avoir abordé les thèmes de la productivité et de l'industrialisation du numérique ou des procédures de marché public. Tous ces éléments témoignant d'une gestion rationnelle donnent, à mon sens, de la crédibilité à la notion de service public et aux grandes formules de principe qu'il nous est souvent donné d'écouter.

Vous avez émis l'idée que les trois structures qui constituent votre groupe pouvaient s'auto-alimenter réciproquement et se renforcer. Que l'on raisonne au sein de FMM ou au sein de l'information continue de France Télévisions, vous nous avez expliqué que l'important était de se retrouver sur des projets et pas forcément au sein de structures communes, reléguant ainsi l'idée de fusion. Il est, en revanche, possible de ne pas fusionner et conserver des canaux distincts de diffusion tout en les plaçant sous la protection commune d'une « marque parapluie ». Il s'agit d'une situation connue dans les modes de gestion privée.

Malgré les cultures propres aux trois médias de votre groupe, défendriez-vous l'hypothèse d'une telle « marque parapluie » qui vous donnerait une visibilité plus forte dans le paysage de la diffusion internationale ?

L'AFP est un outil à la disposition de notre pays pour assurer son influence internationale et soutenir la francophonie. C'est la raison pour laquelle l'État finance à peu près la moitié de son budget à un niveau de près de 130 millions d'euros par an. Je conçois bien que le métier de l'AFP n'est pas le même que ceux de votre groupe, il n'en est pas moins vrai que vous avez une raison d'être en commun. Elle consiste à porter l'influence de la France et de ses valeurs au-delà de nos frontières, notamment par l'utilisation de médias en langues étrangères. En quoi pensez-vous néanmoins faire des choses différentes ? En quoi pensez-vous que FMM dispose d'un bon rapport « qualité/prix » pour assurer la diffusion de l'image de la France et de ses idées ? A travers leurs missions communes, vous est-il possible d'envisager des pistes de complémentarité entre FMM et l'AFP ?

Comme vous, le président de l'AFP pense que la vidéo mobile est un élément d'avenir. L'emploi de termes communs me fait m'interroger sur une harmonisation possible entre sa structure et la vôtre.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – M. Philippe Bonnacarrère a été rapporteur de la loi de 2015 relative au statut de l'AFP.

Je souhaiterais aborder le thème de la sécurité des journalistes de FMM car je sais qu'il s'agit d'une de vos préoccupations majeures du fait de la multiplication des zones de conflits et des arrestations de journalistes à travers le monde, telle celle, récente, d'Olivier Bertrand en Turquie. Quelles sont les mesures particulières avez-vous prises pour y faire face ? Quelles difficultés particulières avez-vous rencontrées ?

Sachez que nous vous soutenons car nous comprenons les spécificités propres à un média audiovisuel extérieur. Elles sont inhérentes aux prises de risque, au courage et à la nécessité d'être tout de même sur le terrain afin d'exercer votre mission de service public. Je souhaiterais que vous partagiez cet aspect avec les membres de notre commission.

Je rappelle à M. Duvernois que la concurrence que représente l'information sur le web pour les chaînes « traditionnelles » existait avant Franceinfo. Le *web* est, en effet, le lieu de toutes les concurrence puisque radio, télévision, presse écrite se retrouvent sur ce marché. C'était le cas de Franceinfo, à l'époque France TV info, qui avait exactement la même offre et était regardée à l'international. FMM se différencie car nous touchons, en outre, plus largement les francophones que les français. Même les Français expatriés ont besoin d'entendre parler du pays où ils habitent et ça ne correspond pas totalement à la ligne éditoriale de Franceinfo. Nos offres sont donc complémentaires pour les Français de l'étranger.

Les francophones ne sont pas plus intéressés par Franceinfo que par France 24 alors que France 24 émet en trois langues étrangères. Du fait de la montée de l'arabe et de l'anglais sur France 24, la langue française ne concerne à peine plus que la moitié des contenus proposés. En conséquence, la moitié de notre trafic se fait en langue étrangère et c'est là notre signature.

France 24 est de surcroît déjà représentée sur la chaîne de Franceinfo. Une version du site va être dévoilée en décembre, elle devrait également permettre une montée en puissance. Ces médias appréhendent l'actualité sous un angle différent. Le caractère autocentré des Français exaspère souvent le reste du monde et France 24 tient à s'en éloigner.

Je reviens sur les problèmes de sécurité rencontrés par nos journalistes et rappelle que nous avons récemment dû en exfiltrer un de Tanzanie alors qu'il était condamné pour terrorisme. Une action similaire a également été nécessaire au Burundi. Le premier journaliste a obtenu le statut de réfugié en France du fait, notamment, des actes de torture dont il avait été victime. Je confirme qu'Ahmed Abba risque la peine de mort alors que son accusation ne s'appuie sur aucun élément tangible. Je comprends que le Cameroun soit déstabilisé par l'opposition qu'il doit mener à Boko Haram. Cette lutte ne doit cependant pas conduire à un amalgame entre journalistes et terrorisme. Les auditions de Ahmed Abba par la justice camerounaise se multiplient et nous nous efforçons d'être à ses côtés à chacune d'entre elles. Nous ne perdons pas l'espoir de le voir libéré avant la fin de l'année.

Enfin, en République Démocratique du Congo (RDC), où il ne nous est plus possible d'émettre depuis une semaine. Une mission s'y rendra à ce titre la semaine prochaine.

Ces difficultés sont paradoxalement inhérentes à notre succès. Si RFI n'avait pas gagné la crédibilité, le statut et le poids qu'elle a actuellement, elle ne serait pas perçue comme une menace par certains, même s'il s'agit d'une contrepartie dont nous nous passerions volontiers.

Je me souviens de votre témoignage de soutien lors de l'assassinat de Ghislaine Dupont et Claude Verlon, dont nous avons récemment commémoré la disparition. On ne se remet jamais de ce type de situation. Personne n'a oublié Jean Hélène. Personne n'a non plus oublié Johanne Sutton dont nous avons également commémoré la semaine dernière les 15 ans de la disparition en Afghanistan. Grand reporter est un métier à risque mais nous savons que ne plus l'exercer revient à laisser leur place au non-droit, aux massacres et aux dictatures. Le silence est complice des pires abominations. Aucun reportage ne vaut une vie et ce principe ne saurait souffrir d'exceptions. Mais le « risque zéro » n'existe pas et nous devons faire l'effort de le minimiser au maximum pour assurer notre mission. Il en va de la démocratie.

Nous avons, pour cela, créé le stage que j'ai évoqué en introduction et qui est également ouvert aux non-journalistes. D'une durée d'une semaine, il traite des divers aspects du métier de journaliste comme son exercice e, zone de guerre ou lors des manifestations dangereuses, mais aussi du numérique, de la psychologie, du secourisme... La liste est longue. Il n'existe pas d'équivalent et c'est la raison pour laquelle des médias comme Europe 1 ou Canal plus y voient des collaborateurs.

J'ai également recruté un jeune colonel en retraite au poste de responsable de la sécurité. Nous avons ainsi pu conceptualiser les procédures et les ventiler en fonction des zones concernées, selon une cartographie des risques unique pour toute la société, et assurer la sécurité des personnels déployés. Il faut aussi lutter contre l'impunité des crimes commis contre des journalistes car, sur 10, 9 restent impunis à l'heure actuelle. L'année 2015 a été celle du triste record du nombre de morts de journalistes. Je tire mon chapeau aux journalistes qui vont sur le terrain. Il ne s'agit pas de baroudeurs ou d'aventuriers, mais bien de professionnels qui ont à cœur de trouver la vérité. Beaucoup d'entre eux sont des femmes.

Nous possédons, dans un autre domaine, un dispositif de lutte contre les cyberattaques puisque nous subissons en moyenne 1 million de tentatives d'intrusion chaque mois. Un plan de sécurité de nos locaux a aussi été mis en œuvre.

Le projet d'information des migrants est un projet européen. Nous ne pensions pas, à l'origine, rencontrer un tel succès et avons dû aller chercher des partenaires d'autres

pays membres pour obtenir la subvention européenne qui nous était nécessaire. C'est pourquoi nous nous sommes tournés vers *Deutsche Welle* qui est l'un de nos partenaires habituels et que l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) s'est spontanément jointe à nous. Un dossier franco-français, conduit avec l'AFP par exemple, n'aurait eu que peu de chances d'obtenir cette subvention. Je signale, à cette occasion, siéger au conseil d'administration de l'AFP. J'y ai été nommée pour représenter le service public.

Au même titre que Reuters et BBC world, FMM et l'AFP n'ont pas le même rôle et n'ont donc pas vocation à fusionner.

M. Philippe Bonnacarrère. – La situation n'est pas la même puisque les ressources de l'agence Reuters ne sont pas publiques.

Mme Marie-Christine Saragosse. – La nature des activités de l'AFP et de FMM peut, il est vrai, sembler se rapprocher du fait de leurs financements publics, mais elles sont en réalité fondamentalement différentes. L'État verse à l'AFP une subvention au titre de sa mission de service public, mais la part restante de ses ressources est, elle, tirée de la vente de contenus à des chaînes de télévision comme les nôtres.

M. Philippe Bonnacarrère. – Ma question portait sur la possible complémentarité de vos actions.

Mme Marie-Christine Saragosse. – La collaboration entre la chaîne espagnole de France 24 à Bogota et l'AFP est liée à la possibilité d'y établir une synergie de nos équipements et de nos locaux. Je ne pense pas que ce rapprochement conduise cependant l'AFP à nous faire cadeau des images qu'elle produit en espagnol. Nous entretenons avec cette agence des rapports de client à fournisseur. L'AFP a également besoin de marquer son indépendance pour garantir sa crédibilité auprès des autres chaînes qui lui achètent des contenus, comme la *BBC* ou *Russia today*.

Je me suis cependant déjà interrogée sur la possibilité que FMM puisse vendre certains de ses contenus par l'intermédiaire de l'AFP pour en étoffer l'offre à moindre coût. Il faut, toutefois, que nous ayons la certitude d'être à 100 % producteur des reportages que nous proposerions afin de ne pas indirectement revendre des contenus que nous aurions déjà achetés en amont. L'intégration d'images achetées nous permet la diffusion du reportage qui les contient, mais pas sa commercialisation.

L'AFP et FMM possèdent des points communs, des correspondants communs, des mesures de sécurité en commun mais des activités véritablement différentes, en revanche. Un rapprochement ne va donc pas de soi. Le prochain COM pourrait être cependant l'occasion d'étudier et d'approfondir la question.

S'agissant des fréquences FM non utilisées, Radio-France, avec qui nous travaillons en bonne intelligence, nous a précisé que ces fréquences lui étaient utiles dans le cadre de sa mission de service public. Si ces fréquences devaient être libérées, comme le souligne M. Leleux, je ne pense pas que les radios privées accepteraient que les groupes publics puissent se les échanger sans passer par le CSA. Une telle démarche les évincerait *de facto* de toute procédure de réattribution. L'équité entre le public et le privé serait ici en jeu. Je serais, en tout état de cause, ravie si RFI pouvait récupérer ces fréquences.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie, madame la présidente, d’avoir répondu à nos questions. Je me souviens très bien de la création de la Chaîne française d’information internationale (CF2I), ancien nom de France 24, dont on va fêter les 10 ans le 6 décembre prochain. Nous en suivons les développements COM après COM, mesurons ici tous les obstacles qu’il a fallu surmonter et souhaitons tous un excellent anniversaire à cette chaîne.

La réunion est close à 16 h 20.

Loi de finances pour 2017 - Audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Au cours d’une troisième réunion tenue dans l’après-midi, la commission auditionne Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Madame la ministre, nous sommes heureux de vous accueillir malgré un horaire qui, comme l’année dernière, ne nous permet pas de travailler dans des conditions satisfaisantes et nous prive de la présence de plusieurs de nos collègues. Je note que vous êtes accompagnée d’un certain nombre de représentants du ministère de l’agriculture.

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche. – C’est un plaisir pour moi d’être parmi vous malgré l’heure tardive.

L’école de la République est une institution dont nous pouvons être fiers. Face aux défis considérables auxquels nous sommes confrontés, nous ne pouvons envisager le redressement du pays sans envisager celui de l’école.

En 2012, il y avait urgence à redresser l’école. Les résultats de PISA 2012 mettaient en évidence les faiblesses persistantes d’un trop grand nombre d’élèves dans la maîtrise des fondamentaux et le poids accru des inégalités économiques et sociales sur la scolarité de nos élèves.

Ces deux enjeux doivent nous rassembler. Toute notre action, depuis le début de ce quinquennat, a été d’agir sur ces deux points : améliorer la maîtrise des fondamentaux et ne plus laisser les inégalités dicter leurs destins à des élèves avant même qu’ils n’aient franchi le seuil de l’école.

Vous connaissez les liens qui unissent la République française et l’école. Ils ont nourri des débats à l’Assemblée nationale comme au Sénat. Au fil de cette histoire, il n’a jamais été remis en cause qu’agir pour l’école, c’est agir pour l’avenir de notre pays. Le budget de l’éducation nationale, cette année encore, continue à l’affirmer.

Je regrette sincèrement que la majorité sénatoriale ait décidé de rejeter en bloc le budget 2017 sans même l'examiner, y compris le budget de l'éducation nationale qui bénéficie pourtant d'une augmentation inédite et historique.

Ce qu'affirme ce budget, c'est que l'école est bien une priorité et qu'elle est au cœur du redressement de notre pays.

Nous avons voulu faire un effort particulier pour l'école primaire. Nous savons que c'est à l'école primaire que les élèves font l'acquisition des bases solides et des fondamentaux sur lesquels vont s'ériger leurs apprentissages futurs. Toute faiblesse initiale risque de peser longtemps sur la suite de leur scolarité.

L'école primaire n'est pas seulement la première des écoles ; elle est aussi, à bien des égards, primordiale. C'est pourquoi nous y avons concentré nos efforts, en créant, entre 2013 et 2016, un poste pour cinq élèves supplémentaires dans le premier degré. Sur la même période, dans le second degré, nous avons créé un poste pour quatorze élèves supplémentaires.

Nous avons aussi rééquilibré la dépense intérieure en faveur de l'école primaire. Chacun savait que dans notre pays, il fallait que la dépense d'éducation se concentre davantage sur l'école primaire. Au cours de ce quinquennat, la dépense intérieure d'éducation a augmenté de 10 % dans son ensemble, mais de 12 % pour le primaire, de 7 % pour le collège et de 4 % pour le lycée.

Les moyens ne font pas tout, mais ils font beaucoup. Nous avons pris soin de les articuler à des évolutions pédagogiques importantes et à des mesures qui améliorent en particulier l'acquisition des fondamentaux.

Nous avons par exemple alloué des moyens supplémentaires pour développer, partout où cela était le plus urgent, la scolarisation des enfants moins de trois ans, dont toutes les études ont montré les bienfaits, notamment pour l'acquisition de la langue française, et pour mettre en place le « plus de maîtres que de classes » afin d'assurer la maîtrise des fondamentaux dès le plus jeune âge. Ce dispositif, qui gagnerait à être mieux connu et mieux valorisé, fait des merveilles sur le terrain.

Nous avons mis l'accent sur la maîtrise de la langue française. Au-delà des dix heures de français hebdomadaires, les nouveaux programmes de la scolarité obligatoire entrés en vigueur en septembre consacrent dix heures supplémentaires à des activités quotidiennes d'oral, de lecture et d'écriture.

Cette maîtrise est la clef de voûte des apprentissages futurs. C'est par la maîtrise du français que se construisent notre rapport au monde et notre capacité à débattre démocratiquement. C'est pour cela que son apprentissage exige une pédagogie cohérente dès la maternelle, dès les premiers apprentissages.

Les nouveaux programmes de maternelle, plébiscités par les enseignants, comme les nouveaux programmes du primaire et du collège, visent à améliorer l'acquisition de la langue française et des fondamentaux.

Le deuxième point qui ressortait clairement des enquêtes PISA était la question du déterminisme social. Rien n'est plus contraire à l'idée d'école et à la liberté qu'elle défend que de voir des déterminants économiques et sociaux peser sur la scolarité de nos élèves.

Une fois encore, les moyens ne font pas tout, mais l'absence de moyens ne garantit qu'une chose : l'échec de toute politique. C'est pourquoi nous avons accompagné les évolutions pédagogiques d'une réforme de l'éducation prioritaire et d'une réforme de l'allocation des moyens visant à donner plus aux établissements qui sont confrontés à plus de difficultés sociales, même lorsqu'ils ne sont pas en zone d'éducation prioritaire.

C'est pour cette raison aussi qu'un effort tout particulier a été fait en faveur des fonds sociaux : réduits à peu de chagrin avant 2012, ils auront augmenté de plus de 40 % durant ce quinquennat. Le budget pour l'année 2017 prévoit de porter leur dotation de 53 à 65 millions d'euros.

L'enveloppe consacrée aux bourses s'établit à 670 millions d'euros, une forte augmentation qui permet d'accroître de 10 % les bourses des lycéens, mais aussi de financer l'aide à la recherche du premier emploi, par exemple sous la forme d'une continuation de bourse pour les bacheliers professionnels.

La force de notre pays vient aussi de sa capacité à tenir compte des singularités de ses territoires. En votre qualité de sénateurs, la diversité de nos départements et de nos régions est une réalité que vous connaissez bien. Vous savez que derrière un même mot, l'école, on rencontre des situations différentes selon les territoires dans lesquels s'ancrent nos établissements.

Nous prenons désormais mieux en compte les territoires les plus fragiles. La réforme de l'allocation des moyens permet de tenir compte des difficultés sociales des établissements. Les effets s'en ressentent, notamment dans les territoires ruraux. Je veux également citer le soutien de 373 millions d'euros apporté par l'État aux communes pour le développement des activités périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes.

Je voudrais, à cet égard, vous redire mon engagement à mieux accompagner les élus. Lors du débat sur les rythmes scolaires que nous avons eu dans votre hémicycle le 18 octobre dernier, je vous avais indiqué que nous remobilisons les groupes d'appui départementaux (GAD), pour qu'ils portent une attention renforcée aux actions visant à favoriser la mutualisation de ressources dans les territoires et la mise en place de formations communes aux enseignants et aux personnels d'animation périscolaire. Une instruction a depuis été publiée au bulletin officiel de mon ministère.

Ce souci des spécificités des territoires et de l'accompagnement des élus, nous l'avons aussi pour tenir compte des territoires ruraux. Nous continuons donc à développer les conventions ruralité qui permettent d'intégrer, dans l'évolution des effectifs, la spécificité des zones rurales et de montagne.

Enfin, je veux rappeler qu'au sein de l'école, nous avons besoin que nos enseignants soient mieux formés, mieux rémunérés et qu'ils aient de meilleures perspectives de carrière.

L'engagement de créer 54 000 postes dans l'éducation nationale a été tenu. 11 662 postes supplémentaires seront ouverts en 2017.

Les personnels de l'éducation nationale, qui font vivre l'école au jour le jour, doivent être mieux formés et mieux rémunérés. La formation continue bénéficie d'une enveloppe de 100 millions d'euros, ce qui représente en deux ans une augmentation de 40 %.

L'augmentation nécessaire et méritée de la rémunération des enseignants est passée à la fois par la revalorisation de la valeur du point, mais aussi par le protocole parcours et rémunération, le PPCR, qui fera l'objet d'un investissement d'un milliard d'euros sur trois ans, dont 500 millions d'euros dès 2017. Notre objectif est que nos enseignants soient parmi les mieux rémunérés des pays de l'OCDE et non, comme c'est le cas aujourd'hui, en dessous de la moyenne. Enfin, cette rentrée scolaire a vu l'entrée en vigueur de l'augmentation de l'indemnité des enseignants du premier degré (ISAE), qui, jusqu'à présent, n'était pas du même montant que celle des enseignants du second degré. Nous avons rétabli cette injustice en allouant une indemnité de 1 200 euros à ces enseignants.

Je tiens enfin à préciser que les postes créés ne sont pas uniquement des postes d'enseignants. Cette précision est l'occasion pour moi de rappeler l'action que nous avons conduite pour rendre l'école plus inclusive, et en particulier pour améliorer la scolarisation des enfants en situation de handicap. C'est un sujet extrêmement important, car c'est l'honneur de la République que de pouvoir garantir à chaque enfant de recevoir une formation adaptée à sa situation.

Des difficultés demeurent, mettant les familles dans des situations parfois problématiques. Mais nous nous donnons les moyens d'agir. Nous avons augmenté le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés de près de 25 % par rapport à 2012 et nous prolongeons cet effort, conformément aux engagements du président de la République.

Durant ce quinquennat, nous aurons créé 4 251 postes d'accompagnants d'élèves en situation de handicap, et nous avons facilité le passage au statut de contrat à durée déterminée (CDD) pour ces AESH. Nous aurons ainsi à terme 28 000 AESH en CDI dans les écoles.

Le budget de l'éducation nationale s'élève à 68,64 milliards d'euros. Il est à la hauteur de l'importance que nous accordons à l'école, mais aussi à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Si nous voulons résoudre les crises et relever les défis auxquels notre pays est confronté, il nous faut une jeunesse instruite, formée, émancipée et citoyenne. C'est pourquoi nous ne pourrions jamais faire l'économie d'un budget ambitieux pour l'école.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis sur les crédits de l'enseignement scolaire. – Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit que les crédits de la mission « Enseignement scolaire » augmentent de près de 3 milliards d'euros, soit une hausse de 4,5 %. En incluant l'enseignement agricole, cher à Françoise Férat, ils atteindront 70 milliards d'euros.

Je ne juge pas la qualité d'un budget à son augmentation. Le budget ayant doublé en l'espace de quelques décennies, cette augmentation est récurrente. Dans son rapport *Gérer les enseignants autrement*, la Cour des comptes estime que « les résultats insatisfaisants de notre système scolaire ne proviennent ni d'un excès, ni d'un manque de moyens budgétaires ou d'enseignants, mais d'une utilisation défailante des moyens existants ».

Aujourd'hui, 60 % des élèves ont une maîtrise suffisante des compétences attendues en fin d'école primaire, tandis qu'une étude met en évidence une dégradation extrêmement préoccupante de la maîtrise de l'orthographe des élèves en fin de CM2. Toutes les comparaisons internationales le montrent, notre système éducatif a besoin d'un vrai redéploiement des dépenses du secondaire vers le primaire, qui demeure le parent pauvre de l'école.

Je ne nie pas votre volonté de réorienter des moyens vers le primaire, mais ce rééquilibrage est encore loin d'être satisfaisant. Les crédits consacrés à l'enseignement du premier degré public représenteront 31 % du budget 2017 contre 29,6 % en 2012. Il en va de même pour le nombre d'enseignants : le plafond d'emplois de personnels enseignants du premier degré du programme 140 s'élevait à 316 000 en 2012 ; il est de 317 801 en 2016 et sera porté à 321 405 en 2017. On est loin des 14 000 postes supplémentaires, que vous ne parvenez à pourvoir qu'en multipliant les concours ou en ayant recours aux listes complémentaires.

Vous allez me dire que c'est à cause de l'héritage de la précédente majorité, mais c'est un peu court ! Madame la ministre, quelles mesures comptez-vous prendre pour donner la priorité à l'apprentissage des fondamentaux par tous les élèves ? Peut-on vraiment parler de priorité donnée au primaire lorsque le premier degré bénéficie de moins de la moitié des créations de postes ? Où en sont la reconnaissance statutaire et la simplification des tâches des directeurs d'école ?

Ma deuxième question porte sur le financement du renouvellement des manuels scolaires. Vous avez choisi de faire entrer en vigueur, à la rentrée 2016, les nouveaux programmes pour l'ensemble des disciplines de l'école primaire et du collège. À cette fin, vous annonciez l'année dernière un effort de 300 millions d'euros sur deux ans. Cet effort a été revu à 260 millions d'euros, puisque votre budget ne prévoit pour 2017 que 110 millions d'euros. Pouvez-vous nous expliquer ce choix ? Les chefs d'établissements et les enseignants nous ont fait part de leur incompréhension à ce sujet. En ce qui concerne l'école primaire, s'il n'appartient pas à l'État de fournir les manuels, je vous rappelle qu'aucun texte n'impose aux communes, déjà asphyxiées par la baisse des dotations et les rythmes scolaires, de les prendre en charge. Ne s'agit-il pas, comme pour les rythmes scolaires ou le numérique, de mettre encore à la charge des collectivités locales le financement de vos réformes ?

Ma troisième question porte sur la santé scolaire, dont la situation est dramatique. Environ 30 % des enfants et 21,2 % des enfants scolarisés en REP + ne bénéficient pas du bilan de santé à l'âge de six ans. Ce chiffre en constante dégradation est d'ailleurs fondé sur des données incomplètes et comprend les dépistages infirmiers, qui ne sont pas à proprement parler une visite médicale. Cette dégradation tient à plusieurs facteurs : le corps des médecins scolaires est en voie d'extinction du fait d'une attractivité insuffisante – il est de surcroît difficile de trouver des vacataires quand l'heure est rémunérée 21 euros. L'arrêté du 3 novembre 2015, en dissociant le travail des infirmiers et des médecins scolaires a aggravé la situation. Le rapport d'évaluation conduit par les inspections générales est éclairant. Suivez-vous leurs recommandations ?

Ma dernière question porte sur l'article 55 *sexies*, adopté par l'Assemblée nationale sur votre initiative, relatif à la bonification indiciaire des enseignants bi-admissibles. Pourquoi avoir inséré cet article, l'accord PPCR prévoyant la disparition de cette bonification ? Cela ne relève-t-il pas du pouvoir réglementaire ?

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis sur les crédits de l'enseignement technique agricole. – Madame la ministre, j'ai longuement hésité à vous poser une question, car l'année dernière vous m'aviez répondu que vous n'étiez pas concernée par l'enseignement agricole ! Si c'est bien le ministère de l'agriculture qui est à la manœuvre sur le volet pédagogique, sur le volet financier, nous sommes au cœur de votre mission avec le programme 143. J'en veux pour preuve que vous avez opéré à deux reprises un prélèvement

de 2,5 millions d'euros dans le budget de l'enseignement agricole pour financer la réforme des rythmes scolaires, alors même que l'enseignement agricole n'est pas concerné par cette action.

Comptez-vous effectuer la même manœuvre, procéder au même hold-up, alors que les crédits alloués à l'enseignement technique agricole, qui donne d'excellents résultats, représentent moins de 2 % de votre budget ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Dans notre commission, la défense de l'enseignement agricole est une tradition sur toutes les travées !

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Je vous remercie, monsieur le sénateur Carle, car j'ai relevé que vous notiez une amélioration, bien que celle-ci soit à vos yeux insuffisante, notamment en matière de rééquilibrage de la dépense en faveur de l'école primaire.

Permettez-moi de préciser que les listes complémentaires que vous avez évoquées sont des listes de titulaires. Il ne s'agit pas de professeurs au rabais.

Vous me reprochez de ne pas avoir créé autant de postes d'enseignants devant élèves qu'annoncé, car une partie d'entre eux sont encore en formation. Nous l'assumons totalement, car notre logique a été à la fois de créer des postes et de former de nouveaux enseignants. Par définition, les nouveaux enseignants que nous recrutons passent deux ans en formation. Je ne crois pas qu'il faille le déplorer, car ce sont des professeurs formés qui vont ainsi se présenter devant nos enfants.

Il est vrai que dans certaines disciplines, notamment les mathématiques, nous avons du mal à pourvoir les postes. Pourquoi ? Premièrement, parce que le message a mis un certain temps à passer auprès des étudiants, qui, du fait de l'assèchement du vivier de professeurs, n'imaginaient pas trouver un emploi dans l'éducation nationale. Deuxièmement, parce que dans certaines disciplines, comme les mathématiques, les étudiants ont l'opportunité de s'orienter vers des carrières d'ingénieur qui sont mieux rémunérées que les métiers de l'enseignement, d'où la nécessité de revaloriser les salaires des enseignants. En attendant, nous ouvrons des listes complémentaires, et à la marge, nous avons recours à des contractuels que nous formons et accompagnons de mieux en mieux.

Vous avez évoqué la question de la simplification des tâches des directeurs d'école. Je constate que les chantiers métier que nous avons menés en 2014 sont passés inaperçus. Avec les organisations syndicales, nous avons revu les statuts et le cahier des charges des métiers de tous les personnels de l'éducation nationale. Nous avons amélioré le système de décharge des directeurs d'écoles, y compris dans les écoles comportant un faible nombre de classes, tout en leur apportant une aide administrative sous forme de contrats aidés.

Je ne nie pas les difficultés rencontrées sur la question de la santé scolaire. Malgré les mesures prises, notamment la revalorisation de la rémunération des médecins scolaires, dont une indemnité supplémentaire de 600 euros en 2016, nous avons du mal à embaucher des médecins scolaires. Le manque de médecins scolaires nous amène à nous appuyer beaucoup sur les infirmiers scolaires, dont je salue le rôle et l'engagement. Nous veillons à améliorer cette situation.

Concernant les enseignants bi-admissibles, vous évoquez un amendement à la loi de finances adopté par l'Assemblée nationale. Les enseignants certifiés bi-admissibles à l'agrégation bénéficiaient jusqu'à présent d'une différence de traitement au titre d'une grille

spécifique. Dans le cadre du PPCR, cette grille sera fermée aux nouveaux entrants à partir du 1^{er} septembre 2017. Cet amendement visait à permettre aux enseignants bi-admissibles de conserver cette bonification indiciaire. Il s'agissait simplement de corriger une anomalie.

Madame Férat, je vous rejoins sur l'importance de la question du budget de l'enseignement agricole et je suis désolée de devoir à nouveau vous répondre qu'il ne relève pas de ma compétence. Lorsque nous avons travaillé sur la réforme du collège, nous nous sommes beaucoup inspirés de ce qui se faisait dans l'enseignement agricole.

L'enseignement agricole bénéficie d'une hausse de son budget de 2 %. Une revalorisation de la rémunération des enseignants y est prévue, ainsi que la création de 140 postes d'enseignants en 2017, comme c'était déjà le cas 2016.

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Allez-vous de nouveau opérer cette année un prélèvement de 2,5 millions pour financer les rythmes scolaires ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Votre question renvoie à un point de technique budgétaire. En effet, pour assumer des dépenses supplémentaires, il est parfois nécessaire de pratiquer des coups de rabot, tous ministères confondus.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Madame la ministre, j'appelle votre attention sur la fiscalité portant sur les valeurs locatives des établissements privés non lucratifs. Avez-vous des informations à nous communiquer à cet égard ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Nous avons conscience de cette difficulté et avons d'ores et déjà saisi Bercy de ce dossier.

Enfin, je tiens à revenir sur la dotation des manuels scolaires. La baisse enregistrée en 2017 par rapport à 2016 s'explique par la diminution du volume d'ouvrages à renouveler l'année prochaine. En la matière, les financements sont absolument assurés. Je saisis cette occasion pour saluer la grande qualité des nouveaux manuels.

M. Claude Kern. – Madame la ministre, j'ai bien relevé l'augmentation du budget de votre ministère, et je m'en félicite. Je ne reviendrai pas sur les problèmes de recrutement des enseignants, dénoncés dans un récent numéro d'*Envoyé spécial*. Je me concentrerai sur cinq autres points.

Premièrement, la formation continue des enseignants est régulièrement critiquée. Je renvoie au rapport rédigé par notre collègue député Michel Ménard. Les enseignants français disposent de quatre jours de formation par an. En la matière, la moyenne s'établit à huit jours dans les pays de l'OCDE. Qu'avez-vous prévu à cet égard, au-delà de l'augmentation de crédits que vous avez annoncée ?

Deuxièmement, la loi pour la refondation de l'école de la République est en cours de mise en œuvre, avec le dispositif « plus de maîtres que de classes ». Mais qu'en est-il, dans ce cadre, de l'accueil des enfants de moins de trois ans ?

Troisièmement, la mission « Sports, jeunesse et vie associative » a vu abonder son budget pour atteindre l'objectif de 150 000 volontaires du service civique. Quel rôle ces derniers joueront-ils auprès des équipes éducatives ? Quelles seront les formations qui leur seront proposées ?

Quatrièmement, on constate que le nombre d'élèves handicapés scolarisés a progressé de 24 % en cinq ans. Il faut bien entendu saluer cet effort. Toutefois, tous les besoins des familles ne sont pas encore couverts. Où en est le recrutement des accompagnants des élèves en situation de handicap, les AESH ? Ces personnels bénéficieront-ils des mesures de revalorisation salariale ?

Cinquièmement, je ne puis manquer d'insister sur l'enseignement des langues vivantes, qui me tient beaucoup à cœur. Qu'en est-il de la deuxième langue vivante en classe de cinquième ? Quelle est la part respective des différentes langues enseignées ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Je me réjouis à mon tour de la hausse du budget du ministère de l'éducation nationale, même si, bien entendu, les efforts ne sont pas encore suffisants. On observe des évolutions plus que problématiques, en particulier quant à la compréhension du monde où nous vivons.

Le Gouvernement n'en a pas moins recréé 54 000 emplois au cours du quinquennat.

Monsieur Carle, à ce propos, il faut bien tenir compte d'un fâcheux héritage : au total, 88 000 postes avaient été supprimés et toute formation professionnelle initiale des enseignants avait disparu sous la précédente mandature. Nombre de murs doivent donc être relevés pour refonder l'école de la République.

Madame la ministre, la recreation du vivier des enseignants m'inspire de véritables inquiétudes. Le problème ne tient pas uniquement à la nature des disciplines. À plusieurs reprises, j'ai proposé de travailler à un processus de pré-recrutement des personnels. Ce n'est pas la solution que vous avez retenue et je le déplore.

De plus, je me dois de pousser un cri d'alarme au sujet des remplacements. Certains enfants voient défiler de nombreux remplaçants en quelques jours ou en quelques semaines. Ces situations sont profondément insatisfaisantes.

Par ailleurs, pouvez-vous nous préciser comment la réforme de la formation continue sera mise en œuvre ? Ces formations supposent, elles aussi, des remplacements. Et qu'en est-il de la création d'un corps unique de conseillers pédagogiques au sein de l'éducation nationale ?

J'avais - hélas - raison quant à l'onde de choc que l'on provoquerait en réduisant la préparation du baccalauréat professionnel de quatre à trois ans. Aux deux extrémités de la chaîne, la déstabilisation est immense. Le certificat d'aptitude professionnelle (CAP) a été totalement dévalorisé. Pour « vendre » cette réforme, on a prétendu qu'elle permettrait de revaloriser les formations professionnelles, notamment agricoles. Or on observe désormais des difficultés au titre de la poursuite d'études. En résultent nombre de frustrations, qui peuvent entraîner des réactions terrifiantes. Pouvez-vous nous préciser ce que le Gouvernement entend faire sur ce front ?

Enfin, une tentative de dématérialisation de la procédure d'attribution des bourses serait en cours au sein de l'académie de Paris. Aux dires de mes correspondants, une telle réforme serait une véritable catastrophe !

M. Jacques Gersperrin. – À mon tour, je salue l'augmentation du budget de l'éducation nationale, d'autant qu'elle n'est pas réductible à des cadeaux électoraux.

Madame la ministre, je vous reconnais à votre optimisme et à votre pugnacité. Toutefois, vous semblez partir du principe que, plus on consacre d'argent au système éducatif, meilleurs seront les résultats. Or tel n'est pas le cas ! Les exemples étrangers le prouvent.

Vous citez l'enquête PISA de 2012. Mais qu'en est-il de la dictée ? Les fautes d'orthographe sont de plus en plus nombreuses. La dictée n'est peut-être pas fondamentale dans la vie. Mais la lecture est un enjeu de taille, car elle renvoie au rapport à l'écrit.

En outre, vous le savez très bien, la difficulté consiste à recruter les enseignants parmi les meilleurs étudiants. Pour cela, il faut leur garantir de bons salaires. À l'heure actuelle, la France ne s'en donne pas les moyens. Sans doute faudrait-il également opter pour un dispositif gagnant-gagnant : si chaque enseignant assurait deux heures de cours supplémentaires chaque semaine, l'éducation nationale économiserait 45 000 postes. Imaginez l'effet de levier financier qui en résulterait, notamment pour augmenter le traitement des enseignants !

J'en viens à la question des méthodes pédagogiques. Vous nous faites l'éloge des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ). Mais ces derniers ne sont que les copies conformes des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Il faut absolument changer l'esprit de cette formation. Les formateurs de l'enseignement primaire doivent intervenir davantage. Les formations ne sauraient être dispensées par les seuls universitaires.

Pour ce qui concerne le soutien aux élèves en difficulté, le dispositif « plus de maîtres que de classes » est efficace et il mérite d'être salué. Mais ce sont les élèves qui sont le plus fortement en situation d'échec qui « plombent » nos résultats au titre de l'enquête PISA. Il faudra donc pousser la réflexion plus avant, et nous nous en chargerons !

Plus largement, il faudra évaluer les grandes promesses faites par François Hollande. Il faudra réfléchir à l'autonomie des établissements et, Jean-Claude Carle le souligne avec raison, faire évoluer le statut des directeurs d'école. C'est un enjeu essentiel pour le recrutement des enseignants.

On observe divers signaux négatifs pour ce qui concerne l'éducation. Ce soir, nous n'allons pas vous attribuer une note, puisque vous ne voulez plus de notations. Mais nous pouvons proposer l'évaluation suivante : « Bonnes intentions, peut mieux faire. » À l'évidence, une réorientation s'impose, et je crois que les Français s'en chargeront !

Mme Marie-Christine Blandin. – Mme la présidente a relevé l'état de fatigue dans lequel nous nous trouvons. Mais il s'agit là d'une mauvaise fatigue : nous sommes comme des écureuils tournant sur une roue qui n'est reliée à rien, et pour cause, il n'y aura pas de débat en séance !

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Eh oui, pas de noisettes !

Mme Marie-Christine Blandin. – Le manque de professeurs de mathématiques a été déploré. Mais si la terminale S ne servait pas de voie de sélection bourgeoise pour diverses professions non scientifiques, comme celle d'avocat, elle serait plus favorable à ceux qui ont la vocation des chiffres. Pour l'heure, cette section reste un tuyau d'élites.

M. Jacques Gasparrin. – Ah, Bourdieu revient !

Mme Marie-Christine Blandin. – En outre, pour ce qui concerne la dégradation de l'orthographe, il faut tenir compte du contexte général que nous vivons, notamment du rôle des médias et des technologies, qui engendrent tant de ruptures d'attention. Ne faisons pas un mauvais procès à l'école.

Madame la ministre, nous approuvons ce budget, sous les rapports tant quantitatif que qualitatif – je songe notamment au numérique, à la restauration des réseaux d'éducation prioritaire, les REP, à la formation continue et à la validation des acquis de l'expérience.

Toutefois, je souhaite vous poser trois questions.

Premièrement, au titre du numérique, pourquoi avoir privilégié les tablettes lorsque les réseaux filaires sont à la fois plus protecteurs des ondes, plus adaptés aux ordinateurs, aux logiciels libres, et plus favorables à la pédagogie ? Les tablettes inféodent, tandis que le filaire émancipe. De plus, qui paye pour Pronote ? Observez attentivement les rubriques consacrées à l'évaluation de ce logiciel : elles la formatent selon les dispositions de la loi Fillon, et non selon celles de la loi Peillon.

Deuxièmement, quels seront les moyens dévolus à la formation continue, qui est une priorité absolue ? Dans quels lieux, dans quelles conditions sera-t-elle assurée ? Et quel nombre d'heures lui sera consacré ? À ce titre, j'insiste à mon tour sur le problème des remplacements, qui est préjudiciable pour les enfants.

Troisièmement, comment le ministère contrôle-t-il le budget des ÉSPÉ ? Les universités sont autonomes mais le ministère contrôle-t-il le travail et les rémunérations des intervenants non universitaires, qu'ils soient artistes, formateurs à la non-violence, ou qu'ils relèvent de l'éducation populaire ?

Mme Françoise Laborde. – Madame la ministre, le RDSE se félicite évidemment de la hausse des moyens dévolus à l'enseignement primaire.

Un appel à la grève a été lancé pour demain dans l'éducation nationale, et il sera suivi dans certains lycées. Il a pour objet la réforme de l'éducation prioritaire, laquelle s'achèverait désormais avec la scolarité obligatoire. Or il est question de prolonger cette dernière jusqu'à dix-huit ans, ce qui paraît antinomique. On m'a beaucoup interrogée à ce propos, aussi, je me permets de me tourner vers vous.

En outre, comment se répartissent les rôles et les responsabilités au titre des activités périscolaires de nature culturelle ? Sur quels budgets les crédits en question sont-ils prélevés ? Peut-être le plan Vigipirate empêche-t-il un certain nombre de sorties. Mais, si l'école ne peut pas aller à la culture, la culture doit aller à l'école.

M. Guy-Dominique Kennel. – Madame la ministre, M. Magner et moi-même avons formulé diverses propositions en matière d'orientation dans le rapport que nous avons établi en juillet dernier au nom de notre commission. Néanmoins, je ne poserai que peu de questions, étant donné l'inutilité de l'exercice auquel nous nous livrons.

Dans une approche superficielle, je pourrais vous féliciter, au grand étonnement de mes collègues de la droite et à la satisfaction de l'opposition sénatoriale, en saluant en vous la « ministre plus » du Gouvernement. On l'observe notamment au nombre de conseillers qui vous accompagnent ce soir ! Vous gérez le premier budget de l'État, vous déployez plus

d'enseignants, plus de moyens, plus de temps de formation et peut-être, surtout, plus de communication. Avec vous tout augmente, y compris l'insatisfaction des acteurs de terrain...

En l'occurrence, nous procédons bien sûr à un exercice budgétaire. Mais à aucun moment vous ne vous livrez à une quelconque évaluation quantitative. J'ai le sentiment que vous surfez sur votre autosatisfaction. Vous êtes persuadée qu'avec vous, tout va mieux. Mais bien des chiffres, émanant même de vos propres services, mettent en doute cette impression ! Peu importe, car, je le répète, le débat de ce soir est inutile.

Je vous souhaite bonne chance aux prochaines élections législatives.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mon cher collègue, restons dans le cadre du budget.

M. Guy-Dominique Kennel. – Peut-être pourrez-vous, lorsque vous siégerez à votre tour dans l'opposition, constater les dégâts et critiquer les résultats de votre propre politique...

Mme Françoise Cartron. – Monsieur Kennel, tout ce qui est excessif est insignifiant !

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Cela vaut pour tout le monde !

M. Guy-Dominique Kennel. – Madame Cartron, mes propos n'avaient rien de méchant : je suis rond de corps et d'esprit !

Mme Françoise Cartron. – La majorité sénatoriale nous a souvent fait valoir qu'au sujet de l'école les polémiques politiciennes n'avaient pas leur place. Nous devons nous réunir quand il s'agit d'assurer l'avenir de notre jeunesse. Mais, aujourd'hui, hélas, nous assistons à un débat totalement stérile.

Je crois que l'on ne trouve pas, dans les annales, exemple d'un budget qui, tout en affichant une telle augmentation, n'a pas pu être voté. À mon sens, un tel choix constitue un fort mauvais signal pour le corps enseignant, qui souffre trop souvent d'un manque de reconnaissance. Le Sénat devrait pouvoir dépasser le contexte politique actuel.

Madame la ministre, une politique se juge notamment à l'aune de sa cohérence. Le budget de l'éducation nationale est tout à fait cohérent sur l'ensemble du quinquennat. Année après année, les objectifs se sont succédé et se sont mis en place avec méthode et avec logique.

Au sujet de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, j'appelle l'attention de la commission sur une étude remarquable menée dernièrement par un chercheur de Lausanne. Les conclusions de cette étude sont on ne peut plus claires : la scolarisation des enfants de deux à trois ans permet à la fois de nettes progressions dans la maîtrise du langage et dans la réussite postérieure.

Tout le monde parle actuellement des échéances électorales. Mais, en lisant tel ou tel programme, j'ai comme l'impression que certains sortent de cinq années d'amnésie. Ces documents présentent nombre d'objectifs qui ont déjà été atteints !

Il ne me semble pas souhaitable d'expérimenter le « moins de moyens, moins d'enseignants », même si M. Carle affirme que les moyens n'ont pas beaucoup d'importance.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Vous déformez mes propos ! Au reste, je n'ai fait que citer la Cour des comptes.

Mme Françoise Cartron. – De son côté, Mme Férat semble frémir à l'idée que le moindre centime soit prélevé aux dépens de l'enseignement agricole...

Mme Françoise Férat, rapporteure pour avis. – Le raccourci un peu facile ! Vous aussi, vous pouvez mieux faire !

Mme Françoise Cartron. – Bien sûr, on ne peut pas atteindre un résultat optimal en seulement cinq ans. Mais, au cours du quinquennat, la politique dédiée à l'éducation nationale a été nettement réorientée.

Avec courage, vous avez ouvert un dossier essentiel : la mixité sociale dans les établissements scolaires. À cet égard, où en sommes-nous ? Il faut véritablement en finir avec les établissements ghettos.

Les ESPÉ, créées il y a seulement trois ans, sont beaucoup critiquées, parfois de manière caricaturale. Pour ma part, j'insisterai uniquement sur l'importance de la recherche en matière de pédagogie. Elle nous permet de comprendre les moyens de stimuler efficacement la curiosité et l'attention des enfants. Quelle place occupera-t-elle à l'avenir au sein des ESPÉ ?

À en croire certains discours déclinistes, l'école n'atteindrait pas ses objectifs. Or de très belles expériences sont actuellement menées. Quelles sont les décisions qu'inspirent ces initiatives ? Quelle place reconnaît-on aux établissements innovants, dans ce monde de l'éducation nationale qui est parfois très normé ?

Mme Dominique Gillot. – Madame la ministre, vous l'avez rappelé avec beaucoup de précision : depuis 2012, la France s'est engagée pour un renouveau éducatif, qui passe par la refondation de la formation des maîtres et le renouvellement des pratiques pédagogiques, en lien avec l'interdisciplinaire, le travail d'équipe et le numérique.

Quoi qu'on en dise, dans le cadre du troisième volet du plan d'investissements d'avenir, le PIA 3, notre pays a choisi de soutenir les programmes de l'enseignement et de la formation en se fondant sur les initiatives de terrain, pour préparer les élèves aux grandes mutations que connaît actuellement le monde. La Stratégie nationale de l'enseignement supérieur, la StraNES, vise à aller vers une société apprenante. Dans ce cadre, il faut encourager le partage de la culture scientifique, technique et industrielle, qui favorise l'apprentissage des fondamentaux.

À cet égard, les conseils régionaux sont en train d'élaborer des schémas régionaux. Ne faudrait-il pas inviter les directions régionales des affaires culturelles, les DRAC, à y apporter leur contribution ? La culture scientifique doit avoir toute sa place au cœur de l'école !

Enfin, je souhaite revenir sur la scolarisation des enfants handicapés. L'école a bel et bien pour vocation d'être inclusive. Néanmoins, l'école ordinaire ne saurait être transformée en école spécialisée. Une telle évolution se ferait au détriment de tous.

Des décrets d'application sont aujourd'hui à l'étude pour définir les modalités d'admission de ces enfants au sein d'unités d'enseignement extérieures issues des établissements spécialisés dans les écoles ordinaires, ce qui suppose une très bonne harmonisation entre l'éducation nationale et l'assurance maladie, qui exerce la tutelle de ces établissements médico-sociaux. Cette initiative peut être extrêmement fructueuse. Toutefois, il faut tenir compte des diverses cultures en présence, ce qui impose d'agir de manière progressive. Les services du ministère doivent bien entendu être impliqués.

M. Jean-Claude Frécon. – Madame la ministre, vous avez évoqué vos priorités pour 2017 et je vous encourage dans cette voie. Vous l'avez dit, la dépense intérieure d'éducation a augmenté, dans son ensemble, de 10 % : 12 % pour le primaire, 7 % pour le collège et 4 % pour le lycée. Mais vous n'avez pas donné de chiffre concernant les écoles maternelles, en faveur desquelles le Gouvernement s'est beaucoup investi.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Évoquant la formation au numérique, Mme Blandin a souligné que les outils utilisés, pouvaient soit inféoder soit émanciper. Ainsi sommes-nous nombreux à nous être interrogés sur la pertinence de la contractualisation réalisée avec Microsoft. Nous nous sommes inquiétés d'une sorte d'inféodation à une entreprise extraeuropéenne, sans que soient apportées un certain nombre de garanties. Pourquoi n'a-t-il pas été passé un marché en bonne et due forme, avec des conditions d'utilisation et de travail, de manière à ce que les données personnelles des enfants ne puissent faire l'objet d'une utilisation ultérieure ?

J'évoquerai également la radicalisation de nos jeunes. J'appartiens à l'agglomération où a été assassiné – c'est une véritable tragédie – le père Hamel. Les élus de la commune de Saint-Étienne-du-Rouvray ont vu l'assassin se radicaliser. J'avais souhaité que, dès septembre, nous puissions avoir un temps privilégié de dialogue avec vous, madame la ministre, afin de connaître les mesures pratiques et de réflexion éducative en matière de prévention. Quels moyens ont été mis en place pour s'attaquer au cœur du sujet ?

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – S'agissant de l'augmentation de la rémunération des enseignants, je veux insister sur le travail réalisé dans le cadre du PPCR. Derrière ce sigle technocratique, un immense progrès a été réalisé, en accord avec les organisations syndicales. Il permet de garantir aux enseignants une augmentation importante de leur salaire, perceptible dès le 1^{er} janvier prochain. Pour les stagiaires, cela se traduit par une augmentation de 1 400 euros par an. En outre, la reconnaissance de l'engagement des enseignants, que vous appelez tous de vos vœux, est désormais acquise, car ce n'est pas la même chose d'enseigner dans un établissement d'éducation prioritaire - je pense notamment aux directeurs d'école – ou dans un établissement de centre-ville ! Cette reconnaissance se traduira par des accélérations de carrière et des augmentations de rémunération très importantes, ce qui devrait rendre plus attractifs certains postes.

Par ailleurs, nous avons revu le mode d'évaluation des enseignants, pour se défaire de l'inspection couperet, qui ne tombait pas au même rythme pour tous. Nous avons établi un cadre clair, beaucoup moins infantilisant. Quatre vrais rendez-vous de carrière sont organisés. Ils auront lieu à une date précise, soit globalement tous les sept ans. L'enseignant fera face aux regards croisés de l'inspecteur et du chef d'établissement. Au terme de cette évaluation formative, une prescription de formation pourra être formulée si des manques sont observés. Nous soutenons ainsi fortement et structurons la formation continue, qui fera partie de manière plus évidente de la carrière de l'enseignant.

Cette évolution est quasiment une révolution. Bien qu'elle soit passée inaperçue, peut-être parce qu'elle a été mise en place de façon consensuelle, il convient de la saluer.

Vous m'avez également interrogée sur l'accueil des enfants de moins de trois ans. Entre 2012 et 2015, 1 100 classes nouvelles ont été ouvertes, ce qui représente 25 000 places. À la rentrée 2016, 231 classes supplémentaires ont vu le jour. Nous devrions donc réussir à tenir notre engagement, à savoir la scolarisation de 30 % des enfants de moins de trois ans dans les REP et de 50 % dans les REP+. Nous avons d'ores et déjà atteint notre objectif dans douze académies sur trente. Cette politique n'a pas été simple à mettre en place. En effet, il ne suffit pas d'ouvrir des places ou de créer des postes, car cela se fait lien avec les collectivités locales. Nous avons également rencontré un autre problème, d'ordre culturel : dans les territoires en grande difficulté sociale, les familles préféreraient garder leurs enfants à la maison. Nous avons mené une intense campagne de communication très ciblée, pour parvenir à des chiffres positifs.

Monsieur Kern, vous avez posé la question du service civique. Depuis que le Président de la République a décidé d'engager les administrations publiques à proposer des missions de service civique, le ministère de l'éducation nationale, qui a mené une politique très active, peut se targuer d'accueillir le plus grand nombre de jeunes. Ils étaient au nombre de 5 000 en 2015 et de 10 000 en 2016. Et ceux qui font ce service civique en établissement scolaire affirment ensuite qu'ils sont attirés par la profession d'enseignant... Nous constituons ainsi des viviers de recrutement. Quant aux enseignants, ils apprécient leur présence dans l'enceinte scolaire. Ces services accompagnent des projets d'éducation artistique et culturelle, de sport ou de développement durable. Ils contribuent aussi à la lutte contre le décrochage scolaire.

Pour ce qui concerne les enfants en situation de handicap, 4 250 postes d'AESH, les accompagnants des élèves en situation de handicap, ont été créés depuis le début du quinquennat, qui sont venus s'ajouter à ceux qui étaient déjà en place. Il a été décidé que ces personnels bénéficieraient plus rapidement d'un CDI. À terme, à l'issue de ce quinquennat, nous aurons 280 000 AESH CDIés, auxquels il convient d'ajouter, pour les cinq ans à venir, 50 000 auxiliaires de vie scolaire, qui sont en contrat unique d'insertion, et passeront tous progressivement au statut d'AESH. Cela signifie qu'ils bénéficieront d'une grille indiciaire, avec de vraies perspectives de carrière et de formation.

S'agissant des langues vivantes, vous me demandiez quelle était la situation, après l'instauration de la deuxième langue vivante en classe de cinquième. J'étais ce matin à un colloque organisé par la Conférence des présidents d'université (CPU) sur la pédagogie : Stanislas Dehaene, psychologue cognitif, insistait sur l'importance de l'apprentissage de plusieurs langues vivantes dès le plus jeune âge, dès la maternelle. D'après lui, c'est aux alentours de 13-14 ans qu'une moindre plasticité du cerveau rend l'apprentissage des langues vivantes plus complexe. Une telle analyse tend à confirmer notre action, à savoir une première langue vivante au CP, et une deuxième langue en classe de cinquième. On a alors affaire à des enfants plus désinhibés, à la sortie de l'enfance. C'est la raison pour laquelle nous avons de si bons chiffres concernant l'allemand : nous passons ainsi de 487 000 élèves germanistes à 516 000 élèves germanistes. C'est une progression historique. Nous sommes donc sur la bonne voie.

Quelqu'un a dit tout à l'heure que j'étais dans l'autosatisfaction permanente. C'est faux ! J'estime en effet que, outre la précocité dans l'apprentissage des langues, il faudra travailler beaucoup sur la pédagogie, notamment par le biais du numérique, et former

davantage les enseignants, notamment ceux des écoles. Il sera donc nécessaire de remettre ce sujet sur le tapis.

Madame Gonthier-Maurin, vous avez évoqué la question du remplacement des enseignants, sujet permanent de tracasserie. Nous avons eu beau, depuis le début du quinquennat, recréer des viviers de remplaçants, cela n'a pas suffi à régler le problème. Je rappelle cependant que, en 2012, ces viviers avaient été asséchés. Nous avons donc créé 5 000 postes de remplaçants.

Par une réponse qualitative, dans le cadre d'un plan annoncé récemment, nous avons apporté une réponse aux situations insupportables de remplacements successifs, qui résultaient d'un mécanisme de zone de remplacement infradépartemental, dont les zones géographiques d'affectation étaient réduites. Nous avons fait sauter ce premier verrou. On pourra désormais faire appel à des remplaçants qui seront affectés sur une zone départementale.

Par ailleurs, il existait une différence entre remplacements de courte et de longue durée. Ainsi, dans le premier temps de l'absence, on faisait appel à un remplaçant de courte durée, auquel succédait un remplaçant de longue durée. Nous avons mis fin à ce système : les remplaçants pourront désormais être affectés à un poste, quelle que soit la durée de l'absence.

J'évoquerai également les « absences perlées » : un enseignant s'absente, puis revient, puis s'absente de nouveau. Pour le chef d'établissement, il est très complexe de savoir comment le remplacer. Afin d'éviter ce genre de situation, nous avons mis en place un protocole d'accompagnement de ces personnels par la médecine du travail.

Enfin, dans le cadre de ce plan remplacement, nous avons décidé de rendre public le taux d'absences non remplacées dans le premier et le second degré, dans un souci de transparence. Cela nous permet également de mettre la pression sur certaines académies.

Le sujet des psychologues scolaires me tient à cœur. Pour la première fois, nous créons un corps unique de psychologues de l'éducation nationale, conformément aux aspirations des professionnels. Jusqu'à présent, des professeurs d'école se faisaient certifier pour intervenir en matière de psychologie, alors qu'un tout autre système prévalait dans le second degré. Or les Copsy ne communiquaient pas forcément avec les intervenants du premier degré, ce qui interdisait toute fluidité dans le suivi de l'élève. Désormais, grâce à ce corps unique de psychologues scolaires, nous aurons de vrais professionnels se consacrant uniquement à la psychologie scolaire et aux sujets très importants que sont le climat scolaire, le décrochage scolaire, le harcèlement ou la radicalisation. Le décret a été adopté aujourd'hui en comité technique. Il ne reste plus qu'à le soumettre au Conseil supérieur de la fonction publique et au Conseil d'État avant de le publier. Concrètement, le premier concours sera mis en place d'ici à quelques mois et 330 postes seront proposés.

En ce qui concerne le bac professionnel, je ne peux que souligner l'absence de sérieux ayant permis, en 2010, de passer d'une scolarité de quatre à trois ans, sans même changer les programmes. Les professeurs devaient faire faire à leurs élèves, en trois ans, un programme conçu pour une période de quatre ans ! À défaut de remettre en cause la durée des études, nous avons beaucoup travaillé sur la façon dont elles sont organisées, pour que les élèves puissent acquérir des connaissances et se préparer à leur stage en entreprise, lequel est systématiquement précédé d'une semaine de préparation.

Vous avez également évoqué la poursuite, pour ces bacheliers professionnels, d'études supérieures. Constatant que leur taux de réussite est de moins de 3 % à l'université, mais meilleur en brevet de technicien supérieur (BTS), nous leur y avons réservé des quotas de places, tout en créant 10 000 places supplémentaires de BTS, pour mieux les accueillir.

Vous vous êtes également inquiétée, madame Gonthier-Maurin, de la dématérialisation de la demande de bourse. C'est une expérimentation menée sur quelques académies, dont Paris. Il s'agit d'une possibilité, non d'une obligation. Sur ce sujet, je n'ai pas eu connaissance de difficultés particulières. Je m'apprête à vérifier ce qu'il en est.

Monsieur Groperrin, la question de la dictée a fait couler beaucoup d'encre. Pour ma part, je suis convaincue de la nécessité de bien maîtriser le français et c'est la raison pour laquelle j'avais demandé la réalisation de l'évaluation qui a été rendue publique récemment.

Je rappelle tout de même que les élèves testés en 2015 ont bénéficié des programmes de 2008. Quand on mène une évaluation en 2015 sur le niveau d'orthographe à la sortie de l'école primaire, on évalue des enfants qui sont allés à l'école primaire entre 2010 et 2014. Quant à l'enquête PISA qui sera publiée début décembre, elle ne concernera que l'avant-refondation de l'école, puisque ce sont des élèves de 15 ans qui sont évalués. Pour bien évaluer la refondation de l'école, il faudra attendre l'enquête PISA de 2025 !

Monsieur Groperrin, vous avez dit que les professeurs pourraient travailler deux heures de plus. Permettez-moi de vous conseiller un film génial, qui montre le quotidien d'un professeur des écoles et dont le titre est *Primaire*.

M. Jacques Groperrin. – Je parlais du secondaire !

Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre. – Je pensais que vous parliez de tous les enseignants. Quoi qu'il en soit, je rappelle à quel point on mésestime le temps préparatoire au travail en classe.

S'agissant des directeurs d'école, les IEN, les inspecteurs de l'éducation nationale, jouent un rôle très important dans l'encadrement pédagogique. D'ailleurs, la majorité des directeurs d'école ne souhaitent pas devenir chefs d'établissement.

Je remercie Mme Blandin d'avoir dit des choses très justes sur la filière scientifique. Dans notre pays, il existe une désaffection générale à l'égard des mathématiques et de la culture scientifique. Cela nous a conduits à adopter, en 2014, la Stratégie mathématiques, qui visait à rendre les programmes moins conceptuels et plus interactifs. Il s'agissait également d'améliorer la formation des professeurs des écoles, dont les connaissances mathématiques sont fragiles. Il faudra poursuivre ce travail.

S'agissant des types d'appareils, nous avons voulu un plan numérique très *bottom up*. Dans chaque département, en lien avec chaque équipe de chaque collège, nous avons déterminé, sans rien imposer, les besoins, les projets pédagogiques et les types d'appareils utilisés. Vous seriez surpris de voir que de nombreux établissements ont recours à des appareils filaires et non pas à des tablettes.

Vous m'avez également demandé, madame Blandin, si le budget en faveur des ESPÉ était fléché. En fait, le ministère accorde une subvention globale à l'université. C'est son président qui décide de la répartition, en application du principe d'autonomie. Pour autant, on suit ce qui se passe, en s'assurant de l'utilisation de la subvention. Par ailleurs,

un comité de suivi, présidé par le recteur Daniel Filâtre, a été mis en place. Sur ce sujet, je vous invite au ministère le 29 novembre prochain, date à laquelle le recteur me remettra son rapport de conclusion sur l'évolution des ÉSPÉ depuis 2013.

Par ailleurs, en lien avec Robin Renucci, nous nouons des partenariats avec de nombreux ÉSPÉ, pour intégrer des modules de formation à la théâtralité dans la formation des enseignants.

Madame Laborde, vous m'avez interrogée sur l'éducation prioritaire dans les lycées. En 2014, la réforme de l'éducation prioritaire concernait les écoles primaires et les collèges. La deuxième phase portera bien évidemment sur les lycées. Il n'a jamais été question de supprimer les lycées du dispositif ! D'ailleurs, sachant que le report de la réforme pour les lycées aurait pu mettre certains personnels en difficulté, notamment au regard des bonifications indiciaires, j'ai pris un certain nombre de décisions leur permettant de conserver leurs avantages. Préfigurant la réforme à venir, j'ai déjà identifié des lycées susceptibles de faire partie de la cartographie REP.

Vous avez également attiré mon attention sur le plan Vigipirate et les sorties scolaires. Dans un certain nombre d'établissements et même de territoires, une fois que le plan Vigipirate est levé, les restrictions perdurent en vertu d'une sorte d'autocensure. Je rappelle régulièrement qu'il n'est pas pertinent d'interdire toute sortie scolaire. Le dispositif Cent artistes en résidence à l'école, mis en place avec Mme Audrey Azoulay, devrait d'ailleurs permettre d'amener des artistes dans les écoles pour y mener des projets culturels au contact des élèves.

Monsieur Kennel, je sais que le sujet de l'orientation des élèves vous intéresse. Acceptez donc mon invitation ! Je serai en effet dans un établissement scolaire, le 22 novembre prochain, pour évoquer un certain nombre de nouveautés en la matière. Cela vous permettra d'évaluer par vous-même les évolutions mises en œuvre.

Madame Cartron, nous présenterons bientôt les résultats de tous les territoires engagés dans des actions volontaristes en faveur de la mixité sociale. Je le rappelle, vingt-cinq territoires pilotes ont accepté d'expérimenter des réponses à l'absence de mixité sociale. Ces dernières sont imaginatives et diverses. Déjà douze d'entre elles sont opérationnelles depuis la rentrée.

Pour ce qui est des pratiques innovantes, la réforme du collège soutient beaucoup l'innovation, notamment en donnant 20 % d'autonomie aux équipes pédagogiques. Un volet du troisième programme d'investissements d'avenir est consacré à l'innovation et à la pédagogie. C'est un vrai effort pour soutenir financièrement la recherche en éducation et promouvoir les pratiques innovantes. J'ai missionné François Taddei, qui devra nous faire des recommandations pour créer un département Recherche et développement au sein du ministère de l'éducation nationale. À cet égard, je veux saluer ce qui se fait dans les établissements innovants.

Madame la présidente, s'agissant de Microsoft, le ministère de l'éducation nationale et l'entreprise ont conclu un partenariat à titre gracieux. Aucun flux financier n'existe et aucun transfert de données n'est opéré. Les défenseurs du logiciel libre s'étaient d'ailleurs émus de ce partenariat. Or je rappelle que le ministère de l'éducation est le plus gros contributeur et utilisateur de logiciels libres de toute l'administration française.

J'accepte bien volontiers le principe d'une audition consacrée à la question de la radicalisation. Le moment est adéquat, dans la mesure où nous avons enfin des remontées fiables de nos procédures de signalement dans les établissements scolaires. C'est un sujet dont il faut prendre le temps de parler.

La réunion est close à 20 h 05.

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 16 novembre 2016

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président -

Hommage à Paul Vergès

La réunion est ouverte à 9 h 05.

M. Rémy Pointereau, président. – Avant de commencer notre réunion, je voudrais excuser le président Hervé Maurey, absent de Paris aujourd'hui.

Je voudrais également saluer la mémoire de notre collègue Paul Vergès, doyen du Sénat, qui s'est éteint vendredi dernier dans son île de La Réunion.

Sénateur de 1996 à 2005, puis depuis 2011, Paul Vergès était membre de notre commission depuis sa création au printemps 2012. C'était comme une évidence pour lui, lui qui a longtemps et activement œuvré en faveur des sujets auxquels s'intéresse notre commission : l'environnement, les transports, l'eau, les énergies du futur.

Il s'était en particulier impliqué sur toutes les questions liées au réchauffement climatique. C'est à son initiative que le Sénat avait adopté à l'unanimité le 6 avril 2000 une proposition de loi visant à créer un Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, organisme qu'il a présidé depuis sa création.

Ses discours prononcés en tant que doyen du Sénat, en 2011 et 2014, portaient avec beaucoup de hauteur de vue cet engagement pour l'avenir de la planète.

Au nom de notre commission, je voudrais présenter nos condoléances à sa famille et à ses proches, aux habitants de son île de La Réunion, ainsi qu'aux membres de son groupe, représentés ici par notre collègue Evelyne Didier.

Audition de M. Christophe Aubel, directeur de la phase d'installation de l'agence française pour la biodiversité

M. Rémy Pointereau, président. – Nous entendons ce matin M. Christophe Aubel, directeur de la phase d'installation de l'Agence française pour la biodiversité.

La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages promulguée le 8 août 2016 nous a occupés une bonne partie de l'année dernière. Parmi ses principales mesures figure la création de l'Agence française pour la biodiversité, l'AFB, dont vous avez la charge d'organiser l'installation, depuis votre nomination par Madame Royal le 29 février dernier. Cette agence doit en principe devenir opérationnelle le 1er janvier 2017. Vous nous direz si cette date sera bien respectée et quelles sont les éventuelles difficultés que vous rencontrez dans le regroupement des organismes qui doivent être intégrés à l'agence, une opération certainement complexe.

M. Christophe Aubel, directeur de la phase d'installation de l'Agence française pour la biodiversité. – Je vous remercie de cette invitation qui va me permettre de vous faire un point d'avancement sur le projet d'Agence française pour la biodiversité (AFB). Ce projet est d'ailleurs plus qu'un projet mais bien une réalité puisque l'existence de l'agence est une affaire de peu de temps maintenant. Les délais sont tenus, nous sommes prêts, je vais essayer de vous le montrer. Il n'y aura pas de retard dans la mise en place de cette agence, qui est un chantier complexe de regroupement de quatre établissements.

Tout ceci a été rendu possible par la loi de reconquête de la biodiversité pour laquelle votre commission et le rapporteur ont joué un rôle important en bien des domaines. La promulgation de la loi a libéré les équipes et plus l'échéance se rapproche, plus elles sont mobilisées et plus les inquiétudes sont levées.

Pour commencer je veux rappeler les deux nécessités qui guident nos travaux et notre ambition. La première nécessité, c'est l'objet-même de l'agence, la biodiversité. Ce vivant qui nous entoure, mais que nous maltraitons. La biodiversité a longtemps été perçue comme quelque chose de sympathique, ou comme un patrimoine, c'est vrai, mais elle est plus que cela et la loi nous le dit désormais, la biodiversité est interaction. Nous sommes parties et dépendons de ces interactions qui ont rendu la terre vivable, qui nous offrent des ressources, qui nous rendent des services, sur lesquels nous avons, depuis toujours, construit notre bien-être et même notre développement.

Si j'avais le temps j'illustrerai mon propos avec le Viaduc de Millau, qui sans la biodiversité n'existerait pas. Et pourtant, malgré des succès réels, la biodiversité continue à s'éroder. Je renvoie là-dessus au bilan récent du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur les indicateurs de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) : la biodiversité est le seul item dont tous les indicateurs sont dans le rouge. C'est le premier défi de l'agence : il faut agir mais pour agir, il faut franchir une étape et installer le sujet dans la société à hauteur des enjeux qu'il recouvre. Et nous devons le faire d'une manière positive, car la biodiversité est tout sauf un « empêqueur de », elle est au contraire pourvoyeuse de solution, d'innovation, d'activité, de bien être...

La seconde nécessité qui guide notre action découle de ce défi important. Pour le relever je ne connais qu'une méthode : celle du collectif. C'est la société dans son ensemble qui peut et doit se mobiliser, l'agence doit donc être un catalyseur, une agence qui certes fait par elle-même puisqu'elle dispose de moyens d'action, mais tout autant une agence qui aide à faire. L'AFB doit devenir la maison commune des acteurs, ceux qui agissent déjà, ceux qui ont envie d'agir mais ont besoin d'aide pour se lancer, et ceux qui ne savent pas qu'ils peuvent agir et pourtant le peuvent. Enfin, elle doit aussi être l'agence de nos concitoyens, être reconnue par eux et leur permettre à eux aussi d'être acteurs de ce sujet majeur pour notre avenir.

Je passe rapidement sur les deux premiers points que je voulais évoquer. D'abord le calendrier : nous tiendrons les délais, le décret de création est au Conseil d'État, il sera publié très prochainement et dans la foulée les arrêtées de nomination. Puis les personnels, au nombre de 1 200 : ils sont la force de l'agence, c'est sur leur compétence que repose ce projet. Nous avons mis en place, au printemps dernier, un dispositif de pré-positionnement qui touche à sa fin et va permettre à chacun de s'installer à son poste, de trouver une place dans la future structure.

En ce qui concerne la composition, je ne reviens pas sur les quatre établissements qui forment l'AFB, vous les connaissez : l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), les Parcs nationaux de France (PNF) et l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN). Mais il ne faut pas oublier que nous intégrons également les missions et personnels de la Fédération des conservatoires botaniques nationaux (FCBN), ainsi que 75 ETP du programme 113 qui sont actuellement basés au Muséum national d'histoire naturelle (MNHN), principalement au sein du Service du patrimoine naturel (SPN). Nous travaillons d'ores et déjà activement avec le Muséum, mais aussi avec le CNRS - c'est une nouveauté - à la constitution d'une unité mixte de service de façon à poursuivre les missions d'expertise publique du SPN.

En termes de missions, la loi en a fixé le cadre, ce n'est pas à vous que je vais l'apprendre. Je vous en rappelle les grandes entrées : préservation, gestion et restauration de la biodiversité ; développement des connaissances, des ressources, des usages et des services écosystémiques ; gestion équilibrée et durable des eaux ; appui scientifique, technique et financier aux politiques publiques et privées, y compris soutien aux filières de croissances vertes et bleues ; lutte contre la biopiraterie.

Le champ est vaste, l'important est d'organiser la prise en charge de ces missions, dans un subtil équilibre à construire. Il faut d'abord assurer la continuité de service, donc continuer à faire aussi bien que ce que font les quatre établissements intégrés, c'est le premier objectif. Cela peut paraître une évidence mais comme dans toute réorganisation, il faut y veiller avec attention. C'est notre première préoccupation.

Concernant les nouvelles missions, nous prévoyons une prise en charge progressive, et c'est pour cela que nous nous donnons le temps de construire le contrat d'objectifs et de performance : nous allons le préparer pendant l'année 2017, c'est-à-dire qu'il ne démarrera pas avant 2018. Les missions sont vastes, nous devons d'abord les hiérarchiser et construire les bons indicateurs. Pour l'année 2017, nous élaborerons une feuille de route annuelle qui doit trouver le bon équilibre entre la continuité de service et les premières inflexions sur les nouvelles missions. On peut penser par exemple à la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) ou à l'Observatoire national de la biodiversité (ONB), qui sont très identifiés dans la loi comme devant faire partie de l'agence, et qu'aucun des quatre établissements ne prenait en charge. Nous allons progressivement construire cette montée en puissance sur tous les sujets en préparant le contrat d'objectifs.

Un mot sur les premières initiatives 2017. Les Ministres nous ont en effet demandé de prévoir de premières initiatives concrètes à lancer dès janvier, et de les présenter au conseil d'administration transitoire, qui regroupe les conseils d'administration des quatre établissements intégrés et qui n'est pas une instance décisionnelle – l'agence n'existant pas encore. L'objectif est de montrer que l'AFB n'est pas seulement un mécano institutionnel.

Ces initiatives sont organisées autour de trois axes : la sensibilisation du public sur un enjeu majeur ; des actions concrètes de reconquête de la biodiversité, par exemple des actions de restauration de milieux dégradés ou des actions d'aménagement dans les parcs naturels marins avec des mouillages écologiques ; enfin des actions de connaissance des enjeux dans les territoires. Sur ce dernier point, on peut citer par exemple le projet collaboratif « 65 millions d'observateurs » que nous soutiendrons, un programme de lancement d' « Atlas de la biodiversité communale », des actions de suivis des liens climat/biodiversité.

Pour mettre en œuvre toutes ces missions, il a fallu réfléchir à l'organisation de la structure. Celle-ci comprend classiquement un secrétariat général, lieu indispensable des fonctions supports. Nous avons organisé les services centraux en quatre directions fonctionnelles.

La première est une direction d'appui aux politiques publiques. On y traitera de connaissance : système d'information sur la nature et les paysages, système d'information sur l'eau, système d'information sur la mer. Nous savons qu'il y a beaucoup d'attentes sur ces sujets de connaissance et leur mise à disposition. On y parlera également de stratégie nationale de la biodiversité, de directive-cadre stratégique pour le milieu marin, de Natura 2000 (à terre ou en mer), d'observatoire national de la biodiversité ou de directive-cadre sur l'eau.

La deuxième est une direction de la recherche, de l'expertise et du développement des connaissances. Elle comprend le lien R&D entre la recherche et les gestionnaires de terrain, en bénéficiant de l'expérience de l'ONEMA sur ce point. L'AFB n'est pas en tant que telle un institut de recherche, mais elle est bien placée pour faire le lien. Cette direction inclura un centre de ressources pour accompagner les acteurs et faire monter les sujets dans la société : trame verte et bleue, génie écologique, zones de captage, métiers de la biodiversité. Ce guichet permettra de diffuser l'information sur tous les sujets importants liés à la biodiversité. Enfin, cette direction s'occupera de formation. L'ATEN est d'ores et déjà un pôle de formation important des gestionnaires de biodiversité au sens large, par exemple des personnels des collectivités. L'ONEMA fait aussi de la formation, même si c'est moins connu : elle a un centre au Paraclet dans la Somme.

La troisième est une direction à l'action territoriale, comprenant tout à la fois une direction de la police - un volet important des politiques publiques pour s'assurer du respect de la réglementation - et une direction pour les partenariats dans les territoires qui traitera à la fois de l'animation des réseaux des aires protégées (parcs naturels marins, parcs nationaux) et de l'animation du réseau des agences régionales pour la biodiversité, sur lesquelles je reviendrai.

Enfin, la quatrième est une direction de la communication et de la mobilisation citoyenne. Classiquement, dans les établissements publics, la direction de la communication est rattachée au secrétariat général pour faire la communication de l'établissement. Mais nous avons des missions particulières de sensibilisation, d'éducation à l'environnement et au développement durable : nous nous appuyerons donc sur une direction fonctionnelle pour porter dans l'opinion la biodiversité et ses enjeux.

Ces services centraux sont répartis sur les trois sites de Vincennes, Brest et Montpellier. Mais cela ne représente qu'environ 350 personnes, ce qui signifie que la majorité de nos agents, soit 850 personnes, est ailleurs dans les territoires.

L'AFB n'est ni centralisée ni parisienne : elle comporte 10 directions régionales ou interrégionales (Bretagne et Pays-de-la-Loire, Normandie et Hauts-de-France, PACA et Corse restent ensemble) avec leurs services départementaux, 6 antennes de façade maritime, des parcs naturels marins.

En termes de gouvernance, nous voulons construire une maison commune, une agence partenariale, davantage « cœur de réseau » que « tête de réseau ».

Au premier étage figure le comité national de la biodiversité (CNB), créé par la loi et consulté sur les grands choix stratégiques de l'agence, qui doit devenir le conseil des parties prenantes. Nous ferons le même travail avec le comité national de l'eau et avec le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML). Nous associerons les parties prenantes via ces conseils.

Au deuxième étage se trouvent les comités d'orientation, prévus dans la loi : eau, mer, outre-mer. Nous envisageons déjà de créer un quatrième comité d'orientation sur les espaces naturels. Ce sont les instances d'appui au conseil d'administration, celles qui travailleront sur le fond pour alimenter la stratégie de l'agence.

Au troisième étage on retrouve le conseil d'administration, dont le cadre est fixé par la loi : un collège État et personnalités qualifiées (50% des membres), un collège avec les acteurs socioéconomiques et les ONG gestionnaires, les élus locaux, les parlementaires, les représentants du personnel. Nous ne nous interdisons pas d'aller plus loin en mettant notamment en place une instance de concertation dédiée aux parcs nationaux, qui ne sont pas dans l'agence mais lui sont « rattachés ».

Un dernier mot sur les agences régionales pour la biodiversité (ARB) : la loi dispose que l'AFB et les régions « peuvent » créer des ARB. Il n'y a pas d'obligation ni de modèle imposé, notamment juridique : elles peuvent être constituées sous forme d'EPCE, de GIP, voire être une simple mise en réseau des acteurs sans création d'une structure juridique. Le but principal est avant tout la mise en synergie des acteurs et des territoires. On peut dire que la dynamique prend : sept régions ont engagé officiellement la démarche de création d'une ARB et trois autres y travaillent. Sachant que la loi a été promulguée en août, il me semble que c'est un résultat intéressant.

Voilà rapidement brossé l'état d'avancement du chantier. L'AFB est sur les rails. Elle sera opérationnelle dès sa création, en s'appuyant sur le socle solide des organismes qui la composent, et de ceux qui sont à ses côtés comme les parcs nationaux. Il le faut car il y a urgence à agir. C'est un rapport sénatorial de Pierre Laffitte et Claude Saunier qui l'a écrit, il y a une dizaine d'années : à côté du climat, la biodiversité est « l'autre choc » environnemental. Et la réponse au défi climatique ne peut aller sans une réponse au défi de la biodiversité.

M. Rémy Pointereau, président. – Merci Monsieur Aubel pour cette présentation très complète. Je cède d'abord la parole à notre collègue Jérôme Bignon qui fut rapporteur de la loi.

M. Jérôme Bignon. – Je salue votre travail Monsieur Aubel, et celui des équipes qui vous entourent. Je retrouve dans vos propos la contribution de notre commission, et donc du Sénat, à la structure de l'agence. Je pense à trois exemples en particulier. Premièrement, en ce qui concerne son articulation avec le Comité national de la biodiversité (CNB), à la fois pour respecter la culture administrative française et les contraintes d'efficacité inhérentes à la mise en place d'un établissement public, qui doit comporter un nombre restreint de membres au sein de son conseil d'administration. Deuxièmement, s'agissant des comités d'orientation, initialement mis en place pour répondre aux préoccupations exprimées par le milieu maritime qui craignait de perdre l'Agence des aires marines protégées, je me félicite que cette démarche ait été étendue aux outre-mer qui représentent 85% de la biodiversité de notre pays. Troisième point, la création des agences régionales est une faculté et non pas une obligation. J'avais eu à l'époque un débat très intéressant avec la ministre Ségolène Royal sur ce sujet et

la raison a fini par l'emporter : pourquoi obliger plutôt que de laisser la plus grande souplesse aux territoires pour agir en fonction des réalités locales ?

Il y a parfois eu des divergences, un peu dogmatiques de part et d'autres, que nous n'avons pas toujours réussi à dépasser. Mais pour l'essentiel, l'empreinte du Sénat est patente dans ce texte, et nous avons fait un travail utile avec nos collègues députés.

Une question m'intéresse à l'heure où l'on se penche sur la constitution du conseil d'administration de l'AFB et les nominations nécessaires pour que la structure soit opérationnelle au 1^{er} janvier 2017- car il faut bien payer les 1200 personnels ! Comment vont être constitués les comités d'orientation ? Qui va venir ? Comment les membres seront-ils sélectionnés ? Selon quelles règles ? Seront-ils tous désignés en une seule fois ? Ces questions sont importantes pour l'Agence des aires marines protégées, et probablement aussi pour nos collègues d'outre-mer ! C'est une façon de donner une chance à ceux qui ne siégeront pas au conseil d'administration de l'AFB, compte tenu de ses effectifs limités.

M. Christophe Aubel. – Nous sommes en train d'y travailler et la réponse sera adaptée à chaque cas. Par exemple, pour le comité d'orientation « mer », tous les présidents des comités de gestion des parcs marins ainsi que d'autres acteurs, qui étaient au conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées mais ne seront pas tous au conseil d'administration de l'AFB, seront associés. Pour autant, ces comités d'orientation n'ont pas vocation à épouser strictement les contours des conseils d'administration des anciens établissements, nous pourrions y introduire d'autres personnalités qualifiées.

De même pour les « espaces naturels » sous plan de gestion en faveur de l'environnement, nous allons veiller à ce qu'un certain nombre de gestionnaires qui étaient membre de l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN), soient représentés.

Nous suivons le même raisonnement sur la question de l'eau, pour essayer de trouver une formule qui ne soit pas une stricte reproduction du Comité national de l'eau : nous souhaitons que tous les comités de bassins puissent être représentés, puisqu'ils figuraient déjà largement au conseil d'administration de l'ONEMA.

Enfin, pour l'outre-mer, nous devons faire en sorte que tous les territoires soient représentés par des élus, la société civile ou des personnalités qualifiées qui en sont issues.

Nous sommes donc dans une réflexion à géométrie variable, pour assurer la meilleure représentation possible.

Mme Évelyne Didier. – Monsieur Aubel, merci de votre présentation, qui nous a éclairés sur le sens de votre travail. Je tenais à rappeler qu'on vous retrouve avec plaisir au Sénat, puisqu'il y a quelques années, nous avons œuvré avec Jean-François Legrand et Marie Blandin, pour la création d'un mouvement pour la biodiversité. C'était, à l'époque, un sujet complètement confidentiel.

Ma première question concerne le travail avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage : cela a été un point dur au Sénat au cours de l'examen du texte. Comment envisagez-vous cette collaboration ? L'ONCFS sera-t-il associé à votre travail dans le cadre des observatoires ?

Deuxièmement, la lutte contre la biopiraterie : j'entendais récemment un reportage sur la plante stévia, qui a pendant longtemps été utilisée par les populations autochtones, mais

qui est aujourd'hui complètement contrôlée par les multinationales. L'AFB peut-elle intervenir contre cette dépossession, peut-elle être saisie, quel est son rôle dans des cas comme celui-ci, qui sont extérieurs à notre territoire ?

Troisième question, le personnel : il y avait des craintes au cours de la discussion de la loi biodiversité au sujet du nombre de postes, de l'accroissement des missions et de l'harmonisation des carrières, pouvez-vous nous en dire quelques mots ?

M. Philippe Madrelle. – Je vous remercie de votre exposé. Je voudrais solliciter quelques précisions. L'AFB est une des créations phares de la loi biodiversité, vous nous avez expliqué qu'une feuille de route était prévue pour 2017 et un contrat de performances pour 2018, vous êtes donc dans les *starting blocks*, je vois que la course est bien partie.

Le budget de 220,5 millions d'euros acté dans le projet de loi de finances pour 2017 vous semble-t-il adapté au bon fonctionnement de l'agence, compte tenu de l'extension de ses missions ? Par ailleurs, la création de 50 postes supplémentaires en plus des 1 200 existants est-elle suffisante à moyen terme ? L'agence, en développant sa présence sur les territoires, a-t-elle vocation à augmenter ses ressources en moyens humains et financiers ? Ces nouveaux postes auront-ils un rôle de coordination avec les agents issus des différentes structures ?

Par ailleurs, quels sont les outils concrets de l'agence ? Quel est son pouvoir de contrainte, voire de sanction, par exemple sur une question comme celle de l'accès aux ressources génétiques ? Avons-nous des éléments de comparaison avec d'autres pays européens possédant des structures similaires ?

Enfin, l'agence aura-t-elle un rôle dans le soutien aux nouvelles technologies et à l'innovation ? Peut-elle contribuer à l'aménagement durable des territoires ?

Mme Odette Herviaux. – Tout d'abord, je m'associe à l'hommage à Paul Vergès. Je me souviens de ses discours en tant que doyen du Sénat, il nous a prouvé que l'avance dans les idées n'a rien à voir avec l'âge.

Monsieur Aubel, je souhaite vous remercier, tous nos vœux vous accompagnent. J'ai quelques précisions à vous demander, sur des éléments concrets.

J'ai fait partie, avec un certain nombre de collègues, du conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées, et je ne vous cache pas qu'étant très attachés à la protection des aires littorales, nous étions inquiets devant la création de l'AFB. En effet, le fonctionnement relativement récent de l'Agence des aires maritimes protégées avait enfin trouvé un rythme de croisière et permettait de faire travailler ensemble tous les grands acteurs de la mer. Notre grande crainte était que la mer disparaisse dans la grande agence pour la biodiversité.

Pour avoir suivi depuis le début l'évolution du premier parc marin, le parc marin d'Iroise, on a pu voir que les ressources consacrées par l'AAMP n'étaient pas à la hauteur des ambitions. Que pensez-vous du grand nombre de parcs marins qui ont été aujourd'hui créés ? Sont-ils des parcs marins « sur papier » uniquement, sans personnel et sans ressources ? Comment envisagez-vous de leur donner du corps ?

Autre sujet, je fais également partie du Conseil national de la mer et du littoral. Nous travaillons à la mise en place d'une stratégie de la mer et des littoraux, et nous nous

sommes aperçus qu'il y a une vraie nécessité d'équilibre entre les différents représentants des utilisateurs et des défenseurs de la biodiversité, puisque sans cet équilibre, trouvé par le dialogue, il ne peut pas y avoir de réussite. Cette volonté d'équilibre devra impérativement être préservée.

Par ailleurs, au cours des Grenelles I et II, nous avons eu un débat sur le terme de « restaurer » la biodiversité. J'accepte qu'on parle de « préserver », de « sauvegarder », de « favoriser » la biodiversité, mais le terme de « restaurer » pose une question : on remonte jusqu'à quand ? Quelles sont les espèces disparues qu'il faudrait restaurer ? Il faut être précis dans les termes employés.

Dernier point, je crois à l'adage que faute parfois de pouvoir se donner les moyens de sa politique, il faut faire la politique de ses moyens. Pensez-vous avoir les moyens d'appliquer les missions qui sont confiées à l'AFB ?

M. Claude Bérit-Débat. – Je reviens sur la remarque d'Evelyne Didier sur les relations avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. L'ONCFS ne fait pas partie de l'AFB et n'a pas souhaité y être, mais vous nous avez exposé votre volonté de partenariat avec les différents acteurs. Avez-vous commencé à rencontrer les membres de l'ONCFS pour discuter de vos objectifs communs ?

Deuxièmement, je défends l'idée que la chasse joue un rôle important dans la préservation de la biodiversité. Qu'en pensez-vous ?

Troisième point, vous nous avez exposé les pouvoirs de police de l'AFB, notamment en matière de contrôle et de sanction. Vous savez que l'ONCFS dispose également d'un pouvoir de police, comment comptez-vous les coordonner ? Des rencontres sur le terrain sont-elles prévues pour mettre en place une coopération ?

Mme Annick Billon. – Je voudrais rebondir sur la question des moyens de l'agence. L'AFB se voit confier énormément de missions, je voudrais savoir quelles sont les garanties dont vous disposez aujourd'hui concernant les moyens pour appliquer ces missions. Sur la question de la chasse notamment, c'est un domaine qui rassemble de nombreux savoir-faire différents, une hiérarchisation des objectifs et des moyens est-elle prévue ?

Ensuite, vous décrivez l'AFB comme une agence de proximité pour les acteurs, mais il s'agit d'un organisme lourd, qui regroupe de très nombreux organismes aux objectifs très différents. Le risque est que la création de l'AFB produise une centralisation, qui éloigne des territoires la politique de sauvegarde de la biodiversité.

M. Jacques Cornano. – Je tiens à souligner que vous avez, dans votre exposé, salué les femmes et les hommes qui vont travailler au sein de l'AFB, puisque, comme vous l'avez dit, ce sont eux qui feront l'agence au quotidien.

J'attire votre attention sur l'importance de rencontrer les acteurs de terrain, et je vous recommande de rencontrer le président du parc national de mon territoire, la Guadeloupe, et surtout les nombreuses TPE qui travaillent sur le terrain. Certains de mes collègues ont eu l'occasion de rencontrer le docteur Henry Joseph, qui a apporté son point de vue intéressant sur ces questions.

Enfin, il faut rassurer les agents des aires marines protégées, qui s'inquiètent de l'action de l'AFB sur la protection de la mer.

M. Gérard Miquel. – Je voulais vous interroger sur le problème de la déprise agricole. Un certain nombre de territoires, qui étaient autrefois protégés, y sont aujourd'hui confrontés, et cela a des conséquences en matière de biodiversité. Certaines espèces disparaissent, d'autres prolifèrent, nous avons par exemple beaucoup de chevreuils et de sangliers. L'un des gros problèmes est l'embroussaillage de ces espaces, qui provoque des risques d'incendies. Avec le changement climatique, nous avons vu des incendies qui dévastent des milliers d'hectares, et la biodiversité disparaît alors complètement. À votre avis, quelles sont les solutions pour faire face à ce problème ? On se rend compte que lorsqu'on remet en culture et que l'on nettoie ces espaces, la biodiversité revient. Nous avons donc, dans mon département, mis en place des dispositifs de reconquête des espaces abandonnés, avec de la transhumance, des moutons qui viennent nettoyer ces lieux. Nous devons faire face à ces grandes problématiques si nous ne voulons pas voir nos territoires détruits par des incendies dans les années à venir.

M. Rémy Pointereau, président. – Comment voyez-vous le rôle de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques dans l'AFB ? Quelle sera l'attitude de ses agents, toujours répressive, plus pédagogique ?

M. Christophe Aubel. – Merci à tous pour vos questions précises sur des sujets divers, je vais essayer de répondre à toutes.

D'abord, un point sur les personnels. Vous avez évoqué plusieurs fois des craintes à ce sujet, ce qui est tout à fait légitime. D'abord, il a été dit que la création de l'AFB devait être l'occasion de la sortie du « quasi-statut », qui permet de sécuriser les personnels. Il n'en est rien, le décret va être publié avant la création de l'agence, nos personnels pourront donc en bénéficier. Par ailleurs, les craintes liées au positionnement et aux évolutions des postes de travail ont été adressées, dans le dialogue, par la création de fiches de postes et la mise en place d'outils d'accompagnement, au service d'un travail approfondi de positionnement de chacun au sein de la nouvelle agence. Nous sommes ainsi parvenus à dépasser les incertitudes de la loi elle-même, de même que les incertitudes liées à l'évolution des postes de chacun. Les consultations que nous avons menées montrent que les incertitudes se lèvent progressivement.

Sur les inquiétudes des agences des aires marines, j'en ai conscience, j'ai d'ailleurs tout de suite rencontré les personnes concernées. Je tiens à souligner que deux départements identifiés de l'AFB seront consacrés à ces espaces, le département des milieux marins et le département de l'animation des parcs culturels marins. La mer est clairement identifiée dans l'AFB, nous avons préservé cette spécificité, au point d'ailleurs que certains agents ont considéré que les problématiques maritimes n'ont pas été suffisamment mêlées aux autres. Les organigrammes sont bien sûr évolutifs, et cette organisation sera amenée à évoluer avec le temps. Le délégué à la mer, Loïc Laisné, est d'ailleurs chargé de travailler à mes côtés pour assurer cette transversalité marine.

En ce qui concerne le budget de l'AFB, vous êtes conscients que nous faisons face à un contexte budgétaire contraint, mais même dans ce cadre, l'AFB a été dotée de moyens importants. Il ne s'agit pas d'affirmer qu'il s'agit du budget idéal dans le meilleur des mondes, ce n'est sans doute pas le cas, mais les 50 ETP supplémentaires représentent un vrai plus pour l'agence, et il va falloir que nous les utilisions bien. Il faut avoir une chose en tête : quand on crée un établissement, on assure la continuité de service. Si on nous avait confié un budget excessif, nous n'aurions pas nécessairement su comment l'employer immédiatement, il faut laisser à l'agence le temps de monter en puissance. L'AFB va se saisir de ses missions nouvelles, définir les priorités, et créer des synergies entre les différents acteurs de la

biodiversité, afin d'assurer l'efficacité de son action. Je fais le pari du moyen terme et de la montée en puissance de l'AFB, et donc de ses moyens. On a des moyens pour agir aujourd'hui, qu'il va falloir prioriser.

Au sujet de l'ONCFS : oui, nous travaillons avec lui, à deux niveaux. D'abord, en matière de recherche et développement, nous travaillons en commun. L'ONCFS est d'ailleurs membre de l'Aten, qui rejoint l'agence. Ce travail commun sur la gestion et la connaissance qui était déjà engagé avec les établissements publics existants va être maintenu. Ensuite, la question des unités communes a déjà été abordée dans la loi, nous avons reçu une lettre des ministres demandant aux directeurs généraux de l'ONCFS, de l'ONEMA et de l'AFB, de réfléchir à la façon d'avancer vers une mutualisation des services départementaux. Cela ne relève pas de la création de l'AFB en tant que telle, mais c'est une étape suivante dans le calendrier : il faut travailler sur la coordination de la police, laquelle est en réalité déjà faite sous l'autorité des préfets, et elle sera approfondie.

Sur la question précise du rôle de la chasse, j'ai déjà dit dans la presse, et je le répète aujourd'hui, que ma conviction est que des milieux humides ont été sauvés grâce à l'action des chasseurs. Je pense que chacun a un rôle à jouer dans ce domaine. J'ai mouillé ma chemise pour trouver des accords et des convergences avec le monde de la chasse, parce que je crois à l'importance de la biodiversité pour nos sociétés.

Sur la biopiraterie, qui a été plusieurs fois mentionnée, je n'ai pas de réponse très précise à vous apporter. C'est un sujet sur lequel nous n'avons pas encore de compétences, et où d'ailleurs la question se pose du partage de compétences avec la tutelle. C'est un sujet nouveau pour tout le monde, pour nous comme pour le ministère, mais il est sur la table et il existe une volonté de s'y consacrer.

Le soutien à l'économie et à l'innovation est également un enjeu important pour l'AFB, il est d'ailleurs mentionné dans la loi. Il existe des liens importants entre l'économie et la biodiversité, notamment parce que celle-ci favorise l'attractivité des territoires. Les 25 et 26 novembre prochains, nous participons au forum de l'économie et de la biodiversité, que nous avons co-construit avec les acteurs économiques. Il s'agit de trouver des solutions pour les territoires. Par exemple, sur les questions de politique agricole, je pense que nous avons un modèle d'agro-écologie durable à construire. L'AFB n'est pas en prise directe avec ce sujet, mais le monde agricole est représenté au sein de ses instances de gouvernance.

Sur le fait de « restaurer » la biodiversité, c'est vrai que le vocabulaire doit être précis. On peut aussi utiliser le terme de « reconquête », c'est celui de la loi, et un élu local m'a d'ailleurs fait remarquer récemment que ce mot avait une connotation trop guerrière. Mais je tiens au terme de « restaurer » la biodiversité, puisqu'on ne peut se contenter de dire qu'il faut « stopper » l'érosion de la biodiversité, avant tout parce que ce n'est probablement pas suffisant. L'idée c'est d'être proactif, de « reconquérir » de « restaurer » la biodiversité, c'est-à-dire de faire en sorte qu'elle aille mieux. La biodiversité est en évolution par elle-même, et tout le temps, il ne s'agit pas de la restaurer à un état antérieur, mais d'accompagner ses évolutions dans un sens qui lui soit favorable. Il faut restaurer les milieux qui dysfonctionnent, notamment du fait de l'activité humaine : par exemple, nous avons le projet de retirer les pneus au large de Saint-Raphaël pour tester la restauration de l'écosystème côtier, au bénéfice d'ailleurs de tout le monde, y compris de l'activité touristique. La biodiversité relève d'un choix collectif, entre les exigences de l'activité humaine et celles de la protection de la biodiversité.

Les équilibres d'acteurs sont importants pour l'action en faveur de la biodiversité. Il faut marcher sur les trois piliers du développement durable, il n'y en a pas un qui prédomine sur l'autre.

M. Jacques Cornano. – Les quatre piliers du développement durable ! Il ne faut pas oublier la culture.

M. Christophe Aubel. – Les quatre piliers, excusez-moi ! L'intérêt général est donc multiforme, ce n'est pas seulement l'environnement, l'économie aussi relève de l'intérêt général, et il nous faut donc assurer l'équilibre des intérêts généraux. L'enjeu pour moi est de favoriser le dialogue, en lien avec l'ensemble des acteurs. Je souhaite aller sur le terrain, je ne suis pas encore allé partout, mais j'ai vu beaucoup de nos équipes et de nos partenaires.

Sur la police et l'ONEMA, il faut là aussi trouver un équilibre. Je souligne qu'au cours du dernier conseil d'administration de l'ONEMA, auquel j'ai assisté en tant qu'invité, un représentant du monde agricole est intervenu pour souligner à quel point les choses se sont améliorées au cours des derniers mois. Paul Michelet, le directeur général de l'ONEMA, a veillé à renforcer la pédagogie et les explications dans les territoires, et c'est ce qui fait la différence. Il faut trouver l'équilibre, on ne veut pas « faire la police pour faire la police » : il s'agit d'abord de mettre en œuvre les politiques publiques, de les expliquer, et ensuite de répondre au besoin de police qui apparaît, mais il ne faut pas négliger l'importance du dialogue. Je revendique d'être un homme de dialogue.

Enfin, pour répondre à la question sur la centralisation : personnellement, je suis convaincu que ce n'est pas le cas, que l'AFB n'est pas excessivement centralisée et éloignée des territoires. D'abord parce que géographiquement, nous ne sommes pas centralisés, plus de 800 des 1200 agents de l'AFB sont implantés dans les territoires, et nos trois sites principaux sont situés à Brest, Vincennes et Montpellier. Ma conviction, c'est que si l'on rate les territoires, on rate l'agence. L'échelon local, et notamment l'échelon communal, a un rôle majeur à jouer, et l'AFB le prend en compte. D'ailleurs, au sein des 50 nouveaux postes de l'agence, une part sera consacrée aux parcs marins pour éviter qu'ils ne soient des « parcs de papier », et une autre part sera implantée dans les territoires, justement pour favoriser la dynamique territoriale de l'AFB.

M. Rémy Pointereau, président. – Merci de vos réponses Monsieur le directeur, et bon courage pour mener à bien ces missions complexes et enthousiasmantes. Je retiens de votre intervention votre volonté d'écoute, ce qui me paraît tout à fait important.

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

M. Rémy Pointereau, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'examen du rapport pour avis « Biodiversité et transition énergétique ».

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – C'est déjà la troisième fois que je vous présente, dans le cadre du projet de loi de finances, les crédits de trois programmes de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » : le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » et le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ».

Ces trois programmes regroupent 1,24 milliard d'euros, soit 12,8% des crédits de l'ensemble de la mission, proportion qui diminue légèrement par rapport à l'exercice précédent.

2016 a été une année marquée par deux temps forts en matière de biodiversité et de climat. Le premier est l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages le 8 août 2016, qui a notamment créé l'Agence française pour la biodiversité (AFB), dont nous venons de parler. Le deuxième a été, tout au long de l'année, le processus de ratification de l'accord de Paris. La France l'a ratifié le 15 juin 2016 et l'accord est entré en vigueur le 4 novembre. Qui aurait pu dire, il y a un an, qu'on serait allé aussi vite et aussi loin dans cette démarche fantastique et vitale pour l'avenir de notre planète et de l'humanité ? Nous revenons d'ailleurs de Marrakech où se déroule actuellement la COP 22. Nous en reparlerons lors d'une prochaine réunion de commission.

J'en viens maintenant à l'examen des crédits des trois programmes.

Le programme 113 est marqué cette année, par un événement majeur : la création de l'AFB. L'essentiel des crédits est réservé, à travers trois actions, au financement des actions de gestion et de préservation de la biodiversité, aquatique, marine et terrestre, permettant l'application des directives communautaires sur l'eau et la nature, la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la biodiversité et des feuilles de route issues des conférences environnementales.

Les crédits de ce programme continuent à progresser de 1,4%, soit 4 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année dernière. Cette augmentation vise notamment à financer diverses mesures sociales au sein des opérateurs du programme.

Je voudrais insister sur trois points en ce qui concerne ce programme.

Le premier, dont je me réjouis, est la hausse de 12% des crédits consacrés aux espaces et aux milieux marins, avec près de 16 millions d'euros dédiés au financement de la mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin, des actions d'aménagement du domaine public maritime naturel et de gestion du trait de côte, des études de connaissance du milieu marin, de lutte contre la pollution marine et de gestion des ressources minérales naturelles.

Le deuxième point concerne les moyens consacrés à la politique de l'eau. Le programme 113 prévoit 13,5 millions d'euros pour financer les actions de police de l'eau, et d'application des directives européennes. En revanche, je regrette fortement que les agences de l'eau soient à nouveau prélevées cette année de 175 millions d'euros sur leur fonds de roulement. Nous avons déjà été nombreux l'année dernière à nous y opposer, mais cette année, cette ponction est d'autant plus injustifiée qu'elle intervient dans un contexte particulier puisque les missions des agences de l'eau ont été étendues à la biodiversité terrestre par la loi que nous avons votée en août.

Les présidents des comités de bassin se sont d'ailleurs opposés au maintien de ce prélèvement lors de la réunion du comité national de l'eau du 4 octobre 2016.

Pour ma part, je suis également favorable à une suppression de ce prélèvement dès cette année, car la situation n'est plus la même qu'en 2015 au moment où cette ponction

exceptionnelle, qui pouvait se justifier par une solidarité des opérateurs dans la nécessité de redresser les comptes publics, a été prévue.

Dernier point en ce qui concerne le programme 113, et pas des moindres : la budgétisation de la future Agence française pour la biodiversité. Nous venons d'entendre Christophe Aubeil sur ce sujet mais je souhaite vous apporter quelques éléments complémentaires.

Selon les informations qui m'ont été transmises, l'AFB doit bénéficier d'un budget global de 225,5 millions d'euros. Elle devra assurer la continuité des missions des quatre opérateurs fusionnés en son sein et se verra attribuer de nouvelles missions comme par exemple la gestion des trois parcs naturels marins créés en 2015 et 2016. En outre, les parcs nationaux seront rattachés à l'agence.

Géographiquement, elle s'organisera autour de trois pôles à Brest, Montpellier et Vincennes pour les services centraux.

Pour assurer ses missions, l'AFB bénéficiera de deux types de ressources :

- une subvention pour charges de service public versée par l'État à hauteur de 34,5 millions d'euros, qui sera inscrite au programme 113 : ce montant résulte, pour 2017, du transfert des subventions pour charges de service public des quatre opérateurs fusionnés ;

- une contribution des agences de l'eau qui comprend, d'une part, une contribution plafonnée à 150 millions d'euros par an (l'ancienne contribution à l'Onema), d'autre part, un prélèvement annuel sur le produit de la redevance pollutions diffuses perçu par les agences de l'eau, plafonné à 41 millions d'euros et destiné au plan Ecophyto 2018.

Enfin, le plafond d'emplois de l'agence devrait être de 1 227 équivalents temps plein (ETP) en 2017, dont 45 créations de postes, qui seront destinées aux parcs marins récemment créés, comme par exemple le parc marin d'Arcachon, qui ne dispose pour l'instant d'aucun ETP.

J'en viens maintenant aux crédits du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie ». Alors que l'année dernière, le programme ne comportait que la subvention pour charges de service public versée à l'IGN, son périmètre s'étend aux subventions de deux nouveaux opérateurs cette année, le Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et Météo-France, qui figurait auparavant dans le programme 170 désormais supprimé.

Ces trois opérateurs, rattachés au programme 159 et placés sous la tutelle de la Direction de la recherche et de l'innovation, ont en commun d'intervenir sur des politiques transversales au service de la transition écologique, en s'appuyant fortement sur l'expertise scientifique et technique et avec une forte dimension territoriale.

Si on compare les crédits alloués à ces trois actions aux crédits alloués aux mêmes postes dans la maquette de l'année dernière, on constate que les crédits du programme baissent légèrement cette année.

J'ai souhaité me pencher un peu plus en détails sur le CEREMA, non seulement parce qu'il devient le poste le plus important du programme, avec 213,19 millions d'euros de

subvention, mais aussi parce que je ne connaissais pas bien cet établissement, de même peut-être qu'un certain nombre d'entre vous.

Le CEREMA est un établissement public administratif jeune d'à peine trois années puisqu'il est né le 1^{er} janvier 2014. La loi le définit comme centre de ressources et d'expertises scientifiques et techniques interdisciplinaires apportant son concours à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en matière d'aménagement, d'égalité des territoires et de développement durable.

Pourtant, nous faisons régulièrement le constat d'une vraie inquiétude des territoires, notamment les plus ruraux, face à l'expertise et à l'ingénierie. Et le CEREMA pourrait justement leur apporter une réponse, ce qu'il semble faire aujourd'hui mais de manière encore trop ponctuelle.

Le CEREMA est né de la fusion de onze services de l'État : les huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE), le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu), le Centre d'études techniques maritimes et fluviales (Cetmef) et le Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements (Sétra).

Il est placé sous la double tutelle du ministère en charge du développement durable et des transports et du ministère en charge de l'urbanisme. Sa gouvernance est partagée entre l'État et les collectivités territoriales, au sein d'un conseil d'administration et d'un conseil stratégique.

Le premier projet stratégique de l'établissement, adopté lors du conseil d'administration du 29 avril 2015, a défini neuf champs d'action : l'aménagement et l'égalité des territoires, les villes et stratégies urbaines, la transition énergétique et le changement climatique, la gestion des ressources naturelles, la prévention des risques, la réduction des nuisances, la mobilité, la gestion et la conception des infrastructures et l'habitat et le logement.

Le directeur général, Bernard Larrourou, m'a indiqué que malgré l'ampleur de ce champ d'intervention et pour éviter le risque de dispersion inhérent à ses missions, deux priorités étaient aujourd'hui sanctuarisées : l'égalité des territoires et la transition énergétique.

Le principal donneur d'ordres de l'établissement est l'État, puisque 90% de ses recettes proviennent de la subvention de l'État, mais le CEREMA travaille également avec les collectivités territoriales, via des appels d'offre mais aussi aujourd'hui par le biais de nouveaux outils juridiques comme les partenariats public-public.

J'ai développé quelques exemples d'actions du CEREMA dans mon rapport écrit. Je trouve qu'ils sont parlants. Je vous en citerai quelques-uns. La DREAL de Lorraine, maître d'ouvrage du projet d'autoroute A31 *bis* a ainsi sollicité le CEREMA afin de réaliser les études préparatoires au débat public sur ce projet. Le ministère de l'environnement a demandé au CEREMA, dans le cadre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, d'élaborer le premier indicateur national de l'érosion côtière. Autre exemple, la Direction départementale des territoires de la Mayenne a confié au CEREMA le soin de réaliser une étude sur l'opportunité de développer l'urbanisation autour des axes de TER en milieu rural.

La stratégie affichée du CEREMA, qui en est encore à sa phase de construction, est de s'orienter de plus en plus vers les collectivités. Et je crois que nous devrions, en tant que représentants des collectivités territoriales, encourager cette tendance, surtout vers nos territoires ruraux, ce qui implique de donner à l'établissement les moyens de son ambition.

Or, les moyens ne sont pas là et l'établissement paraît véritablement menacé. Il semble qu'il soit déjà né avec deux difficultés patrimoniales majeures : des équipements scientifiques et techniques parfois obsolètes car cela faisait déjà plusieurs années que les services fusionnés sous-investissaient ; et la question de l'immobilier puisque si l'État est resté propriétaire, tous les coûts des bâtiments sont à la charge de l'établissement.

Le scénario envisagé par l'établissement, qui est de passer de 3 100 personnels à 2 600 en 2020, semble possible pour sauver l'établissement mais à condition, d'une part, de freiner le rythme de baisse des effectifs – une diminution de 125 ETP est prévue pour cette année – d'autre part, de freiner la diminution de la subvention pour charges de service public en parallèle (car aujourd'hui elle diminue plus vite que la masse salariale, avec une baisse d'environ 4,5 millions d'euros cette année) et, enfin, d'augmenter les ressources propres. Il y a un vrai enjeu pour le CEREMA de contribuer à une meilleure organisation territoriale, en lien avec les grandes communautés de communes et les communautés d'agglomération.

J'en viens au dernier programme de mon rapport, le programme 174 « Énergie, climat et après-mines », dont les crédits doivent servir de support à la mise en œuvre de la politique énergétique et à la lutte contre le changement climatique.

Aucun changement de périmètre par rapport à l'année dernière sur ce programme, dont l'essentiel des crédits sert toujours à financer et verser les prestations des retraités ou retraités anticipés des mines fermées et de certaines mines et ardoisières en activité, ainsi que les retraites de certains retraités des industries électriques et gazières. Le budget de l'après-mines s'élève pour 2017 à 424,3 millions d'euros.

Le montant total des crédits du programme 174 s'élève lui à 456,5 millions d'euros, en baisse de 10% principalement du fait de la diminution du nombre d'ayants droit de l'après-mines.

Le programme 174 ne comprend en réalité qu'une petite partie des crédits destinés à la transition énergétique, qui sont éparpillés au sein de ce programme, du programme 345 relatif au « Service public de l'énergie » mais aussi du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

Dans le programme 174 à proprement parler, les 27,5 millions d'euros consacrés à la lutte contre la pollution de l'air et le changement climatique paraissent cette année encore insuffisants. En particulier, les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) rencontrent des difficultés financières importantes comme l'a montré le récent rapport sénatorial de la commission d'enquête sur la pollution de l'air.

Le Fonds de financement de la transition énergétique, doté de 250 millions d'euros en 2015, n'est pas abondé par des crédits supplémentaires cette année et son exécution demeure opaque.

Des signaux contradictoires sont envoyés lorsque, d'un côté, l'Assemblée nationale adopte un article prévoyant une convergence en 5 ans de la fiscalité du diesel et de

celle de l'essence pour les véhicules d'entreprise et que, de l'autre, le Gouvernement abandonne la fixation d'un prix plancher pour le carbone, pourtant annoncée de manière solennelle par le Président de la République.

Enfin, je m'inquiète de la stagnation des moyens alloués au Fonds chaleur, mis en place après le Grenelle de l'environnement afin de soutenir la production de chaleur à partir de sources renouvelables. J'avais déjà évoqué devant vous il y a deux ans l'utilité et l'efficacité de ce fonds, tant du point de vue de l'important « effet levier » de ses investissements que du point de vue du développement de la filière économique forestière. Mais ses crédits n'ont cessé de diminuer. Alors que la Ministre avait annoncé en 2014 un doublement de ce fonds, qui devait être porté à 420 millions d'euros en 2017, les crédits prévus pour l'année prochaine s'élèvent à 221 millions d'euros, soit près de la moitié.

Mes chers collègues, voici pourquoi, je vous proposerai de donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. J'ai eu l'occasion de le dire, tout comme notre collègue Louis Nègre en tant que rapporteur de la loi de transition énergétique : nous sommes aujourd'hui confrontés aux facettes différentes d'une même « crise » commune – les menaces pesant sur la biodiversité et sur nos ressources naturelles, le réchauffement climatique, le spectre d'une « sixième extinction » – qui imposent une profonde mutation des politiques publiques, et donc des moyens ambitieux pour y parvenir. Ces moyens sont porteurs d'innovations et d'emplois partout où ils sont mobilisés. Nous venons de le voir au Maroc avec le formidable essor des énergies nouvelles et notamment des énergies solaires avec les promesses d'emplois qu'il porte. Notre pays devrait être davantage au rendez-vous, notamment avec des crédits et pas seulement avec des déclarations.

Mme Évelyne Didier. – Je remercie le rapporteur qui nous a fait comme d'habitude un exposé très complet. Mais je ne vais pas lui poser de questions. En effet, nous sommes aujourd'hui dans un exercice un peu irréaliste car nous savons, d'après les rumeurs, que nous n'irons vraisemblablement pas au-delà de ces échanges que nous avons en commission. Cela manque un peu de transparence.

Je voudrais également suggérer au président de la commission de recevoir le directeur du CEREMA car nous n'avions peut-être pas tous en tête l'importance de cet organisme.

Enfin, au moment où nous parlons beaucoup de restrictions budgétaires et de suppressions de postes de fonctionnaires, je note là aussi la contradiction des positions de tous les rapporteurs de cette majorité qui souhaitent plus de moyens alors que nous savons qu'ils réduiront les effectifs. Là encore, j'ai l'impression d'être dans un exercice surréaliste.

M. Rémy Pointereau, président. – Ma chère collègue, pour l'instant, ce ne sont que des rumeurs. Nous verrons le temps venu. Je me méfie des sondages et des rumeurs.

M. Jean-François Rapin. – La présentation du rapporteur m'interpelle sur la question du CEREMA. C'est un organisme dont les dimensions sont importantes et pourtant il est mal connu, alors qu'il nous a apporté à tous, dans nos territoires, de grands services. Je pense notamment au CETMEF sur tous les aspects littoraux. On a toujours besoin d'une ingénierie d'État sur certains dossiers. On ne peut donc pas ne pas réagir en voyant le CEREMA se dégrader sur le plan des moyens humains et financiers. Je ne reviendrai pas sur la stratégie qui consiste à regrouper des organismes, qui étaient efficaces et dont on sait qu'une fois qu'ils sont pléthoriques, il devient plus facile de supprimer des emplois. Lorsque

le CEREMA a été créé, j'avais déjà prédit une stratégie future de réduction des effectifs. C'est désolant. Je tiens également à vous dire que le CEREMA essaye de vivre malgré tout, et de lancer à l'attention des collectivités territoriales de l'information pour apporter cette ingénierie d'État qui peut manquer sur les territoires. Je vous précise ainsi que le 1^{er} et le 2 février, le CEREMA organise une grande manifestation à Paris sur l'ingénierie littorale. Je soutiens donc la position du rapporteur, notamment sur ce point. Et aussi sur la question des moyens des agences de l'eau. On ne peut pas demander en permanence aux agences de l'eau de régler tous les problèmes sur les territoires tout en réduisant leurs crédits.

M. Claude Bérit-Débat. – Je m'inscris pleinement dans le fil des propos tenus par Evelyne Didier. En effet, dans trois quarts d'heure, une conférence de presse aura lieu qui, je pense, confirmera que la position de la majorité sénatoriale sur le rejet du budget n'est pas une rumeur. Je trouve donc moi aussi qu'il est surréaliste de discuter dans ces conditions. Je me retrouve également dans ses propos concernant les suppressions de postes, alors même que vous envisagez demain de supprimer massivement des postes de fonctionnaires.

M. Didier Mandelli. – Je partage en partie les propos qui viennent d'être tenus concernant le CEREMA. Nous avons tous été confrontés à la suppression de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) qui rendait bien des services aux petites communes. Un certain nombre de collectivités, comme le département de la Vendée, ont créé une société publique locale, avec le soutien d'actionnaires, qui sont en quasi-totalité des collectivités locales, pour constituer une structure capable de répondre à des besoins d'ingénierie en voirie, bâtiment ou autre. Or, nous venons, dans notre département, de confier une mission au CEREMA sur des questions d'organisation de voirie à un carrefour quatre voies. Cela traduit le manque de cohérence et de lien entre les politiques et la vision stratégique de l'État et le manque de concertation avec les collectivités territoriales. Aujourd'hui, on se retrouve dans certains départements, dans une situation de compétition entre un service d'État et des services locaux sur des questions d'ingénierie. Cela me paraît décalé et inutile. Prévoir une contractualisation entre l'État et des structures mises en place par les collectivités me paraît difficile aujourd'hui.

M. Jean-Claude Leroy. – Ma réflexion va dans le même sens sur le CEREMA. On le verra tout à l'heure en évoquant la revitalisation des bourgs où certains programmes prennent du retard en raison d'un déficit d'ingénierie. Je voudrais savoir quels sont les postes de cadres et d'ingénieurs ? Quelle est leur proportion ? Ce serait intéressant de pouvoir les entendre. Certains postes précieux d'encadrement pourraient être parfaitement opérationnels sur le terrain, mis à disposition des territoires par exemple.

Mme Chantal Jouanno. – Je remercie le rapporteur pour sa présentation très claire. J'ai entendu nos collègues qui considèrent qu'il est surréaliste de débattre mais j'aimerais tout de même que l'on parle du fond. En effet, comme l'a bien mis en évidence le rapporteur, il y a eu des déclarations extrêmement ambitieuses tenues par ce gouvernement mais on arrive à la fin du quinquennat avec un constat simple : sur des sujets centraux comme la pollution de l'air, la transition énergétique ou encore la mise en place d'un prix plancher du carbone par exemple, sans parler du Fonds chaleur, les engagements n'ont pas été tenus. J'aimerais donc que l'on réussisse à parler du fond entre nous. Pourquoi n'arrive-t-on pas à abonder le Fonds chaleur alors que l'on sait très bien que c'est l'une des énergies les plus intéressantes et les plus pertinentes en termes de coût du carbone évité ? Pourquoi ne met-on pas en place un prix plancher du carbone ? Pourquoi, sur la pollution de l'air, les AASQA ne sont-elles pas financées suffisamment pour bien fonctionner ? On a le cas en Île-de-France puisque les engagements qui sont contractualisés dans le cadre du contrat de plan État-région

ne sont pas tenus. J'aimerais donc que l'on parle un peu du fond plutôt que de se cacher derrière des polémiques politiques immédiates. Débattons du fond et des promesses qui n'ont pas été tenues. C'est le moment où jamais pour en débattre.

M. Claude Bérit-Débat. – Pour débattre du fond, il faut pouvoir débattre. Voilà le problème. Le débat n'aura pas lieu. Je ne suis pas contre les observations du rapporteur sur le budget. Mais ce que je regrette, c'est que nous n'avons pas l'occasion d'entendre vos propositions demain.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous avons le débat devant la commission.

Mme Évelyne Didier. – Je n'ai pas pour habitude de ne pas m'exprimer sur le fond.

M. Jérôme Bignon, rapporteur. – Le travail en commission permet de faire le point, y compris si le débat n'a pas lieu en séance pour les raisons que vous évoquez, sur des sujets importants. Nous aurons ainsi pris conscience qu'il faut faire quelque chose pour le CEREMA. Je ne me prononce pas sur le premier sujet.

Pour le reste, il y a indiscutablement un enjeu de notoriété pour le CEREMA. Pourquoi n'a-t-il pas réussi à émerger ? Peut-être précisément parce que la fusion n'est pas allée assez loin ? Peut-être n'aurait-il pas fallu garder des localisations dispersées sur le territoire ? Il y a certainement une réflexion plus approfondie à mener.

Je pense profondément qu'il y a dans l'instrument que constitue cet établissement public une source d'intelligence, de technicité, d'hommes et de femmes de très grande qualité qu'il ne faut ni perdre ni gaspiller. L'ingénierie est au cœur de l'avenir de nos territoires et des changements que nous avons devant nous, que ce soit en matière énergétique, ou encore de transports et de mobilité.

Plus précisément, sur les 3 100 personnels du CEREMA, on compte environ un millier d'ingénieurs, dont un peu plus de 800 ingénieurs des travaux publics de l'État et une centaine d'ingénieurs des ponts et des eaux et forêts (IPEF). Une réflexion, présidée par notre collègue député Philippe Duron, est d'ailleurs en cours sur les IPEF, qui sont environ 3 000 aujourd'hui. Je fais partie de ce groupe de travail qui réfléchit à l'avenir de ce corps d'ingénieurs à l'horizon 2050. Les 2000 agents du CEREMA restants sont essentiellement des techniciens et ouvriers de l'État.

M. Rémy Pointereau, président. – Nous allons donc voter sur l'avis défavorable proposé par le rapporteur.

Mme Évelyne Didier. – Je ne participe pas au vote.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Biodiversité et transition énergétique » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017.

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

M. Jean-Yves Roux, rapporteur. – Les crédits consacrés aux transports routiers comprennent des crédits gérés par l'État, inscrits dans le projet de loi de finances, et des crédits gérés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'Afitf, dont le budget est adopté par son conseil d'administration en décembre.

En ce qui concerne l'Afitf, l'abandon de la taxe poids lourds avait été compensé, en 2015, par une augmentation de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole, de 2 centimes pour les véhicules particuliers et de 4 centimes pour les transporteurs routiers de marchandises. L'intégralité du produit de cette augmentation, soit 1,14 milliard d'euros, avait alors été affecté à l'Afitf. L'agence avait ainsi pu bénéficier d'un budget d'intervention de 1,8 milliard d'euros, en plus des 528 millions d'euros qu'elle avait dû verser pour l'indemnisation d'Écomouv'.

Outre cette part de TICPE, l'Afitf a des recettes issues des concessions autoroutières : la taxe d'aménagement du territoire, la redevance domaniale, ou encore le versement exceptionnel de 100 millions d'euros négocié avec les sociétés d'autoroutes dans le cadre du plan de relance autoroutier de 2015.

En 2016, ce budget d'intervention a pu être porté à 2 milliards d'euros, malgré la réduction de la part de TICPE affectée à l'Afitf de 1,14 milliard d'euros à 715 millions d'euros. Pour 2017, le projet de loi de finances la fixe à 735 millions d'euros, et il est prévu que l'agence dispose d'un budget d'intervention de 2,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2016.

Cette hausse est bienvenue, mais on peut regretter que l'Afitf ne bénéficie plus de la totalité de l'augmentation de la TICPE décidée en 2015, car elle fait face à des besoins de financement importants. D'après son président, Philippe Duron, comme d'après le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, François Poupard, il lui faudrait un budget d'intervention de 2,6 à 2,7 milliards d'euros pour 2017 et d'au moins 3 milliards d'euros à partir de 2018. L'agence doit en effet financer les engagements de l'État au titre des contrats de plan État-régions, les frais de régénération des réseaux, les premiers loyers des lignes à grande vitesse, le renouvellement du matériel roulant pour les trains d'équilibre du territoire, sans compter les premiers versements pour les grandes opérations que sont le tunnel Lyon-Turin et le canal Seine-Nord.

En l'absence de recettes supplémentaires en 2017, l'agence devra geler le financement de certains projets, ralentir leur mise en œuvre, ou retarder encore le remboursement de la dette qu'elle a contractée auprès de SNCF Réseau. La question du financement des engagements de l'agence est donc une vraie préoccupation. Peut-être faudrait-il envisager, en 2018, une nouvelle hausse d'un centime de la taxation sur le gazole.

Ces difficultés financières ont conduit la Cour des comptes à dresser, une nouvelle fois, un bilan très critique de l'Afitf dans un référé publié en juin 2016. La Cour des comptes a reproché au Gouvernement d'avoir fait de cette agence un instrument de débudgétisation et a souligné les incertitudes pesant sur sa soutenabilité financière.

Pour ma part, je suis convaincu que l'agence a permis de préserver les investissements relatifs aux infrastructures de transport, mais qu'elle doit effectivement bénéficier de ressources supplémentaires.

En ce qui concerne les crédits spécifiquement consacrés par l'Afitf aux transports routiers, je me félicite qu'ils aient augmenté ces dernières années : ils étaient de 664 millions d'euros en 2013, 704 millions en 2014, 747 millions en 2015 et 779 millions en 2016, soit une augmentation de 110 millions en trois ans, qui répond à un besoin important de régénération des routes.

J'en viens à présent aux crédits du projet de loi de finances lui-même, inscrits dans le programme 203 intitulé « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Le développement des infrastructures routières a la particularité d'être exclusivement financé par des fonds de concours versés par l'Afitf et par les collectivités territoriales. Ils sont aujourd'hui évalués à 691,6 millions d'euros en crédits de paiement, dont 415,7 millions provenant de l'Afitf et 275,9 millions des collectivités territoriales, mais ce chiffre n'est qu'une estimation, car le budget de l'Afitf n'est pas encore arrêté. Cette somme servira notamment à financer les volets routiers des contrats de plan État-régions 2015-2020. Le financement des infrastructures routières a en effet été réintégré dans ces contrats, contrairement à la génération précédente des contrats de projets, ce qui est une bonne chose.

Pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier national, une enveloppe de 321 millions d'euros en crédits de paiement est prévue, soit un montant quasiment identique à celui adopté en loi de finances initiale pour 2016. Elle devrait être complétée par 411 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits en crédits de paiement, dont 406 millions de l'Afitf.

Dans le cadre de cet avis budgétaire, je me suis particulièrement intéressé à la question de la préservation de la qualité de notre patrimoine routier. Je me suis en effet inquiété de certaines données traduisant un recul dans ce domaine : la note moyenne du réseau a baissé ces dernières années, tout comme la proportion du réseau en bon état structurel.

Cette dégradation résulte d'une baisse des dépenses d'entretien sur plusieurs années, qui s'explique par le contexte budgétaire contraint que nous connaissons. Le Gouvernement a néanmoins décidé d'enrayer ce phénomène en lançant, depuis 2015, plusieurs plans d'investissements routiers.

Ces efforts ne se traduisent pas encore dans les indicateurs de suivi de l'état du patrimoine routier, car ils doivent être poursuivis pour que la dégradation du réseau prenne effectivement fin. Dans l'idéal, il faudrait augmenter le montant des crédits en 2017 et les années suivantes pour que cette situation s'inverse.

Il existe par ailleurs un léger biais dans la méthode d'évaluation, car seul un tiers du réseau est examiné chaque année. C'est la raison pour laquelle cet indicateur va être remplacé, à partir de 2017, par une note moyenne calculée sur l'ensemble des trois parties du réseau routier, évaluées sur trois années.

Le Gouvernement a également mis en place une mission d'évaluation de la politique publique de gestion du réseau routier national non concédé en avril 2016. Cette

mission n'a pas encore terminé ses travaux, mais nous devons en tirer les conclusions, le moment venu.

Je vous signale par ailleurs la création, en janvier 2016, d'un observatoire national de la route, animé par l'Institut des routes, des rues et des infrastructures pour la mobilité (Idrrim). Cet observatoire vise à réunir les gestionnaires routiers – État, collectivités et profession – pour partager les connaissances relatives à la gestion du réseau routier, afin d'en améliorer l'efficacité, et pour objectiver l'état du réseau routier en vue de faciliter la prise de décision.

Le Gouvernement s'est donc saisi de la question de l'état du patrimoine routier, mais il faudra rester vigilant au cours des prochaines années, car dans certains territoires, la route est le seul mode de transport possible. Elle doit rester praticable en toutes circonstances, y compris en période hivernale.

48 millions d'euros sont également prévus pour les actions de soutien et de régulation du secteur des transports terrestres, et 16 millions seront destinés aux dépenses de prospective et de logistique de la DGITM, des montants proches de ceux adoptés l'année dernière.

J'en viens au compte d'affectation spéciale intitulé « aides à l'acquisition de véhicules propres », qui sert à financer le bonus automobile et la prime à la conversion.

Du côté des recettes, l'article 23 du projet de loi de finances propose un nouveau barème pour le malus, qui le durcit afin de prendre en compte l'évolution des technologies. Il abaisse à 127 grammes de CO₂ par kilomètre le seuil d'application du malus, et augmente significativement son montant pour les véhicules les plus émetteurs. Il distingue également le niveau d'émissions de CO₂ par kilomètre au gramme près, et non par tranche de 5 grammes, pour éviter les effets de seuil.

Les prévisions de recettes correspondantes sont évaluées à 347 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 30 % par rapport aux 266 millions retenus pour l'année 2016. Cette augmentation a été calibrée pour que le montant des recettes soit comparable à celui constaté en 2014.

Du côté des dépenses, le recentrage du bonus automobile sur les véhicules les plus propres entamé en 2015 se confirme, avec la suppression du bonus de 750 euros aujourd'hui proposé pour l'achat d'un véhicule hybride électrique. Les véhicules hybrides rechargeables continueront à bénéficier d'un bonus important, de 1 000 euros, auquel pourront s'ajouter 2 500 euros de prime à la conversion.

Celle-ci s'obtient lorsque l'achat d'un véhicule peu émetteur de CO₂, s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule ancien. Ses conditions d'obtention ont été assouplies en 2015, puisque le véhicule mis au rebut doit désormais avoir été immatriculé avant le 1^{er} janvier 2006 et non plus avant le 1^{er} janvier 2001. Il doit ainsi être âgé de plus de dix ans et non de plus de quinze ans.

Pour les véhicules électriques, le total du bonus et de la prime à la conversion restera inchangé, à 10 000 euros, mais il est envisagé de plafonner à 40 000 euros le prix d'achat des voitures particulières électriques ou hybrides rechargeables éligibles au bonus.

Une prime à la conversion spécifique peut être attribuée aux ménages modestes. Là aussi, le mécanisme s'adapte au fil du temps, et les conditions d'obtention ont été assouplies. Ces ménages peuvent désormais obtenir 1 000 euros pour l'acquisition d'un véhicule neuf ou d'occasion respectant la norme Euro 6 et émettant moins de 110 g de CO₂ par kilomètre et 500 euros lorsque le véhicule respecte la norme Euro 5 et émet moins de 110 g de CO₂ par kilomètre, à condition que le véhicule ne circule pas au gazole.

L'évolution du dispositif opérée depuis plusieurs années est positive, car elle répond aux anciennes critiques formulées à son égard.

Tout d'abord, le dispositif vise désormais aussi le parc automobile en circulation, grâce à la prime à la conversion. C'est l'enjeu le plus important pour la réduction des émissions de CO₂. Ensuite, en se concentrant sur les véhicules électriques ou hybrides et en excluant les véhicules thermiques, ce dispositif agit aussi sur les émissions de polluants atmosphériques (oxydes d'azote, particules, etc.), alors que le précédent système était régulièrement accusé de favoriser la technologie diesel, dont les émissions de polluants atmosphériques ont été pointées du doigt. Il me semble en outre légitime de concentrer les efforts sur des technologies qui ne sont pas encore suffisamment développées, pour accompagner leur diffusion par des aides réellement incitatives.

Une autre bonne nouvelle est attendue pour 2017 : la création d'un bonus pour les véhicules de deux ou trois roues électriques, qui serait financé par le même compte d'affectation spéciale. Il s'agit là aussi d'un enjeu fort pour la réduction des émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques. Comme l'avait déjà exposé notre collègue Louis Nègre dans sa communication sur les véhicules diesel récents, la mutation de ce parc vers des véhicules électriques est tout à fait pertinente. Les deux ou trois roues sont moins lourds que les voitures, ce qui facilite le recours à l'énergie électrique tant sur le plan technique qu'économique, et ils sont en général utilisés pour des trajets courts, ce qui simplifie les recharges.

Les évolutions du compte d'affectation spéciale confirment donc l'engagement de la France dans la réduction des émissions de CO₂ comme des polluants atmosphériques.

Vous l'aurez compris, malgré une inquiétude sur le financement de l'Afitf partagée par le ministère – surtout valable pour l'après-2017 d'ailleurs –, je vous proposerai d'émettre un avis favorable sur les crédits du projet de loi de finances pour 2017 consacrés aux transports routiers, compte tenu des efforts réalisés pour la préservation du patrimoine routier et de l'évolution positive du dispositif du bonus-malus écologique.

L'examen de ce budget, comme tous les autres, a nécessité des auditions et du travail. Il a donné lieu à des divergences politiques, ce qui est normal. Le budget est, plus généralement, un moment essentiel de la vie parlementaire et démocratique de notre pays. J'espère, pour toutes celles et ceux qui ont pris la peine d'être auditionnées et ont pris leur travail à cœur, mais aussi pour nos concitoyens, que nous aurons la possibilité d'exprimer nos points de vue, divergents ou non, de façon productive, dans l'hémicycle. La démocratie est un bien suffisamment précieux pour que nous en fassions bon usage.

M. Gérard Cornu. – Je félicite le rapporteur pour la qualité de son rapport, dont je partage en particulier la dernière conclusion. Nous pouvons nous rejoindre sur certains sujets, comme la nécessité de favoriser le développement des véhicules décarbonés. Le rapporteur a émis un avis favorable « malgré » une inquiétude sur l'Afitf, avec honnêteté et

justesse. Mais, de notre côté, nous ne pouvons accepter le retard pris dans ce domaine, qui concerne des investissements. Notre groupe aura donc un avis défavorable sur ces crédits.

Mme Odette Herviaux. – Je salue à mon tour la qualité du travail du rapporteur. Dans un contexte difficile, l'essentiel a été préservé et les propositions faites par le rapporteur sont censées.

M. Benoît Huré. – Je félicite également le rapporteur. Nous sommes conscients que le contexte est difficile, mais il faut distinguer les dépenses d'investissement et de fonctionnement. Or, nous avons ici un budget essentiellement composé de dépenses d'investissement. Pour le président de conseil départemental que je suis, traumatisé par le RSA, 10 millions d'investissement public représentent du travail assuré pour au moins 270 personnes sur un an, soit autant de personnes qui n'auraient plus besoin du RSA. Ce sont en outre des équipements qui améliorent la qualité de vie et renforcent l'attractivité du territoire. Je ne voterai donc pas ces crédits, car on ne peut appliquer la même rigueur sur des dépenses d'investissement.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Transports routiers » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017.

- Présidence de M. Gérard Cornu, vice-président -

Loi de finances pour 2017 – Mission « Politique des territoires » - Examen du rapport pour avis

M. Gérard Cornu, vice-président. – Je vais maintenant donner la parole à notre collègue Rémy Pointereau, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Politiques des territoires ».

Je signale que, puisque nous entendrons demain seulement le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, nous ne nous prononcerons pas aujourd'hui sur les crédits que va nous présenter le rapporteur mais la semaine prochaine.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – L'avis budgétaire relatif à la politique des territoires porte sur deux des trois programmes de la mission « Politique des territoires » : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». Le troisième programme concerne la politique de la ville et ne relève pas de notre compétence. Cet avis intègre également le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », ou « FACÉ ».

Commençons par l'élément le plus stable, le FACÉ. Les crédits demandés cette année sont identiques à ceux des années précédentes, soit 377 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

La ventilation des crédits entre actions évolue légèrement en 2017 : les ressources consacrées au renforcement des réseaux et à leur extension diminuent, au profit des actions de

sécurisation. Je note par ailleurs que les difficultés d'exécution observées en 2014 se sont progressivement résorbées au cours de l'année 2015.

Plusieurs pistes d'amélioration du FACÉ ont été évoquées lors de mes auditions, notamment une plus grande flexibilité dans la consommation des crédits en vue de mieux adapter les travaux aux besoins locaux, et une extension du fonds à l'amélioration de la performance énergétique, comme par exemple pour le remplacement des lampes fluorescentes par des lampes LED pour l'éclairage public.

Ce sont des perspectives intéressantes pour moderniser cet outil historique, créé en 1936, qui demeure un modèle de péréquation au service de l'aménagement du territoire.

Les crédits de la mission « Politique des territoires » connaissent une évolution contrastée. Le total des deux programmes s'élève pour 2017 à 478,7 millions d'euros en AE et à 286,4 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 106 % et de 4 %. Un changement de périmètre, sur lequel je reviendrai, impose toutefois d'interpréter ces évolutions avec prudence.

Mais comme chaque année, je rappelle que les programmes que nous examinons représentent une fraction des crédits contribuant à la politique d'aménagement du territoire, évalués à 6,7 milliards d'euros en CP et apportés par une trentaine de programmes différents.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » est doté de 30,9 millions d'euros en AE et de 30,3 millions en CP, contre respectivement 22,1 et 25,9 millions d'euros en 2016. Après une baisse significative en 2016, les crédits retrouvent à peu près leur niveau de 2015. Le périmètre de ce programme est inchangé en 2017 : il finance toujours quatre plans d'action territorialisés.

Le plan qualité des eaux en Bretagne est désormais centré sur la lutte contre les algues vertes. Il dispose de 8 millions d'euros en AE et de 7 millions d'euros en CP. La majorité des crédits vient alimenter le volet préventif du plan de lutte contre les algues vertes. Un second plan doit être élaboré pour la période 2017-2020, avec une action curative renforcée en vue de soutenir le ramassage des algues.

Le programme exceptionnel d'investissement pour la Corse est doté de 19,4 millions d'euros en AE et en CP pour 2017, soit une hausse de 45 % en AE et de 14 % en CP. Cette augmentation est liée à la nécessaire accélération de la consommation des crédits pour respecter les échéances prévues par le programme, et à l'ajout d'un plan spécifique de soutien aux très petites entreprises. J'ajoute que la Corse bénéficie également de plus de 250 millions d'euros de dépenses fiscales.

Malgré l'atteinte de la majorité des objectifs, le plan gouvernemental pour le Marais poitevin se poursuit et ses crédits sont, comme en 2016, fixés à 1,4 million d'euros en AE et à 1,8 million en CP. Les priorités pour 2017 sont l'entretien du réseau hydraulique, le soutien de l'État à l'agriculture et la préservation des milieux naturels.

Enfin, la quatrième action finance le plan chlordécone en Guadeloupe et en Martinique, dont les crédits sont reconduits en 2017 à hauteur de 2,1 millions d'euros en AE et en CP. Une cartographie de l'état de contamination des sols, lancée début 2016 dans les deux territoires, se poursuivra en 2017. Des crédits seront également mobilisés pour financer des actions de surveillance des denrées alimentaires. Enfin, le plan continuera d'accompagner

les professionnels impactés par cette pollution, agriculteurs et pêcheurs, par le développement de nouveaux modes de production ou par des reconversions.

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » est doté pour 2017 de 447,8 millions d'euros en AE et de 256,1 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 113 % et de 3 %. Cette trajectoire est liée à l'intégration des contrats de ruralité et d'une partie des crédits du pacte État-métropoles.

Si l'on raisonne à périmètre constant, c'est-à-dire en examinant les composantes stables de ce budget, c'est bien à une nouvelle érosion des moyens du programme que nous assistons, car les CP diminuent de 26 millions d'euros, tandis que les AE n'augmentent que de 2 millions.

S'agissant des deux changements de périmètre, j'évoquerai rapidement le pacte Etat-métropoles, qui est doté de 20 millions d'euros en AE et de 2,8 millions d'euros en CP. Il s'agit d'une fraction du financement de cette initiative, qui vise à soutenir le développement des métropoles. Je rappelle que les métropoles bénéficient déjà de bonifications pour certaines dotations budgétaires. À titre personnel, j'espère que cette initiative permettra de mieux diffuser la croissance, tout en rappelant que nombre de nos territoires ruraux sont éloignés de ces pôles urbains. Le développement territorial de notre pays ne saurait se résumer à la métropolisation.

Les contrats de ruralité constituent le second mécanisme contractuel nouveau du programme 112, financé à hauteur de 216 millions d'euros en AE et de 30 millions d'euros en CP.

En substance, il s'agit d'un contrat signé entre l'État et un pôle d'équilibre territorial et rural, ou un EPCI à fiscalité propre, visant à accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire. Ce dispositif pourra associer les différents acteurs publics et privés concernés. La durée des contrats sera alignée sur celle des mandats municipaux.

Pour être éligible aux crédits du programme 112, chaque projet devra être transversal, en portant sur plusieurs thématiques d'intervention, comme l'accès aux services et aux soins, la revitalisation des bourgs-centres, l'attractivité des territoires, les mobilités ou encore la transition écologique. Par ailleurs, la priorité des contrats devra être l'investissement, avec la possibilité de soutenir une partie des dépenses d'ingénierie territoriale. Le contrat pourra également regrouper des crédits de droit commun, au titre de la DETR ou des contrats de plan Etat-région.

On ne peut s'empêcher de noter la grande proximité entre ce dispositif présenté par le Gouvernement, et celui prévu par la proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural, déposée par notre ancien collègue Pierre Jarlier, examinée par notre commission dont la rapporteure était notre collègue Annick Billon, et adoptée par le Sénat en première lecture en octobre 2015. Le Gouvernement s'y était alors opposé, jugeant l'instrument trop complexe.

Je ne suis pas défavorable au développement d'une approche partenariale et pluriannuelle en faveur d'un projet de territoire, car elle permet de respecter la liberté des acteurs locaux et de valoriser leur dynamisme. Au-delà des annonces, il faudra toutefois être attentif à la mise en œuvre de cet outil au cours de l'année 2017 car son appropriation par les

élus locaux sera largement conditionnée à la qualité de l'information et de l'accompagnement apportés par les services de l'État.

J'en viens aux autres éléments du programme 112. Premier constat : la fragilisation du soutien apporté au développement économique des territoires ruraux se poursuit en 2017.

Ainsi, la prime d'aménagement du territoire perd près de 5 millions d'euros en CP, tombant à 19 millions pour 2017. C'est regrettable, car il s'agit là d'un des derniers outils permettant de guider le développement des entreprises et la création d'emplois dans les territoires, avec des résultats avérés. Je ne vois pas comment la trajectoire à la baisse observée depuis 2014 pourrait se poursuivre sans remettre en cause l'existence de la prime.

Les crédits consacrés à la politique des pôles sont également en recul depuis plusieurs années. Les grappes d'entreprises et les pôles d'excellence rurale (PER), deux initiatives aux effets très positifs pour le développement local, sont en voie d'extinction. Les grappes d'entreprises ne sont plus soutenues par des crédits d'État, malgré la fragilité de certaines d'entre elles, et les PER seront seulement financés à hauteur de 15 millions d'euros en vue de couvrir les engagements des années précédentes.

Quant aux pôles de compétitivité, les crédits d'animation apportés par le programme 112 continuent de diminuer, avec 2,5 millions d'euros pour 2017. Les pôles ont fait l'objet de deux études en 2016, menées par le Gouvernement et par la Cour des comptes. Ces travaux convergent sur l'utilité de la politique lancée en 2004 et sur le rôle des pôles pour structurer le développement économique des territoires.

Plusieurs observations de ces études sont à relever : la difficulté à passer de « l'usine à projets » à « l'usine à produits », alors qu'il s'agissait d'une des principales orientations de la phase 3 lancée en 2013 ; l'affaiblissement du pilotage interministériel et stratégique ; et l'absence de délabellisations pour certains pôles.

Le Gouvernement a annoncé un transfert des crédits d'animation des pôles aux régions. Cette évolution est cohérente avec les nouvelles compétences des régions, mais j'espère que les crédits apportés par l'État aux pôles régionalisés seront préservés sur la durée. L'État ne peut pas vouloir garder la main sur cette politique nationale, y compris en matière de labellisation et de pilotage, sans maintenir sa participation financière.

Deuxième préoccupation : l'annonce par le Premier ministre de possibles délabellisations à l'issue de la phase 3. Il me semble impératif que les éventuelles décisions prises en la matière se fassent en étroite concertation avec les collectivités territoriales, compte tenu des effets sur l'attractivité et le développement des territoires concernés, surtout lorsqu'ils sont exposés à des fragilités structurelles.

S'agissant des contrats de plan État-région, l'année 2016 a été marquée par un processus d'ajustement suite aux dernières élections et au nouveau périmètre des régions. Sans permettre une véritable fusion des différents CPER au sein des nouvelles régions, cette révision a préservé les enveloppes sur lesquelles les parties prenantes s'étaient engagées en 2015. Pour financer les CPER en 2017, le programme 112 est doté de 130 millions d'euros en AE et 105 millions d'euros en CP.

En matière d'accessibilité, le Gouvernement a avancé à fin 2016 l'objectif de 1 000 maisons de services au public opérationnelles. Il y a un léger effort budgétaire en faveur de l'accessibilité aux services publics dans le budget, avec 8,3 millions d'euros contre 7,6 millions l'an passé. Le déploiement de ces maisons s'appuie sur la reconfiguration de 500 bureaux de poste. Début octobre, 360 maisons devaient encore être créées pour respecter l'objectif du Gouvernement, qui le juge « atteignable ». Là encore, il faudra dépasser les effets d'annonce, en assurant la pérennité économique de ces structures et leur attractivité pour les habitants sur la durée.

J'évoquerai plus rapidement les maisons de santé pluriprofessionnelles, non pas pour minorer l'importance cruciale de l'accès aux soins dans nos territoires, mais pour tenir compte de l'absence de crédits prévus par le programme 112 depuis l'année dernière pour financer ce dispositif, qui doit être désormais soutenu par la DETR et les CPER. Malheureusement, cela ne nous permet plus d'identifier clairement les moyens mobilisés dans le cadre du présent avis. Je note que le développement de ces maisons de santé reste assez hétérogène selon les régions, et que près de 54 % d'entre elles restent localisées dans des territoires urbains.

En matière de couverture numérique, l'accès aux réseaux mobiles avance lentement et le respect des échéances annoncées par le Gouvernement est très incertain. Je pense en particulier à la date du 31 décembre 2016, sur laquelle le Gouvernement a largement communiqué pour la fin des zones blanches 2G. En réalité, la grande majorité des communes concernées sont encore en attente d'un pylône pour accueillir les opérateurs. Quant à l'achèvement de la couverture en 3G des centres-bourgs, fixée au 30 juin 2017, le rythme de déploiement des opérateurs devra significativement s'accélérer pour tenir cet objectif. Enfin, une plateforme dite d'appel à problèmes, appelée « France Mobile » a récemment été mise en place pour recenser les lacunes de la couverture et identifier les solutions à mobiliser. La méthode est nouvelle et j'espère que sa mise en œuvre ne sera pas synonyme d'une complexité supplémentaire et de délais rallongés pour les élus locaux.

Concernant les réseaux fixes, la couverture en très haut débit progresse inégalement selon les territoires. Le Gouvernement atteindra sans doute 50 % de la population nationale couverte en très haut débit fin 2016 mais ce résultat devra être jugé avec prudence car cette couverture bénéficie essentiellement aux zones urbaines, et s'appuie de manière minoritaire sur la fibre optique jusqu'à l'abonné, qui ne bénéficie encore qu'à 15 % de la population. La contribution des réseaux d'initiative publique s'accélère mais ils sont confrontés à de nouveaux défis, en particulier pour la commercialisation de services aux utilisateurs par les fournisseurs d'accès internet.

Je salue à cet égard la mobilisation de notre collègue Patrick Chaize lors de l'examen au Sénat du projet de loi pour une République numérique, qui a permis d'améliorer significativement les dispositions favorables à une accélération des déploiements fixes et mobiles.

Enfin, j'évoquerai l'évolution des moyens de fonctionnement du Commissariat général à l'égalité des territoires. Les crédits de personnel s'élèvent à 21 millions d'euros, soit une baisse de 8,6 % par rapport à 2016. Quant aux crédits de fonctionnement, hors personnel, ils seront de 8,5 millions en AE et de 11 millions en CP, soit une diminution respective de 32 % et de 13 %. Tous les services de l'Etat doivent contribuer aux efforts budgétaires, mais une telle contrainte ne saurait se poursuivre sans fragiliser significativement la seule administration centrale encore consacrée à l'aménagement du territoire.

En conclusion, mes chers collègues, je suis très partagé face au budget qui nous est présenté cette année. Les contrats de ruralité arrivent bien tardivement dans le quinquennat. En échelonnant les paiements sur plusieurs années tout en affichant un niveau élevé de moyens d'engagements dès 2017, le Gouvernement réalise une opération de communication habile, à destination de la ruralité.

En réalité, l'effort net pour 2017 se limite à 11 millions d'euros de CP supplémentaires. Je regrette qu'à l'inverse, plusieurs dispositifs dont l'utilité est avérée aient connu une érosion régulière de leurs crédits ces dernières années.

Je ne souhaite pas nier l'initiative nouvelle que représentent les contrats de ruralité, mais il est encore trop tôt pour juger de leurs effets. La contractualisation peut améliorer l'utilisation des crédits au service d'un projet local, mais à condition qu'elle soit mise en œuvre de façon efficace.

Pour ces différentes raisons, je proposerai à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur le vote des crédits de cette mission.

M. Jean-Claude Leroy. – Je remercie le rapporteur pour sa position de sagesse et pour la qualité de son rapport. Les territoires ruraux sont traités de manière républicaine et égalitaire par le Gouvernement et cela se traduit dans le présent budget. Ce budget succède également à trois comités interministériels aux ruralités.

En matière de maisons de services au public et de maisons de santé, les objectifs sont pratiquement atteints. Par ailleurs, 1 700 contrats d'engagement ont été signés afin d'inciter les jeunes médecins à s'installer dans les zones déficitaires.

Concernant le numérique, le déploiement progresse également : 3 600 centres-bourgs seront couverts en 3G d'ici la mi-2017 et l'ensemble du territoire sera couvert en très haut débit fixe d'ici 2022, ce qui représente 20 milliards d'euros d'investissements, dont 3 milliards d'euros apportés par l'État.

La revitalisation des centres-bourgs a fait l'objet d'une expérimentation lancée en 2014, dotée de 230 millions d'euros, dont 15 au titre du FNADT. Sur la cinquantaine de communes sélectionnées, seulement 8 sont entrées en phase opérationnelle. Cela montre à quel point il est indispensable de doter les territoires d'une ingénierie suffisante. C'est un défi majeur pour le monde rural.

Faut-il remettre à disposition des collectivités territoriales une ingénierie d'État plus efficace, ou la territorialiser davantage ? Nous avons parlé du CEREMA, peut-être faudrait-il renforcer ses actions et ses relations avec les collectivités territoriales. L'ingénierie disponible dans les villes, notamment au sein des agences d'urbanisme, pourrait également être mobilisée. L'aide aux collectivités s'appuie aussi sur le dispositif « AIDER », créé par le Gouvernement, pour mettre à disposition des territoires les grands corps de l'État.

La réforme des zones de revitalisation rurale doit être saluée. Les nouveaux critères sont beaucoup plus pertinents et plus simples. Cette réforme préserve également les droits acquis, comme les exonérations dont bénéficient les entreprises dans les communes sortant du dispositif.

Enfin, s'agissant des contrats de ruralité, je veux préciser que nous n'étions pas opposés au dispositif discuté par le Sénat. Mais la multiplication des instruments de

planification et de contractualisation peut poser des problèmes de visibilité. Désormais, pour ce dispositif, l'État affiche une grande ambition, propose une approche transversale et s'engage sur une animation forte au niveau déconcentré. Dans ces conditions, nous ne pouvons qu'y souscrire, d'autant plus que 216 millions y sont consacrés.

La circulaire sur les contrats de ruralité indique qu'ils seront signés avec les PETR ou avec les EPCI. Les communautés d'agglomération pourront-elles en signer ? La complémentarité entre urbain et rural est importante, mais la finalité de ces contrats ne doit pas être détournée. Il faudra une certaine vigilance. La nomination d'un référent ruralité dans chaque préfecture apportera sans doute des garanties.

Pour conclure, nous serons plus confiants que le rapporteur, en approuvant les crédits de la mission.

Mme Annick Billon. – Je voudrais féliciter à mon tour le rapporteur. J'ai posé hier matin une question orale sans débat à propos du Marais poitevin. Les crédits du programme 162 sont certes maintenus entre 2016 et 2017, mais ils ont fortement diminué entre 2015 et 2016, de 63 %. Ce marais représente 100 000 hectares de zones humides avec des enjeux de biodiversité importants. Des moyens sont nécessaires à la hauteur des besoins et des engagements de la France sur la préservation des zones humides.

M. Patrick Chaize. – Je félicite à mon tour le rapporteur. Concernant le FACÉ, a-t-on de la visibilité sur l'utilisation du fonds, notamment pour l'amélioration de l'éclairage public ? Il me semble par ailleurs que des opérations de sécurisation et d'enfouissement restent nécessaires. Quelles sont les perspectives des inventaires menés dans ce domaine ?

En matière de très haut débit, le plan représente certes 3 milliards d'engagements, mais combien de crédits de paiement sont prévus ? Il me semble malheureusement que la mission « Politique des territoires » ne comprend pas de crédits à ce sujet, alors que cela serait cohérent avec ses objectifs. Seulement 70 millions d'euros ont été effectivement décaissés.

M. Jean-François Longeot. – Pour le FACÉ, les syndicats départementaux d'énergie peinent à signer les contrats de renouvellement de concession avec EDF, ce qui pose problème. Quatorze départements pourraient passer du régime urbain au régime rural, ce qui modifierait significativement la consommation du fonds.

Mme Odette Herviaux. – Mes félicitations également au rapporteur, même si je ne partage pas entièrement sa position. Cet avis porte sur des crédits qui augmentent fortement et qui témoignent d'une volonté claire en faveur de la ruralité.

Concernant les algues vertes, il y a un fort investissement des régions et de l'État, même si des incidents se poursuivent. Il faut être vigilant. Pour les contrats de ruralité, l'information apportée par les préfets de département circule et le processus fonctionne bien. Pour aller dans le même sens que notre collègue Jean-Claude Leroy, je pense aussi qu'il faudra être attentif au choix des territoires bénéficiaires.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Ce budget est certes un peu mieux doté que les années précédentes, mais certaines évolutions posent des problèmes de visibilité. La reprise annoncée de plusieurs dispositifs, comme les maisons de santé ou les centres-bourgs, dans des enveloppes plus indéterminées, comme la DETR, nuit à la cohérence et à la

continuité des politiques publiques. Cette impression d'affichage est confortée par le décalage important entre les engagements et les paiements.

Pour les contrats de ruralité, l'enveloppe prévisionnelle pour le Cher est, par exemple, de 1,5 million d'euros, pour 17 EPCI. C'est limité mais nous verrons bien les effets de cette initiative.

S'agissant des maisons de services au public, le Gouvernement sera sans doute proche des 1 000 maisons fin 2016, mais il y a des disparités entre les maisons créées par l'Etat et les maisons accueillies dans des bureaux de poste, notamment en termes d'opérateurs présents et de services proposés. Il faudra travailler sur le renforcement de l'attractivité des maisons créées dans le réseau postal.

Au sujet des ZRR, la réforme a été adaptée pour tenir compte du risque de sortie brutale de nombreuses communes du dispositif. Le nombre de sorties et d'entrées ne pourra être examiné qu'après l'achèvement des cartes intercommunales, qui seront stabilisées au 31 décembre 2016.

Je n'oppose pas non plus les territoires ruraux et urbains, mais les grandes villes bénéficient déjà de dotations bonifiées, et le pacte État-métropoles va leur apporter des crédits supplémentaires. Les crédits de l'aménagement du territoire doivent permettre de compenser les inégalités territoriales.

Les contrats de ruralité peuvent être signés avec des PETR ou avec des EPCI à fiscalité propre de taille suffisante. Théoriquement, les communautés d'agglomération pourraient donc y être éligibles. Certaines d'entre elles comportent des parties rurales. Cela dépendra toutefois de la répartition des crédits retenue à l'échelon déconcentré.

À propos du Marais poitevin, l'extinction de ce programme était annoncée depuis plusieurs années. Toutefois, les agriculteurs ont besoin d'aides pour compenser les pratiques qu'ils mettent en œuvre en faveur des milieux naturels. Un amendement de Delphine Batho a été adopté hier à l'Assemblée nationale en vue d'ajouter 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 900 000 euros en crédits de paiement, transférés depuis la politique de la ville, mais le Gouvernement a annoncé une seconde délibération sur cet amendement.

Concernant les évolutions du FACÉ, il s'agit de demandes de la part des autorités organisatrices mais qui n'ont pas encore abouti. J'ajoute qu'un fonds créé sur le modèle du FACÉ pour le numérique serait une solution intéressante pour assurer une péréquation durable en faveur du très haut débit dans les territoires.

La réunion est close à 12 h 07.

Jeudi 17 novembre 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

PLF 2017 – Audition de M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

La réunion est ouverte à 16 h 15.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le ministre, je vous souhaite la bienvenue au nom de notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Comme chaque année, nous souhaitons faire le point avec vous sur les crédits consacrés à l'aménagement du territoire dans le projet de loi de finances. Je rappelle que nous avons procédé à cette même audition l'année dernière avec votre prédécesseur, Mme Sylvia Pinel.

La position que le Sénat devrait adopter sur le projet de loi de finances dans son ensemble n'interfère selon moi en aucune manière sur l'intérêt, et même la nécessité, d'une telle audition.

Rémy Pointereau, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Politique des territoires » au nom de notre commission, porte un avis « partagé » sur votre budget, certaines dotations étant certes en augmentation, après quelques années d'érosion, mais d'autres aspects de la politique d'aménagement du territoire étant moins positifs. Je pense par exemple à la politique des pôles ou au versement de plus en plus limité de la prime d'aménagement du territoire, la PAT.

Au travers de ce budget, nous constatons surtout que les effets d'affichage l'emportent, une fois de plus, sur la réalité.

Nous nous réjouissons de la mise en place des contrats de ruralité, que le groupe auquel j'appartiens avait proposés voilà un peu plus d'un an et auxquels le Gouvernement s'était fermement opposé. Qui ne peut souscrire à la mobilisation nouvelle de 216 millions d'euros en faveur des contrats de ruralité ? Mais il s'agit surtout d'autorisations d'engagement, seuls 30 millions d'euros étant disponibles en crédits de paiement en 2017.

De la même façon, les Assises de la ruralité ont égrené des mesures au profit des territoires ruraux, mais sans toujours être suivies d'effets concrets et efficaces.

Les financements annoncés en faveur des maisons de santé pluriprofessionnelles ne tiennent pas compte des conditions nécessaires pour assurer la pérennité de ces structures et l'accueil réel de médecins.

La situation est identique s'agissant de la couverture numérique des territoires. Le Gouvernement a largement communiqué sur la date du 31 décembre 2016 pour ce qui concerne la fin des zones blanches en 2G. Ce pourrait être un nouvel effet d'annonce, car un nombre important des communes concernées attendent toujours le pylône qui leur permettra d'accueillir les opérateurs.

Monsieur le ministre, notre commission est très attentive à toutes les actions menées par le Gouvernement en faveur de l'aménagement du territoire, lesquelles ne concernent pas uniquement la ruralité. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place, avec Louis-Jean de Nicolaÿ, un groupe de travail qui réfléchit à la façon dont doit être repensé l'aménagement du territoire et aux actions concrètes qu'il est nécessaire de mettre en place. Même si les crédits sont plus importants qu'auparavant, nous n'avons toujours pas le sentiment que l'aménagement du territoire constitue une priorité des pouvoirs publics.

M. Jean-Michel Baylet, ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales. – Je suis toujours très heureux de me retrouver dans cette honorable maison, tout particulièrement pour évoquer l'aménagement du territoire. Permettez-moi de vous rassurer, monsieur le président, l'aménagement du territoire est une priorité du Gouvernement. Nous créons les conditions, je vais essayer de vous le démontrer, d'un passage aux actes

Cette audition me donne l'occasion de vous présenter les grandes lignes du budget du programme 112 relatif à l'impulsion et à la coordination de la politique d'aménagement du territoire. Elle me permet également de faire le point - notre dernière audition remontant au mois de juillet -, sur l'ensemble des thématiques relevant de mes attributions et les priorités de mon action pour les prochains mois.

Consécutivement aux Assises des ruralités de 2013, qui ont débouché, contrairement à ce que vous venez de dire, sur des mesures pratiques, nous avons tenu trois comités interministériels aux ruralités, les CIR. Ont alors été adoptées 104 mesures, qui sont en passe d'être appliquées. Vos propos, monsieur le président, ne correspondent donc pas à la réalité.

Depuis 2012 ont été votées plusieurs grandes lois modifiant et modernisant profondément notre organisation territoriale. De nouvelles régions et des métropoles ont été créées. La répartition des compétences de l'ensemble des collectivités a ainsi été revue, tout comme l'organisation de l'État déconcentré. Parmi les innovations, je pourrais citer la création des collectivités uniques en Martinique et en Guyane, et, au 1^{er} janvier 2018, en Corse ; le renforcement de l'intercommunalité ; et l'augmentation du nombre de communes nouvelles – elles sont au nombre de 435 depuis la loi de 2015, et rassemblent 1 471 communes historiques –, qui fait passer notre pays sous le seuil des 34 000 communes. Je pourrais également évoquer les textes en cours d'élaboration ou de discussion, à savoir les ordonnances sur la collectivité unique de Corse et le projet de loi sur le statut de Paris.

Face à ces évolutions, qui ont suscité – j'en ai bien conscience – des réserves et des inquiétudes, j'ai plaidé, vous le savez, dès mon installation, pour la stabilité institutionnelle et financière.

Il est encore trop tôt pour dresser le bilan de ces réformes, qui sont entrées en vigueur très récemment ou qui ne prendront effet que dans les prochains mois. Leur impact se mesurera sur le moyen, voire le long terme. Cependant, elles créent dès à présent un cadre renouvelé pour l'action publique, en particulier pour les politiques territoriales, du fait notamment de la montée en compétence des régions dans le champ du développement économique et de l'aménagement, ainsi que de la constitution d'intercommunalités puissantes, grâce à des périmètres élargis, des compétences et des moyens renforcés.

Comme je vous l'indiquais en juillet, cette nouvelle donne territoriale nous impose de repenser l'acte d'aménager, le rôle de l'État et l'articulation avec les interventions des collectivités.

Nous évoluons, ces dernières années, dans un contexte marqué par des difficultés objectives et un sentiment de renforcement des inégalités territoriales, voire d'abandon, que nous ne pouvons accepter. Le Gouvernement s'est donc attaché à mettre en œuvre des politiques spécifiques dédiées aux zones les plus fragiles, qu'il s'agisse des quartiers urbains en difficulté ou des zones rurales peu denses. Le Commissariat général à l'égalité des territoires a ainsi été créé en 2014 pour être le bras armé du Gouvernement en faveur de cette ambition.

Trop longtemps oubliées, les ruralités ont été remises au cœur de l'action publique. Initiée en 2014 avec la tenue des Assises, cette politique s'est ensuite traduite par l'organisation, en quatorze mois, de trois comités interministériels aux ruralités, après des années de déclin ou d'immobilisme.

Ainsi 104 mesures ont été adoptées. Elles répondent concrètement aux attentes de nos concitoyens. À ce jour, toutes sont engagées et plus de la moitié ont déjà atteint leurs objectifs.

J'entends faire le point sur les quatre grands axes que j'ai évoqués devant votre commission en juillet.

J'évoquerai d'abord l'accès aux services publics. Depuis que je suis élu, j'entends dire que les services publics désertent les communes rurales. Nous avons trouvé, avec les maisons de services au public, les MSAP, une réponse à cette problématique.

Environ 700 maisons sont aujourd'hui en fonctionnement, et 1 000 le seront d'ici à la fin de l'année 2016, dont la moitié grâce à l'excellent partenariat noué avec le groupe La Poste. Concrètement, elles permettent de réintroduire des services, comme ceux de la CAF, de Pôle emploi, de GRDF ou de la CARSAT, au plus près de nos concitoyens.

Le deuxième enjeu prioritaire est celui de l'accès aux soins, qui vous tient particulièrement à cœur, monsieur le président. En la matière, nous devons faire face à une problématique plus globale de transformation de la société et de l'exercice de la médecine. En effet, l'époque du praticien corvéable et disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 est révolue.

Désormais, les jeunes médecins aspirent à une vie plus équilibrée, conciliant temps professionnel et temps familial, et l'on peut les comprendre, tant les contraintes qui pesaient sur ces médecins de campagne étaient fortes.

Avec la ministre de la santé, Marisol Touraine, nous avons pris des engagements importants, afin de créer les conditions favorables à l'installation de médecins dans les zones rurales.

Pour ce qui concerne les maisons de santé, 830 sont actuellement ouvertes, 1 000 le seront d'ici à la fin de l'année et 1 400 d'ici à 2018. Pour rappel, il y en avait 170 en 2012. Elles constituent une réponse efficace pour inciter les médecins à se regrouper et à s'installer dans des territoires peu denses.

Par ailleurs, plus de 1 700 contrats d'engagement avec des étudiants ou des internes en médecine ont été conclus, et plus de 2 500 le seront d'ici à 2018. Ils prévoient le versement d'une bourse pendant les études, en contrepartie d'une installation dans des zones en déficit.

Ces deux mesures ne sont qu'un exemple des incitations que nous déployons. Nous les estimons plus efficaces que des dispositifs plus coercitifs. Nous avons également desserré les *numerus clausus* dans toutes les régions en difficulté.

Les maisons de santé fonctionnent bien. Je parle en connaissance de cause, puisque je suis en train d'en faire construire une dans ma propre communauté de communes. On arrive sans trop de difficulté à trouver des médecins pour s'y installer. Cet objectif important est donc en passe d'être atteint.

La troisième priorité est celle de l'accès à la téléphonie mobile. Il s'agit d'une attente extrêmement forte de nos concitoyens. Alors que les usages mobiles ont envahi nos vies et que nous en sommes devenus dépendants, nous ne pouvons plus accepter que certaines zones soient dépourvues de couverture.

C'est même le préalable à tout développement des territoires, au même titre, en d'autres temps, que l'accès à l'électricité, à la téléphonie fixe ou à l'eau potable. Les débats riches et nourris qui se sont tenus à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen du projet de loi Montagne, m'ont permis de mesurer encore davantage l'exaspération des élus et des habitants s'agissant des zones blanches.

Le « péché originel », nous le savons bien, réside dans la vente des licences de téléphonie, qui a certes été très rémunératrice pour l'État, mais ne s'est pas accompagnée d'engagements suffisamment forts et précis en matière de couverture de l'intégralité du pays et, donc, d'aménagement du territoire.

Malgré tout, les choses avancent et l'État agit. Ainsi, 3 600 centres-bourgs issus du programme de résorption des zones blanches seront couverts en 3G par l'ensemble des opérateurs, d'ici au mois de juin 2017. Cet objectif est inscrit dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances d'août 2015. Pour les derniers sites recensés, au nombre de 300 environ, l'État prend en charge l'intégralité des coûts de construction des pylônes, soit un investissement de 30 millions d'euros. Par ailleurs, pour s'assurer qu'il n'y ait plus aucun centre-bourg en zone blanche, une nouvelle campagne de mesures est en cours.

Nous avons également obtenu l'engagement des opérateurs de couvrir 1 300 sites sur une période de cinq ans. L'État contribue à hauteur de 50% au financement de la construction des pylônes et même à hauteur de 75% en zone de montagne.

Enfin, l'accès au numérique constitue une autre priorité absolue. Là encore, les usages se développent à grande vitesse et il est nécessaire de fournir une connexion en très haut débit partout, au risque, sinon, d'accroître les inégalités par une fracture numérique.

Le plan France THD, lancé en 2013, vise à couvrir l'ensemble du pays en très haut débit d'ici à 2022. L'effort est considérable, puisque l'État, les collectivités et les opérateurs s'engagent à hauteur de 20 milliards d'euros. Dans les zones peu denses, couvertes par un réseau d'initiative publique, un RIP, la participation de l'État s'élèvera à 3,3 milliards

d'euros. Je le rappelle, le plan précédent, qui s'est soldé par un échec, n'était doté que de 900 millions d'euros.

Les choses avancent bien, puisque 50% des locaux et des foyers seront couverts en très haut débit d'ici à la fin de l'année, soit avec un an d'avance sur le calendrier initial. En outre, à cette date, tous les départements auront obtenu un accord de principe de financement par l'État de leur RIP.

Pour mettre en œuvre localement l'ensemble de ces mesures et en assurer le suivi, j'ai demandé à tous les préfets de désigner des référents « ruralité », dans la plupart des cas des sous-préfets. Afin de renforcer plus encore l'impact, la visibilité et la cohérence de notre action, le dernier CIR de Privas a décidé la création des contrats de ruralité, qui sont appelés à devenir le pendant des contrats de ville. Ils remportent d'ores et déjà un succès considérable.

J'avais indiqué, en juillet dernier, devant votre commission, les raisons pour lesquelles ces contrats sont préférables aux appels à projets. J'ai voulu que leur élaboration soit déconcentrée au niveau des préfetures de département, en liaison avec les référents « ruralité », dans un souci de proximité et d'efficacité.

Aujourd'hui, alors que les contrats de ruralité ne seront mis en place qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, 80 pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les PETR, et près de 300 établissements publics de coopération intercommunale ont manifesté leur intérêt pour cette démarche. Il y a donc un véritable engouement, prouvant qu'il s'agit d'une attente forte des acteurs sur le terrain. Les premiers contrats seront ainsi signés avant la fin de l'année.

Ce nouveau dispositif est d'autant plus attractif qu'il sera doté de 216 millions d'euros en 2017, comme indiqué dans le programme 112. Ces financements viendront en complément des crédits de droit commun, de la dotation d'équipement des territoires ruraux, la DETR – elle a été augmentée de 62 % en trois ans, pour être portée à un milliard d'euros –, ou du Fonds de soutien à l'investissement local (Fsil).

Monsieur le président, vous considérez que les crédits de paiement pour 2017 sont insuffisants. Pour ma part, j'ai fléché ce qui était nécessaire. S'il le faut, je changerai la répartition en cours de route, compte tenu du succès du Fsil, dont nous ne pouvons que nous réjouir. Je vous le rappelle, pour le Fsil de 2017, 600 millions d'euros ont été fléchés en faveur de l'investissement et 600 millions d'euros en faveur de la ruralité.

Ce fonds, qui a été porté à 1,2 milliard d'euros, a apporté la preuve de son extraordinaire efficacité. Il est en effet déconcentré auprès des préfets de région, qui travaillent avec les préfets de département, en liaison avec les parlementaires, même si les choses peuvent encore être améliorées dans certains territoires.

Ainsi 4 000 projets ont-ils été retenus partout en France, et le fonds est désormais consommé dans sa totalité. Cette réussite contribue à relancer l'investissement des collectivités, et conforte l'excellente gestion des élus, qui ont ainsi retrouvé une capacité d'action financière. N'oublions pas la part des collectivités dans l'investissement national ! Ce fonds n'y est pas pour rien : il est géré de la meilleure des manières, à la satisfaction des préfets et des élus. Je vous le rappelle, ce fonds est cumulable avec les autres fonds.

Ces financements ont été orientés vers les territoires les plus fragiles et sur des projets structurants répondant aux enjeux de revitalisation des bourgs-centres, de transition

énergétique, d'accessibilité des lieux publics, ou encore de rénovation des équipements sportifs, sociaux et culturels.

L'effet de levier sur l'investissement est par ailleurs incontestable : pour 1 euro engagé par le biais du Fsil, 3 euros sont investis.

Cet effort spécifique vient s'ajouter aux engagements pris dans le cadre de la nouvelle génération de contrats de plan État-région. En effet, dans la mesure où nous avons fusionné un certain nombre de régions, il convenait de mettre en harmonie les contrats de plan, en appliquant une clause de revoyure. J'ai donc souhaité que ces contrats soient dotés de 200 millions d'euros supplémentaires. Le coût total pour l'État est de 13,3 milliards d'euros, dont 1,24 milliard pour les volets terminaux axés prioritairement sur le soutien aux espaces les plus vulnérables.

En parallèle à ces actions spécifiques menées en faveur des ruralités, nous avons encouragé les échanges et les coopérations des territoires entre eux, notamment entre les métropoles et les zones périurbaines ou rurales. En arrivant au ministère, j'ai voulu qu'on cesse d'opposer la ruralité et l'urbain et qu'on crée les conditions de la complémentarité, afin de créer une osmose entre toutes ces zones, qui doivent travailler à leur développement la main dans la main.

Je veux à ce titre mentionner le pacte État-métropoles signé en juillet 2016. Destinés à favoriser les capacités d'innovation, ces pactes seront dotés de 150 millions d'euros, par le biais du Fsil, dont 20 millions sont inscrits sur le programme 112.

Dans ce cadre, chaque métropole a choisi de mettre l'accent sur une thématique spécifique, dans un souci de promotion de l'innovation et de valorisation de ses atouts. Ces pactes comprendront également un volet « coopérations territoriales », qui pourra s'inspirer des contrats de réciprocité expérimentés depuis deux ans. Je viens d'ailleurs de signer le premier contrat issu de l'expérience pilote entre la métropole de Brest et le pays Centre ouest Bretagne, qui se trouve tout de même à 60 kilomètres de Brest. Tous les élus sont extrêmement satisfaits, ce qui témoigne de leur volonté de travailler main dans la main.

Au travers de la plateforme État-régions, conclue en mars dernier, nous renforçons les moyens d'action des régions en matière d'emploi et de développement économique.

Une réflexion a également été engagée sur le périurbain. Souvent ignorés des politiques publiques, ces territoires voient émerger de nombreuses innovations et de bonnes pratiques, qui méritent d'être mieux connues et diffusées. C'est pourquoi j'ai souhaité créer le Lab périurbain et lancer le prix de l'innovation périurbaine pour valoriser les meilleures d'entre elles.

Je suis en train de proposer au Premier ministre un plan d'action spécifique en faveur des villes moyennes. Bien souvent confrontées à une perte de dynamisme de leurs centres-villes, certaines sont également affectées par un déclin économique et industriel. Ce phénomène alimente fortement le sentiment de déclassement dans ces communes. Enrayer la spirale de la dévitalisation et de l'appauvrissement que connaissent malheureusement certaines de ces villes est donc un enjeu majeur. Il y va de l'unité de notre pays.

J'évoquerai enfin le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, sur lequel votre commission souhaite également

m'auditionner. Coconstruit de manière transpartisane, il a été voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Sur un sujet aussi important, c'est un bel exemple de l'unité nationale.

Je ne doute pas que c'est dans un même esprit que nous travaillerons avec la Haute Assemblée pour améliorer ce texte et parvenir à son adoption le plus rapidement possible. Un certain nombre de mesures concernant les offices de tourisme doivent impérativement être adoptées avant la fin de l'année.

Trente ans après la première loi Montagne, ce nouveau texte entend non seulement réaffirmer la solidarité de la nation à l'égard de nos massifs, mais aussi reconnaître leurs spécificités et favoriser un développement qui s'appuie sur leurs atouts propres.

Le budget du programme 112 – c'est le véritable sujet de notre rencontre – traduit financièrement la politique du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, même si, j'insiste sur ce point, il ne résume évidemment pas à lui seul l'effort financier considérable de l'État, dont je viens d'évoquer les principales orientations.

Nous pouvons estimer, avec toutes les limites que l'exercice comporte, que l'ensemble des dépenses en faveur de la politique d'aménagement du territoire s'élève à plus de 5 milliards d'euros.

Les crédits du programme 112 se répartissent de la manière suivante : 216 millions d'euros pour les contrats de ruralité ; 130 millions d'euros pour les CPER ; 20 millions d'euros pour la prime d'aménagement du territoire ; 20 millions d'euros pour le financement des pactes métropolitains d'innovation, que nous signerons d'ici à la fin de l'année ; 20 millions d'euros pour le FNADT, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, section générale ; 20 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement : soutien au CGET, le Commissariat général à l'égalité des territoires, à Business France – sur lequel mon ministère exerce une cotutelle – et aux fonctions supports.

Au total, les crédits du programme 112 s'élèveront, en 2017, à 426 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 187 millions d'euros en 2016. Cette augmentation exceptionnelle, liée à l'ajout des crédits relatifs aux contrats de ruralité et à la mise en œuvre du pacte État-métropoles, est la preuve que le Gouvernement se donne les moyens d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. Je me réjouis d'ailleurs que la commission des finances ait un avis plutôt favorable sur les crédits de la mission. J'essaierai de le rendre totalement favorable.

Quant aux crédits de paiement, à périmètre constant, c'est-à-dire hors contrats de ruralité et pacte État-métropoles, ils diminuent de 2 % en 2017, respectant ainsi la lettre de cadrage.

Vous le voyez, le Gouvernement place l'aménagement du territoire au cœur de ses préoccupations. La politique menée depuis 2012 porte indéniablement ses fruits.

Je suis heureux de constater que nous sommes en train d'inverser l'opposition stérile entre ville et campagne. Au travers des comités interministériels aux ruralités, des pactes État-régions et État-métropoles, mais aussi de notre politique en faveur du périurbain ou de la relance de l'investissement local, l'État agit désormais la main dans la main avec les collectivités, l'époque de la Datar étant révolue.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir rappelé que l'aménagement du territoire devait être une priorité.

Nous avons examiné hier le rapport sur le budget de la politique des territoires. J'ai souligné à cette occasion que j'étais assez partagé concernant ces crédits, soulignant que les contrats de ruralité arrivaient un peu tardivement et que l'échelonnement des paiements sur plusieurs années ressemble à une habile opération de communication à destination de la ruralité.

L'effort net pour 2017 se limite à 11 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires. Je regrette qu'un certain nombre de dispositifs, dont l'utilité est avérée, aient connu une certaine érosion de leurs crédits au cours des dernières années.

Nous ne nions pas la nouveauté que constituent les contrats de ruralité. Pour le département du Cher, il s'agit de 1,6 million d'euros pour 17 EPCI, ce qui ne révolutionnera pas la situation ! Il faudra améliorer la contractualisation pour utiliser ces crédits de manière efficace.

J'ai proposé qu'on repousse le vote sur les crédits de la politique des territoires à une date ultérieure à votre audition, monsieur le ministre. En fonction des réponses que vous pourrez nous apporter, nous verrons comment nous voterons la semaine prochaine.

Vous ne pouvez pas dire qu'il n'y a pas eu de politique en faveur des territoires avant 2012 ! Mme Duflot avait, en son temps, tenu le même discours. Je le rappelle, les pôles d'excellence rurale, les pôles de compétitivité, les maisons de services au public, les maisons de santé pluridisciplinaires, ont été mis en place au cours de la période 2008-2010. C'est toujours facile de dire que rien n'a été fait avant !

Les crédits de financement de l'animation des pôles de compétitivité baissent en 2017, alors qu'ils avaient déjà diminué en 2016. Quelles seront les conséquences de la régionalisation de ces pôles pour leur fonctionnement et leur animation ? L'État va-t-il se désengager ? Des délabellisations de pôles sont-elles déjà prévues ?

Concernant les grappes d'entreprises, quels outils le Gouvernement propose-t-il pour favoriser le développement économique des territoires ruraux, hormis les contrats de ruralité ?

Le pacte État-métropoles correspond-il à un souci d'aménagement du territoire, alors même que ces contrats bénéficieront à des aires urbaines dynamiques et bien dotées ? En effet, leur DGF est déjà super bonifiée par rapport à la DGF des communautés de communes rurales.

Les maisons de services au public seront au nombre de 1 000 avant la fin de l'année. Si 500 d'entre elles ont l'air de fonctionner, avec 7 à 8 opérateurs par maison, les maisons de services de La Poste fonctionnent beaucoup moins bien, avec seulement 2 ou 3 opérateurs. Le Gouvernement s'efforcera-t-il d'homogénéiser ces maisons de services au public ?

Enfin, en matière d'aménagement numérique du territoire, le Gouvernement a beaucoup communiqué, mais le délai de mise en place des pylônes repoussera fortement l'échéance de la résorption des zones blanches. L'Arcep a indiqué que l'achèvement de la couverture 3G d'ici à la fin du mois de juin 2017 nécessitera une accélération significative des

déploiements par les opérateurs. Comment le Gouvernement maintient-il la pression sur ces derniers ? Y aura-t-il un nouveau critère de mesure pour les zones d'ombre ? Elles sont en effet beaucoup plus nombreuses que ce qui avait été annoncé.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – C'est le propre du Sénat de s'intéresser à la ruralité. Nous ne doutons pas de la volonté du Gouvernement d'améliorer le service de téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire. Mais tout est différent entre les annonces et la réalité ! Il faut actuellement 18 mois pour installer un pylône dans les zones blanches. Or ce délai passera à 24 mois. L'exaspération des maires grandit.

Dans certains départements, l'utilisation du FSIL ne peut pas se combiner à la DETR. Au lieu d'opérer des recentrages sur des opérations importantes, le saupoudrage des financements plus important. Des directives ont-elles été données pour ce qui concerne l'utilisation du FSIL ? Doit-il ou non compléter la DETR ? Cette question est-elle laissée totalement à l'appréciation des préfets de département ?

Concernant les contrats de ruralité, nous souhaitons un véritable partenariat entre les élus locaux et l'État sur leur mise en place et leur financement.

Enfin, la politique mise en place par l'ANRU dans les villes nécessite, en contrepoint, une politique « ANRUR ». Dans ce qu'on appelait auparavant les chefs-lieux de canton, il existe un vrai problème de réhabilitation des centres-bourgs. Les gens abandonnent les maisons anciennes en milieu urbain, préférant s'installer en lotissement. Il est donc indispensable de mener une vraie politique en matière de réhabilitation du logement.

M. Jean-Claude Leroy. – Je salue votre budget volontariste, monsieur le ministre. La hausse importante des sommes affectées au programme 112 est due à la création des contrats de ruralité, dont nous nous réjouissons. L'an dernier, nous devions régler le problème de leur gouvernance. Dans la mesure où l'État devient animateur principal de ces contrats, nous estimons qu'ils vont dans le bon sens. Ils sont les pendants des contrats de ville, conçus dans un souci d'égalité républicaine.

S'agissant du FSIL, il n'y a pas eu fusion ou abondement avec la DETR. Mais les taux d'intervention sont parfois plus élevés. Des projets plus structurants ont été financés, grâce à des dotations plus importantes que naguère, ce qui a engendré un effet de levier.

Dans le département rural du Pas-de-Calais, on observe avec satisfaction la création de maisons de santé, de maisons de services au public. À l'évidence, un coup d'accélérateur a été donné. Par ailleurs, je le rappelle, 2 500 contrats d'engagement de service public seront signés d'ici à 2018.

Le SDASP, le schéma départemental d'accessibilité des services au public, est un formidable outil de concertation, un lieu de rencontre entre l'État et les départements, où nous travaillons sur les services au public, notamment les commerces de proximité. Vous le savez, les départements contractualisent également avec les intercommunalités, le SDASP étant l'outil de référence. Les contrats ne sont que la déclinaison des orientations prises.

Ma première question concerne l'ingénierie territoriale. J'illustrerai mon propos en évoquant le programme de revitalisation des bourgs-centres, dont on connaît le rôle central dans le développement du territoire. Je regrette le retard enregistré en la matière, malgré

l'engouement des bourgs qui avaient répondu favorablement à l'appel à projets. En effet, seulement 8 bourgs sur 52 sont en phase opérationnelle.

Une telle situation est due au manque d'ingénierie. Car il existe une réelle fracture entre territoires urbains et ruraux dans ce domaine. Dans le Pas-de-Calais, nous avons questionné les communes sur l'opportunité de la création d'une agence départementale d'ingénierie. Plus de 30% d'entre elles nous ont répondu avoir renoncé à un projet par manque d'ingénierie.

Les communes se tournent naturellement vers les départements et les agences d'urbanisme et de développement. Certes, il est essentiel de ne pas opposer deux mondes. Mais le risque, c'est de privilégier une vision urbaine du territoire rural.

Hier, nous avons longuement débattu en commission de l'utilisation du Cerema, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, qui regroupe près d'un millier d'ingénieurs. Ne pourrait-on mettre cette ingénierie à la disposition des territoires ?

J'évoquerai enfin les contrats de ruralité par rapport aux maîtres d'ouvrage que sont les PETR, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, et les intercommunalités. J'ai cru comprendre que les communautés d'agglomération pourront contractualiser pour la partie rurale de leur territoire. Pourrais-je avoir des précisions sur ce point ?

M. Claude Bérit-Débat. – Monsieur le ministre, je vous félicite de votre présentation de la politique que vous menez en matière de ruralité. J'ai assisté, lors du dernier congrès des maires de mon département, à un exercice auquel vous vous êtes prêté et qui vous a permis de conquérir la totalité de l'auditoire, grâce aux réponses très précises que vous avez apportées. À cette occasion, je n'ai pas retrouvé les suspicions, craintes ou interrogations formulées à Paris, lesquelles ne sont pas dénuées de pensées plus politiciennes que politiques.

Monsieur Pointereau, vous avez soulevé hier le problème de votre département, où il y aurait, dans le cadre de la contractualisation, 1,5 million à partager entre 17 EPCI, ce qui, d'après vous, « ne fait pas grand-chose ». Je le rappelle, une politique de contractualisation ne se réduit pas à une division ! Il s'agit de nourrir un certain nombre de projets de développement en faveur de trois ou quatre EPCI.

Je me félicite de ce budget, ainsi que de l'augmentation importante de la DETR. Ainsi, dans mon département, plus de 150 communes ont bénéficié, grâce aux augmentations spécifiques, d'une DGF supérieure.

Les socialistes voteront avec enthousiasme et reconnaissance les propositions qui nous sont faites aujourd'hui.

M. Hervé Maurey, président. – Mon cher collègue, après un tel plaidoyer, vous avez mérité une bonne dose de FNADT !

M. Jean-François Longeot. – Je souhaite vous interroger sur la téléphonie mobile, monsieur le ministre, sujet sur lequel je ne partage absolument pas votre optimisme.

Dans mon département, il y a un vrai problème en la matière. Si les opérateurs sont systématiquement présents dans les grosses agglomérations, sans rien demander aux collectivités, tel n'est pas le cas ailleurs. Fort heureusement, mon département s'est saisi de

cette compétence au travers d'un syndicat mixte, ce qui coûte 10 euros par an et par habitant à chacune des communautés de communes, sur un minimum de quinze ans. Cela fait beaucoup d'argent, alors que ces collectivités ne sont même pas sûres d'avoir le haut débit, ni même le débit moyen. Les opérateurs viendront-ils se raccorder à la fibre qui aura été mise en place ? C'est un sujet très important, que nous évoquerons également dans le cadre de la loi Montagne.

Je ne veux pas polémiquer ; je me contente de constater. Il existe encore une très grosse différence entre le monde rural et le monde urbain. On le constate au moment des élections : les voix extrêmes progressent fortement dans les territoires ruraux, ce qui traduit un malaise dont nous devons tous prendre conscience.

M. Jacques Cornano. – J'aimerais évoquer l'insularité et l'équité territoriale dans le cadre de l'aménagement du territoire. La politique de continuité territoriale s'est traduite par différents dispositifs, mais elle s'arrête trop souvent à un rapprochement entre la métropole et chaque outre-mer, sans prendre en compte la diversité des situations au sein d'une même collectivité ultramarine. Ainsi, certaines îles sont frappées par une double ou une triple insularité : certains citoyens sont très distants de l'île principale. Voyez l'absence de reconnaissance du caractère archipélagique de la Guadeloupe, revendication ancienne et constante de tous ses élus. Or le Président de la République a affirmé sa volonté politique dans l'un de ses 30 engagements : « je prendrai en compte le caractère archipélagique de la Guadeloupe ». Je l'avais moi-même sensibilisé. Il appartient aux élus des îles du sud – Marie-Galante, Les Saintes, La Désirade – de demander à l'État de mettre fin à cette méconnaissance qui existe depuis 1946. Reconnaissons le principe de continuité territoriale de la Guadeloupe – sans faire de rapprochement avec la Corse...

Je me réjouis des 20 milliards d'euros prévus pour la couverture numérique. Mais prenez un élève au lycée de Marie-Galante – où j'ai exercé comme professeur de génie électrique : à Grand-Bourg, il a internet et un ordinateur mais arrivé chez lui, plus de couverture numérique. Il en est de même pour la couverture sanitaire : il a fallu fermer l'hôpital. Le projet, ancien, d'installer la fibre optique, traîne... Donnons la priorité aux îles du sud qui se dépeuplent : elles sont passées rapidement de 30 000 à 11 000 habitants. On n'arrive même pas à téléphoner à Marie-Galante, malgré son nom qui fait rêver !

Je rejoins l'avis de M. Leroy : l'ingénierie est importante. J'y sensibilise tous les ministres. Tous les groupes politiques, depuis 1946, ont ignoré le caractère archipélagique de la Guadeloupe.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le ministre, je suis un peu étonné que vous continuiez à faire le procès d'un gouvernement qui n'est plus en fonction depuis bientôt cinq ans, alors que nous terminons un autre quinquennat... Assumez vos responsabilités ! À vous écouter, tous les problèmes d'aménagement du territoire seraient réglés... Pourquoi une désespérance se manifeste-t-elle alors de plus en plus dans les urnes ?

Le Fsil est très important, mais il s'inscrit dans un contexte de baisse de dotations sans précédent, chiffré par l'Association des maires de France à 28 milliards d'euros entre 2014 et 2017. Nous nous félicitons de la construction de 1 000 maisons de santé, mais à quoi servent-elles en l'absence de médecins ? Ce sujet est au cœur des préoccupations non seulement de l'Eure, dernier pour la démographie médicale, mais de tous les parlementaires et des habitants des zones rurales. Avec le numérique, ce sujet est primordial. M. Pointereau a raison de rappeler que ces maisons de santé ont été mises en place par le précédent

gouvernement, de même que les maisons de service au public, instaurées par le ministre Michel Mercier.

Vous niez un potentiel retard sur la 2G... Nous sommes le 17 novembre, comment, si les pylônes ne sont pas plantés, les engagements au 31 décembre pourraient-ils être respectés ? Ne faisons pas croire ce qui n'existe pas, sinon vous provoquerez mécontentement et déception... Certes, le péché originel, ce sont les conditions de vente des licences et la manière de mesurer la couverture territoriale – dont je demande la révision depuis des années. Même lorsque l'objectif de couverture par la 2G sera tenu sur les centres-bourgs, de nombreuses zones resteront non couvertes. Je suis prêt à parier que les engagements de couvrir 100% des territoires à l'horizon 2022 ne seront pas tenus. Nous allons dépasser les 50% ; c'est très bien, mais ce sont les plus faciles et les moins chers à couvrir, en zone urbaine... Les 50% restants sont en zone rurale.

En matière d'aménagement du territoire, ce ne sont pas 104, 112 ni 250 mesures qui vont changer les choses mais quelques mesures clefs, et une vraie volonté politique dépendant des plus hauts responsables de l'État – et non seulement du ministre de l'aménagement du territoire. Cela n'est pas le cas sous ce quinquennat, comme sous les précédents...

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Je ne fais le procès de personne, ce n'est pas dans ma nature. Ce n'est pas un procès que de dire la vérité. Nous sommes dans un rythme quinquennal, et ce n'est pas en quatre ans qu'on fait définitivement évoluer les choses. Il y avait un retard considérable sur l'aménagement du territoire : aucun Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) ne s'est réuni entre 2010 et 2014. Nous avons donné un coup d'accélérateur à la politique d'aménagement du territoire, qui commence à porter ses fruits. Nous ne pouvons pas, en quatre ans, supprimer toute désespérance. Il a fallu faire un état des lieux, mener des réflexions et des négociations avant d'agir. C'est un constat. Nous n'en faisons peut-être pas assez mais, en tous cas, nous avançons. Certes, les dotations ont été réduites car il fallait bien redresser les comptes publics. M. Fillon, lorsqu'il était Premier ministre, annonçait que la France était en faillite. Il disait la vérité ! Nous avons donc pris les mesures adéquates, même si nous en payons le prix. Nous atteignons un déficit public inférieur à 3%, alors qu'il était de 7% en 2010 et de 5,5% en 2012. En réalité, la contribution communale est de 11,5 milliards d'euros.

Monsieur Pointereau, ma nature, c'est de dire les choses et non de les enrober ni de faire de la communication. On peut toujours dénoncer le manque d'argent, mais les contrats de ruralité ont le mérite d'exister, depuis le CIR de Privas en mai dernier, avec 250 millions d'euros. Sinon, 600 millions du Fsil sont fléchés sur la ruralité. Cette opération prendra du temps ; j'ai demandé aux préfets et aux référents ruralité d'accélérer leur mise en œuvre. Certains contrats sont déjà signés et ils sont financés. L'État est rarement aussi réactif ! S'il faut rajouter de l'argent, nous en rajouterons. Avançons.

Je n'ai pas dit qu'il n'y avait pas de politique d'aménagement du territoire en 2012. Je connais le travail de M. Mercier, qui n'est pas resté longtemps à ce poste... Mais on comptait moins de 100 MSAP en 2012, contre 1 000 aujourd'hui, et 200 maisons de santé, contre 1 400 en 2018. Nous portons des politiques actives, efficaces et réussies. Ce qui a été fait avant est sans commune mesure avec notre action actuelle. Monsieur le président, le Fsil est un fonds d'investissement. Nous avons réglé les problèmes de fonctionnement. Tout le monde s'en réjouit. Les collectivités territoriales ont retrouvé des marges de manœuvre. Le

Fsil les accompagne et s'élèvera à 1 milliard d'euros cette année, 1,2 milliard d'euros l'année prochaine, alors qu'il n'y avait pas de fonds il y a trois ans.

Il n'y aura aucun retrait de label des pôles de compétitivité, et pas de transfert des crédits aux régions. En 2017, les crédits seront globalement maintenus pour les 15 pôles.

La prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services (PAT) a été diminuée mais nous donnons beaucoup d'argent à peu d'entreprises, car la demande est faible. Les subventions dépassent souvent 1 million d'euros.

Les financements pour les territoires ruraux sont suffisants. La DETR a augmenté, en trois ans, de 62%. De 600 000 euros, elle s'élève à 1 milliard d'euros aujourd'hui. Ces crédits sont donnés directement aux communes rurales. Reconnaissons-le ! Le pacte État-métropoles est financé, sans problème particulier. N'opposons pas la ruralité aux métropoles, car la métropole a intérêt à tendre la main aux territoires périphériques et ruraux. Cela se passe dans les meilleures conditions.

Non, Monsieur Pointereau, les MSAP Poste ne sont pas moins bien que les autres : les personnes sont très bien formées par La Poste. Certes, des problèmes perdurent dans quelques MSAP qui ne rassemblent que 3 à 5 services publics ; ce n'est pas assez. J'ai rappelé aux préfets qu'il fallait au moins 7 services publics. Le développement des MSAP ne s'arrête pas à leur inauguration : allons au-delà. Certaines comprennent 30 services publics, d'autres des services privés comme des infirmières, d'autres des antennes de tribunal ou de sous-préfecture...

De tous temps, nous avons connu des politiques annoncées sans suffisamment de financement. Les contrats de ruralité permettent de cumuler la DETR, le Fsil, le FNADT, le Fonds européen de développement régional (Feder)... Tous les présidents de région, que j'ai rencontrés, souhaitent participer aux contrats de ruralité. Philippe Richert, président de l'Association des régions de France, y a consacré 23 millions d'euros. Quelques préfets ont agi autrement. Au ministère de l'intérieur, je leur ai rappelé fermement la règle. J'ai répondu à une question d'actualité – réponse qui a valeur officielle –, ai écrit une circulaire aux préfets, et en ai débattu à l'Assemblée nationale. C'est un péché de jeunesse ; désormais, vous serez davantage associés.

De nombreux sites passeront en 3G d'ici mi 2017, 1 300 sites seront repris dans les politiques hors centres-bourgs. Ce sont les meilleures conditions possibles. Vous avez raison sur les zones blanches et grises. J'ai rencontré l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), dénonçant la règle des 300 mètres de la mairie et 4 mètres de hauteur. Ce n'est pas facile : chacun connaît une commune où, en théorie, il n'y a aucune zone blanche. La réalité est parfois différente...

Amener l'eau et l'électricité à domicile nous a pris 70 ans. Nous sommes en face de préoccupations similaires dans des délais plus contraints, car l'exigence est plus forte. Lors de mon premier mandat de député en 1978, trois à quatre personnes sur dix demandaient d'avoir le téléphone fixe à la maison, et le délai moyen d'attente était de trois ans ! Aujourd'hui, tout le monde en dispose... Nous avançons, mais les opérateurs n'ont pas de cahier des charges : mettons leur la pression. Nous l'avons beaucoup fait pour la loi montagne. Ils sont remarquablement organisés et ne redoutent aucun débat... Mais à l'Assemblée nationale, nous avons poussé les feux sur la mutualisation des pylônes en zone rurale. C'est inadmissible que les opérateurs refusent. Allons encore plus loin au Sénat.

Monsieur de Nicolaÿ, je n'ai pas d'information sur le calendrier. Nous regarderons les cas particuliers départementaux. Sur le Fsil, je sais que c'est le cas dans certaines régions. Les contrats de ruralité sont partenariaux, et lient l'État, chef de file, les PETR ou les EPCI, les régions et éventuellement les départements. Pourquoi choisir les PETR ? Nous avons œuvré pour une déconcentration de proximité car les appels à projets sont des procédures intéressantes mais coûteuses et qui excluent les collectivités n'ayant pas d'ingénierie territoriale. Les PETR ont une taille suffisante pour détenir une vision globale, et sont suffisamment organisés pour disposer d'une ingénierie territoriale. Je félicite le conseil départemental du Pas-de-Calais, alors que la loi NOTRe avait obligé les départements à s'occuper d'ingénierie territoriale et que l'État s'est retiré de tout cela. On peut regretter que cela ne soit pas allé à son terme...

Exceptionnellement, j'ai fléchi 10% des sommes consacrées aux contrats de ruralité à l'ingénierie territoriale, alors que théoriquement ces crédits ne concernent que de l'investissement.

Le Fsil doit aider des projets structurants, sans être une super DETR – dont l'objectif est d'aider un maximum de communes. Ces projets doivent être prêts à être engagés. Sur 54 centres-bourgs concernés, 15 projets ont démarré. Nos procédures aidées, comme celle lancée par Sylvia Pinel pour accompagner les centres-bourgs, fonctionnent bien. L'État doit aussi participer à l'ingénierie territoriale.

Merci, monsieur Bérít-Débat, de votre accueil chaleureux au Congrès des maires, même si j'ai été un peu bloqué par un brouillard permanent au-dessus de l'aéroport de Bergerac ! J'ai pu constater que les élus de Dordogne aiment le débat...

Monsieur Longeot, la téléphonie mobile est une de nos grandes priorités avec le numérique. Oui, les opérateurs choisissent les territoires urbains. Nous pourrions évoquer ce sujet dans la loi montagne.

Nous venons de donner le statut d'île-montagne à la Corse. Monsieur Cornano, essayez d'obtenir le statut d'île-archipel à la Guadeloupe. J'en parlerai aux ministres de l'outre-mer et du budget. J'y suis personnellement favorable.

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Je vous entends vouloir ne pas opposer rural et urbain, mais vous allez signer des pactes entre l'État et les métropoles avec des fonds importants. Dans les communautés de communes rurales, la fracture numérique est très importante. Les métropoles bénéficiant du plan très haut débit métropolitain ne dépensent pas un centime de leurs poches, tandis que dans ma communauté de communes, cela nous coûte 3,5 millions d'euros, dont 600 000 euros à la charge de la communauté de communes, le reste étant payé par le conseil départemental ou des fonds européens...

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – ... et l'État !

M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis. – Pour une petite somme. Mais nous ne pourrions couvrir que 10 communes sur 13, car couvrir les deux restantes nous coûterait 2 millions d'euros supplémentaires, entièrement à la charge de la communauté de communes. Il y a donc une fracture entre l'urbain et le rural et une inégalité financière. Arrêtons d'arroser les plantes qui poussent bien ! Quel financement proposez-vous ? Les contrats de ruralité ou le Fsil peuvent-ils financer ces projets ? Existe-t-il des moyens exceptionnels pour ce genre de cas ?

M. Hervé Maurey, président. – Selon vous, le Gouvernement veut mettre la pression sur les opérateurs. Très bien. Mais pourquoi le Gouvernement, à peine nommé en 2012, a-t-il demandé à l'Assemblée nationale de rejeter la proposition de loi, adoptée sous une majorité de gauche, qui renforçait les obligations des opérateurs ? Ceux-ci n'ont guère évolué... Pourquoi, lors de l'adoption de la loi Lemaire, alors que nous avons adopté une proposition de Patrick Chaize de contractualiser les engagements des opérateurs, afin qu'ils arrêtent de geler certains territoires qu'ils prétendent investir sans rien faire en réalité, vous avez demandé que le dispositif ne soit pas retenu ? Les opérateurs empêchent les collectivités locales de les aménager, tout en n'étant pas tenus de respecter leurs engagements... Nous avons proposé que l'engagement soit sanctionné s'il n'était pas tenu.

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – J'entends bien, mais lors de la vente des licences, le travail aurait dû être fait jusqu'au bout. On aurait imposé des obligations d'aménagement du territoire sur les zones rurales ou de montagne. Oui, les opérateurs ne demandent rien lorsqu'ils investissent en zone urbaine, car c'est très fructueux. Lors de la vente des licences, des contrats ont été passés et courent toujours. Les opérateurs ont des conseillers juridiques de très haut niveau. Dès qu'on les contrarie, ils le font savoir, et vous le saurez très vite... J'ai des relations compliquées avec eux.

La loi Lemaire s'est achevée en commission mixte paritaire. Je suis d'accord pour reprendre ce débat au Sénat. Quelles que soient les obligations liant l'État et les opérateurs, elles sont cadrées et précises. Créons les conditions pour desserrer l'étouffement au maximum, ce que les opérateurs redoutent. Ils œuvrent pour que la situation actuelle perdure, et prétendent qu'on ne peut rien faire, arguant du contrat et du droit européen.

Sur les 20 milliards d'euros du plan France très haut débit, 3,3 milliards d'euros sont consacrés aux territoires ruraux. Monsieur Pointereau, votre conseil général a dû créer un syndicat mixte. Tous les syndicats sont financés, d'une vingtaine à 100 millions d'euros, dans des proportions confortables... Le président de votre syndicat doit connaître la somme dont il dispose car tout sera bouclé à la fin de l'année. Mon syndicat bénéficie de 25 millions d'euros.

M. Hervé Maurey, président. – Vous insistez sur les licences relatives à la téléphonie mobile, mais nous évoquons la contractualisation sur le numérique fixe. Contractualisons dans tous les domaines, pour que les engagements soient respectés. Les opérateurs s'y opposent, et on dirait que le Gouvernement est de leur côté. Mais il nous reste quelques mois...

M. Jean-Michel Baylet, ministre. – Le Gouvernement n'est du côté de personne, ou plutôt il est du côté de l'intérêt de la France. Nous sommes d'accord sur le constat, mais il faut respecter l'engagement pris...

La réunion est close à 17 h 50.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 8 novembre 2016**– Présidence de Mme Michèle André, présidente**Loi de finances pour 2017 – Compte d’affectation spéciale (CAS)
« Participations financières de l’État » – Examen du rapport spécial***La réunion est ouverte à 14 h 15.*

La commission procède à l’examen du rapport de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur le compte d’affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l’État ».

M. Maurice Vincent, rapporteur spécial. – Le compte d’affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l’État » constitue le support budgétaire des opérations conduites par l’État actionnaire. En recettes, il retrace principalement les produits des cessions de participations. En dépenses, il peut financer des prises de participation, mais aussi contribuer au désendettement de l’État.

Habituellement, les crédits inscrits en dépenses comme en recettes sont fixés à un niveau conventionnel de 5 milliards d’euros, identique année après année, afin de ne pas donner d’information aux marchés. Le compte est donc par construction toujours présenté à l’équilibre dans le cadre du projet de loi de finances. Ensuite, en exécution, la réalité des opérations passées est examinée.

Cette année, le Gouvernement annonce pour la première fois que le compte ne sera pas équilibré, puisqu’il a inscrit 6,5 milliards d’euros de dépenses et 5 milliards d’euros de recettes, soit un déficit de 1,5 milliard qui contribue négativement au solde d’exécution de la loi de finances.

Cette nouvelle approche s’explique par la volonté de transparence du Gouvernement et par les besoins liés à la recapitalisation d’EDF et d’Areva. Il s’agit d’abord de soutenir le groupe Areva, dont les pertes cumulées s’élèvent à 10 milliards d’euros, en raison des nombreuses erreurs commises entre 2004 et 2011. Ces difficultés ont été exacerbées ces dernières années par la baisse de prix que connaît l’ensemble du secteur énergétique, dans un contexte de libéralisation croissante des marchés.

Le Président de la République a ainsi décidé de reconstituer les capacités financières de cette filière. Sur le plan financier, les deux groupes devraient bénéficier en 2017 d’une augmentation de capital de 9 milliards d’euros, dont 7 milliards d’euros apportés par l’État actionnaire. Sur le plan de l’organisation, Areva se reconcentrera sur son « cœur de métier », c’est-à-dire sur le cycle du combustible nucléaire. Ainsi, EDF va devenir le véritable « chef de file » du nucléaire français, récupérant les activités d’Areva liées aux réacteurs.

Le déficit de l’État au sens de Maastricht pourrait être affecté par le fait qu’une partie de la contribution de l’État à la recapitalisation d’Areva, estimée à 2 milliards d’euros, devrait être fléchée vers une structure de défaisance. Eurostat pourrait considérer que l’État

n'agit pas en « investisseur avisé » pour cette partie de l'opération mais je serai optimiste en comptant comme le Gouvernement sur une appréciation globale de la recapitalisation par Bruxelles.

Je précise pour être tout à fait exhaustif que cette évaluation ne prend pas en compte le coût potentiellement associé à la décision de rester au capital d'Alstom, qui devra être tranchée en fin d'année prochaine. En effet, l'État n'est présent au capital d'Areva qu'en vertu d'un prêt de titres accordé par Bouygues, qui prendra fin en octobre prochain. Nous disposons toutefois d'une option pour racheter à Bouygues jusqu'à 20 % du capital d'Alstom. En 2017, le Gouvernement issu des élections de mai voudra-t-il lever cette option, pour un coût aujourd'hui estimé à 1,1 milliard d'euros ? La question reste posée.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La présentation de ce CAS est particulière. Le niveau élevé des cessions attendues m'interpelle. Le rapporteur spécial a rappelé que le montant prévisionnel des dépenses est en réalité de 7,5 milliards d'euros. Aussi, une variation du solde limitée à 1,5 milliard d'euros en 2017 suppose la réalisation de 6 milliards d'euros de cessions. Ce ne serait pas totalement inédit puisqu'en 2007, les recettes ont atteint 7,7 milliards d'euros. Il me semble toutefois irréaliste de penser que les cessions atteindront un montant de 6 milliards en 2017, au regard du contexte de marché et des cessions réalisées les années précédentes. Comment le pourraient-elles ? Quels seraient les actifs cédés ? Ce ne sont plus des prévisions volontaristes mais irréalistes. Une prévision plus raisonnable, quoiqu'optimiste, est celle de la mise en œuvre d'un programme de cessions d'un montant de 4 milliards d'euros, accompagné d'un épuisement du solde cumulé du compte, qui devrait s'élever à 3,5 milliards d'euros. Mais le solde du compte spécial serait alors dégradé de 2 milliards d'euros supplémentaires, ce qui pèserait d'autant sur le solde d'exécution de la loi de finances. Si l'on retient l'engagement de dépenses supplémentaires à hauteur de 1,1 milliard d'euros pour rester au capital d'Alstom, l'écart par rapport aux hypothèses du Gouvernement pourrait même atteindre 3,1 milliards d'euros ! S'agissant de l'impact sur le déficit de Maastricht, le rapporteur spécial a rappelé qu'il pourrait s'élever à 2 milliards d'euros.

M. Michel Bouvard. – Je constate le déséquilibre entre les dépenses et les recettes du CAS. Était-il alors judicieux d'annuler 800 millions d'autorisations d'engagement sur ce CAS dans le dernier décret d'avance ?

J'ai noté que la dernière tranche de financement de l'Agence française de développement était prévue. Qu'en est-il des fonds propres qui devaient être libérés pour Bpifrance ? L'an dernier, une dernière tranche restait à verser. Le sera-t-elle ?

Je partage les propos du rapporteur général sur les cessions, néanmoins quelques actifs restent valorisables. Le rapporteur spécial peut-il nous éclairer sur l'ouverture du capital de Réseau de transport d'électricité (RTE) ?

M. Marc Laménie. – EDF et Areva ont un savoir-faire et des moyens humains de grande qualité. Comment en est-on arrivé à la situation actuelle ?

M. Daniel Raoul. – J'ai écouté les observations du rapporteur spécial avec beaucoup d'intérêt. Quel gâchis dans l'équipe « électricité », qui aurait pu gagner de nombreux marchés... EDF rencontre des difficultés liées à la baisse des prix de l'énergie, mais ceux-ci vont remonter avec la mise en œuvre de la COP 21 et la maintenance de nos centrales. L'arrêt de ces dernières, en Allemagne, a entraîné une hausse des tarifs.

M. Richard Yung. – Ce CAS traduit ce que devrait être une politique industrielle de l'État. Le plus important, ce n'est pas le niveau des recettes ou des dépenses, mais l'action structurelle de l'État. La restructuration du capital de Peugeot a été une réussite – peut-être, d'ailleurs, est-il temps de céder une partie de nos actions de ce constructeur.

Le rapporteur spécial a évoqué 9 milliards d'euros de recapitalisation, dont 7 milliards d'euros pris en charge par l'État. Qui fournira les 2 milliards d'euros restants ?

La concurrence entre Areva et EDF me rappelle celle qui règne entre la RATP et la SNCF. Au Vietnam, on m'avait fait part d'une grande incompréhension face à ces deux entreprises publiques françaises qui se disputaient publiquement l'appel d'offres pour le métro de Hanoï. J'espère qu'un timonier est à la barre.

M. Maurice Vincent, rapporteur spécial. – Effectivement, le montant de 6 milliards d'euros d'actifs publics vendus en 2017 est élevé, dans le contexte actuel. Mais ce n'est qu'une estimation à pondérer selon les décisions du Gouvernement dans les mois à venir. Le Gouvernement pourrait par exemple mobiliser davantage les excédents du CAS accumulés depuis plusieurs années, qui devraient s'élever à 3,5 milliards d'euros à la fin de l'exercice. L'équilibre du compte pourrait ainsi être préservé même si les cessions se limitaient à 4 milliards d'euros.

J'en viens au décret d'avance évoqué par Michel Bouvard. L'État n'avait pas besoin, cette année, des 800 millions d'euros qui ont été annulés, puisque le CAS va dégager un excédent de 1,1 milliard d'euros.

Le Gouvernement a jusqu'à juillet 2018 pour procéder à la libération du reste du capital de Bpifrance, pour un montant de 1,15 milliard d'euros.

S'agissant de RTE, c'est EDF, et non l'État, qui procèdera à la cession. L'opération en cours, menée avec la Caisse des dépôts et consignations, ne transitera pas par le CAS. Elle s'inscrit dans le plan de cessions de 10 milliards d'euros annoncé par l'entreprise.

Marc Laménie se demande comment on en est arrivé là. L'État actionnaire a failli gravement entre 2004 et 2011, en rejetant les demandes d'augmentation de capital du directoire, sans pour autant freiner sa stratégie d'expansion, si bien que la croissance a été financée par l'endettement et les cessions. Par ailleurs, le *management* a mal conduit certains projets – je pense par exemple à l'EPR finlandais – et réalisé des acquisitions discutables sans toujours en informer l'actionnaire, comme le montre l'affaire Uramin. Enfin, l'État, en tant que gestionnaire de la filière, n'aurait pas dû laisser se développer des rivalités persistantes au sein même de la filière nucléaire française.

Pour mesurer les conséquences de ces erreurs, il faut préciser qu'aux 7 milliards d'euros de recapitalisation s'ajoute le choix de percevoir le dividende d'EDF en actions plutôt qu'en numéraire pendant trois ans, soit une perte de recettes pour le budget général de 6 milliards d'euros. Au total, le soutien de l'État aux fonds propres d'EDF et d'Areva s'élève donc à 13 milliards d'euros.

Depuis 2015, avec l'entrée en vigueur des directives européennes et la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, le prix de gros de l'électricité s'est effondré.

EDF et Engie ont dû affronter des pertes de recettes très importantes. De plus, le système de couverture des prix de l'énergie retarde l'effet bénéfique de la hausse des prix pour le secteur.

En effet, Monsieur Yung, ce CAS reflète la politique industrielle du Gouvernement. L'État a bien fait d'investir dans Peugeot pour lui permettre de passer un cap difficile. Il pourrait certes vendre ses actions et enregistrer une plus-value – mais le directeur de l'Agence des participations de l'État a toutefois publiquement écarté cette hypothèse.

Les deux milliards d'euros de différence entre le montant total des recapitalisations d'Areva et d'EDF et le montant souscrit par l'État devraient être apportés par des investisseurs privés étrangers, peut-être chinois.

Mme Marie-France Beaufls. – Je voterai contre cette mission car les abandons de participations de l'État n'emportent pas l'adhésion du groupe CRC. Au contraire, l'État aurait intérêt à jouer pleinement son rôle d'actionnaire.

En outre, la contrainte qui pèse sur les prix d'EDF me préoccupe, car sa situation financière va s'en ressentir.

M. Maurice Vincent, rapporteur spécial. – Je vous propose d'approuver ce compte d'affectation spéciale.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Mercredi 9 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente

Loi de finances pour 2017 – Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2017 » – Tome I du rapport général – Communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires

La réunion est ouverte à 9 h 35.

La commission procède à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances pour 2017 et entend sa communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires.

Mme Michèle André, présidente. – Nous ouvrons cette séance de la commission des finances dans un climat bien particulier.

Le rapporteur général, Albéric de Montgolfier, nous présentera les principaux éléments d'équilibre du projet de loi de finances pour 2017, figurant dans le tome I du rapport général, avant sa communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'essaierai d'être aussi complet que possible, mais, pour l'être tout à fait, je vous invite à vous référer au tome I du rapport général.

Nous nous trouvons à un moment clef de l'examen du projet de loi de finances, consacré à l'analyse des principaux équilibres du budget de l'année à venir.

Le projet de loi de finances pour 2017 se présente sous les traits d'un budget de campagne. À moins d'un an des élections, le Gouvernement cherche non seulement à donner des gages de son sérieux budgétaire, en particulier en affichant un retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2017, mais aussi à trouver des marges de manœuvre en vue de relâcher les efforts en matière de dépenses.

M. Didier Guillaume. – C'est que ce vous annoncez aussi !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je m'exprime en tant que rapporteur général de la commission des finances, non en tant que candidat à la primaire !

Si le Gouvernement parvient à respecter, sur le papier, l'objectif d'un retour du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB, ce n'est qu'au prix d'un nouveau renoncement à la parole donnée pour ce qui est des baisses de la fiscalité des entreprises devant intervenir en 2017. Hier, certains d'entre nous ont rencontré la Fédération bancaire française (FBF), qui a rappelé les difficultés engendrées par les renoncements en matière de fiscalité – en particulier concernant la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S).

En outre, le retour du déficit public en dessous de 3 % du PIB n'est aucunement assuré : les hypothèses d'évolution de l'activité économique et des dépenses publiques retenues par le Gouvernement sont particulièrement optimistes. Dans ces conditions, nous nous interrogeons sur le réalisme du projet de loi de finances.

Au cours de l'année 2016, les facteurs exogènes favorables observés en 2015 continuent à porter la croissance du PIB. En effet, le prix du pétrole reste faible et la Banque centrale européenne (BCE) a amplifié sa politique monétaire « accommodante ». Ainsi, en mars dernier, le montant des rachats mensuels d'actifs a été porté de 60 à 80 milliards d'euros et étendu à certains titres émis par des entreprises privées ; en outre, la banque centrale a réduit ses principaux taux directeurs et engagé une nouvelle série d'opérations de refinancement à plus long terme. Ces facteurs exogènes devraient contribuer à ce que la croissance du PIB atteigne 1,6 % dans la zone euro en 2016.

Malgré cela, comme en 2014 et en 2015, la France connaîtrait une progression de son activité moindre que ses partenaires de la zone euro. L'hypothèse de croissance du Gouvernement de 1,5 % en 2016 impliquerait, selon le Haut Conseil des finances publiques, « *une forte augmentation du PIB aux 3^e et 4^e trimestres* ». C'est pourquoi le Haut Conseil estime que la prévision gouvernementale est « *un peu élevée* ». Cela tend à être confirmé par la croissance constatée au troisième trimestre, de + 0,2 % seulement, après un recul de 0,1 % au deuxième trimestre. D'ailleurs, le ministre chargé de l'économie, Michel Sapin, a reconnu lui-même, il y a quelques jours, que la croissance serait probablement comprise entre 1,3 et 1,5 % en 2016.

Pour 2017, le Gouvernement conserve néanmoins la prévision de croissance avancée dans le programme de stabilité d'avril 2016. À l'inverse des organisations internationales et du *Consensus Forecasts*, il ne tient pas compte de la dégradation du contexte économique depuis le printemps dernier.

Les facteurs favorables à la croissance commencent à se dissiper. Les prix du pétrole se stabilisent ; ils pourraient même croître de nouveau en cas de succès de l'accord conclu entre les pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (Opep) en septembre dernier ; de même, l'évolution du taux de change aurait une incidence moindre sur la compétitivité des entreprises européennes. Dans un contexte de montée des risques de nature politique, en lien avec le « *Brexit* », le référendum italien ou encore le résultat des élections américaines, la croissance des pays de la zone euro pourrait ralentir. Par ailleurs, alors que le scénario gouvernemental repose, notamment, sur un rebond des exportations, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a, récemment, revu à la baisse ses prévisions de progression des échanges internationaux de manière significative.

L'hypothèse de croissance du Gouvernement en 2017, de 1,5 %, est supérieure à l'ensemble des anticipations des organisations internationales, qu'il s'agisse du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou du *Consensus Forecasts*.

Les prévisions de la Commission européenne doivent être publiées aujourd'hui, à 10 heures. Celles-ci figureront dans mon rapport.

Après deux reports du délai de correction du déficit effectif – en 2013 et en 2015 –, le Gouvernement fait du retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB le principal objectif du projet de loi de finances pour 2017.

Rappelons que la France fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif et que, en cas de non-respect de sa cible, la France serait fortement exposée à un risque de sanction dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Alors que la France comptait, en 2015, parmi les quatre derniers États de la zone euro à afficher un déficit supérieur à 3 % du PIB, aux côtés de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal, une certaine lassitude de nos partenaires européens commence à apparaître face à l'incapacité de notre pays à respecter ses engagements budgétaires.

Surtout, le risque de sanction par les institutions européennes se trouve accru par le fait que le Gouvernement n'est pas parvenu à atteindre les objectifs d'ajustement structurel définis par le Conseil de l'Union européenne à l'occasion du dernier report du délai de correction du déficit excessif, en mars 2015, soit 0,5 point de PIB en 2015, 0,8 point en 2016 et 0,9 point en 2017. La trajectoire du Gouvernement prévoit une réduction du solde structurel de 0,4 point de PIB en 2015, de 0,3 point en 2016 et de 0,5 point en 2017.

Si la trajectoire gouvernementale respecte les objectifs de la dernière loi de programmation des finances publiques, il n'en va pas de même pour ceux du programme de stabilité d'avril 2016, qui constitue une référence plus pertinente et plus récente et tient compte des exigences européennes.

Le Gouvernement ne parvient pas à respecter les cibles d'ajustement structurel définies dans ce programme. L'ajustement structurel en 2016 s'élèverait à 0,3 point de PIB contre une cible de 0,4 point de PIB définie en avril dernier. En outre, le Gouvernement en a modifié, de manière significative, la composition. L'objectif d'effort en dépenses pour l'année 2016 a été réduit de 0,2 point de PIB entre le programme de stabilité et le projet de loi de finances. Cela semble préfigurer le relâchement de l'effort en dépenses prévu au titre du prochain exercice. En effet, concernant 2017, l'effort en dépenses prévu est également diminué de 0,2 point de PIB ; toutefois, pour maintenir inchangé le niveau de l'ajustement

structurel affiché, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires sont révisées, pour passer de - 0,3 point de PIB à 0.

Concrètement, cela signifie que les baisses d'impôt annoncées pour 2017 sont en réalité annulées. Elles pèseront sur les exercices suivants.

En effet, le Gouvernement ne parvient à atteindre, sur le papier, l'objectif d'un retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB en 2017 qu'au prix d'un renoncement aux engagements pris en matière fiscale au cours des dernières années. En particulier, les baisses de charges prévues au titre de l'exercice 2017 au titre du Pacte de responsabilité et de solidarité sont réduites de 5 milliards d'euros. La suppression totale de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) est abandonnée et la première réduction du taux légal de l'impôt sur les sociétés est reportée.

On ne peut que regretter une telle inconstance fiscale, qui nuit à l'attractivité de notre territoire. Surtout, le coût des mesures de substitution – soit la baisse de l'impôt sur les sociétés et les nouveaux allègements de cotisations des travailleurs indépendants – ne devrait représenter que 450 millions d'euros en 2017. La compensation n'est pas à la hauteur !

On mesure tout l'intérêt pour le Gouvernement, en vue d'un retour du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB, de transformer une baisse de 5 milliards d'euros d'impôts en une réduction limitée à 450 millions d'euros.

Au total, alors que le programme de stabilité d'avril 2016 prévoyait des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires d'un montant de - 5,7 milliards d'euros en 2017, celles-ci sont estimées à + 0,5 milliard d'euros dans le cadre du projet de loi de finances. Le taux de prélèvements obligatoires resterait donc inchangé en 2017, à 44,5 % du PIB.

Pourquoi ce coup d'arrêt dans la baisse des prélèvements obligatoires ? Pour que le Gouvernement puisse relâcher ses efforts sur les dépenses. Quelle que soit la nature de l'évolution examinée, en valeur ou en volume, avec ou sans crédits d'impôt, il apparaît que les prévisions de progression de la dépense publique en 2016 et 2017 ont été considérablement révisées à la hausse. À titre d'exemple, alors que le programme de stabilité prévoyait une hausse de la dépense en valeur, hors crédits d'impôt, de 1,1 % en 2017, celle-ci est estimée à 1,6 % dans le projet de loi de finances.

D'ailleurs, le quantum d'économies prévu en 2017 dans le cadre du programme d'économies de 50 milliards d'euros, il est vrai désormais abandonné, est revu de 19 à 12 milliards d'euros.

L'ensemble des administrations publiques s'inscrivent dans cette dynamique. En particulier, les dépenses de l'État sont revues à la hausse de 5,7 milliards d'euros par rapport au programme de stabilité d'avril 2016. De même, le taux d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) est relevé de 1,75 % à 2,1 %, ce qui correspond à une augmentation de son montant de 0,7 milliard d'euros.

Ce relâchement des efforts en dépenses intervient dans un contexte où la France affiche un des ratios entre ses dépenses publiques et son PIB parmi les plus élevés de la zone euro, supérieur de 8,2 points à la moyenne.

En outre, il apparaît que la progression des dépenses a été, en France, bien plus dynamique que chez ses partenaires européens. Celles-ci ont progressé, en moyenne et en

valeur, de près de 2 % par an entre 2011 et 2015, contre une moyenne de 1 % dans la zone euro, soit le double ! Cela relativise le discours sur les économies...

Le Gouvernement prévoit un recul du poids de la dette publique dans la richesse nationale de 0,1 point de PIB en 2017. Ainsi, la dette représenterait 96 % du PIB. Pour autant, dans le scénario gouvernemental, ce n'est qu'à compter de 2018 que la dette publique engagerait une réelle décrue.

La baisse de la dette en 2017 serait portée non par l'État mais par les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale. En effet, celle de l'État et de ses opérateurs continuerait de progresser, pour atteindre 1 790 milliards d'euros.

Ce projet de loi de finances pour 2017 présente toutes les caractéristiques d'un budget de campagne : le Gouvernement procède à des réorientations opportunistes de sa politique budgétaire et fiscale. Plus grave, sa sincérité est contestable. En effet, le projet du Gouvernement repose sur des hypothèses optimistes d'évolution, d'une part, de la croissance de l'activité et, d'autre part, des dépenses publiques. Je rappelle la présentation par Didier Migaud il y a quelques semaines devant notre commission, de l'avis du Haut Conseil des finances publiques.

Il apparaît donc nécessaire de rétablir la vérité budgétaire et d'estimer le niveau réel du déficit public et de la dette qui serait légué à la prochaine majorité gouvernementale, quelle qu'elle soit.

Dans cette perspective, j'ai tout d'abord examiné les incidences de la surestimation des hypothèses de croissance au titre des années 2016 et 2017, qui conduit à surévaluer l'évolution naturelle des recettes publiques.

J'ai donc envisagé deux scénarios. Dans le premier, que l'on peut qualifier de favorable, la croissance de l'activité serait de 1,5 % en 2016, comme le prévoit le Gouvernement et de 1,2 % en 2017 conformément aux anticipations du *Consensus Forecasts* ; dans le second, défavorable, la croissance s'élèverait à 1,3 % en 2016 et à 1,2 % en 2017, comme le prévoit le consensus des économistes.

Le déficit public serait plus dégradé, de 0,1 à 0,2 point de PIB par rapport à la trajectoire du Gouvernement, ce qui correspond à de moindres recettes, comprises entre 3,5 et 6 milliards d'euros.

Toutefois, une estimation fine de l'évolution possible du déficit public en 2017 implique de considérer également les dépenses publiques.

En effet, comme le met en évidence le tome I du rapport général, nombre de dépenses publiques sont sous-évaluées, et ce pour les différentes catégories d'administrations publiques.

En premier lieu – nous le dénonçons souvent ici, quelles que soient nos appartenances politiques –, les sous-budgétisations récurrentes observées au cours des années passées au sein du budget de l'État devraient se reproduire, pour un montant entre 1,1 et 2,1 milliards d'euros.

À cela s'ajoute la non-prise en compte des effets sur le déficit public de la recapitalisation d'Areva par l'État à hauteur de 2 milliards d'euros.

En outre, la révision à la hausse du taux d'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) ne couvre pas l'intégralité des dépenses supplémentaires de santé, qui intègrent les effets de la nouvelle convention médicale, de la hausse du point d'indice dans les établissements hospitaliers et du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ». Au total, des dépenses seraient sous-estimées de 0,5 milliard d'euros.

Enfin, le Gouvernement anticipe un recul des dépenses de l'Unédic en 2017 du fait d'une baisse du chômage et des effets de la prochaine convention de l'assurance chômage. De son côté, l'Unédic prévoit une hausse du chômage indemnisé et la nouvelle convention ne serait négociée qu'au cours de l'année prochaine. Les dépenses de l'Unédic pourraient ainsi être supérieures de 1,2 milliard d'euros à l'estimation gouvernementale.

Au total, les dépenses publiques seraient possiblement supérieures de 4,8 à 5,8 milliards d'euros en 2017 à ce que prévoit le projet de loi de finances.

En tenant compte à la fois des incidences de la surestimation de la croissance du PIB sur les recettes et de la sous-évaluation des dépenses publiques, le déficit public serait plus dégradé, en 2017, de 8,3 à 11,8 milliards d'euros. Aussi, le déficit public ne s'élèverait pas à 2,7 % du PIB en 2017, comme le prévoit le Gouvernement, mais serait compris entre 3 % et 3,2 % du PIB.

En cas de réalisation du scénario le moins favorable, qui n'est pas irréaliste, la dette publique croîtrait de nouveau en 2017, pour atteindre 97,1 % du PIB, contre une prévision gouvernementale de 96 %. L'ajustement structurel réalisé en 2017 serait, lui, ramené à 0,3 point de PIB – contre une cible de 0,5 point de PIB dans le projet de loi de finances – venant renforcer le risque de sanction de la France au titre du Pacte de stabilité et de croissance.

Au total, ces projections font clairement apparaître la situation budgétaire dégradée qui sera laissée à la prochaine majorité gouvernementale.

M. Didier Guillaume. – On a connu cela...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Surtout, la majorité gouvernementale issue des élections de 2017, quelle qu'elle soit, verra ses marges de manœuvre considérablement réduites. En particulier, elle devra composer avec les échéances inhérentes aux engagements européens de la France, dont le retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB. De plus, le Gouvernement a d'ores et déjà pris des engagements qui pèseront sur les exercices postérieurs à 2017. En effet, au-delà du fait que le relâchement des efforts sur les dépenses aura des effets d'inertie à moyen terme, le Gouvernement fait, dans le cadre du présent projet de loi de finances, des promesses en matière de fiscalité qui contribuent, en l'état actuel des choses, à dégrader de 7,7 milliards d'euros le solde public de 2018 : la création d'un crédit d'impôt en faveur des associations, la hausse du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, ou encore la prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et l'extension du crédit d'impôt en faveur des services à la personne.

Je vais maintenant détailler les principales caractéristiques du budget de l'État pour 2017.

Du côté des dépenses, le plafond prescrit en loi de programmation des finances publiques n'est pas respecté. En effet, celle-ci prévoyait qu'à périmètre constant les dépenses des ministères ne devaient pas dépasser 222,9 milliards d'euros en 2017. Ce plafond est dépassé de 9,1 milliards d'euros.

Les seules économies significatives du projet de loi de finances pour 2017 par rapport à la loi de programmation sont de pure constatation et ne dépendent aucunement des choix budgétaires du Gouvernement.

Ainsi, la charge de la dette est réévaluée très nettement à la baisse, à hauteur de 7,7 milliards d'euros, ce qui s'explique par le maintien d'un environnement de taux bas en raison, notamment, de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), qui mène un important programme de rachats de titres profitant essentiellement aux émetteurs de la dette publique.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait, quant à lui, être inférieur de 2,4 milliards d'euros à la prévision de la loi de programmation – encore qu'il faille être prudent sur ce point. La contribution britannique étant libellée en livres sterling, le risque de change est supporté par les autres États.

Le Gouvernement renonce donc clairement à tenir ses engagements en matière de dépenses et, dès la budgétisation initiale, annonce un dérapage de près de 10 milliards d'euros.

Plus de 40 % de la hausse des dépenses est due à la masse salariale, pour un montant de 3,2 milliards d'euros, portant la masse salariale totale à 84,9 milliards d'euros, hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La hausse de près de 4 % de la masse salariale – ce n'est pas raisonnable – témoigne d'une rupture avec tout objectif de maîtrise des dépenses de personnel de l'État. Le plafond d'évolution de la masse salariale fixé par la loi de programmation des finances publiques est ainsi largement dépassé. En effet, le budget triennal prévoyait une croissance de 0,3 % par an de la masse salariale de l'État entre 2014 et 2017, soit 250 millions d'euros par an – une évolution dix-huit fois inférieure à l'augmentation prévue par le Gouvernement sur la période. Il faut remonter quinze ans en arrière, en 2002, pour retrouver une hausse aussi importante des dépenses de personnel. Voilà qui relativise le discours du Gouvernement sur ses efforts de maîtrise.

Ainsi l'augmentation totale des dépenses de personnel, sur l'ensemble du quinquennat, s'élèvera à 5,1 %. À titre de comparaison, la masse salariale avait décliné de 6,6 % de 2007 à 2012 et était restée stable de 2002 à 2007.

Encore de quoi nuancer les efforts du Gouvernement en la matière...

Cette augmentation annule, en effet, presque l'intégralité des efforts de maîtrise réalisés depuis dix ans. Elle s'explique par un relâchement manifeste des efforts de maîtrise budgétaire, à la fois en matière d'effectifs et de mesures salariales. C'est grave, puisqu'elle entraînera des conséquences budgétaires pérennes, bien au-delà du seul exercice 2017. L'embauche d'un fonctionnaire crée des dépenses pour toute la durée de sa carrière, et de sa retraite.

Le plan de lutte contre le terrorisme et l'actualisation de la loi de programmation militaire n'expliquent qu'une faible partie de cette évolution : la hausse provient d'abord des recrutements dans d'autres ministères prioritaires, notamment l'éducation nationale, de l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT), mais aussi du dégel du point d'indice, pour 850 millions d'euros, et des mesures du protocole dit PPCR (« Parcours professionnels, carrières et rémunérations ») pour 687 millions d'euros, ou 1,2 milliard d'euros en tenant compte du CAS « Pensions ».

Or les leviers d'une maîtrise de la masse salariale existent. Je rappellerai, par exemple, que l'alignement de la durée du travail dans le secteur public sur le temps de travail habituel dans le secteur privé, soit 37,5 heures par semaine, permettrait d'économiser 2,2 milliards d'euros pour la seule fonction publique d'État. Dans le conseil départemental d'Eure-et-Loir, que je préside, nous avons économisé 60 équivalents temps plein en passant aux 37,5 heures hebdomadaires. C'est possible !

Non seulement les dépenses budgétaires dérapent, mais certaines d'entre elles sont sous-estimées. Nous avons identifié, depuis 2012, les dépenses sous-budgétées de façon récurrente et dans des ordres de grandeur assez importants pour nécessiter l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année et en fin de gestion.

Onze postes de dépenses ayant connu des sur-exécutions fréquentes, parce qu'ils avaient été sous-estimés, ont ainsi été identifiés, tels que les frais de justice, les aides au logement, l'aide médicale d'État ou encore le RSA et la prime d'activité. Au total, les sous-budgétisations sur le budget général s'élèvent à près de 2,5 milliards d'euros par an en moyenne. Ces onze postes ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée pour appréhender les risques spécifiques à 2017.

À ces sous-budgétisations sur le budget général s'ajoute également une prévision manifestement insincère des recettes du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » en 2017 : au moins 2 milliards d'euros supplémentaires devront vraisemblablement être soit prélevés sur le solde cumulé reporté de 2016 à 2017, soit versés par le budget général de l'État au compte spécial. La variation annuelle du solde des comptes spéciaux étant intégrée au solde budgétaire de l'État, ces 2 milliards d'euros manquants doivent être ajoutés au total des sous-budgétisations.

Ces analyses ont permis la construction de deux scénarios : un premier favorable, ne retenant que les sous-budgétisations les plus manifestes, pour leur montant minimal, et un second défavorable, qui retient la moyenne des sur-exécutions constatées de 2012 à 2015.

Le scénario favorable s'établit à 3,1 milliards d'euros de sous-budgétisations. Le scénario défavorable correspond à une estimation des sous-budgétisations s'élevant à 5,2 milliards d'euros.

Concernant les prévisions de recettes en 2017, force est de constater qu'elles semblent renouer avec un optimisme peu prudent.

Les recettes fiscales nettes, c'est-à-dire calculées après imputation des remboursements et dégrèvements, augmenteraient de 6,6 milliards d'euros (+ 2,3 %) par rapport à la prévision révisée pour 2016. Une grande partie de cette augmentation proviendrait de leur évolution spontanée avec une élasticité des recettes à la croissance du PIB estimée à

1,4. En d'autres termes, les recettes fiscales en 2017 doivent progresser plus rapidement que la croissance de l'économie française, dont l'évaluation elle-même est optimiste.

L'augmentation de l'élasticité apparaît particulièrement forte pour l'impôt sur les sociétés : elle est estimée à 2,5, contre 1,5 en 2016, alors même que l'élasticité prévisionnelle révisée pour 2016 est revue à la baisse de 0,4, du fait de la révision à la baisse de l'estimation du bénéfice fiscal de 2015.

Le solde budgétaire de l'État s'établirait à - 69,3 milliards d'euros en 2017. Le Gouvernement se targue du fait que « *le déficit atteindrait son plus bas niveau depuis 2008* ».

Ce *satisfecit* a de quoi surprendre au regard du caractère artificiel de l'amélioration du solde : celle-ci résulte d'un mouvement de trésorerie qui ne correspond en rien à un rétablissement de la situation financière de l'État. En effet, cette estimation ne neutralise pas une hausse du solde des comptes spéciaux de 4 milliards d'euros liée à un simple jeu d'écriture : la trésorerie dont l'État disposait sur le compte de la Coface, son solde créditeur, est en effet versée sur le compte de commerce « Soutien au commerce extérieur » créé par l'article 25 du présent projet de loi, pour tenir compte du fait que la gestion des garanties liées au développement international de l'économie française, qui étaient jusqu'ici mise en œuvre par la Coface, filiale de Natixis, est transférée à Bpifrance Assurance Export, filiale du groupe Bpifrance.

Ce solde créditeur du compte spécial ne correspond pas à une nouvelle recette mais bien à un simple mouvement de crédits qui devrait être signalé comme une mesure de périmètre, ce qui n'est pas le cas. C'est un tour de passe-passe !

En neutralisant le reversement de la Coface au compte de commerce, le solde budgétaire de l'État se dégrade entre 2016 et 2017 de 1 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 et de 3,4 milliards d'euros par rapport au solde révisé.

À périmètre constant, la dégradation du déficit budgétaire de l'État pourrait être encore plus importante si les risques en dépenses se matérialisaient.

Non seulement le budget 2017 démontre un clair dérapage des dépenses de l'État mais, au surplus, le Gouvernement prend de nombreux engagements qui contraindront les dépenses de l'État en 2018 et surtout au-delà.

La budgétisation du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA), en 2017 a de quoi surprendre : aucun crédit de paiement n'est prévu pour l'année à venir. Seules des autorisations d'engagement sont inscrites au budget de l'État, ce qui donne au Gouvernement l'occasion d'afficher un effort de 10 milliards d'euros en faveur d'investissements de long terme sans dégrader le solde budgétaire d'un centime. Le Gouvernement laisse donc la charge du financement effectif du programme, en crédits de paiement, aux exercices postérieurs à 2017.

En outre, le Gouvernement ne cesse d'annoncer des dépenses nouvelles, généralement pluriannuelles. Ces annonces remettent en cause la crédibilité du projet de loi de finances quelques semaines seulement après son dépôt. Elles font peser une charge supplémentaire non seulement sur 2017, mais aussi sur les exercices à venir.

Ainsi, l'annonce du Président de la République, le 27 octobre dernier, d'augmenter les moyens liés aux opérations de rénovation urbaine de 1 milliard d'euros ne

pèsera qu'à hauteur de 100 millions d'euros en 2017. Concrètement, 900 millions d'euros devront être décaissés – et financés – à partir de 2018.

Concernant le plan de lutte contre la surpopulation carcérale, 1,16 milliard d'euros ont été engagés en autorisations d'engagement, signifiant que le décaissement des crédits de paiement, qui seuls, pèsent sur le solde budgétaire de l'État, se fera intégralement sur les exercices postérieurs à 2017.

Un plan de lutte contre la radicalisation a aussi été annoncé par le Premier ministre et devrait s'élever à 100 millions d'euros sur trois ans. Il est en outre probable que le plan de sauvetage d'Alstom qui, pour l'instant, n'est pas budgétisé, ne sera pas intégralement financé sur l'année 2017.

Ce sont ainsi au moins 2 milliards d'euros de dépenses qui pèseront sur les exercices postérieurs à 2017, auxquels il faut ajouter les 10 milliards d'euros du troisième programme d'investissements d'avenir, dont, je le rappelle, pas un centime n'est prévu en crédits de paiement en 2017.

Le projet de loi de finances inclut également de nombreuses mesures en recettes dont le coût budgétaire portera presque exclusivement sur les exercices postérieurs à 2017.

Ainsi, le passage du taux de crédit d'impôt compétitivité emploi de 6 % à 7 % n'aura aucun impact en 2017, mais diminuera le produit de l'impôt sur les sociétés de 1,6 milliard d'euros en 2018 et son incidence budgétaire atteindra 3,1 milliards d'euros à horizon 2021.

De même, la baisse du taux d'impôt sur les sociétés à 28 % – dont je ne critique pas le bien-fondé – ne coûtera que 330 millions d'euros en 2017, mais grèvera le budget de l'État de 1,45 milliard d'euros en 2018 et de 7 milliards d'euros en 2021.

De façon similaire, la prorogation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et son cumul avec le dispositif d'éco-PTZ ne coûteront que 1 million d'euros en 2017, mais 1,7 milliard d'euros en 2018.

Doit également être signalée l'extension du crédit d'impôt sur le revenu pour les particuliers employeurs, qui devrait coûter 1,1 milliard d'euros à compter de 2018, ainsi que le crédit d'impôt au profit des associations annoncé par le Gouvernement qui devrait correspondre à une perte de recettes de 600 millions d'euros à partir de 2018.

Au total, le Gouvernement propose des mesures en recettes dont l'impact budgétaire sera « seulement » de 330 millions d'euros en 2017, mais dont le coût croîtra de manière exponentielle à 6,4 milliards d'euros en 2018 et 11,8 milliards d'euros à horizon 2021.

Lorsqu'on ajoute à ce montant les reports de charges en dépenses, le budget 2017 proposé par le Gouvernement comprend près de 25 milliards d'euros de charges qui pèseront sur les années postérieures à 2017, dont plus de 8 milliards d'euros pour la seule année 2018. Il s'agit là d'un détournement du principe d'annualité budgétaire, selon lequel « *le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ».

Pour conclure, je vous propose quelques éléments de bilan de la politique fiscale entre 2012 et 2016.

À partir de la crise de 2008, tous les pays de l'Union européenne ont été contraints d'augmenter leurs prélèvements obligatoires.

M. Richard Yung. – C'était un choix.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement estime avoir effacé l'ensemble des hausses de prélèvements concernant l'impôt sur le revenu et la fiscalité des entreprises survenues au début du quinquennat ; néanmoins le taux de prélèvements obligatoires demeure élevé. En 2016, selon les prévisions gouvernementales, celui-ci devrait s'élever à 44,5 % du PIB, soit près de deux points de plus qu'en 2011.

Dans ces conditions, il est nécessaire de s'interroger sur les facteurs expliquant cette évolution.

Tout d'abord, rappelons les exigences qui devaient structurer la politique fiscale du quinquennat, selon les annonces du Gouvernement. À l'été 2012, celui-ci indiquait vouloir redresser les comptes publics dans la justice, ce qui impliquait, selon lui, de préserver les plus modestes ainsi que le potentiel de croissance de l'économie. Pourtant, les Français se sont rendus compte que ces exigences n'ont pas été respectées, et ce dès le début du quinquennat. Je ne suis pas l'auteur de l'expression « ras-le-bol fiscal »...

C'est que le début du quinquennat a été marqué par un véritable « choc » fiscal : les lois financières adoptées en 2012 par la nouvelle majorité gouvernementale ont accru les prélèvements directs acquittés par les ménages de près de 16 milliards d'euros au titre des années 2012 et 2013. Or il apparaît qu'une part significative des mesures adoptées en 2012-2013 ont concerné quasi indifféremment les contribuables aisés et les moins favorisés. À titre d'exemple, la suppression de l'exonération des revenus afférents aux heures supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu et des contributions sociales a représenté une hausse pérenne de la pression fiscale de 4,6 milliards d'euros. Des députés socialistes ont eux-mêmes reconnu que cette mesure ne touchait pas uniquement les classes aisées.

Au titre du seul impôt sur le revenu, la hausse moyenne des impositions payées a représenté 190 euros pour les 8,9 millions de salariés concernés. Certes, 30 % du surcroît d'impôt aura été acquitté par 10 % des ménages les plus aisés ; pour autant, selon la direction générale du Trésor, 230 000 foyers ont été rendus imposables en 2013 par la fiscalisation des heures supplémentaires, dont 80 % situés entre le quatrième et le sixième déciles de niveau de vie.

Surtout, la suppression de l'exonération sociale des heures supplémentaires a touché l'ensemble des salariés, y compris ceux qui n'étaient pas imposés, et ce proportionnellement à leurs revenus.

Par la suite, en dépit d'une première baisse de l'impôt sur le revenu en 2014 au profit des ménages modestes, d'autres mesures sont venues alourdir la charge fiscale des ménages. Entre autres, la réforme des retraites s'est accompagnée d'une hausse des cotisations, atteignant près de 3 milliards d'euros au total, et de nouvelles mesures relatives à l'impôt sur le revenu sont intervenues : abaissement du plafond du quotient familial – 1 milliard d'euros –, ou encore suppression de l'exonération des majorations de pension, pour 1,2 milliard d'euros.

La charge fiscale des ménages a donc fortement progressé au cours du quinquennat. Elle est passée de 14,5 % du PIB en 2011 à 16 % du PIB en 2016, le Gouvernement la justifiant par la priorité donnée aux entreprises. Encore, cette estimation ne tient pas compte des hausses portant sur les impôts indirects.

La baisse du taux de prélèvements obligatoires amorcée en 2014 est donc principalement liée aux mesures de réduction des charges supportées par les entreprises par le biais du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité.

Dès lors que la charge fiscale des ménages a constamment crû au cours de la législature – en dépit d'une très légère baisse observée en 2016, je le reconnais –, les mesures en faveur des contribuables modestes ont conduit à une concentration accrue de l'impôt.

Ainsi, la part des contribuables effectivement imposés à l'impôt sur le revenu est passée de 50 % en 2012 à 44 % en 2016, selon les premières données transmises par la direction générale des finances publiques (DGFiP).

Quelque 90 % de l'impôt sur le revenu est payé par 30 % des contribuables, soit ceux dont les revenus sont supérieurs à 29 000 euros par an. Il est donc difficile d'affirmer que l'impôt n'a été concentré que sur les ménages aisés : ce phénomène a également concerné les classes moyennes.

Alors que le Gouvernement estime avoir renforcé le caractère redistributif du système fiscal-social, il apparaît que l'équité fiscale horizontale s'est dégradée au cours du quinquennat, dès lors que des ménages ayant des revenus comparables ont été traités de manière distincte.

À cet égard, une étude publiée dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017 montre que la politique fiscale a favorisé les célibataires, qui ont vu leur niveau de vie progresser de 0,1 point relativement à l'ensemble de la population, plutôt que les familles avec enfants, dont le niveau de vie a reculé de 0,3 point, en lien, notamment, avec les mesures relatives au quotient familial et aux allocations familiales. Elle a aussi favorisé les inactifs, qui ont bénéficié d'une hausse de leur niveau de vie à hauteur de 0,5 point, plutôt que les actifs, dont le niveau de vie a reculé de 0,3 point.

Enfin, l'étude de la direction générale du Trésor montre des transferts intergénérationnels. Ainsi, le « *niveau de vie agrégé des jeunes de moins de 25 ans a [...] augmenté de 0,4 % contre une baisse de 0,6 % en moyenne sur l'ensemble de la population* ».

Au total, si l'ensemble des catégories de ménages ont vu leur niveau de vie reculer au cours du quinquennat – à l'exception des jeunes de moins de 25 ans non étudiants appartenant à un ménage indépendant –, et ce à hauteur de 0,6 point, les mesures fiscalo-sociales adoptées par le Gouvernement ont clairement davantage pesé sur les actifs et les familles.

En tout état de cause, cette étude ne tient pas compte des hausses de fiscalité indirecte intervenues au cours du quinquennat. Or les ménages ont eu à supporter des hausses de taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en particulier en 2014, lorsque le taux normal est passé à 20 % afin de compenser partiellement le coût du CICE, mais aussi de droits sur les tabacs et les alcools. De même, la fiscalité énergétique s'est fortement accrue, comme en témoigne l'évolution du produit de la contribution au service public de l'électricité (CSPE),

de 3,7 milliards d'euros en 2012 à 8,2 milliards d'euros en 2016. On pourrait aussi évoquer la fiscalité locale.

S'il est délicat de distinguer la part des taxes indirectes supportées par les ménages de celle reposant sur les entreprises, les incidences des hausses de ces impositions peuvent être appréhendées de manière indirecte. À titre d'exemple, l'Insee a pu mesurer l'impact sur la croissance des mesures portant sur la fiscalité indirecte acquittée par les ménages ; celui-ci s'est élevé à - 0,2 point en 2014 et 2015. Il apparaît même qu'en 2016 les hausses de taxes indirectes ont annulé les effets économiques des réductions de la fiscalité directe – dont les mesures sur l'impôt sur le revenu.

Je ne reviendrai que brièvement sur la fiscalité des entreprises. Il convient néanmoins de rappeler que les importantes augmentations des impositions payées par les entreprises intervenues en 2012 et 2013, dont la contribution de 3 % sur les dividendes, la limitation des transferts de déficit et l'aménagement de la déductibilité des charges financières, ont été quasi contemporaines de la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). De même, en janvier 2014, a été annoncé le déploiement du Pacte de responsabilité, portant près de 20 milliards d'euros de baisses de charges à l'horizon 2017, que le Gouvernement a cependant choisi de minorer de 5 milliards d'euros en avril dernier par un report au-delà de 2017.

Enfin, de manière répétée, le Gouvernement a sollicité la trésorerie des entreprises en avançant la perception de certains impôts. Une première modification des règles de calcul du 5^e acompte d'impôt sur les sociétés a permis d'avancer la perception de 1 milliard d'euros en 2013. Dans le présent projet de loi de finances, le Gouvernement propose une nouvelle modification de ce régime afin d'anticiper une hausse des recettes perçues de 460 millions d'euros ; à cet égard, il ne dissimule aucunement que cette opération a pour finalité de contribuer au retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB au cours du prochain exercice. Dans la même logique, il est envisagé la création d'un acompte de taxe sur les surfaces commerciales, pour 480 millions d'euros, et une harmonisation du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire, pour 380 millions d'euros. Autant de mesures de trésorerie dont le but est d'afficher de meilleures recettes en 2017.

Il ne fait aucun doute que l'instabilité de la politique fiscale du Gouvernement à l'égard des entreprises et les sollicitations répétées de la trésorerie de ces dernières ont nui à l'attractivité de notre territoire. À ce titre, plusieurs rapports émanant de l'Inspection générale des finances et du Conseil d'analyse économique ont clairement fait apparaître une perte d'attractivité de la France pour les centres de décision des entreprises.

Prévisions de croissance irréalistes, sous-estimation des dépenses, mesures du projet de loi de finances pour 2017 financées dans les années d'après... Voilà un document à finalité électorale. Le véritable budget ne sera examiné qu'à l'été 2017.

M. Richard Yung. – Permettez-moi une déclaration liminaire : je rends hommage à l'énergie que le rapporteur général a déployée pour faire un rapport non électoraliste. Nous pensions que le débat porterait sur les propositions du Gouvernement. Comme pour tout projet de loi de finances, certains points sont sujets à discussion voire à amendement, dans le cadre d'échanges sérieux. Or ce rapport est entièrement à charge. Les prévisions de croissance qui frôlent l'irréalisme, pour citer le rapporteur général, ne s'élèvent qu'à 1,5 %. Tout cela me rappelle nos discussions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, dont le

déficit est passé de 17 milliards d'euros à 0,4 milliard, certains assurant pourtant n'avoir jamais rien vu d'aussi catastrophique.

Nous sommes dans la caricature. Ces rapports ne sont pas sincères et font perdre son temps à chacun. Le groupe socialiste et républicain considère que ce projet traduit ses priorités : réduction du déficit ; relance de l'activité et compétitivité des entreprises ; emploi ; justice sociale.

Shakespeare l'a dit, le monde est un théâtre où chacun doit jouer son rôle. Nous ne jouerons pas dans cette mauvaise pièce et garderons nos observations pour la discussion en séance plénière.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le rapporteur général fournit beaucoup de données et son travail permet d'identifier les difficultés à venir, en montrant les sous-budgétisations et les reports de dépenses. Je retiens trois sujets d'inquiétude : la croissance, l'augmentation des dépenses, le non-respect du Pacte de responsabilité.

Le ministre des finances et de l'économie Michel Sapin a formulé un demi-aveu, en reconnaissant qu'il serait difficile d'atteindre 1,5 % de croissance. Le Haut Conseil nous avait indiqué qu'il faudrait une croissance très forte aux troisième et quatrième trimestres pour répondre à cet objectif. Ne devrait-on pas imposer une révision des prévisions entre le mois d'août, où les positions sont très volontaristes, et le mois de novembre, lors de l'examen du projet de loi de finances par le Parlement ? Je pose cette question au-delà de toute polémique.

Les données présentées par le rapporteur général sur l'évolution de la masse salariale m'inquiètent. Ne peut-on travailler sur les difficultés qu'elle pose ?

Je suis aussi inquiet de la divergence entre la France et ses partenaires européens. On ne pourra pas rester très longtemps aussi loin de nos homologues.

M. Marc Laménie. – Quelles que soient les personnes au pouvoir, rien n'est simple.

La progression des effectifs, de 3,3 %, me paraît importante. Il faudrait disposer d'une comparaison entre la fonction publique d'État et les deux autres versants, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

Je m'interroge sur l'évolution spontanée des recettes fiscales, alors que leur élasticité est estimée à 1,4. Quelle est l'analyse du rapporteur sur ce point ?

M. Philippe Dallier. – Je comprends mal les accusations portées contre le rapporteur général. La première qualité d'un budget, c'est sa sincérité.

M. Richard Yung. – La première qualité d'un rapport aussi.

M. Philippe Dallier. – Plus qu'une qualité, la sincérité est une obligation, qui n'est manifestement pas respectée ici. On atteint des sommets, en cette fin de mandature ! Que reprochez-vous au rapporteur général ? De dire la même chose que le Haut Conseil des finances publiques, présidé par Didier Migaud ? De pointer toutes ces dépenses différées, que la prochaine majorité devra solder ? Qui peut nier le caractère électoraliste de ce budget ? Il est comparable à celui présenté par Lionel Jospin en 2002 : le déficit budgétaire avait flambé,

atteignant 50 milliards d'euros, parce qu'il avait ouvert les vannes de la dépense publique. Ne vous plaignez pas que nous le dénoncions.

Michel Sapin a fini par reconnaître que la croissance serait de 1,3 % et non de 1,5 % en 2016. Bien malin qui peut dire ce qui se passera en 2017. La prudence aurait dû prévaloir. Vous laisserez une facture très salée aux Français ; le prochain gouvernement aura bien du mal. Ayez au moins l'honnêteté intellectuelle de le reconnaître : ce budget n'est pas assez sincère, car trop optimiste ; vous allez ouvrir les vannes de la dépense.

M. Éric Doligé. – J'ai été particulièrement surpris par ce qui nous a été démontré. En effet, j'ai écouté, dimanche, le commissaire Moscovici expliquer à la radio que le déficit de la France serait inférieur à 3 % du PIB en 2017. J'étais resté sur cette impression. La vision de Pierre Moscovici est-elle celle de la Commission européenne, ou celle de l'homme politique français ? Il faudrait lui envoyer votre rapport, monsieur le rapporteur général, afin qu'il ajuste ses analyses.

M. André Gattolin. – En tant qu'écologiste, je m'élève contre les accusations d'électoratisme faites à ce budget : à tout le moins, il n'est pas de nature à capter l'électorat écologiste !

Je ne soutiens pas davantage l'idée selon laquelle le rapport du rapporteur général est électoraliste, à moins qu'il n'appartienne plus à la formation politique dont il affirme faire partie. La plupart des candidats à la primaire du parti Les Républicains, sauf peut-être Jean-François Copé, qui souhaite gouverner par ordonnance, ont abandonné l'objectif d'une réduction du déficit à moins de 3 % du PIB en 2017. Le rapporteur général est, en outre, en contradiction avec les rapporteurs spéciaux de la majorité sénatoriale, qui reprochent souvent aux missions de ne pas être assez dotées.

J'entends dire, ici et là, que nous risquons de ne pas discuter du projet de loi de finances. Je le regrette, car j'aurais aimé un exercice contradictoire.

Mme Marie-France Beaufils. – La campagne électorale s'invite dans le débat budgétaire. Nous ne nous sentons pas tenus par les obligations du Pacte de stabilité et de croissance que vous avez rappelées, monsieur le rapporteur général, et nous ne pouvons pas plus vous soutenir que nous ne pouvons soutenir le budget.

Le Gouvernement a été clair. Il s'inscrit dans la continuité du budget précédent. L'objectif de réduction de la dépense publique a été décisif dans le choix des orientations. Vous considérez que ce n'est pas suffisant. Je ne partage pas votre point de vue.

Il aurait été intéressant d'étudier les effets de la lutte contre la fraude fiscale. La TVA constitue la part d'impôt la plus importante dans l'équilibre budgétaire. Certains voudraient que l'impôt soit payé par tous, en voilà un qui est acquitté par tout le monde !

De notre point de vue, la dépense publique n'est pas forcément toujours négative. C'est par choix politique qu'elle est plus importante dans notre pays que dans d'autres pays européens. Elle contribue au développement économique, à la création de richesses et d'emplois.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Tout rapport se veut objectif. Quand le Haut Conseil des finances publiques, le consensus des économistes, mais aussi le ministre des finances lui-même reconnaissent que les prévisions de croissance ne sont pas

atteignables, cela a forcément des conséquences sur le projet de loi de finances, dont je rappelle qu'il a été préparé à l'été 2016. L'élasticité des recettes est un phénomène purement mécanique : 0,2 à 0,3 point de croissance en moins entraîne une diminution considérable du montant des recettes.

Ce projet de loi de finances se caractérise en outre par une constante sous-estimation des dépenses. Les hypothèses macroéconomiques sont très éloignées de la réalité. Beaucoup de mesures pèseront sur les exercices suivants, comme la baisse de l'impôt sur les sociétés. Voilà pourquoi je parle d'affichage électoral.

Quant au Haut Conseil, il est ce qu'il est et on ne peut pas le taxer d'être partisan.

Éric Doligé, pour Pierre Moscovici, l'objectif est « jouable ». Je cite la définition du Larousse : « *Se dit d'un coup qui peut être essayé ou tenté* ».

M. Didier Guillaume. – Si l'on se place à ce niveau...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les mots ont un sens : il y a une nuance entre « jouable » et « atteignable ».

Marie-France Beaufile, notre pays n'a heureusement pas connu de « Frexit ». Dès lors que nous faisons partie de l'Europe, nous sommes soumis aux obligations du Pacte de stabilité et de croissance.

Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) est la source principale de la croissance des résultats en matière de lutte contre la fraude. On constate cependant un écart important, en matière de lutte contre la fraude fiscale, entre les montants redressés et ceux qui sont mis en redressement.

La commission donne acte au rapporteur général de sa communication sur les grands équilibres du projet de loi de finances pour 2017. Elle lui donne également acte de sa communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Loi de finances pour 2017 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 14 h 35.

La commission procède à l'examen du rapport de MM. Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Mme Michèle André, présidente. – Avant de donner la parole à Philippe Adnot pour la présentation de son rapport spécial, je salue la présence parmi nous de notre collègue Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la recherche dans le développement durable. Par ailleurs, je vous transmets les excuses de Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication pour la partie recherche.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial – Ce budget peut être considéré comme relativement protégé, dans la conjoncture actuelle.

Avec plus de 27 milliards d'euros inscrits au titre de 2017, la mission « Recherche et enseignement supérieur » représente 6 % des crédits du budget général. C'est beaucoup et, en même temps, compte tenu des enjeux auxquels nous devons faire face et de l'importance de la connaissance et de la recherche pour le développement de notre pays, ce n'est pas trop.

En tout état de cause, les crédits de la mission progressent fortement cette année, de plus de 800 millions d'euros, soit plus de 3 % par rapport à 2016.

Contrairement aux années précédentes, cette hausse bénéficie tant à l'enseignement supérieur qu'à la recherche, sauf pour les programmes 192 et 186.

Le montant des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission reste stable. Le crédit d'impôt recherche, qui correspond à 90 % de cette dépense, engendrerait une moindre recette estimée à 5,5 milliards d'euros. C'est un élément essentiel de la politique d'attractivité dans ce domaine.

Plus de 5 milliards d'euros prévus au titre du troisième programme d'investissements d'avenir, le PIA 3, devraient également bénéficier à l'enseignement supérieur et à la recherche. Contrairement aux deux programmes précédents, les crédits qui lui sont consacrés ne figurent pas dans la mission « Recherche et enseignement supérieur », le PIA faisant l'objet d'une mission propre. Toutefois, comme le rapporteur général nous l'a indiqué ce matin, le Gouvernement a eu recours à un artifice budgétaire en ne prévoyant que des autorisations d'engagement en 2017 et aucun crédit de paiement. Ces derniers n'interviendront qu'en 2018.

Si, sur le fond, les actions que le Gouvernement souhaite mener dans le cadre du PIA 3 paraissent légitimes, je ne peux que déplorer ce tour de passe-passe, même si ce n'est pas le premier, puisqu'à l'inverse, les PIA 1 et 2 avaient pu intéresser de faire peser toute la dépense sur une année.

Concernant l'enseignement supérieur – il s'agit des programmes 150 et 231 –, ce budget est, à n'en pas douter, un budget de pré-campagne électorale, chacun devant être satisfait. En conséquence, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur augmentent de plus de 440 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 570 millions d'euros en crédits de paiement, pour atteindre plus de 16 milliards d'euros.

En outre, 336 millions d'euros supplémentaires sont inscrits sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », sous l'effet de plusieurs mesures nouvelles, mais aussi pour tirer les conséquences financières de décisions prises par l'État en faveur de ses agents.

Ainsi, le Gouvernement prévoit non seulement le financement de 1 000 emplois, qui correspondent à l'engagement du Président de la République d'en créer 5 000 sur cinq ans, mais aussi 100 millions d'euros supplémentaires pour compenser la hausse continue du nombre d'étudiants et améliorer le taux d'encadrement dans les établissements.

Rien ne garantit toutefois que ces enveloppes supplémentaires, qui correspondent à plus de 150 millions d'euros au total, seront utilisées à cet effet puisque les universités disposent désormais d'une autonomie de gestion et que d'autres dépenses s'imposent à

elles - les créations d'emplois dans le budget, on le sait, servent parfois de variables d'ajustement budgétaire. Citons par exemple l'impact du glissement-vieillesse-technicité, le GVT, estimé par la Conférence des présidents d'université à 60 millions d'euros non compensés.

Près de 200 millions d'euros sont par ailleurs prévus pour couvrir des mesures prises par le Gouvernement en faveur du personnel de l'État : la revalorisation du point d'indice, pour un coût de 117 millions d'euros en 2017 ; les conséquences de la loi Sauvadet, dont la mise en œuvre a été étendue et prolongée ; la mise en place d'un dispositif d'amélioration des carrières, « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Privilegié au sein de la mission en loi de finances initiale, le programme 150 a progressé de plus de 700 millions d'euros depuis 2012. Dans le même temps, le Gouvernement décidait de réduire, année après année, les dotations versées aux établissements d'enseignement supérieur privé. Depuis 2016, elles stagnent, mais, face à l'augmentation du nombre d'étudiants accueillis, la subvention de l'État s'est réduite au point de s'établir désormais à moins de 800 euros par étudiant en 2015, contre près de 1 100 euros en 2012 et plus de 1 200 euros en 2011.

Ces établissements à but non lucratif ont désormais la qualité d'EESPIG – établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général –, ce label ayant été créé par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite « loi Fioraso », et sont ainsi reconnus comme participant à la mission de service public de l'enseignement supérieur. Il est paradoxal qu'au moment où on reconnaît cette qualité à ces établissements, ces derniers connaissent des conditions financières relativement difficiles. Alors qu'ils accueillent 3 % des étudiants, il n'est pas normal qu'ils soient sacrifiés. Si ces plus de 80 000 étudiants n'étaient pas inscrits dans des établissements privés, cela coûterait bien plus cher au budget de l'État.

Certes, le Gouvernement souhaite leur faire bénéficier de l'un des 100 millions d'euros supplémentaires inscrits sur le programme pour tenir compte de la démographie étudiante, mais cela me paraît insuffisant. Aussi, comme ce fut le cas au cours de l'examen des précédentes lois de finances, je vous présenterai tout à l'heure un amendement tendant à rétablir une certaine forme d'équité. Vous m'avez toujours suivi sur ce point.

Les subventions pour charges de service public représentent une part toujours très élevée des ressources totales des opérateurs du programme 150, en particulier des universités et des établissements assimilés puisqu'elles s'élèvent à 77,5 %. Le développement des ressources propres reste trop faible.

Je réitère également mon désaccord avec le Gouvernement, qui ne souhaite pas modifier le montant des frais d'inscription, refusant de regarder ce qui se passe ailleurs et de permettre aux établissements d'avoir un peu plus de moyens pour améliorer la qualité de l'environnement des étudiants. À titre personnel, je regrette cette position, parce que je pense qu'une faible augmentation permettrait d'améliorer considérablement la vie des étudiants dans les universités.

Je considère, et nous avons déjà eu ce débat ici-même, que les frais d'inscription devraient donc être revalorisés. Ce n'est pas de ma part une position nouvelle.

En tout état de cause, malgré tous les efforts budgétaires, les résultats ne sont pas là. On ne peut pas reprocher à ce budget d'être insuffisant. En revanche, on a le droit et le devoir de s'interroger sur les résultats obtenus. Clairement, un problème subsiste, lequel est lié non pas au montant du budget, mais à la manière dont les choses sont organisées.

Ainsi, le taux de réussite des étudiants en licence reste faible, seuls 27,5 % d'entre eux étant parvenus à décrocher leur diplôme en trois ans en 2014 et les prévisions ne sont guère meilleures pour les années suivantes. Selon une étude du ministère effectuée sur un panel de bacheliers de 2008, seuls 57 % d'entre eux ont obtenu leur licence, ce taux descendant même à 25 % pour les bacheliers technologiques.

À défaut d'instaurer une sélection à l'entrée des universités, il convient à tout le moins de mieux orienter les lycéens qui s'y aventurent sans disposer de tous les prérequis nécessaires et sans connaître les filières intéressantes ou offrant des débouchés potentiels. En conséquence, une sélection par l'absurde est appliquée, à savoir le tirage au sort des étudiants ! C'est inacceptable et insupportable. Bénéficient d'une inscription non pas ceux qui le méritent, mais ceux qui ont eu la chance d'être tirés au sort ! C'est le cas dans la filière STAPS – sciences et techniques des activités physiques et sportives –, et cela a bien failli également toucher la première année commune aux études de santé (PACES).

L'orientation des lycéens, bien avant l'obtention du baccalauréat, devra donc être revue pour être plus efficace. Je pense qu'au moins un trimestre devrait être consacré au début des études universitaires à la présentation des débouchés sur le marché du travail, y compris à l'échelon international, de l'offre et des besoins, à la réalisation d'un bilan de compétences. Bref, sans pratiquer une sélection, il faut mettre en place une approche beaucoup plus professionnelle afin de parvenir à une meilleure adéquation entre les potentialités des étudiants et l'offre d'enseignement supérieur.

J'approuve le lancement d'une nouvelle vague de dévolution du patrimoine des universités. Toutefois, je ne suis pas certain que beaucoup d'établissements seront tentés. Vous vous souvenez que trois universités avaient été sélectionnées lors de la première vague de dévolution et qu'elles avaient obtenu un financement non négligeable. Or, aujourd'hui, on la leur propose sans les dotations ! En conséquence, on se demande qui voudra bien se lancer dans une telle opération, à part les universités qui pourront vendre du patrimoine et conserver 100 % du prix de cession. Pour ma part, j'avais espéré une certaine forme de mutualisation, car toutes les universités n'ont pas la chance de disposer d'un patrimoine immobilier valorisable au même niveau. Certaines disposent d'un patrimoine bien situé et pourront en tirer des moyens, d'autres ont un patrimoine plus difficile à vendre. La dévolution ne les aidera pas à l'entretenir.

Enfin, je reste vigilant quant au coût supplémentaire susceptible d'être engendré par les nouvelles « superstructures » que constituent les COMUE, les communautés d'universités et établissements. Si la mutualisation des moyens peut avoir des avantages, je ne pense pas que le nombre soit une garantie de qualité, au contraire, comme nous aurons l'occasion de le vérifier. Dans certains secteurs, la volonté de « faire masse » engendre une grande complexité. Ce n'est pas ce qui va nous faire nécessairement gagner des places dans le classement de Shanghai. En revanche, nous devons être attentifs à l'évolution des coûts de fonctionnement de tous ces ensembles.

J'évoquerai maintenant le programme 231, « Vie étudiante ». Il connaît une forte hausse de 9,5 % des crédits de paiement, avec 2,72 milliards d'euros inscrits.

L'augmentation de 8,5 % des crédits alloués aux aides sociales directes s'explique par trois éléments distincts : une hausse mécanique, du fait de la prise en compte de l'augmentation du nombre d'étudiants boursiers – soit une hausse de 66 millions d'euros – ; la suppression de l'échelon 0 des bourses, l'ensemble de ses bénéficiaires basculant vers l'échelon « 0 bis » ouvrant droit à une aide financière en plus de l'exonération de frais d'inscription et de cotisation de sécurité sociale – soit une hausse de 25 millions d'euros ; la création de l'aide à la recherche du premier emploi, l'ARPE, par la loi du 8 août 2016, pour lesquels 92 millions d'euros sont prévus en 2017. Ce dispositif est destiné à accompagner financièrement les étudiants à la fin de leurs études afin de leur permettre de trouver un premier emploi.

Très sincèrement, on peut s'interroger sur le choix fait par le Gouvernement de faire figurer les crédits consacrés à cette aide dans le programme 231. En effet, les personnes amenées à la percevoir ne sont, en principe, plus des étudiants. Pourquoi ce sujet n'est-il pas pris en charge sur une autre mission ? Plus fondamentalement, c'est l'utilité d'une telle aide qui pose question. Pour ma part, je pense qu'il faut se préoccuper de son avenir professionnel bien avant la fin de ses études. J'ai bien peur que cette aide, qui permet d'avoir quatre mois pour souffler un peu après les études, ne conduise à repousser le moment où le jeune diplômé recherchera réellement un emploi et ne crée ainsi un effet d'aubaine. Je rappelle qu'un certain nombre d'établissements bien gérés permettent à leurs étudiants, dans des proportions extrêmement importantes, de trouver du travail avant la fin de leurs études.

Je ne suis pas très sûr que ce dispositif sera utilisé, car de nombreux jeunes lui préféreront d'autres systèmes, financièrement plus intéressants pour eux, comme par exemple le RSA, pour ceux qui remplissent les conditions. Compte tenu des sommes en jeu, lesquelles peuvent aller de 100 à 500 euros, d'autres systèmes seront plus attractifs. D'ailleurs, le pourcentage de demandes ayant été faites aujourd'hui est faible par rapport aux prévisions. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai un amendement visant à prélever une petite partie sur l'enveloppe prévue pour financer l'enseignement privé, qui est actuellement défavorisé.

Le rapport que j'ai présenté sur le contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers mettait en avant le « scandale des copies blanches ». Lors de certains examens, on en dénombre jusqu'à 40 %, sachant qu'une seule présentation à un examen peut parfois suffire à maintenir une bourse ! On nous dit que seuls 3 % des étudiants, soit 19 000, ne seraient pas assidus. En réalité, ils sont bien plus nombreux, car ceux qui rendent une copie blanche ne sont pas considérés comme n'étant pas assidus. La manière d'appréhender cette question n'est donc pas adaptée. Le Gouvernement s'était engagé à nous répondre sur ce sujet, il l'a fait, mais je ne suis pas sûr qu'il ait vraiment pris le problème à bras le corps, même s'il a rappelé à un certain nombre d'établissements l'obligation d'améliorer le suivi de leurs étudiants. Nos questions et nos propositions méritaient mieux que la réponse que nous avons obtenue.

Le Gouvernement s'est engagé à ne pas renouveler le prélèvement qui avait été effectué l'année dernière sur les CROUS, les centres régionaux des œuvres universitaires, c'est le cas.

Nous nous réjouissons de la décision prise d'instaurer une sélection au début des masters, et non plus au milieu des deux années. Jean-Léonce Dupont avait déposé une proposition de loi sur ce sujet, que nous sommes nombreux à avoir cosignée. Or, aujourd'hui, les étudiants doivent se voir proposer trois alternatives, ce qui entraînera une dépense de

mobilité. Il a donc fallu prévoir des crédits pour accompagner cette mobilité. Puisque nous nageons dans l'opulence, nous pouvons nous permettre ce genre de choses ! Je le répète, c'est à l'orientation qu'il faut consacrer des crédits !

Je n'ai rien de particulier à dire sur le logement étudiant. Normalement, les objectifs devraient être atteints, même s'ils ne le seront qu'à 70 % à la fin de l'année 2016. Les choses semblent avoir été faites convenablement.

Pour conclure, si l'on examine ce budget globalement, il est convenable compte tenu du contexte. On peut certes critiquer certaines affectations, ainsi que les résultats obtenus, notamment le taux de réussite en licence, mais ce ne sont pas là nécessairement des questions d'ordre budgétaire.

Je le répète, je souhaite que le maintien des bourses soit mieux contrôlé. Je redis mon scepticisme sur l'utilité de l'ARPE, qui risque de retarder l'entrée dans la vie active.

À titre personnel, compte tenu des sommes en jeu et du fait que des engagements ont été tenus, je recommande l'adoption des crédits de cette mission, sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous présenterai tout à l'heure.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Je vais pour ma part vous présenter les sept programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » consacrés à la recherche.

La somme des budgets de ces différents programmes devrait atteindre 11,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2017, ce qui représente une hausse en autorisations d'engagement de 3,5 % et de 2,4 % en crédits de paiement par rapport aux crédits votés par le Parlement en loi de finances pour 2016.

Ces hausses de crédits sont très significatives, en dépit d'un contexte budgétaire qui demeure très contraint. Elles méritent d'être saluées, car elles traduisent l'importance qu'attache le Gouvernement à la politique publique de la recherche, qui est au cœur de la croissance des économies industrialisées. Elles méritent également d'être examinées. Or nous savons que le risque que notre assemblée ne procède pas à l'examen du budget en séance publique est réel. Si cette perspective venait à se concrétiser, elle constituerait un acte politique grave ; et l'on pourrait alors se demander si l'examen des crédits par notre commission des finances à un sens.

Pour ma part, je pense que nous devons nous féliciter que le budget de la recherche soit sanctuarisé, dans un contexte budgétaire de redressement des comptes publics, au même titre que ceux de la sécurité, de la justice ou de l'éducation. Son caractère prioritaire, affirmé avec force dans la stratégie nationale de la recherche présentée au Premier ministre le 14 décembre 2015, trouve enfin sa concrétisation dans le présent projet de loi de finances.

Je vais donc vous présenter les crédits de ces sept programmes avec l'espoir que la sagesse l'emportera et que, finalement, le Sénat examinera l'ensemble du budget de la Nation, et par conséquent celui de la recherche.

Le montant total des crédits alloués aux programmes qui dépendent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est-à-dire les programmes « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et « Recherche spatiale », s'établira en 2017 à 7 993 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 7 903 millions d'euros en

crédits de paiement, soit une forte hausse de 4,9 % en autorisations d'engagement et de 3,7 % en crédits de paiement par rapport à 2016.

Ces augmentations de crédits concerneront en particulier les moyens de l'Agence nationale de la recherche, l'ANR, qui retrouveront un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2012.

La hausse de 67,4 millions d'euros des crédits de l'action 14 du programme 172, qui porte les subventions pour charges de service public destinées à financer les moyens généraux des organismes de recherche dépendant du ministère – le Centre national de la recherche scientifique, le CNRS, le Commissariat à l'énergie atomique, le CEA, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, l'INSERM, entres autres – a pour objet de compenser les diverses mesures salariales décidées par le Gouvernement en faveur des fonctionnaires.

Je salue l'augmentation bienvenue de 17,1 millions d'euros des crédits dédiés aux contrats de plan État-régions pour la période 2015-2020, lesquels bénéficieront de 40,7 millions d'euros de financement en 2017 alors qu'ils avaient souffert d'un sous-financement chronique jusqu'ici.

Il convient enfin de noter l'effort budgétaire très important qui sera consenti en 2017 en faveur des très grandes infrastructures de recherche et des organisations internationales relatives à la recherche. Je pense notamment à la hausse des financements destinés à l'Agence spatiale européenne, l'ASE, qui porte le projet Ariane 6, et à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques, Eumetsat.

Les autres programmes de la mission, qui ne dépendent pas du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en revanche, verront pour la plupart leurs moyens stagner, voire diminuer en 2017.

Ce sera notamment le cas des programmes 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », 191 « Recherche duale (civile et militaire) », et 186 « Recherche culturelle et culture scientifique ». Cela signifie que les opérateurs qui dépendent de ces programmes devront parvenir à compenser la hausse de leur masse salariale provoquée par les mesures communes à l'ensemble de la fonction publique, sans augmentation de leur subvention pour charges de service public.

Seul le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole », qui porte notamment les crédits de l'Institut national de la recherche agronomique, l'Inra, mais aussi ceux des écoles d'enseignement supérieur agricoles et vétérinaires, verra ses crédits augmenter pour compenser ces mesures salariales.

J'en viens à présent à un sujet qui fait débat, à savoir le financement de la recherche par projets, financement complémentaire des crédits récurrents.

Depuis maintenant une quinzaine d'années, dans les pays industrialisés qui se situent à la frontière de la connaissance, les équipes de chercheurs peuvent candidater lors d'appels à projets compétitifs pour obtenir les financements nécessaires au développement de leurs projets de recherche. Cette mise en concurrence a vocation à dynamiser la recherche,

sans pour autant constituer son unique mode de financement, puisque les crédits récurrents des organismes de recherche demeurent très largement majoritaires.

L'Agence nationale de la recherche, l'ANR, a précisément pour mission la mise en œuvre du financement de la recherche sur projets dans notre pays en répartissant les crédits d'intervention qui lui sont alloués.

À partir de 2009, cette dotation a progressivement diminué. La baisse s'est accélérée à partir de 2013 lorsque le Gouvernement a décidé de réduire cette enveloppe au profit des subventions aux organismes de recherche. Ces crédits ont atteint un point bas en 2015, à 510 millions d'euros, contre 850 millions d'euros en 2008.

Les années précédentes, je m'étais inquiété de la réduction de la dotation budgétaire de l'ANR dans la mesure où elle était susceptible de menacer la viabilité du système français de financement sur projets, lequel constitue un levier d'excellence performant et de plus en plus utilisé dans le monde entier. En 2015, le Gouvernement a décidé de mettre fin à ce mouvement de baisse en allouant 63,9 millions d'euros supplémentaires à l'ANR. Cette hausse va nettement s'amplifier en 2017 puisque les moyens budgétaires de l'ANR s'élèveront à 703,4 millions d'euros en autorisations de programme, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2016, et à 639,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 8 %, conformément à l'engagement que le Président de la République a pris en mars 2016.

S'il convient de se féliciter de la hausse des moyens de l'ANR pour 2017, le montant des crédits que devrait répartir l'agence d'un grand pays industrialisé comme la France devrait, selon moi, approcher le milliard d'euros, soit un peu plus de 10 % des crédits mobilisés chaque année pour la recherche publique.

La baisse de la dotation de l'ANR et l'augmentation continue du nombre de soumissions de projets ont eu pour conséquence de diminuer le taux de succès moyen aux appels à projets de l'agence, qui est passé de 25,7 % en 2005 à 20,1 % en 2012, puis à 10,2 % des projets présentés en 2014.

Ce taux s'est légèrement amélioré en 2015 et devrait poursuivre sa remontée en 2016, puis en 2017, grâce à la hausse des crédits d'intervention de l'ANR, sans pour autant atteindre la barre des 15 % de sélection annoncée par le Président de la République et a fortiori le taux moyen de sélection de 24 % en vigueur dans les autres pays de l'Union européenne.

Je voudrais souligner qu'un taux d'échec trop important, voire franchement déraisonnable, provoque un découragement de beaucoup de chercheurs, qui voient leurs excellents projets rejetés, sans véritable raison, alors qu'ils ont pourtant reçu de très bonnes appréciations, ainsi qu'en ont témoigné devant moi plusieurs dirigeants d'organismes publics. Il s'agit donc là d'un réel sujet de préoccupation..

En ce qui concerne les financements européens, qui sont également des financements sur projets compétitifs, les premiers chiffres du programme-cadre « Horizon 2020 » pour la recherche en Europe ne sont guère flatteurs pour notre pays.

Les participations françaises représentent à ce stade un total de 1,7 milliard d'euros, soit 10,4 % des financements disponibles, contre 11,3 % sur l'ensemble du précédent

programme-cadre de recherche et développement technologique, le septième PCRD. Toujours par rapport au septième PCRD, on observe une diminution inquiétante de la proportion des projets retenus à participation française, passée de 27,7 % à 22,1 %.

Si l'Allemagne et la Grande-Bretagne obtiennent traditionnellement plus de financements européens que notre pays, la France est désormais rattrapée par les Pays-Bas et surtout par l'Espagne, qui l'a dépassée en 2015.

Dans la perspective d'une politique volontariste et incitative, il apparaît nécessaire de renforcer notre dispositif de pilotage de la participation aux programmes de recherche de l'Union européenne.

Enfin, pour 2017, le projet de performances prévoit que la dépense fiscale liée au crédit d'impôt recherche augmentera sensiblement par rapport à 2016 pour atteindre 5,5 milliards d'euros, soit une hausse de 1,57 %.

Le crédit d'impôt recherche a fait l'objet de plusieurs études d'évaluation. Ces différentes analyses statistiques permettent de conclure à un effet positif de ce crédit d'impôt sur les dépenses de recherche des entreprises. Je considère en effet que la part de la recherche privée aurait reculé au cours des dernières années en l'absence de ce crédit d'impôt, qui a permis de stabiliser l'effort de recherche en France.

Une nouvelle étude d'impact du crédit d'impôt recherche a été lancée en 2015 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Forte de séries statistiques sur six à sept ans, cette étude économétrique, qui sera finalisée au début de l'année 2017, devrait permettre de mesurer plus précisément l'incidence de la réforme en 2008 du crédit d'impôt recherche sur l'effort de recherche des entreprises.

Je terminerai mon intervention par quelques considérations plus générales sur le budget de la recherche dans notre pays.

Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » consacrés à la recherche, tels qu'ils sont prévus dans les lois de finances initiales, auront progressé de 3,4 % entre 2012 et 2017.

En l'an 2000, il avait été décidé que l'effort de recherche de chaque État membre de l'Union européenne devrait atteindre 3 % du PIB d'ici à 2020. La France et l'Allemagne consacraient alors l'une et l'autre 2,15 % de leur PIB à la recherche publique et privée. En 2015, la France ne parvenait à consacrer que 2,26% de son PIB à la recherche, quand l'Allemagne était parvenue à dépasser les 3 %.

Les responsables des organismes de recherche que j'ai rencontrés ont fait valoir que c'est l'avenir de la recherche française, en particulier son rayonnement dans le monde, qui se jouerait dans les prochaines années et qu'un risque de décrochage de la recherche était réel.

Pour que la France ne se laisse pas distancer dans la compétition internationale, pour qu'elle reste la cinquième puissance scientifique mondiale, elle doit réaffirmer de façon tangible son ambition d'atteindre ce taux de 3 % du PIB, soit 2 % pour la recherche privée et 1 % pour la recherche publique.

Dans le domaine de la recherche publique, passer du taux actuel de 0,8 % du PIB au taux de 1 % représente un effort important, mais indispensable. En dépit des contraintes budgétaires fortes, on ne peut réaliser d'économies sur la recherche publique, notamment sur la recherche fondamentale, car c'est elle qui permet le développement de la recherche appliquée et qui conduit aux innovations de rupture. En outre, cet effort de 0,2 %, soit 4,5 milliards d'euros, pour atteindre le 1 % du PIB, n'est pas insurmontable. Étalaé sur cinq années, il représenterait moins d'un milliard d'euros supplémentaires par an. La mise en œuvre d'une ambitieuse loi de programmation pour la recherche publique pour la prochaine législature, 2017-2022, permettrait d'atteindre cet objectif.

En conclusion, je souhaite que la commission des finances propose au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui bénéficie de hausses de crédits importantes dans un contexte budgétaire général qui demeure difficile. Encore faudrait-il que ces crédits soient examinés par notre assemblée. Le risque qu'ils ne le soient pas est réel. Ce serait alors un acte politique grave que, personnellement, je dénoncerais.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial – L'amendement que j'ai évoqué tout à l'heure prélève 6 millions d'euros sur les crédits prévus au titre de l'aide à la recherche du premier emploi, l'ARPE, pour abonder en contrepartie de la même somme l'action comprenant la dotation versée à l'enseignement supérieur privé afin que soient pris en charge plus facilement les étudiants supplémentaires inscrits dans ses établissements, ce qui permet à l'État de réaliser beaucoup d'économies.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie les deux rapporteurs spéciaux de cet examen relativement complet.

Les crédits sont en augmentation, mais un certain nombre de sujets restent entiers.

Une part de cette augmentation des crédits ne sert malheureusement qu'à compenser certaines mesures telles que les dépenses de personnel. Ainsi, près de 200 millions d'euros sont nécessaires pour financer des mesures gouvernementales, en particulier la revalorisation du point d'indice, à hauteur de 117,2 millions d'euros. Ces moyens en hausse ne vont donc pas vraiment à l'enseignement supérieur.

Je pense par ailleurs à la question du taux de réussite en licence, qui reste de l'ordre de 30 %, et à des sujets de désaccord politique entre nous, à savoir l'orientation en amont et la sélection à l'entrée à l'université. On sait que certaines filières permettent de trouver un emploi à l'issue des études et que d'autres, malheureusement, n'offrent aucun débouché. Aujourd'hui, il est difficile de s'inscrire dans certaines filières tandis que d'autres ont de la place et couvrent des besoins à la sortie. Il faudra bien se poser la question de l'orientation et de la sélection à l'entrée à l'université. L'augmentation des budgets n'apporte pas de réponse à ces questions.

Nous avons évoqué le PIA ce matin. Si je souscris aux orientations du PIA, je ne peux souscrire en revanche à un PIA affichant un effort de recherche en autorisations d'engagement, mais sans crédits de paiement ! Par ailleurs, il y a souvent de l'affichage en début d'année, avant que des décrets d'avance ne procèdent à des coupes en cours d'année, notamment sur la recherche. Je suis donc extrêmement prudent sur les ambitions affichées, car beaucoup d'interrogations demeurent.

M. Michel Bouvard. – Au-delà des positions courageuses de Geneviève Fioraso dans un certain nombre de domaines, on a le sentiment que quelques dossiers sont restés figés tout au long de la législature. Le premier, c'est celui des bourses, qu'a évoqué Philippe Adnot. Cela fait des années que la Cour des comptes évoque ce sujet dans ses rapports. Permettez-moi de vous proposer une solution très simple : il fut un temps où les droits d'inscription des étudiants boursiers n'étaient pas remboursés aux universités, ce qui pénalisait d'ailleurs celles qui en comptaient un grand nombre. L'université de Savoie était de celles-ci.

Aujourd'hui, les droits d'inscription des étudiants boursiers sont remboursés aux universités. Dès lors, l'État dispose d'un levier pour sanctionner celles qui ne contrôlent pas l'assiduité des étudiants.

Tous les rapports de la Cour des comptes montrent des écarts fantastiques dans les contrôles entre les universités. Nous ne pouvons pas accepter qu'après cinq ans, la situation n'ait pas changé.

Trois dévolutions du patrimoine ont été faites à titre expérimental, puis nous sommes entrés dans un moratoire. Nous en sortons, mais je trouve Philippe Adnot optimiste, même s'il doute qu'il y ait nombre de candidats. Pour ma part, j'ai rencontré, avec Thierry Carcenac, des représentants de l'université de Strasbourg, où la fusion a été réussie. Ceux-ci nous ont expliqué que les conditions actuelles n'offraient aucune incitation à entrer dans le processus de dévolution. Au moins cinq présidents d'universités m'ont fait le même commentaire. Il n'y a donc pas de candidat à la dévolution.

Or, l'immobilier des opérateurs de l'État représente un patrimoine de 58 milliards d'euros, soit l'équivalent du patrimoine immobilier de l'État. Sur les 27,5 millions de mètres carrés qu'il comporte, 18 millions sont de l'immobilier universitaire. Le patrimoine des universités représente ainsi 62 % de celui des opérateurs. On ne peut pas se contenter d'une situation où rien ne s'est fait en cinq ans, hormis une unique vente d'un million d'euros... Pendant ce temps, il y a un patrimoine dormant et les campus se délabrent, au lieu d'être rénovés avec des crédits issus de cessions. L'État fige ce patrimoine et n'en tire aucune recette, ce n'est pas satisfaisant.

J'avais déposé l'an dernier un amendement sur la Chancellerie de Paris, qui est l'exemple même de la chancellerie ne servant à rien. La Cour des Comptes avait préconisé sa suppression, et je constate qu'elle est toujours là. Elle fait désormais partie des opérateurs sous surveillance dans leur gestion de l'immobilier, mais je ne pas sûr que ce soit un grand progrès. L'Agence de mutualisation des universités et établissements (Amue) est aussi sous surveillance à ce titre, mais son patrimoine le justifie-t-il ?

M. Francis Delattre. – Que le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche soit sanctuarisé, malgré les difficultés actuelles, d'accord. Le rapporteur spécial Michel Berson écrit qu'il n'était que temps en ce qui concerne la recherche. Mais l'a-t-il été au cours de ce quinquennat ? Loin de là. Dans le décret d'avance de juin, près d'un milliard d'euros ont été rabetés, au point que sept prix Nobel sont allés s'en plaindre au Président de la République. Et l'on n'a pas su si le secrétaire d'État chargé du budget a finalement maintenu ce décret *in extenso*, ou s'il en a différé l'application. S'il l'a appliqué, les évolutions qu'on nous a présentées n'ont aucun sens, dès lors que nous ne savons pas s'il s'agit des chiffres d'avant ou d'après ce décret. Le rapporteur spécial peut-il nous éclairer sur ce point ? Un

milliard d'euros, ce n'est pas rien, et des programmes de recherche sur le développement durable ou les nouvelles technologies étaient sérieusement touchés.

Bis repetita : en septembre, un nouveau décret d'avance rabote les crédits de plusieurs programmes de recherche. Il n'y a donc pas eu de sanctuarisation jusqu'à ce jour. Les responsables du CNRS et du CEA nous ont expliqué que des programmes entiers ont été touchés, et même que certains ont dû être supprimés. Quant au PIA 3, prévoit-il davantage de crédits pour l'enseignement supérieur ?

Mme Michèle André, présidente. – Nous en avons parlé ce matin.

M. Francis Delattre. – En tout cas, je vois qu'il prévoit 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), mais pas un centime en crédits de paiement (CP) ! Il faut le dire !

Le CIR a fait l'objet d'une véritable empoignade, et ses défenseurs ont été aidés par quelques ministres bienveillants. Il ne s'agit pas uniquement des 5,5 milliards d'euros de la recherche privée, puisque le secrétaire général et le directeur des études du CNRS nous ont expliqué qu'ils avaient environ 500 millions d'euros de retours issus d'études conjointes avec d'autres laboratoires. *Idem* pour les Universités : qu'elles s'associent davantage à d'autres organismes leur donne un label qu'elles n'ont pas toujours. Je comprends l'appel du rapporteur : ce budget comporte, bien sûr, quelques astuces, mais il est globalement satisfaisant.

M. Antoine Lefèvre. – J'avais posé une question écrite sur l'assiduité, qui est restée sans réponse, et les éléments recueillis par le rapporteur spécial ne me satisfont pas non plus. Nous devons rénover notre système d'attribution et de contrôle des bourses, car le chiffre de 40 % de copies blanches pose problème.

Le président de la République Françoise Hollande s'était engagé à créer 42 500 logements, où en est-on ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – On en serait à 70 % selon les chiffres dont nous disposons pour la fin de l'année 2016.

M. Antoine Lefèvre. – Avec 40 000 nouveaux étudiants cette année, les photos et vidéos d'amphithéâtres surchargés se multiplient. Quelles actions marquantes ont été prises pour remédier à cette situation déplorable, et même, en certains endroits, inacceptable ?

M. Michel Canevet. – Merci aux rapporteurs pour leurs propositions pleines de bon sens sur un sujet d'avenir. Je crois toutefois que les moyens supplémentaires seront surtout utilisés pour faire face à l'augmentation des charges, notamment de personnel. C'est inquiétant : cela signifie que nous ne ferons pas d'efforts nouveaux ou supplémentaires.

La situation financière des universités est préoccupante. Une quinzaine d'entre elles ont présenté des budgets déficitaires. Ce budget leur donne-t-il les moyens de revenir à l'équilibre ? L'Allemagne a réussi à mettre en œuvre la stratégie de Lisbonne, et nous voyons sa situation économique actuelle. Nous devons accentuer nos efforts en la matière.

Au-delà des augmentations de charges et du programme Ariane 6, les institutions de recherche pourront-elles boucler leur budget ? Nous devons poursuivre l'effort en faveur de la recherche publique.

Quant à la recherche privée, ne trouvez-vous pas que le crédit d'impôt innovation (CII) ne produit pas encore ses effets ? Les moyens qui lui sont alloués – 100 millions d'euros – sont très faibles. Les entreprises disent qu'il est méconnu, et difficile d'accès. Ne faudrait-il pas simplifier ses conditions d'obtention ? Le CIR, lui, est très apprécié des acteurs économiques et son montant a atteint un bon niveau.

M. Maurice Vincent. – Nous sommes étonnés d'apprendre que vous ne comptez pas débattre de ce budget en séance publique. Ce serait regrettable, car le travail effectué ici n'aura aucun débouché et la voix du Sénat ne portera pas. Puis, si la majorité considère que ce budget est indigne d'être présenté en séance publique, que n'en propose-t-elle un autre ? Aussi ne ferons-nous pas d'autre remarque, en signe de réprobation de cette situation insatisfaisante.

M. Marc Laménié. – Les enjeux financiers sont importants, notamment en ce qui concerne le patrimoine immobilier, où les investissements sont souvent considérables. J'ai même retrouvé un rapport public thématique de la Cour des comptes datant de 2011 et intitulé : « Le campus de Jussieu : les dérives d'une réhabilitation mal conduite ». Le rapport détaille les emplois des quatre principaux organismes de recherche : où ces emplois sont-ils localisés ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Il y a un paradoxe : le budget est sanctuarisé, et Michel Berson nous parle d'un risque de décrochage de la recherche. Où est la vérité ? Dans le programme 192, je vois une diminution du soutien à la recherche industrielle de 33 %. C'est énorme. Pourquoi ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Comme l'a dit le rapporteur général, la question, c'est l'arbitrage. Les sommes sont là, mais que pourrait-on faire de mieux avec ? Je regrette que vous n'ayez pas souhaité avoir ce débat.

M. Maurice Vincent. – C'est un comble !

M. Daniel Raoul. – Oui !

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je regrette, à titre personnel, que nous n'examinions pas ces crédits, car un parlementaire a toujours intérêt au débat, quitte à voter contre.

En fait, ce budget est fortement contraint par les dépenses de personnel. Certes, je me demande ce qu'y font l'ARPE ou le logement étudiant. Je considère pour ma part que ce sont les collectivités territoriales qui doivent développer l'offre de logements étudiants, le cas échéant en s'appuyant sur les partenaires classiques du logement social.

M. Daniel Raoul. – Elles s'en occupent déjà.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Tout à fait. Aussi pourrions-nous réaffecter les sommes correspondantes.

S'agissant de l'immobilier, les universités doivent être responsabilisées et comprendre que l'octroi de mètres carrés supplémentaires accroîtra aussi leurs charges de fonctionnement. Mais les conditions actuelles n'inciteront pas à de nombreuses candidatures, sauf pour ceux qui ont un très bel immobilier à vendre.

M. Michel Bouvard. – Ceux-là ne sont même pas intéressés.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – À notre rapporteur général, qui s'interrogeait sur les crédits de la recherche, je réponds que ces crédits ont progressé de 3,4 % entre 2012 et 2017, dans un contexte budgétaire pourtant très contraint. Ce secteur a donc bien été sanctuarisé. La France est à présent dotée d'une stratégie nationale de recherche, élaborée à l'issue d'un gros travail de concertation. L'objectif de 3 % du PIB, réaffirmé il y a quelques jours par le président de la République, est à notre portée. C'est pourquoi j'ai suggéré, pour la prochaine législature, le vote d'une loi de programmation pour l'atteindre. D'ailleurs, le PIA consacre 3 milliards d'euros au soutien à la recherche et 2,9 milliards d'euros à la recherche et à l'enseignement supérieur. L'absence de CP pour 2017 n'a rien d'anormal, puisque pour de tels projets, il n'y en a pas besoin la première année. Je comprends qu'elle soit soulignée de manière polémique, dans le contexte actuel...

Monsieur Delattre, le décret d'avance, qui a ému scientifiques et parlementaires, affectait l'enseignement supérieur et la recherche non à hauteur d'un milliard d'euros mais de 286 millions d'euros – ce qui est déjà beaucoup. Et la quasi-totalité de ces sommes ont été restaurées. Il est normal que le CNRS bénéficie du CIR, puisqu'il a des contrats avec des laboratoires privés qui y sont éligibles.

Non, l'augmentation des crédits ne finance pas que les mesures salariales : des crédits sont également prévus pour les très grandes infrastructures de recherche, les organisations internationales ou bien encore les CPER, sans compter les crédits sur projets de l'ANR. Quant au CII, son dispositif est ainsi fait qu'il est difficile de dépasser les 100 millions d'euros car les dépenses éligibles sont plafonnées à 400 000 euros, et le taux n'est pas de 30 % mais de 10 %. J'attends avec impatience les résultats de l'étude économétrique lancée par le ministère sur le CIR et le CII.

Entre 2012 et 2017, 3 000 emplois auront été créés par les principaux organismes de recherche, dont 400 en 2017. Leur répartition géographique correspond à celle des laboratoires. Aucune région n'a donc été favorisée, sauf peut-être l'Île-de-France, qui concentre 20 % de la recherche française.

Dans le programme 192, que penser de la diminution des crédits pour la recherche industrielle ? C'est l'une des rares lignes budgétaires en baisse. Les crédits pour la recherche sont répartis entre plusieurs ministères, et ceux qui concernent la recherche industrielle relèvent du ministère de l'économie. Le ministre du budget a été sévère, c'est vrai, et c'est préoccupant. Je resterai attentif à l'évolution de ces lignes budgétaires.

Mme Michèle André, présidente. – Je mets aux voix l'amendement de Philippe Adnot.

M. Daniel Raoul. – Indépendamment de la position exprimée par Maurice Vincent et qui a mon soutien, je souhaite dire que le problème de la réussite en premier cycle n'est pas uniquement budgétaire. Il s'agit surtout d'un problème d'encadrement. Tout dépend du choix fait par les universités. Bien sûr, il est plus confortable de rester dans son laboratoire avec quelques étudiants que de descendre dans un amphi de plusieurs centaines de personnes... Par ailleurs, contrairement aux années passées, je voterai contre cet amendement car je ne peux accepter qu'on diminue l'enveloppe consacrée à l'ARPE.

L'amendement du rapporteur spécial est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ainsi amendés.

Mardi 15 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Loi de finances pour 2017 – Mission « Culture » – Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 15 h 00.

La commission procède à l'examen du rapport de MM. Vincent Eblé et André Gattolin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture ».

M. Vincent Eblé, rapporteur spécial. – Avant d'entrer dans le détail des crédits de la culture pour 2017, je souhaite, comme certains d'entre nous ont déjà eu l'occasion de le faire, exprimer un regret qui a trait aux conditions dans lesquelles le projet de loi de finances pour 2017 pourrait être examiné par le Sénat. La majorité sénatoriale, semble-t-il, devrait décider de ne pas débattre de ce budget en séance publique.

M. Philippe Dallier. – Ne soyez pas impatients !

M. Vincent Eblé, rapporteur spécial. – Cela serait doublement dommageable : une telle décision dévaloriserait les travaux de la commission des finances et déprécierait le rôle de l'institution sénatoriale dont la voix ne sera pas entendue. Si la majorité considère que ce budget est indigne d'être présenté en séance publique, nous ne pouvons que l'inviter à en proposer un autre !

Ceci étant dit, j'en viens au projet de loi de finances pour 2017 de la mission « Culture » dont je suis le co-rapporteur spécial avec André Gattolin.

La mission « Culture », qui devrait être dotée de 2,9 milliards d'euros en 2017, regroupe 85 % des crédits consacrés aux politiques publiques culturelles de l'État. Les 15 % restants sont présentés dans la mission « Recherche et enseignement supérieur » et dans la mission « Médias, livre et industries culturelles ». La mission comporte trois programmes : le programme 131 « Création », le programme 175 « Patrimoines » et le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », lequel représente 42 % des crédits de la mission et comprend des crédits destinés au ministère et aux politiques transversales, en particulier l'enseignement supérieur culturel et la démocratisation culturelle. Le programme « Patrimoines » atteint 904 millions d'euros, un peu plus de 30 % du total des crédits de la mission ; le programme « Création » est doté de 777 millions d'euros, 27 % du total.

Le budget de la culture s'appuie sur un large réseau d'acteurs qui maille le territoire : l'administration centrale ne représente qu'un cinquième des crédits. Pour le reste, les dépenses sont des subventions aux opérateurs, pour 30 %, et des dépenses d'intervention, c'est-à-dire des aides financières, par exemple aux propriétaires de monuments historiques, des bourses aux étudiants de l'enseignement supérieur artistique... Ces crédits d'intervention représentent 34 % du total de la mission.

En outre, 35 % des crédits sont déconcentrés et gérés par les directions régionales des affaires culturelles (Drac). À la suite de l'adoption de la loi dite « NOTRe », en 2016, un ralentissement du rythme de décaissement des crédits par les Drac a été constaté. Il est lié à la réorganisation des services. Ainsi, les directions régionales ayant connu une fusion présentent au 30 septembre 2016 un taux d'exécution des crédits inférieur de dix points en autorisations d'engagement et de six points en crédits de paiement aux niveaux observés dans les autres régions. Sur les crédits liés aux monuments historiques, l'écart atteint douze points en autorisations d'engagement et neuf points en crédits de paiement. D'après les informations recueillies en audition, le décalage constaté sur les neuf premiers mois de l'année devrait être partiellement compensé par une accélération des décaissements en fin de gestion pour les Drac fusionnées. Il faudra le vérifier. La réorganisation des administrations culturelles déconcentrées devrait être achevée en 2017 et ne plus avoir d'incidence sur le rythme de décaissement des crédits.

J'en viens maintenant aux observations que le budget pour 2017 de la culture nous inspire, à mon co-rapporteur André Gattolin et à moi. Je commencerai par les points positifs.

La progression des crédits prévue en 2017 est justifiée par le lancement de dispositifs ambitieux. Elle témoigne d'un réel engagement du Gouvernement, après plusieurs années de resserrement des moyens. Le budget de la culture représente à nouveau 1 % du budget de l'État, ce qui n'était pas le cas depuis 2012 : de 2010 à 2014, les crédits n'ont cessé de baisser et ont connu sur la période une réduction que nous avons chiffrée à 14,4 %. La hausse des crédits en 2017, qui prolonge celle de 2016, compense donc la forte diminution intervenue précédemment, avec une budgétisation initiale équivalente à l'exécution constatée en 2009.

Les crédits alloués à l'entretien et à la restauration des monuments historiques sont maintenus à un niveau similaire à celui prévu en loi de finances pour 2016, à rebours du budget triennal qui prévoyait leur baisse. Ce maintien paraît nécessaire au regard des contraintes budgétaires des collectivités territoriales.

La mise en place d'un dispositif d'intervention d'urgence sur le patrimoine en péril, bien que l'enjeu budgétaire soit limité (1 million d'euros), constitue un symbole important. Il s'agit de créer un fonds de soutien qui aura vocation à financer des missions sur le terrain, en particulier en matière de formation et de soutien pour la protection et la reconstruction des biens patrimoniaux. C'est la première fois que la mission « Culture » dispose de crédits dédiés à des interventions d'urgence pour préserver le patrimoine en péril.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – À cela s'ajoutent deux autres points positifs. La priorité accordée à la jeunesse se traduit par une ambition forte en matière d'action éducative artistique et culturelle auprès des jeunes publics. Ainsi, grâce à une nouvelle hausse des crédits, les moyens sont doublés par rapport au début du quinquennat : ils passent de 30,8 millions d'euros en 2012 à 64 millions d'euros en 2017. Cela s'accompagne d'un relèvement de la cible de performance et d'une maîtrise du coût moyen par enfant des actions menées. Celui-ci a diminué de 23 % entre 2011 et 2015, de 13,40 euros à un peu plus de 10 euros. La maîtrise des coûts doit être saluée et maintenue afin de sécuriser les dispositifs d'éducation artistique et culturelle au niveau élevé auquel les a portés le Gouvernement.

Les moyens alloués aux conservatoires, après les coupes budgétaires en 2015 qui avaient fragilisé l'action de ces établissements, augmentent. Le rattrapage commencé l'an dernier se poursuit. D'après la ministre elle-même, le niveau initial n'est pas tout à fait

retrouvé, mais ces crédits retrouvent une trajectoire positive. Ainsi, près de 8 millions d'euros sont destinés en 2017 à pérenniser les actions des conservatoires classés en faveur de la jeunesse et la diversité.

L'accroissement des moyens rend également possible le lancement d'un programme de 2 millions d'euros visant à renforcer la présence artistique, notamment des jeunes artistes, dans les projets d'éducation artistique en milieu scolaire. L'appel à projets « Création en cours » est conduit en lien avec l'établissement public de coopération culturelle Médicis-Clichy-Montfermeil et le ministère de l'éducation nationale. Il s'agit d'installer, chaque année, 100 artistes en résidence dans les écoles et collèges éloignés de l'offre culturelle – par exemple, quartiers de la politique de la ville, zones rurales et périurbaines, outre-mer, etc. – afin de favoriser des échanges soutenus entre les artistes et les enfants et adolescents du cycle 3, c'est-à-dire en classe de CM1, CM2 et 6^e.

L'accompagnement par l'État des opérateurs culturels fragilisés à la suite des attentats doit être salué. En effet, le budget culturel public subit le contrecoup des attentats de deux façons. D'une part, l'État finance la sécurisation des opérateurs culturels publics : une augmentation de 6 millions d'euros est prévue à ce titre en 2017. D'autre part, l'État participe au financement du fonds d'urgence pour le soutien au spectacle vivant, Vincent Eblé et moi vous avons présenté une communication sur le sujet au printemps dernier, qui vise à indemniser une partie des surcoûts supportés par les établissements de spectacle privés et qui sera doté de 17,4 millions d'euros en 2017. La réduction des flux de touristes étrangers, particulièrement à Paris, n'a pas été sans conséquence pour les opérateurs de la mission « Culture » qui ont subi des pertes de recettes parfois considérables. L'État doit continuer de s'engager à leurs côtés, pour les aider à passer cette période difficile.

Mais ce budget pour 2017 présente aussi quelques points qui appellent une grande vigilance. Première observation : la réduction d'impôt au titre des dons n'est pas rattachée à la mission « Culture » bien qu'elle contribue à soutenir le secteur culturel. Or, l'absence de données précises relatives à la part de ce dispositif bénéficiant à des actions culturelles est problématique : le montant de dépense fiscale présenté au sein des documents budgétaires est agrégé et le ministère n'est pas en mesure de préciser le montant global des dons affectés à la culture déclarés à l'administration fiscale, ni leur répartition. Le montant de la dépense fiscale engagée au profit de fondations privées non reconnues d'utilité publique n'est pas non plus publié par le Gouvernement. Une enquête annuelle menée avec les services du ministère chargé du budget et les instances représentatives du mécénat et des fondations serait utile pour mieux cerner la répartition du mécénat déductible entre les différents secteurs de l'intérêt général. Il faudrait également identifier la répartition de la dépense fiscale entre les différentes structures : connaître le montant de dépense fiscale lié à un mécénat envers des organismes publics ou à l'inverse privés, avec le détail des statuts juridiques des structures bénéficiant du mécénat. Ainsi nous pourrions mieux appréhender les effets sur le secteur culturel et l'efficacité de la dépense fiscale.

Ma deuxième observation concerne le fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps), créé par le présent projet de loi de finances et doté de 90 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 55 millions d'euros en crédits de paiement. Il paraît dans son principe justifié, au regard des difficultés rencontrées par le secteur et de la nécessité de soutenir l'emploi. Cependant, la répartition des crédits entre les différentes aides à créer n'est pas encore connue, ni les modalités exactes d'attribution ; l'administration du fonds reste à définir. Il s'agira donc en 2017 de veiller à ce que les règles soient à la fois efficaces et en accord avec les objectifs initiaux.

Troisième point qui me paraît problématique : la très forte hausse des crédits d'intervention. Ceux-ci représentent, en crédits de paiement, 34 % du total des dépenses et près de 45 % des crédits hors titre 2 (c'est-à-dire hors masse salariale). Le projet de loi de finances prévoit une hausse des dépenses d'intervention de 12,3 %. Depuis 2013, l'augmentation totale serait de plus de 17 %, hors travaux de la Philharmonie de Paris et rebudgétisation de la redevance d'archéologie préventive (RAP).

Certes, les aides accordées sont une réponse à de réels besoins. Mais la multiplicité des dispositifs financés et la forte hausse des dépenses d'intervention appellent un examen attentif. Peut-être faudrait-il recentrer la dépense sur les dispositifs les plus efficaces.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – Deux autres points doivent faire l'objet d'un suivi vigilant. De très nombreuses opérations immobilières sont lancées, annoncées ou se poursuivent en 2017. Le montant inscrit en 2017 s'élève à 150 millions d'euros en crédits de paiement mais le coût des travaux annoncés dépasse 1,5 milliard d'euros. Sur ce total, au moins 500 millions d'euros pèseraient sur l'État. Je pense en particulier à la rénovation du Grand Palais, qui devrait coûter 466 millions d'euros, au regroupement des administrations ministérielles sur trois sites et au déménagement de certaines archives à la suite de la fermeture du site de Fontainebleau. Comme nous l'avons déjà souligné l'an dernier, le programme immobilier de la mission doit faire l'objet d'un suivi particulièrement attentif. Les estimations initiales de coût doivent être très prudentes afin de garantir la soutenabilité budgétaire de la mission pour les années à venir car, chacun le sait, les enveloppes initiales sont souvent dépassées...

Ma deuxième remarque porte sur le fait que seuls 33 % des opérateurs font l'objet d'un contrat d'objectifs et de performance (COP). C'est un net recul par rapport à 2013 : 55 % des subventions pour charges de service public étaient alors couvertes par un tel contrat. Il est urgent que les contrats en cours de préparation soient conclus.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Nous avons fait part l'an dernier de notre satisfaction concernant le budget alloué à la culture, qui traduisait son caractère prioritaire pour le Gouvernement. Le budget pour 2017 confirme la priorité accordée à la culture. Les quelques points de vigilance que nous avons signalés ne nous paraissent pas suffisants pour justifier un rejet. La hausse des crédits est justifiée par des dispositifs ambitieux, tournés vers la jeunesse et l'emploi. Ce budget est à la fois sincère et soutenable. Nous proposons donc l'adoption des crédits de la mission.

M Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La loi de finances pour 2016 a rebudgétisé la redevance d'archéologie préventive (RAP). Cela a créé une difficulté pour les services d'archéologie des collectivités territoriales, qui ne perçoivent plus son produit. Des subventions de remplacement sont indispensables. Qu'en est-il en 2017 ?

Les crédits alloués au patrimoine sont maintenus, il faut s'en réjouir. Mais, comme nos rapporteurs spéciaux l'ont souligné, au total il y a moins d'argent pour le patrimoine, puisque les collectivités territoriales font face à des contraintes budgétaires qui les forcent à se retirer du financement du patrimoine. Or à côté des financements de l'État, les financements complémentaires des collectivités locales sont considérables : est-il possible d'avoir quelques précisions sur ce point ?

Comme rapporteur spécial de la mission « Investissement d'avenir », j'avais évoqué la possible débudgétisation du financement de la restauration du Grand Palais : est-ce

confirmé ? Si le PIA finance le Grand Palais, pourquoi pas les Invalides ? Le Louvre ? Versailles ? Où se situera la ligne de partage ? Quelle est la doctrine, s'il y en a une, qui permet d'affirmer que le chantier du Grand Palais relève du PIA et non des crédits du ministère de la culture ? C'est la voie ouverte à toutes les débudétisations

M. David Assouline, rapporteur pour avis de la commission de la culture (programme 131 « Création »). – Le budget de la culture augmente cette année de manière assez exceptionnelle au regard du contexte budgétaire global : 5 % de hausse. Les deux premières années du quinquennat, j'ai été mécontent de constater qu'il diminuait à la suite de décisions comptables un peu aveugles, et très content quand il a ensuite été stabilisé, puis augmenté. Cette année, la hausse est réelle, je m'en réjouis. Car la culture est la première visée par les terroristes. Or elle fait vivre les citoyens ensemble, les fait communier le temps d'un spectacle ou d'un concert, quelles que soient les difficultés des temps.

Un effort très significatif est accompli sur les crédits de la création. Il sera donc possible de pérenniser ce qui semblait fragilisé, je pense notamment aux compagnies, aux festivals structurants ou innovants, aux résidences d'artistes, aux ateliers de fabrication et aux arts du cirque, de la marionnette, etc. Au-delà des aides, il s'agit d'un véritable investissement de l'État, très bien reçu dans ces secteurs. En outre, la création du Centre national des arts visuels, la photographie, qui a toujours été traitée comme le parent pauvre de la création, est un acte fort qu'il faut souligner.

Les performances de l'industrie du cinéma en France sont remarquables. En effet, 300 films ont été tournés l'an dernier et le danger principal, une fuite des tournages à l'étranger, a été endigué grâce à une mesure que j'avais proposée et que le Sénat a reprise : le crédit d'impôt, pourfendu par certains mais efficace. Même les tournages en cours ont été rapatriés. Des dizaines de milliers d'emplois sont en jeu, ainsi que le rayonnement de la France via son cinéma. L'effort se poursuit, afin que le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) soutienne la distribution et l'exportation et encourage les salles d'art et d'essai, souvent menacées de fermeture dans les petites villes ou en campagne. Le plan de numérisation totale que nous avons soutenu l'an dernier a fonctionné ; toutes les salles sont numérisées. En Espagne ou en Italie, où cela n'a pas été fait, on constate une chute brutale de la fréquentation. La France est le deuxième exportateur, après les États-Unis...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Et l'Inde ?

M. David Assouline, rapporteur pour avis. – Je ne parle pas de marché intérieur mais d'exportation. Bien sûr, les Indiens sont plus nombreux que nous et leur marché domestique est le deuxième plus grand au monde.

M. Dominique de Legge. – Vous avez mentionné que les crédits de paiement dans certaines directions régionales ne sont pas, pour l'heure, dépensés à hauteur de leur inscription en loi de finances. Vous l'avez expliqué notamment par la réorganisation des régions. Pourtant la Bretagne n'a pas été réorganisée, or depuis fin août, il n'y a pas eu une seule délégation de crédits ! Est-ce en raison d'un gel de crédits ?

M. Dominique de Legge. – Il est bien fâcheux de ne pas payer des entreprises dont les savoir-faire doivent être protégés et qui offrent des emplois non délocalisables. Il n'est pas normal que les engagements pris ne soient pas honorés. Plus aucun paiement n'est parvenu aux gestionnaires de monuments historiques depuis fin août.

M. Philippe Dallier. – Je voudrais revenir sur le programme immobilier de la mission. Le cumul des projets en cours représente, avez-vous dit, 1,5 milliard d'euros de dépenses. Pas moins de 466 millions d'euros seront consacrés au Grand Palais, financés en partie par le PIA, mais l'État ne financera pas la totalité de l'opération. Vous indiquez que l'État portera au moins 500 millions d'euros du total des dépenses liées au programme immobilier. D'où vient le reste ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Le seuil de 1 % est franchi à nouveau, tant mieux. Mais tous les gouvernements ont la tentation de jouer sur des effets de périmètre pour se rapprocher de 1 %. Cette année, quels sont les effets de périmètre ?

M. Antoine Lefèvre. – Le niveau des crédits en matière de restauration et d'entretien des monuments historiques est maintenu, je m'en réjouis. Ce patrimoine fait aussi notre force et notre attractivité touristique. Les opérateurs et les propriétaires privés seront soutenus, tant mieux.

Dans les Hauts-de-France, ont été maintenues une Drac Picardie, dont le siège est à Amiens, et une Drac Nord-Pas-de-Calais qui se situe à Lille. S'agit-il d'une période transitoire ? Ou ce maintien est-il destiné à être pérenne ?

Mme Marie-France Beauvils. – L'aide à la création est un sujet très important. Une partie de la hausse des crédits orientée vers le spectacle vivant est liée aux besoins nouveaux qui ont émergé après les attentats. Les montants sont-ils suffisants, alors que le secteur de la création a déjà été très affecté par une baisse des crédits les années précédentes ? J'ai connaissance de certains cas dans lesquels on attend toujours des réponses de la Drac sur l'accompagnement qui pourrait être apporté ; quant aux collectivités, elles ne sont plus en mesure de compenser un éventuel désengagement de l'État.

Malgré les nombreuses négociations sur le régime des intermittents du spectacle, la situation de ces derniers est toujours fragile. Que pouvez-vous nous en dire pour 2016 ?

M. Michel Bouvard. – Le regroupement des anciennes régions entraîne celui des Drac. On découvre alors que le retard des décaissements par rapport à la programmation des travaux est très variable selon les territoires. Un décalage de un ou deux ans n'est pas très grave, mais il atteint parfois cinq ans ! Ne doit-on pas craindre que les fusions soient l'occasion de purger les plus gros retards, au détriment des services les plus sérieux ?

La loi dite « Raffarin » prévoyait la possibilité d'une décentralisation temporaire de la gestion des crédits du patrimoine historique, au niveau des régions ou, à défaut, des départements. Quel bilan peut-on en tirer aujourd'hui ? Les périmètres des régions sont à présent modifiés, les compétences culturelles du département assurées. Ne serait-il pas opportun de reprendre ce mouvement de décentralisation ?

M. Vincent Delahaye. – Sur le programme immobilier, je suis surpris que les rapporteurs spéciaux ne puissent pas nous fournir d'éléments financiers plus précis. Sur 1,5 milliard d'euros de programmation – avant dépassements, systématiques – on ignore d'où proviendront les deux-tiers des financements. Le regroupement des services ministériels se traduira par la cession de deux bâtiments et d'une résiliation de bail : des économies ne sont-elles pas à en attendre ?

Annoncer des projets ambitieux six mois avant la fin d'un mandat qui risque de se terminer assez mal ne me semble pas très correct sur le plan démocratique.

Enfin, je ne comprends pas cette hausse de 6 %. J'ai lu tous les documents budgétaires du Gouvernement depuis 2012, et la culture n'y apparaît jamais comme l'une des priorités. Et voilà que, d'un coup, le budget de la mission monte en flèche... C'est l'une des missions qui connaît l'augmentation la plus importante. Un bon budget n'est pas forcément un budget qui augmente. La hausse est, selon moi, inconsidérée.

M. Éric Doligé. – J'étais hier en Haute-Vienne, représentant la délégation du Sénat aux collectivités territoriales qui se penche sur l'évolution des missions de l'État au service des collectivités. La directrice-adjointe de la Drac nous a expliqué le fonctionnement des services de la culture dans la Nouvelle-Aquitaine : on a scindé en trois les responsabilités pour maintenir les directions de Poitiers, Bordeaux et Limoges. Ainsi mon interlocutrice, s'occupant de culture populaire, reçoit à présent les dossiers des douze départements. Comment faire face, alors que les moyens ne sont pas à la hauteur ? Les rapporteurs spéciaux pourraient peut-être s'intéresser à la réorganisation des Drac.

M. Michel Bouvard. – Tout à fait !

M. Maurice Vincent. – Ce budget est très positif et nous le voterons. Cependant, nous déplorons le refus de la majorité sénatoriale de débattre en séance plénière et, en conséquence, nous nous abstenons de débattre ici, puisque cela ne débouchera sur rien. Nous ne laisserons pas instrumentaliser le débat de commission. Puisqu'aucune suite concrète n'est à en attendre, nous ne présenterons pas non plus d'amendements.

M. Michel Canevet. – Ce rapport me laisse perplexe : le niveau de 1 % en dépenses n'est calculé que sur un périmètre réduit, qui inclut par exemple les dépenses en faveur du cinéma : si celles-ci étaient réintégrées, l'on s'apercevrait que l'effort total de l'État en faveur du secteur culturel est bien supérieur à 1 % !

Et comment augmenter de 5,8 % les crédits de la culture quand on cherche à réduire les dépenses dans tous les domaines d'intervention de l'État ? Cela n'est pas réaliste. Les dépenses de personnel augmentent de 4 % alors que la fusion de certaines régions est censée permettre de réaliser des économies sur les administrations déconcentrées !

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – Plusieurs questions ont été posées concernant la redevance d'archéologie préventive, rebudgétisée en loi de finances pour 2016.

D'abord, s'agissant des mesures de périmètre évoquées par Vincent Capo-Canellas, il y a bien un petit effet périmètre, lié justement à la rebudgétisation, mais il ne s'élève qu'à 118 millions d'euros ce qui n'est pas très important au regard du montant global du budget de la culture. Ce montant n'a donc pas grande incidence sur le seuil de 1 %.

Ensuite, quant aux conséquences de la rebudgétisation sur le financement de l'archéologie préventive, il faut d'abord souligner que c'est une opération importante pour les opérateurs de l'archéologie préventive. Ils étaient jusque là – et nous l'avons constaté ici-même – dans une grande difficulté pour percevoir les recettes issues de la redevance. Désormais, la rebudgétisation offre une certaine fiabilité aux opérateurs quant aux moyens sur lesquels ils peuvent compter pour accomplir leurs missions.

Le rebudgétisation a aussi, c'est vrai, un effet sur les collectivités territoriales puisque la redevance finançait à la fois l'Institut national de recherches archéologiques préventives (l'Inrap), le fonds national d'archéologie préventive (Fnap) mais également les services d'archéologie préventive des collectivités territoriales qui avaient fait le choix de créer un service propre – ce qui n'est pas le cas, bien évidemment, de toutes les collectivités locales. 10 millions d'euros sont budgétés sur la mission « Culture » en 2017 pour subventionner ces services, soit un montant équivalent à la fraction du produit de la redevance dont bénéficiaient les services territoriaux. Il n'y a donc, me semble-t-il, pas de crainte à avoir sur ce point, sauf situation très particulière qui appellerait alors une analyse approfondie.

Concernant l'ensemble des crédits mobilisés en faveur du patrimoine, il y a en effet une question, comme plusieurs d'entre vous l'ont évoqué, relative à la clé de répartition entre la dépense d'État et les dépenses des collectivités territoriales. Cela dit, la dépense de l'État vise d'abord à financer l'entretien et la restauration des monuments historiques dont il est le propriétaire. Le budget de l'État comprend aussi des aides pour les propriétaires privés, et les collectivités apportent des aides complémentaires d'un montant très variable. Elles disposent à ce titre d'une pleine autonomie de décision et de gestion. Certaines d'entre elles privilégiaient par exemple les édifices inscrits pour rattraper le différentiel de subventionnement par l'État qui privilégie souvent les monuments classés.

La tension sur les budgets locaux a certes des conséquences sur les montants alloués par les départements, les régions, voire les communes, à l'entretien du patrimoine monumental mais on pourrait faire la même remarque pour tous les secteurs : transports, routes, accompagnement social, logement... Nos interlocuteurs nous ont indiqué que l'inflexion à la baisse des contributions des collectivités territoriales concernant le patrimoine monumental était sensible à partir de 2010 et s'est accentuée à partir de 2015.

Il faut donc continuer de suivre ces questions avec vigilance, ce que nous nous efforçons de faire. Mais il faut aussi noter qu'un effort particulier de l'État peut inciter les partenaires à se désengager, comme on l'a parfois constaté. Prudence, donc.

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Concernant l'ampleur du programme immobilier de la mission, que vous avez été nombreux à évoquer, je voudrais d'abord remettre les montants en perspective. Les 466 millions d'euros du Grand Palais équivalent au coût du bâtiment de la Fondation LVMH dans le bois de Boulogne – payé aux deux tiers par un dégrèvement d'impôt. Je partage tout à fait le souci de rigueur budgétaire qui anime Vincent Delahaye, mais au moins, dans le cas du Grand Palais, les inscriptions budgétaires sont-elles claires.

Il s'agit en outre d'un projet stratégique pour l'attrait de Paris. Le Grand Palais fonctionne à 84 % sur ses recettes commerciales, il ne coûte donc pas cher à l'État. Mais aujourd'hui, certaines salles ne peuvent être ouvertes au public, pour des raisons de sécurité. Les travaux viseront aussi à rénover le Palais de la Découverte et il est envisagé de créer une agora entre le Petit et le Grand Palais. Les bornes ont été posées en 2013, le financement a été déterminé en 2016 et les travaux commenceront en 2020.

Depuis un an, les recettes de la billetterie ont chuté tandis que les charges liées à la sécurité augmentaient fortement.

Sur le total du financement, je rappelle que l'État apportera 136 millions d'euros au titre du programme 175, comme il le fait chaque année ; le PIA fournira 200 millions

d'euros si le projet est retenu par le jury sur la base d'un projet qui devra faire la preuve d'une réelle rentabilité économique ; l'établissement pourra s'endetter à hauteur de 145 millions d'euros et le complément proviendra des fonds propres de l'opérateur.

M. Michel Bouvard. – L'opérateur fait partie de ceux qui sont autorisés à s'endetter ?

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Oui. C'est par ailleurs l'un des établissements culturels les plus performants en termes de ressources propres. Son inscription dans le PIA 3 est une exception, je le reconnais.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – Encore un mot à propos de la redevance d'archéologie préventive : il n'y avait avant la réforme de 2016 pas de corrélation entre sa perception et la réalité des opérations d'archéologie, puisqu'elle était due par les aménageurs quelles que soient les prescriptions archéologiques. En loi de finances initiale pour 2016, 10 millions de crédits ont été inscrits dans l'action 9 du programme 175, soit 9,2 millions à répartir entre les collectivités locales dotées de services d'archéologie, selon des critères qui seront définis par un décret.

M. Michel Bouvard. – Sauvons le soldat Inrap...

M. André Gattolin, rapporteur spécial. – Pour répondre à Michel Canevet, la hausse des dépenses de personnel s'explique par la faiblesse des primes distribuées jusqu'alors au ministère de la culture. La ministre Audrey Azoulay a fait part, lors de son audition devant la commission de la culture, des problèmes de recrutement de professionnels qualifiés. Le ministère mène donc une politique de réajustement des statuts et de rattrapage indemnitaire.

M. Vincent Éblé, rapporteur spécial. – Pour conclure, un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles traite de la réorganisation des Drac et évoque la perspective de la stabilisation de l'organisation des Drac sur le territoire. Je vous invite à vous y reporter.

À l'issue de ce débat la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Culture ».

Loi de finances pour 2017 – Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Crédits non répartis » – Compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État – Examen du rapport spécial

Puis la commission examine le rapport de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Crédits non répartis », et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est une mission importante au sein du pôle économique et financier de l'État. Elle porte principalement les crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). L'exercice 2017 est particulier : les crédits de la mission, 10,9 milliards

d'euros, sont en hausse de 1,1 %, ce qui tranche avec la baisse continue de ces dernières années.

Cette hausse a deux raisons principales. Tout d'abord, s'agissant de la DGFIP, l'exercice 2017 sera marqué par la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Afin de faire face au pic d'activité de l'année de transition évoqué par Bruno Parent, le directeur général des finances publiques, lors de son audition devant notre commission le 19 octobre 2016, 500 ETP sont « sauvegardés » par rapport à la trajectoire initiale. Le schéma d'emplois prévoit donc une suppression de 1 630 ETP, nettement inférieure aux 2 130 de l'an dernier.

Il faut toutefois reconnaître que les incidences budgétaires du prélèvement à la source n'ont pas encore été affinées. Combien d'emplois seront concernés à terme ? Les agents du contrôle fiscal, par exemple, hériteront d'une nouvelle mission : contrôler les collecteurs – comme l'administration le fait déjà pour la TVA – et non plus seulement les contribuables. La formation des agents commencerait en 2017. Quelque quarante applications informatiques devront être adaptées. Une campagne de communication nationale est prévue. Ces éléments ne sont pas encore intégrés dans le budget et devront être précisés. La discussion en commission à l'Assemblée nationale sur l'article 38 du projet de loi de finances a répondu aux interrogations récentes de notre rapporteur général : au sujet du taux neutre, trois niveaux de taux, progressifs, ont été prévus ; la familialisation a été améliorée, avec la prise en compte les naissances. C'est la preuve qu'on peut, dans la perspective d'une séance publique, améliorer le texte...

M. François Marc. – Et voilà...

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Nous aurions pu compléter le texte en séance. Le Sénat aurait pu avoir un apport positif.

M. Didier Guillaume. – Eh oui : quel dommage.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Reste une question : la réversibilité du processus. Déjà 10 millions d'euros de crédits de paiement ont été engagés en 2016 pour commencer à modifier les programmes informatiques. Là encore, nous aurions pu poser la question au Gouvernement.

La mise en œuvre du prélèvement à la source, toutefois, n'exclut pas la poursuite de la modernisation de la DGFIP. La dématérialisation des procédures se poursuit. En 2017, la télédéclaration de l'impôt sur le revenu concernera 23 millions de contribuables, contre 21 millions en 2016. La facturation électronique deviendra obligatoire en 2017 pour les fournisseurs de l'État, du moins pour les grandes entreprises et les personnes publiques, et la généralisation aux autres fournisseurs interviendra en 2018 et 2020. L'actuel portail *impôts.gouv.fr* sera remplacé par un espace numérique sécurisé et unifié (ESNU) pour les particuliers et les professionnels, avec une ergonomie totalement refondue.

Autre enjeu, la réorganisation du réseau territorial de la DGFIP – avec près de 4 000 points de contact, il s'agit de l'un des réseaux les plus denses des administrations d'État. Sur ce dernier point, je souhaiterais souligner que des problèmes peuvent se poser dans le cadre de la réorganisation des trésoreries en milieu rural, qui donnerait lieu à 120 fusions en 2017. Depuis la loi NOTRe – Nouvelle organisation territoriale de la République –, le président du conseil départemental élabore avec le préfet un schéma départemental

d'amélioration et d'accessibilité des services au public, dont la raison d'être est d'éviter que toutes les administrations ne quittent en même temps un même territoire. Or, trop souvent, chaque administration prend sa décision de son côté, et il arrive même qu'une décision de fermeture soit arrêtée avant l'adoption du schéma départemental, même si celui-ci n'est pas prescriptif.

Un mot, enfin, sur le contrôle fiscal. Les résultats sont bons. Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a été élargi, avec l'ouverture de plusieurs antennes locales. Mais le travail n'est pas fini : si 19 160 déclarations avaient été traitées au 31 août 2016, rapportant quelques 6,3 milliards d'euros au total, le nombre total de dossiers à traiter est de 46 972.

L'autre grande particularité de l'exercice 2017 concerne la douane, et la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme, annoncé par le Président de la République le 16 novembre 2015. Celui-ci prévoit la création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires dont 500 en 2017, pour une création nette de 250 ETP, et une enveloppe de 45 millions d'euros pour financer l'achat de nouveaux équipements : gilets pare-balle, scanners, véhicules, informatique... En réalité, presque tous les métiers de la DGDDI sont concernés par la lutte contre le terrorisme, de la surveillance des flux de personnes et de marchandises à l'analyse de données informatiques : il est donc normal que l'enveloppe liée au plan anti-terroriste leur bénéficie. On saluera notamment l'effort réalisé en matière d'investissement, qu'il s'agisse du renouvellement de la flotte aérienne, avec sept avions *Beechcraft* 350, et de la flotte maritime, avec plusieurs vedettes garde-côtes, ou des moyens informatiques. Le nouveau Centre informatique douanier (CID), situé à Osny, est un bon exemple de mutualisation interministérielle : la douane, qui n'occupe plus qu'une partie des capacités disponibles, loue le reste à d'autres administrations – justice, éducation, culture ou Cour des comptes –, pour un coût d'ailleurs situé dans la moyenne basse du marché.

Cela dit, s'agissant des moyens informatiques, il ne suffit pas d'avoir des données : encore faut-il savoir les analyser. La douane s'est dotée d'outils très utiles à cet égard. Malheureusement, le cadre juridique actuel fait obstacle au recrutement des meilleurs *data scientists* et *data analysts*, car il est impossible pour l'administration de s'aligner sur les conditions salariales offertes par le secteur privé... Il s'agit d'un problème important, qui dépasse d'ailleurs le seul cas de la douane, et l'État perd un temps précieux : nous vous proposons donc un amendement autorisant le recrutement d'une dizaine de ces profils atypiques, pour un million d'euros.

Autre point à noter, les dépenses d'intervention en faveur des débiteurs de tabac. La récente signature du protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes pour la période 2017-2021 permet une dédramatisation bienvenue. J'en veux pour preuve le courrier que m'a envoyé le responsable départemental de l'association des débiteurs de tabac d'un département, qui se dit satisfait.

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » porte également, sur le programme 218, un ensemble de structures très diverses telles que Tracfin, l'Inspection générale des finances (IGF), l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), la direction des affaires juridiques et les fonctions support du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Ses crédits augmentent de 1,7 %, soit 16,4 millions d'euros en 2017. L'éclatement du programme complique les gains d'efficacité, bien sûr, mais ils sont possibles. Par exemple, la transformation du service des achats de l'État (SAE) en direction

des achats de l'État (DAE) pourrait permettre d'accroître la mutualisation des achats, non seulement à Bercy mais dans l'ensemble des ministères, aujourd'hui inégalement impliqués.

Enfin, le programme 148 « Fonction publique » porte les crédits de l'action sociale interministérielle, de la formation des fonctionnaires et de l'apprentissage. Ses crédits augmentent de 4,6 % en 2017, soit 10,7 millions d'euros, surtout pour financer des places supplémentaires au sein des instituts régionaux d'administration (IRA). L'objectif de recruter 10 000 apprentis en 2016 est en passe d'être atteint.

En conclusion, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », leur hausse correspondant essentiellement aux objectifs de lutte contre le terrorisme.

M. Richard Yung. – Très bien !

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – L'année 2016 a marqué plusieurs évolutions dans le pilotage et la gouvernance de la politique immobilière de l'État. En particulier, la direction de l'immobilier de l'État a pris la suite du service France Domaine en septembre dernier. Le projet de loi de finances pour 2017 en porte les traductions relatives à l'architecture budgétaire.

Deux points principaux sont à relever. En dépenses, l'unification des vecteurs budgétaires immobiliers interministériels. L'ancien programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est intégré au sein du CAS. Le CAS peut désormais financer les dépenses d'entretien lourd, sans qu'elles augmentent la valeur du bien. En recettes, la contribution obligatoire au désendettement de l'État appliquée sur chaque produit de cession est supprimée – ce qui est plutôt une bonne nouvelle. Mais une contribution exceptionnelle reste possible : le ministère des affaires étrangères contribuera ainsi à hauteur de 60 millions d'euros, au titre des cessions immobilières à l'étranger. Surtout, une nouvelle recette est retracée au sein du CAS : le produit de certaines redevances domaniales.

Le compte est donc financé par les produits de cession des immeubles de l'État, évalués à 500 millions d'euros en 2017, comme en 2016, et les produits des redevances domaniales, estimés à 85 millions d'euros. Je note avec mauvaise humeur que le Gouvernement ne nous a pas transmis la liste des biens à céder cette année. J'y vois une mesure de rétorsion contre la publicité que nous avons donnée à quelques cessions fantaisistes prévues l'année dernière...

En regard, le compte intègre désormais deux programmes distinguant les opérations immobilières nationales et les opérations immobilières déconcentrées. Il finance les dépenses de modernisation du parc immobilier de l'État, ainsi que les dépenses d'entretien lourd. Pour ces deux programmes, il est prévu un montant total 525 millions d'euros en crédits de paiements pour 2017.

Cela précisé, la réforme proposée s'accompagne d'une diminution des crédits immobiliers interministériels de 7 % à périmètre constant. Cette baisse réduit la portée de la nouvelle étape de la politique immobilière de l'État, l'entretien ne pouvant se faire au niveau prévu. De plus, c'est une réforme au milieu du gué qui est présentée : la maquette budgétaire n'est pas rénovée et les nouvelles règles du CAS doivent encore être précisées.

Deuxièmement, la réforme proposée ne résout pas certaines difficultés. Fonction support, l'immobilier est aussi le support de politiques : les produits de cessions demeurent ainsi minorés par le dispositif des décotes « Duflot » en faveur du logement social. L'État est ainsi amené à vendre des biens décotés à Paris, alors que la Ville de Paris cède sur son patrimoine propre des immeubles au prix fort. Un nouvel avatar de ce conflit d'objectifs risque de se produire avec la future « foncière solidaire ». Surtout, malgré le renforcement de France Domaine, de nombreux pans du parc immobilier demeurent peu ou mal appréhendés. C'est le cas des opérateurs, c'est aussi le cas du parc de logements de l'État, comme l'a souligné le référé de la Cour des comptes en mai sur la « Masse des Douanes ». Cet établissement public administratif créé en 1998 compte quelques 3 324 logements. Avec Thierry Carcenac, nous l'avons désespérément cherché tant dans le document de politique transversale (DPT) « Politique immobilière de l'État » que dans l'annexe consacrée aux opérateurs de l'État, et avons dû nous résoudre à reconnaître en lui une nouvelle catégorie d'opérateur : l'objet administratif non identifié ! Ce n'est pas une nouveauté – il y a déjà eu un rapport de la Cour des comptes en 2006 : personne n'a donc été meilleur que les autres jusqu'à présent ; espérons que cela change !

Huit ans après la conclusion des premiers schémas immobiliers les concernant, les opérateurs, qui possèdent pourtant 27,5 millions de mètres carrés pour une valeur identique à celle des biens possédés en propre par l'État, demeurent largement à l'écart de la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État. Les universités représentent près des deux tiers de l'immobilier des opérateurs. Une reprise de l'expérimentation de la dévolution a été annoncée, mais dans des conditions telles que plusieurs universités ont préféré ne pas se porter candidates, comme nous avons pu le constater notamment lors de notre déplacement en Alsace. Il faudrait que ces conditions changent si nous voulons que les cessions reprennent. Alors que les campus vieillissent, une véritable politique immobilière pourrait permettre aux universités de céder certains actifs pour financer leurs dépenses immobilières.

L'examen des différentes missions du budget de l'État souligne le problème récurrent de la fonction immobilière. S'y chevauchent souvent des acteurs pluriels, des stratégies multiples et des difficultés diverses. C'est pourquoi, dans le cadre des réflexions qui vont s'ouvrir ces prochains mois, il conviendrait de préciser les termes de la politique immobilière de l'État. Voilà un bel objectif pour les candidats à la présidence de la République, qui changerait de l'identité nationale et des Gaulois...

Pour répondre aux défis de rationalisation, d'entretien et de mise aux normes du parc, une stratégie à moyen terme, donnant une visibilité sur les crédits disponibles, doit être définie. De même, face à la baisse progressive des produits de cessions, il convient d'investir la ressource des redevances domaniales en définissant une stratégie de valorisation de notre parc.

La mission « Crédits non répartis », anciennement « Provisions », prévue par la LOLF comprend deux dotations visant à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances. Dénuée de stratégie de performance, elle est la moins dotée du budget général. Il convient, toutefois, de noter que ce montant ne comprend pas, à ce stade, les crédits de subventions versées sur proposition du Parlement, qui seront intégrés par voie d'amendement en cours de navette.

Les crédits, pour 2017, sont en diminution, en raison de l'absence de budgétisation du programme relatif à la « Provision relative aux rémunérations publiques », qui correspond à un retour à la situation qui prévalait depuis 2009. L'ouverture de crédits sur

ce programme en 2016 – pour des mesures d’accompagnement indemnitaires liées à la réorganisation territoriale de l’État – correspondait, en effet, à une première depuis sept ans. Pour 2017, aucun crédit n’est donc prévu, puisqu’ils ont été intégralement répartis entre les différentes missions concernées.

Quant à la dotation du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles », elle se voit attribuer, un montant identique aux crédits ouverts en 2016 : 324 millions d’euros en AE et 24 millions d’euros en CP. Cette différence de 300 millions d’euros en AE correspond, comme les années précédentes, à la constitution d’une provision destinée à financer les éventuelles prises à bail privées des administrations qui pourraient survenir dans l’année. On peut néanmoins s’interroger sur le montant prévu, puisque depuis 2012, le montant d’AE réellement consommé n’a jamais dépassé 150 millions d’euros, soit la moitié du montant ouvert chaque année.

Par ailleurs, s’agissant de la mission, il convient de noter – comme l’a également souligné la Cour des comptes dans ses notes d’analyse d’exécution budgétaire de la mission – que l’usage de ces crédits s’avère parfois contestable, puisque s’éloignant de l’exigence d’imprévisibilité prévue par la LOLF. Cette mission n’est pas destinée à pallier les aléas de gestion pour lesquels les techniques budgétaires de droit commun peuvent être utilisées.

Par ailleurs, une budgétisation plus juste de certains programmes permettrait également de rester dans le droit commun et de réduire le recours à la mission « Crédits non répartis ». C’est le cas des fonds spéciaux du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l’action du gouvernement », qui font l’objet d’une ouverture de crédits récurrente et stable depuis 2011, alors qu’une augmentation, dans la mission d’origine, aurait été utile. Une meilleure budgétisation dans la mission d’origine pourrait ainsi réduire le recours aux crédits de la présente mission.

Lors de l’examen des crédits de la mission en séance publique jeudi 10 novembre, l’Assemblée nationale a adopté quatre articles additionnels rattachés. Il s’agit de trois amendements du Gouvernement : un article complétant le dispositif d’indemnisation des fonctionnaires victimes de l’amiante mis en place par l’article 146 de la loi de finances pour 2016 ; un article visant à étendre le dispositif dit « Sauvadet » d’accès à l’emploi titulaire pour les agents contractuels des établissements publics ; un article visant à renforcer les moyens de lutte contre les arrêts maladie des fonctionnaires, prenant la suite de l’expérimentation.

S’ajoute un article introduit par notre collègue Jean-Louis Dumont instaurant des plafonds de surfaces de bureau par ministère occupant ainsi que pour les opérateurs placés sous sa tutelle – je vois mal comment cela peut fonctionner... Afin d’assurer une analyse approfondie de ces articles, il vous est proposé d’en réserver l’examen pour la réunion « balai » d’examen définitif des missions.

En signe d’encouragement, car si les réformes ne vont pas assez loin, elles vont dans le bon sens, je vous propose d’adopter les crédits relatifs au compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’État » et à la mission « Crédits non répartis ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En matière d’immobilier de l’État, les années se suivent et se ressemblent : l’État n’a toujours pas défini de politique globale. Ayant vendu beaucoup de biens de qualité, il lui reste surtout des biens de moindre

importance. Doit-on consacrer le produit des cessions au désendettement ? Doit-on consacrer des crédits à l'entretien ?

Le fait même que les députés aient modifié beaucoup de dispositions concernant le prélèvement à la source montre bien qu'en dépit de ce que le gouvernement prétend, le texte initial n'est pas opérationnel. La réforme est-elle réversible ? Elle l'est tant qu'elle n'a pas commencé à être mise en œuvre. La position de la majorité sénatoriale est de lui préférer une mensualisation contemporaine qui ne fasse pas poser sur les entreprises la charge du prélèvement et qui préserve le lien direct entre particulier et administration. Le travail sur l'année de transition ne sera donc pas perdu. Profitons des outils que la DGFIP a développés, tels que le nouveau portail internet.

M. Marc Laménie. – Peut-on dresser un bilan positif des regroupements de trésoreries dans le monde rural ? Il ne faut pas oublier qu'elles ont un rôle d'appui aux élus locaux que nous sommes, notamment dans les petites communes. Certes, la dématérialisation a permis des économies ; mais l'efficacité est-elle au rendez-vous ?

Vous avez parlé des 504 opérateurs de l'État ; ont-ils tous leur utilité ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Dans le rapport, vous indiquez que la Direction de l'immobilier de l'État ne gère que 10 % des crédits relatifs à l'immobilier. Est-on dans la gesticulation ou a-t-on vraiment franchi un cap ? J'ai été alerté par certains opérateurs : habituellement, s'ils réduisent leurs emprises, ils bénéficient d'un retour financier. Mais ce dernier est irrégulier. L'Institut géographique national, par exemple, a financé les travaux qu'il a dû faire pour se déplacer au sein de ses emprises, mais il n'en voit pas la contrepartie financière. C'est contreproductif ! Quant à la Société de valorisation immobilière (Sovafim), le rapporteur spécial peut-il nous en dire un peu plus ? Je croyais cette affaire terminée !

M. Jean Pierre Vogel. – La douane a-t-elle engagé une réflexion sur une éventuelle mutualisation des hélicoptères avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et les agences régionales de santé (ARS), comme cela avait été envisagé ? Y a-t-il des freins, peut-être corporatistes, qui expliqueraient qu'on n'en entende plus parler ? Cela réduirait pourtant considérablement les coûts de maintenance en conditions opérationnelles.

M. Richard Yung. – Félicitons d'abord nos deux rapporteurs spéciaux : tant de travail pour rien, quel gâchis !

M. Didier Guillaume. – C'est vraiment dommage !

M. Richard Yung. – Il y a des économies à faire, on sait où les trouver. Vous parlez de réunion balai – le coup de balai sera venu bien avant ! Le CAS immobilier pourrait nous occuper des heures. Je note cependant que l'on taxe le ministère des affaires étrangères de 60 millions d'euros, mais que le ministère de la défense profite de l'intégralité du produit de ses cessions.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Et le logement taxe le CAS !

M. Richard Yung. – C'est une mécanique très compliquée. Il faut vraiment être français pour inventer un dispositif pareil. Avec Éric Doligé, nous avons mis du temps pour comprendre les explications de la responsable du CAS ! Nous voterons néanmoins les crédits.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Il est vrai que les cessions à venir seront moins attractives que par le passé. Mais nous manquons surtout d’une stratégie globale de valorisation du patrimoine, qui établisse ce que l’État a intérêt à occuper, ce qu’il a intérêt à mettre en location pour payer l’entretien, et ce qu’il a intérêt à céder. Il y a eu tout de même des progrès, notamment concernant la connaissance du parc ou le développement d’une expertise en fait de renégociation des baux.

La directrice de l’immobilier de l’État nous l’a dit très clairement : je n’ai pas vocation à créer une foncière publique. La foncière solidaire, avec certes des objectifs louables, complexifie encore la situation... Nous assistons parfois à des situations absurdes, comme celle de l’école d’architecture de Nanterre, en friche depuis dix ans, qui coûte 50 000 euros de frais de gardiennage au budget annuel de la direction départementale des finances publiques des Hauts-de-Seine depuis cinq ans. Et la mairie de Nanterre est incapable de se mettre d’accord avec les représentants de l’État ; la mairie n’a d’ailleurs répondu à aucune de nos sollicitations !

La liste des opérateurs est sélective : la Comédie française y est, mais pas la « Masse des Douanes ». L’inventaire de leurs biens n’est toujours pas terminé. Certains sont mis en observation sans qu’on voie bien pourquoi, comme l’Agence de mutualisation des universités et établissements (Amue), qui a très peu de patrimoine.

Une rationalisation de l’immobilier de l’État, intégrant l’ensemble des fonctions qui s’y rattachent, ne pourrait pas passer à côté de la question des loyers budgétaires, qui ont fait l’objet d’une valse-hésitation ces dernières années. Je crois qu’ils sont très utiles pour connaître le coût complet d’une politique publique. L’IGN, comme les universités, devrait normalement conserver le quart de la valeur de ses cessions. La Sovafim, dans le cadre de son opération Fontenoy-Ségur, a perdu de l’argent en procédant à un *swap*. À quoi sert-elle encore ? Il n’est pas admissible que par des opérations hasardeuses, une société publique perde de l’argent dans une opération de couverture de change !

Le CAS a été néanmoins un immense progrès. Souvenons-nous d’où nous venons : avant la loi organique relative aux lois de finances, on ne savait rien de rien des biens de l’État. C’était une boîte noire absolue. Là, il reste quelques boîtes noires et grises, comme la « Masse des Douanes ». Il faudra accélérer dans l’avenir, sinon, nous y serons encore dans quinze ans.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – S’agissant de la fusion des trésoreries rurales de la DGFIP évoquée par Marc Laménie, je vous renvoie à l’encart qui y est consacré dans le rapport. La réforme des intercommunalités devrait entraîner des regroupements et, en contrepartie, devrait prévoir des accueils organisés dans les maisons des services publics, ce qui n’est pas toujours le cas. Des évolutions sont à venir concernant les trésoreries spécialisées, comme elles des hôpitaux ou des offices HLM. Nous souhaiterions éviter des décisions verticales qui, sans vision transversale au niveau du territoire, supprimeraient tous les services dans les territoires ruraux.

S’agissant de la mutualisation des hélicoptères évoquée par Jean Pierre Vogel, la directrice générale des douanes et droits indirects nous a indiqué que des questions techniques empêchaient la mutualisation opérationnelle des hélicoptères, mais que des progrès avaient été faits en matière de mutualisation des dépenses de maintenance et de carburants.

S'agissant du prélèvement à la source, j'insiste : si le texte n'est pas opérationnel, il ne tient qu'à nous de le rendre tel. Sur la réversibilité de la réforme, nous gagnerions à entendre le ministre.

Notre amendement propose de transférer 1 million d'euros de crédits de personnel du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » vers le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges ». Il s'agit de permettre le recrutement de profils atypiques par la douane, notamment en matière d'analyse de données.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – C'est très important : il en va de la capacité de l'État à exercer ses fonctions régaliennes, en l'occurrence à lutter contre la fraude. Il est dramatique que de simples raisons de statut empêchent de recruter des personnes indispensables.

L'amendement présenté par les rapporteurs spéciaux 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 » ainsi modifiés, de la mission « Crédits non répartis » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Les articles 55 nonies, 55 decies, 55 undecies et 55 duodecies sont réservés.

Loi de finances pour 2017 – Mission « Action extérieure de l'État » – Examen du rapport spécial

Enfin, la commission examine le rapport de MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – La mission « Action extérieure de l'État » est au cœur des missions régaliennes de l'État, puisqu'elle rassemble les moyens de la diplomatie, de l'action culturelle et d'influence, de la diplomatie économique et des services rendus aux Français résidant ou de passage hors de France. Elle comprend trois programmes : le programme 105 portant les crédits du réseau diplomatique ; le programme 185 portant les crédits de la diplomatie culturelle et d'influence ; le programme 151 portant les dépenses des consulats et en faveur des Français de l'étranger.

Ses crédits de paiement, à 3 milliards 28 millions d'euros, affichent une baisse de l'ordre de 5 % par rapport à 2016 pour deux raisons principales. Tout d'abord, l'année 2016 a été marquée par une bosse de crédits de paiement liée au paiement des dépenses de la COP 21, qui ont représenté environ 180 millions d'euros sur deux ans dont 140 millions en 2016. Si on neutralise cette bosse, les crédits ne baissent que de 0,84 %. Ensuite, les contributions payées par la France aux organisations internationales, en particulier l'Organisation des Nations Unies (ONU), baissent d'environ 100 millions d'euros sur un an : en raison d'une réduction du budget de certaines opérations de maintien de la paix et d'une révision du barème des contributions, la contribution de la France passe de 7,2 % en 2015 à 6,28 % en 2018. Il s'agit là d'une économie structurelle pérenne.

La mission connaît, comme les autres missions régaliennes, des dépenses exceptionnelles liées à la sécurité dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Plusieurs

enveloppes exceptionnelles sont prévues pour la sécurisation de nos emprises à l'étranger : 22 millions d'euros pour les ambassades, en particulier en sécurité passive ; 14,7 millions d'euros pour nos collèges et lycées à l'étranger ; 2 millions d'euros pour les alliances françaises. Ensuite, les dépenses de coopération en matière de sécurité hors dépenses de personnel augmentent de 9,5 millions d'euros en 2017, pour financer notamment des formations d'élites et cadres militaires étrangers à la lutte contre le terrorisme.

Le programme 105, consacré au financement du cœur de la présente mission, à savoir l'action diplomatique, dépenses de personnel et de fonctionnement, est marqué par une diminution de 5,3 % des crédits de paiement hors dépenses de personnel. Cette tendance découle principalement de la baisse de près de 100 millions d'euros des crédits consacrés aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix par rapport à 2016.

Les dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger connaissent une diminution de 4 %, pour s'établir à 83,3 millions d'euros. Cette évolution s'explique notamment par la poursuite de la restructuration du réseau et la maîtrise des dépenses relatives aux voyages et aux missions statutaires. Les frais de représentation restent cependant stables, à environ 9,5 millions d'euros, à compléter par du mécénat, à hauteur de 2,4 millions d'euros.

Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à la question de l'immobilier à l'étranger. Vous savez que le ministère des affaires étrangères bénéficie, comme le ministère de la défense, d'un mécanisme particulier de retour intégral du produit des cessions d'immeubles à l'étranger. En contrepartie, le ministère doit prendre en charge les dépenses d'entretien lourd de ces biens ; une ligne de 12,2 millions d'euros est prévue à cet effet, mais elle devra être encore complétée par une prise en charge par le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Par ailleurs, le ministère verse une contribution volontaire – si l'on veut... – au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », d'au moins 25 millions d'euros. En 2017, il versera 60 millions d'euros. Ce mécanisme dérogatoire vient à échéance en 2017. Dans un contexte de tarissement du produit des cessions immobilières – les pépites ont toutes été vendues – la question de sa reconduction doit être posée : il n'est pas certain qu'il reste avantageux pour le ministère. En outre, une normalisation pourrait obliger le ministère à professionnaliser sa gestion immobilière, alors que France Domaine nous a indiqué qu'il se caractérisait par une sous-consommation des crédits demandés en début d'année.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Le programme 185 rassemble les crédits de la diplomatie culturelle et d'influence, à 712,8 millions d'euros, soit une légère baisse de 1,2 % par rapport à 2016. Il porte en particulier les subventions aux opérateurs de la politique d'influence française : Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Atout France, Campus France et Instituts français.

Ces subventions sont globalement stables en apparence, mais la situation est plus complexe à y regarder de plus près.

La stabilité de la dotation à l'AEFE masque en effet une enveloppe spécifique de 14,7 millions d'euros pour des dépenses de sécurisation des lycées et collèges. À périmètre constant, la subvention à l'AEFE – 394 millions d'euros – est en baisse et pose la question, soulignée par la Cour des comptes, du maintien de l'ambition et de l'excellence du réseau : elle a perdu 40 à 50 millions d'euros sur quatre ou cinq ans. Je crois que nous arrivons au

terme de cette phase de baisse des crédits publics et d'augmentation des frais de scolarité. Il faut désormais stabiliser les ressources de l'État pour assurer la pérennité du réseau de près de 500 établissements accueillant environ 330 000 élèves dont près de 130 000 Français.

De même, la stabilité de la subvention à Atout France masque la disparition, en 2017, d'une recette exceptionnelle de 5 millions d'euros dont l'opérateur a bénéficié en 2016. Un mécanisme d'attribution de produits de visas a été mis en place en 2016, suite à une recommandation de notre rapport d'information de l'an passé. Ce mécanisme repose malheureusement sur l'hypothèse d'une augmentation des recettes de visa d'une année sur l'autre. Or, à la suite des attentats de novembre 2015, la demande de visas s'est légèrement tassée, en particulier en provenance de Chine et de Russie où elle baisse de 30 %. Les recettes devraient reculer d'environ 3 millions d'euros. C'est un paradoxe que nous regrettons, à un moment où nous aurions au contraire besoin de moyens pour rassurer les touristes chinois et russes.

À côté des subventions aux opérateurs, le programme 185 porte également les crédits d'influence pilotables, en particulier les bourses aux étudiants et chercheurs étrangers. Ces crédits sont en baisse, de façon quasi-continue depuis 2012. En outre, les dotations initiales sont systématiquement rognées en cours d'exercice, car elles sont facilement mobilisables pour des annulations ou redéploiement de crédits. Ce sont des variables d'ajustement, mais toujours à leur détriment, car aucun lobby ne les protège...

Les crédits du programme 151, consacré aux dépenses de l'administration consulaires et en faveur des Français à l'étranger, à 386,7 millions d'euros en 2017, augmentent de 4,4 % par rapport à 2016. Cela s'explique principalement par l'organisation des élections présidentielles et législatives, qui nécessitent une enveloppe de 15,3 millions d'euros, en particulier pour le développement d'un module informatique pour le vote électronique disponible pour les seules élections législatives. Le parallélisme des formes impose en effet aux Français de l'étranger le vote à l'urne pour l'élection présidentielle, tandis que le vote électronique est possible pour les législatives.

Par ailleurs, les moyens destinés à l'instruction des visas augmentent également de 3,5 millions d'euros et de 5 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Cependant, comme je l'ai rappelé, l'instruction des visas va perdre également la cinquantaine de vacations hors plafond dont elle disposait en 2016 grâce au mécanisme d'attribution de produits.

Enfin, j'en viens à une enveloppe hautement sensible pour les Français de l'étranger : les bourses scolaires pour les élèves français inscrits dans le réseau français à l'étranger. Ce point a également été abordé par la Cour des comptes dans son rapport présenté devant nous il y a quelques semaines. L'analyse des dotations initiales en matière de bourses scolaires apporte peu d'éclairage : en effet, le montant des dotations initiales n'a, depuis 2012, que peu de rapport avec la réalité des versements aux parents d'élèves. Ce tableau est d'une grande utilité, car il rend enfin intelligible un secteur auquel, de mise en réserve en coups de rabot, on ne comprend rien. Il reste aujourd'hui une trésorerie d'une dizaine de millions d'euros au sein de l'AEFE pour les bourses : cette réserve permettra de compenser la réserve de précaution pour obtenir un niveau de bourses effectif de 110 millions d'euros. Mais à la fin de cet exercice, il faudra revoir la dotation.

Si les besoins ne sont pas supérieurs à 110 millions d'euros, c'est en partie parce que les critères applicables se sont durcis et que les familles s'autocensurent ; le nombre d'enfants scolarisés croît en effet de 4 % par an. Un niveau suffisant d'aide à la scolarité est

pourtant nécessaire pour maintenir une certaine mixité sociale au sein du réseau d'enseignement français à l'étranger. C'est pourquoi nous présentons ensemble un amendement pour abonder de 5 millions d'euros les aides à la scolarité, financés par les dépenses de fonctionnement des ambassades, en particulier les frais de représentation pour inciter ces dernières à solliciter des partenaires privés. Sous réserve de l'adoption de cet amendement, nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez souligné à juste titre le paradoxe de la situation faite à la promotion du tourisme : au moment où Atout France devrait reconquérir des publics, on diminue ses moyens. La baisse du nombre des demandes de visas entraînera-t-elle une baisse du délai de délivrance ? Quel est-il aujourd'hui ? C'est un élément essentiel d'attractivité de notre pays.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères (programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »). – Notre commission fait les mêmes constats que les rapporteurs spéciaux. La situation de l'action culturelle extérieure de la France nous préoccupe beaucoup. Année après année, les moyens baissent, au point que l'instrument pourrait ne plus fonctionner correctement. Le regroupement des services au sein de l'Institut français n'empêche pas qu'il soit contre-performant d'entretenir des services n'ayant pas les moyens d'assurer leurs missions. La diminution avérée du nombre de touristes asiatiques à Paris et sur la Côte d'Azur appellerait un effort financier ; son absence démoralise les services chargés de la promotion touristique de la France.

M. Daniel Raoul. – Je suis d'accord avec les rapporteurs spéciaux sur la question du tourisme. Au moment où il faudrait mettre le turbo, les dotations baissent ! Je soutiens par ailleurs son amendement sur les bourses – nous aurions d'ailleurs aimé en débattre dans l'hémicycle...

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – D'après mes informations, les demandes de visas ont baissé de 30 % à Shanghai ; les Chinois ont peur, même si cela semble en train de s'estomper. Ce phénomène ne s'est pas produit dans le monde entier : d'autres pays n'ont pas connu de baisse significative. Le ministre précédent avait fixé l'objectif d'un délai de délivrance des visas à 48 heures. Nous sommes aujourd'hui, en moyenne, à trois jours ; ce n'est déjà pas si mal.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – N'oublions pas qu'une partie importante des visas est gérée par des entreprises privées. Aux deux ou trois jours d'instruction de la demande, il faut ajouter le délai pour obtenir un rendez-vous pour déposer sa demande auprès de ces entreprises. Je crois qu'un ministre a parlé récemment au Sénat d'une situation touristique meilleure cette année que les années précédentes. Mais cela ne se traduit pas dans le nombre de visas. Un ministre chinois aurait invité Jean-Marc Ayraut à faire des efforts pour la sécurité des touristes chinois. L'agression dans un car à Roissy a semble-t-il fait le tour de la Chine ! Ce genre d'incidents a un effet terrible.

De façon générale, cette année, nous avons eu la chance que des économies aient pu être faites sur les contributions internationales. Nous avons aussi bénéficié de bons achats de devises, notamment de francs suisses. Mais nous sommes au bout d'un système : nous ne pourrions pas mobiliser les réserves une année de plus. L'année prochaine, nous devons reposer des questions de fond.

L'amendement présenté par les rapporteurs spéciaux est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de la France » ainsi modifiés.

La réunion est close à 17 h 20.

– Présidence conjointe de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances, et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois –

Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur

La réunion est ouverte à 18 h 35

Au cours d'une troisième réunion tenue l'après-midi, la commission entend, dans le cadre d'une audition commune avec la commission des lois, M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. – Nous recevons M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, qui nous présente les crédits dont il a la charge dans le projet de loi de finances pour 2017.

Je souhaite tout d'abord nous associer à l'hommage rendu dimanche à travers le pays aux 130 victimes des attaques terroristes commises il y a tout juste un an, lors de cette terrible nuit du 13 novembre 2015. À la suite de ces attentats, le Président de la République avait annoncé devant l'ensemble des parlementaires réunis en Congrès à Versailles un « pacte de sécurité » devant notamment se traduire par un renforcement significatif des moyens et des effectifs de la sécurité. Quelques jours plus tard, c'est vous, monsieur le ministre, qui aviez présenté devant le Sénat les amendements au projet de loi de finances permettant de mettre en œuvre, dès 2016, ces engagements. La commission des finances vous avait alors apporté son soutien unanime.

Lors du débat en séance publique sur la mission « Sécurités » le 30 novembre 2015, vous aviez pris l'engagement de venir devant la commission des finances rendre compte de l'utilisation exacte des crédits ouverts dans le cadre des différents plans annoncés par le Gouvernement. Il est donc utile de vous entendre aujourd'hui, alors que le projet de loi de finances pour 2017 prévoit un nouvel effort budgétaire en faveur des services du ministère de l'intérieur. Peut-être n'aurons-nous pas l'occasion de nous prononcer sur ces crédits en séance publique – nous en saurons davantage demain. Je vous propose, monsieur le ministre, de répondre, mission par mission, aux questions de nos rapporteurs, puis de nous présenter rapidement votre budget.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Je me réjouis que nos deux commissions se réunissent pour entendre le ministre, que notre commission des lois a déjà vu ce matin !

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Sécurités » (programmes 152 « Gendarmerie nationale » et 176 « Police

nationale »). – Chaque année, l'examen de votre budget est marqué par des événements forts : les attentats en 2015, le mécontentement des forces de police cette année. S'il est en progression, j'y constate un déséquilibre entre les crédits de personnels, bien dotés, et ceux de fonctionnement et d'investissement, qui le sont moins.

Le mécontentement des agents a entraîné, une nouvelle fois, une réunion autour du Président de la République, à l'issue de laquelle vous avez annoncé un effort supplémentaire. La presse et certains syndicats ont compris que vous déposeriez un amendement exceptionnel, pendant la discussion budgétaire, chiffré à 250 millions d'euros. Il semblerait que, finalement, le montant qui figurera dans l'amendement soit de seulement 100 millions d'euros, car vous prenez en compte les efforts déjà annoncés dans le projet de budget initial. Cela suscite des incompréhensions.

Comme d'autres gouvernements européens, vous subissez la nécessité de transposer la directive relative au temps de travail aux forces armées. Les dispositions transitoires ont déjà été prises pour la gendarmerie. La négociation avec Bruxelles est entamée. D'après le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), l'impact sur le temps de travail serait compris entre 3 % et 5 %, soit une baisse équivalente à une destruction de 3 000 et 5 000 postes – autant que les créations d'emplois prévues pendant toute la législature dans la gendarmerie !

Sans doute par souci d'équilibre avec la gendarmerie, les rythmes de travail des policiers vont évoluer. Vous avez procédé cette année à des expérimentations dans plusieurs villes. Une proposition sera décidée dans chaque département. Beaucoup souhaiteront s'orienter vers le système dit du « vendredi fort », qui libère les week-ends mais allonge les vacances d'une heure vingt. Surtout, ce système nécessite pour être mis en œuvre la création d'une quatrième brigade, ce qui augmente les effectifs de 33 %. Ces chiffres préoccupants n'apparaissent pas dans les documents budgétaires.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Sécurités » (programme 161 « Sécurité civile »). – J'ai rédigé au début de l'année un rapport sur le programme Antares – le réseau numérique de transmissions partagées de la sécurité civile –, qui révélait certains dysfonctionnements de ce dernier et formulait quinze préconisations. Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui financent la sécurité civile à hauteur de près de 4,5 milliards d'euros chaque année, ont contribué à la mise en place d'Antares. Dans certains départements, il existe encore des zones blanches. Quelles mesures avez-vous prises pour les résorber ? Les équipes de maintenance mettent beaucoup de temps à réparer les relais endommagés, et les batteries posent souvent problème. Or, les SDIS ont des groupes électrogènes, et peuvent dépanner en quelques heures, au lieu des quelques jours que nécessitent actuellement ces réparations. Allez-vous inciter, voire obliger, les Samu à utiliser Antares ? Les SDIS l'utilisent sans difficulté. Par ailleurs, pouvez-vous m'indiquer où en sont les mesures visant à préparer la migration vers la technologie 4G ? Parfois, les sapeurs-pompiers utilisent leur téléphone personnel, qui fonctionne mieux...

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Sécurités » (programme 207 « Sécurité et éducation routières »). – Le nombre de tués sur les routes françaises a augmenté deux années de suite, en 2014 et 2015, pour la première fois depuis trente-cinq ans. Les résultats des dix premiers mois de 2016 ne permettent pas d'augurer une inversion de cette tendance. La solution proposée par la loi de finances est d'accroître fortement le nombre de radars : elle en prévoit 364 dont la majeure partie vient compléter le parc existant. Mes investigations montrent toutefois que les radars ne

sont actuellement pas implantés sur les routes les plus accidentogènes, c'est-à-dire les voies départementales et communales. Allez-vous remédier à cette lacune ? Vous attendez une hausse de 10 % des recettes en 2017. N'est-ce pas optimiste ? Certes, cela renforcera les crédits de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), mais tous les nouveaux radars ne seront pas implantés dès le 1^{er} janvier 2017.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Sécurités » (programme 161 « Sécurité civile »). – Pourriez-vous nous donner des précisions sur le projet de système unifié de réception des appels et de gestion opérationnelle des SDIS ? Les plateformes d'appel seront-elles mutualisées avec les autres acteurs du secours ? J'ai rédigé, avec le sénateur Pierre-Yves Collombat, un rapport d'information sur cette question dans le cadre d'une mission d'information de la commission des lois. Comment seront articulés le dispositif des sapeurs-pompiers volontaires et celui de la réserve opérationnelle ? Celle-ci ne doit pas affaiblir le volontariat.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Sécurités » (hors programme 161 « Sécurité civile »). – Vous avez indiqué à l'Assemblée nationale que le budget de la mission « Sécurités » serait abondé de 100 millions d'euros pour financer les équipements de protection et les nouvelles armes des policiers et gendarmes prévus par le plan pour la sécurité publique. Ce plan doit répondre aux préoccupations exprimées par la mobilisation inédite des fonctionnaires de police, qui témoigne chez eux d'un malaise profond. De même, les crédits dédiés à la réserve de la gendarmerie et de la police seront abondés pour tenir les objectifs fixés par le Président de la République après l'attentat de Nice : création d'une garde nationale de 85 000 personnes, objectif de mobilisation de 9 250 hommes chaque jour en 2018. Où en est la rédaction de ces amendements ? Quand seront-ils déposés ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Le budget « Sécurités » de mon ministère s'élèvera, en 2017, à 19 692 millions d'euros en AE – soit une augmentation de 838 millions d'euros – et 19 390 millions d'euros en CP – soit une augmentation de 657 millions d'euros –, dont 16 635 millions d'euros sont des crédits hors titre 2. Il croît donc très significativement. Entre 2013 et 2017, 9 000 emplois auront été créés dans la police et la gendarmerie. D'où l'augmentation des crédits de titre 2. Je précise que nous avons dû essuyer 12 519 suppressions d'emplois au cours du quinquennat précédent : 6 276 dans la police et 6 243 dans la gendarmerie, pour un total de 8 200 destructions nettes. Cela n'a certainement pas été sans effet sur le moral des troupes. Les créations d'emplois que nous avons effectuées ont été plusieurs fois mises en cause. On entend encore dire que les effectifs auraient baissé de 868 agents entre 2011 et 2015, alors que la Cour des comptes a plusieurs fois rectifié cette erreur. Nous devons débattre sur des données exactes. Aussi ai-je confié à l'inspection générale des finances la mission d'établir précisément le nombre d'emplois créés chaque année depuis 2007.

Vous affirmez que les crédits d'investissement sont insuffisants. Ils sont de 3,057 milliards d'euros. Le budget de fonctionnement et d'investissement de la police nationale avait baissé de 16 % entre 2007 et 2012. Il a augmenté de 15 % de 2012 à 2017, et même de 23 % en tenant compte du plan que vous avez évoqué. De même, celui de la gendarmerie avait diminué de 18 %, et il aura augmenté de 10,5 % entre 2012 et 2017 -12,3 % avec le plan. Grâce à ces moyens, nous avons relancé l'investissement. Ainsi, 1 800 véhicules ont été commandés et 3 000 livrés à la police nationale. Pour la gendarmerie nationale, 3 000 ont été commandés et 1 200 livrés. Nous avons aussi entamé la remise à niveau des équipements, dans la sécurité publique comme dans le renseignement.

Nous avons lancé en octobre 2015 un plan de modernisation des équipements des pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (Psig) et des brigades anti-criminalité (Bac), qui a été entièrement exécuté dès mai 2016 car nous sommes passés par des marchés simplifiés. En effet, nous devons déployer le plan de protection contre les risques terroristes, qui fait des Psig et des Bac les primo-intervenants.

Notre objectif est de faire de même pour la sécurité publique. Demain, à Creil, je présenterai les investissements que nous réaliserons avant la fin de l'année et le calendrier précis de livraison des armes et des équipements. J'indiquerai également quand seront mises en œuvre plusieurs dispositions de protection de la police – anonymisation, légitime défense, alignement de l'outrage à policier sur l'outrage à magistrat –, qui feront l'objet d'un texte du Gouvernement avant fin 2016.

Comment le plan de sécurité publique de 250 millions d'euros sera-t-il financé ? Le Gouvernement déposera d'ici la fin de la discussion budgétaire un amendement de 100 millions d'euros. Les 150 millions d'euros supplémentaires correspondent à l'affectation d'une partie de l'augmentation du budget 2017 sur la sécurité publique : achats de gilets, de casques, de moyens de protection collectifs, de véhicules nouveaux... L'amendement gouvernemental s'ajoutera à l'augmentation de 850 millions d'euros déjà prévue, et dont un huitième financera le plan sécurité publique en sus des 100 millions d'euros évoqués. Ainsi, les 250 millions d'euros ne se réduisent pas au redéploiement de moyens existants.

La transposition de la directive relative au temps de travail est complexe. La France respectera ses engagements, tout en préservant le maximum de capacité opérationnelle : il serait dommage que nos augmentations d'effectifs s'en trouvent annulées ! Nous avons mis en place un groupe de travail de haut niveau, piloté par mon cabinet et par celui du ministre de la défense et associant le Secrétariat général des affaires européennes. Il conduit les échanges avec la Commission européenne. Un groupe technique commun à ces deux ministères prépare le décret de transposition relatif aux personnels sous statut militaire. Voilà près d'un an que nous avons des échanges constructifs avec la Commission. La consultation interne doit se mettre en œuvre dans de bonnes conditions. Compte tenu du contentieux initié par deux associations, le DGGN a pris des mesures immédiates et, le 1^{er} septembre dernier, une instruction provisoire a pris en compte la réglementation européenne. Un premier bilan sera réalisé dans quelques semaines. Pour la police nationale, la mise en conformité est engagée depuis des mois. La question du « vendredi fort » suscite une attente significative. Sur une dizaine de sites, sa mise en place est possible dès les prochaines semaines. Sur les autres, elle ne l'est pas, faute d'effectifs, et nous attendons les prochaines sorties d'écoles, ce qui renvoie à la fin du premier semestre 2017. Nous avons multiplié par dix le nombre d'élèves à la sortie des écoles.

Nous poursuivons la mise en œuvre du programme Antares, qui comble la fracture technologique entre les services de secours et les services de sécurité intérieure. Lors d'attaques terroristes, les deux services sont engagés conjointement.

95 % du territoire national seront bientôt couverts par Antares, dispositif présent dans tous les départements métropolitains. Dans quelques zones identifiées, certes limitées, la couverture est insuffisante, voire inexistante. Nous mettons tout en œuvre pour couvrir l'intégralité du territoire national, malgré le contexte budgétaire contraint. Plus de 24,8 millions d'euros de travaux de complément de couverture sont programmés entre 2013 et 2019. En 2017, nous déploierons le raccordement de nouveaux services départementaux d'incendie et de secours, notamment dans les départements et territoires d'outre-mer,

particulièrement pénalisés. Nous prévoyons 150 millions d'euros sur six ans pour la modernisation de l'infrastructure nationale de partage des transmissions, afin de conforter la capacité de résilience du réseau actuel et prolonger sa durée de vie jusqu'en 2030.

Nos services réalisent une étude approfondie sur la gouvernance – création de comités locaux de systèmes d'information et de communication – et mettent au point des indicateurs de performance sur l'indisponibilité, le temps de réparation des pannes ou la transmission des bilans par le Samu.

Il y a un an et demi, je me suis engagé sur le système de gestion opérationnelle des SDIS et l'expérience de mutualisation des plateformes d'appel lors du congrès de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers (FNSP). Chaque SDIS est désormais équipé d'un système informatique pour la réception et le traitement des demandes de secours. Ces systèmes sont extrêmement coûteux, de 1 à 5 millions d'euros d'investissement par département, auxquels s'ajoutent les coûts de maintenance de systèmes pas toujours sécurisés contre une cyberattaque et posant des problèmes d'interopérabilité avec les autres partenaires des secours. Le préfet Guillaume Lambert réalise une étude de faisabilité sur un système unifié de gestion des appels et de gestion opérationnelle des SDIS en lien avec les différents acteurs, pour un partage de l'information en temps réel sur un système sécurisé, évolutif et paramétrable, optimisant les infrastructures et répondant aux nouveaux besoins. Cette expérience de mutualisation des plateformes d'appels d'urgence est concentrée en région Centre-Val de Loire depuis l'automne 2016. Nous examinerons les conditions de son extension.

En sus de la garde nationale, qui assure une protection armée et inclut la réserve opérationnelle de niveau 2 de la gendarmerie nationale et la réserve de la police, nous voulons mobiliser le deuxième pilier du dispositif de vigilance, la protection civile, avec la réserve nationale d'experts de la sécurité civile. Lors du congrès de la FNSP, le Président de la République a assuré que le dispositif reposait sur ces deux piliers à part entière, traités simultanément et articulés entre eux. Les sapeurs-pompiers craignaient que cela n'obère le volontariat. Au contraire, il doit être un catalyseur du volontariat. Lors du congrès national des sapeurs-pompiers qui s'est tenu à Chambéry en 2013, nous avons pris 25 engagements, déclinés en 24 actions, sur le volontariat. Pour la première fois depuis quatorze ans, le nombre de volontaires a augmenté de 1 400 l'an dernier. À travers la grande cause nationale « Adoptons les comportements qui sauvent », nous voulons relancer le dispositif de l'engagement volontaire, et avons signé des accords avec des entreprises privées et les organismes HLM afin de maintenir le rythme d'engagement.

La sécurité routière a connu deux mauvaises années : en octobre 2015, l'accident de Puisseguin en Gironde, avec 43 morts, a été l'un des plus meurtriers depuis 1992. Sur les dix premiers mois de l'année 2016, le nombre de personnes décédées sur les routes est de 0,8 % supérieur à celui enregistré pendant la même période l'an passé, ce qui représente 22 tués de plus par rapport aux dix premiers mois de 2015. Si les deux derniers mois sont plus mauvais, le chiffre annuel le sera également, mais soyons prudents. Il est plus facile de passer de 15 000 morts sur les routes à 3 000 que de réduire ce nombre à 2 000. La dernière marche est toujours la plus difficile. Je n'ai pas pris l'unique mesure demandée par certaines associations – à la place de nombreuses mesures sur plusieurs thématiques –, à savoir limiter à 80 kilomètres par heure la vitesse maximale sur les routes départementales les plus accidentogènes. En effet, ceux qui ne respectent pas la limitation à 90 ne respecteront pas plus celle à 80 kilomètres par heure. En quoi cela me dispenserait-il de décider d'autres mesures ? À un moment où nos forces de l'ordre sont très mobilisées contre le terrorisme, pour le

maintien de l'ordre et la question migratoire, il était difficile de les mobiliser sur les routes. Nous avons dégagé de nouveau des marges de manœuvre ; je ne désespère pas que cette année se termine par une diminution du nombre de morts.

Nous avons souhaité installer de nouveaux radars, y compris des radars leurres, pour lutter contre l'insécurité routière, ainsi que des forces de sécurité. Je ne peux garantir que les recettes seront bien là. Je transmettrai, trimestriellement, à la commission des finances, le résultat des recettes des radars, afin que nous en débattions et qu'un ajustement soit réalisé si besoin en cours de route.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Vous avez été ministre du budget, vous connaissez les chiffres et les estimations. Vous n'avez répondu précisément qu'à une seule de mes questions. Compte tenu des 150 millions d'euros déjà budgétisés dans le budget initial, l'augmentation réelle n'est que de 100 millions d'euros et non de 250 millions d'euros.

Je n'ose croire que vous n'avez aucune estimation du nombre d'emplois nécessaires pour l'application de la directive européenne sur le temps de travail en 2017. Je l'estime entre 3 000 et 5 000. Vous annoncez un bilan dans peu de temps, mais j'aimerais déjà en savoir plus... Je vous ai interpellé sur la création d'une quatrième brigade là où les effectifs sont insuffisants pour mettre en place le cycle du « vendredi fort », ce qui nécessite une augmentation d'un tiers des effectifs. Est-ce une bonne estimation ? Vous attendez la sortie de l'école de police en juin prochain. Je comprends votre intention mais souhaiterais la chiffrer. Je ne suis pas en mesure de chiffrer la sincérité de votre budget pour 2017.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Le cycle des temps de travail ne remet pas en cause la sincérité du budget, ni les efforts réalisés, ni le nombre d'emplois créés. Il peut conduire à une mobilisation effective des emplois pour des missions non prévues, compte tenu de l'application de la directive sur le temps de travail. Nous avons augmenté de plus de 800 millions d'euros les crédits de la mission sécurité pour tenir les engagements de création d'emplois faits par le Gouvernement.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Mais l'effort supplémentaire n'est que de 100 millions d'euros...

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Vous m'interrogez sur le niveau d'effort du plan pour la sécurité publique, l'impact de la directive sur le temps de travail sur la gendarmerie et celui du « vendredi fort » sur les effectifs de la police nationale. Selon vous, l'absence de réponses précises sur les deux derniers éléments ne garantit pas la sincérité du budget. Mais le critère de jugement, c'est l'adéquation entre les sommes supplémentaires, les créations d'emplois et l'équipement des forces : 850 millions d'euros permettent de créer en 2017 2 500 emplois dans la police et la gendarmerie nationale, d'augmenter de 15 % les crédits pour équiper la totalité de nos forces. Je ne connais pas la proportion de nouveaux effectifs qui seront absorbés par les cycles de travail ou le « vendredi fort ». Alors que 452 sorties d'écoles étaient assurées en 2012, 4 600 le sont actuellement et 4 756 le seront en 2017. Dix expérimentations ont été réalisées sur le « vendredi fort ». Nous nous interrogeons sur l'organisation du travail dans les autres départements car elle sera déterminée après l'affectation des écoles dans les départements en déficit d'effectif. Les effectifs nouveaux seront affectés en fonction du taux de délinquance, de l'effectif départemental de fonctionnement annuel (EDFA) et de l'état de la négociation sur les cycles horaires.

Il en est de même pour la gendarmerie nationale. Les études des comités d'experts portent sur le maillage des brigades, les missions organisationnelles et l'organisation du temps de travail dans chaque site. J'attends leurs résultats pour savoir quelle part des nouveaux effectifs sera absorbée par la réforme du temps de travail.

Je remarque bien le raisonnement d'une partie de l'opposition en cette période. Mais les crédits d'investissement de la police nationale ont diminué de 17 % et ceux de la gendarmerie de 18 % entre 2007 et 2012, tandis que nous les avons augmentés respectivement de 15 % et 17 %, avec une augmentation de 850 millions d'euros dont 30 % consacrés aux crédits d'investissement. Le plan pour la sécurité publique n'a pas été décidé en raison de la crise, mais son annonce a été anticipée : j'en avais parlé lors de la présentation du plan Bac en octobre 2015. J'ai obtenu un arbitrage pour accélérer ce plan pour la sécurité publique et augmenter son niveau de 100 millions d'euros par un amendement. Il s'ajoute donc aux 150 millions d'euros supplémentaires actés lors des premiers arbitrages sur le projet de loi de finances pour 2017. Ce double effort supplémentaire d'investissement s'élève donc à 250 millions d'euros. Si je ne les avais pas voulus, je n'aurais pas obtenu ces arbitrages.

Mme Michèle André, présidente. – Nous en venons aux questions portant plus précisément sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Philippe Dominati, en remplacement de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Immigration, asile et intégration ». – Le 29 octobre dernier, la commission des finances a rejeté les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». Selon le rapporteur spécial, malgré leur hausse de 14 % à périmètre constant, les dépenses sont sous-budgétées par rapport aux besoins réels. L'allocation pour les demandeurs d'asile est dotée de 100 millions d'euros de moins que la consommation prévisionnelle de 2016. Malgré les créations de places, les centres d'accueil de demandeurs d'asile (Cada) et l'hébergement d'urgence ne pourront pas absorber l'afflux migratoire sans un déversement massif sur le programme 177. En outre, la région Île-de-France reste sous-dotée par rapport aux besoins des Cada.

Quel est le montant cumulé des dépenses d'hébergement en faveur des migrants, qu'elles relèvent du programme 303 ou du programme 177 ? Pouvez-vous expliciter le budget prévisionnel 2017 de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) sur le programme 104 relatif à l'intégration ? Les dépenses pour 2016 étaient prévues à 207 millions d'euros. Pourtant, les ressources de l'État s'élèveront en 2017 à 181 millions d'euros : comment sera financé ce différentiel ? S'agit-il d'un prélèvement sur son fonds de roulement, pourtant déjà asséché, ou d'un recours aux financements européens, dont on connaît les retards de versement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – C'est peut-être la dernière fois que je vous présente ce budget ; je dresse donc un bilan, dans une perspective plus large. Le nombre de demandeurs d'asile a doublé, passant de 35 000 à 65 000 entre 2007 et 2012, alors que les Cada n'ont bénéficié que de 2 000 places supplémentaires, et que le nombre de postes supplémentaires créés à l'Ofii et à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) était maigre. On compte désormais 90 000 demandeurs d'asile, mais nous avons créé 20 000 places supplémentaires en Cada, les portant à 42 000 fin 2017, et 600 postes de collaborateurs supplémentaires à l'Ofii et à l'Ofpra, pour répondre au projet de loi – pour lequel François-Noël Buffet, rapporteur pour le Sénat, a réalisé un excellent travail – qui avait comme objectif de réduire la durée de demande d'asile de 24 à 9 mois. Celle-ci est désormais de 14 mois, loin de l'objectif mais sensiblement inférieure au précédent délai. Cette réforme

visait à renvoyer plus vite chez eux les déboutés de la demande d'asile, et à mieux accueillir ceux qui ont besoin de protection. Elle limite également les dépenses d'allocation pour demandeur d'asile (Ada), qui n'est plus payée lorsque le demandeur sort du dispositif national des demandeurs d'asile (DNA). Selon le raisonnement de Roger Karoutchi, la loi relative à la réforme du droit d'asile n'aurait aucun impact sur la durée de traitement des dossiers ni sur le versement de l'Ada, d'où une dénonciation de sous-budgétisation. Mais le statut de demandeur d'asile ou de réfugié est donné strictement. Le démantèlement de Calais n'est pas une vaste régularisation, car ces personnes relèvent bien du statut de réfugié, contrairement à 60 % des personnes arrivant en Italie ou aux 60 % de personnes venant d'Italie en France, qui relèvent de l'immigration économique irrégulière. La loi portant réforme de l'asile permettra d'obtenir des gains budgétaires, il n'y a donc pas de sous-budgétisation.

Si le programme 303 relève du ministère de l'intérieur, le programme 177 relève du ministère d'Emmanuelle Cosse. Pour le programme 303, 398 millions d'euros en crédits de paiement sont budgétés pour 2017 en matière d'hébergement, dont 280 millions d'euros pour atteindre les 42 000 places en Cada fin 2017, 35,5 millions d'euros pour le dispositif ATSA (accueil temporaire service de l'asile) avec 6 000 places d'hébergement de demandeurs d'asile – notamment en Île-de-France, 53,2 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence géré par les préfets, et 29,3 millions d'euros de nouvelles places pour l'hébergement d'urgence pour renforcer les mesures du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits » de 2015. En 2016, 377 millions d'euros étaient prévus : c'est donc une augmentation de 20 millions d'euros. Le programme 177 pour l'accueil en centre d'accueil et d'orientation (CAO) est estimé à 48 millions d'euros. Je vous suggère d'auditionner la ministre du logement pour plus de précisions.

M. Maurice Vincent. – En toute objectivité, il était difficile de demander plus de réactivité et de réponses à un Gouvernement, quel qu'il soit. En raison de la formation nécessaire, les effets positifs des nouveaux effectifs déployés se feront sentir jusqu'en 2019. De nombreuses communes ont accueilli les demandeurs d'asile mais elles s'interrogent sur l'attitude de la Grande-Bretagne. Savez-vous si sa politique d'accueil des mineurs isolés va évoluer, avec un possible retour en France ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Le sujet des mineurs isolés est complexe. Nous avons évacué Calais, avec une présence uniquement humanitaire des forces de l'ordre, et la collaboration des collectivités territoriales. Les maires, de droite comme de gauche, se sont comportés de manière républicaine. Ainsi, en Vendée, des maires d'opposition ont fait un travail remarquable d'accueil. Plus de 13 000 personnes ont été mises totalement à l'abri depuis l'évacuation de Calais en octobre 2015. Restent 2 000 mineurs isolés. Les Britanniques doivent assumer leurs responsabilités par rapport à l'amendement Dubs et à la règle de Dublin. Un mineur isolé peut se rendre au Royaume-Uni s'il a des contacts avec la Grande-Bretagne, après examen de son dossier. Les Britanniques se déploient dans les centres d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés (Caomi), mais le traitement de ce sujet n'est pas emphytéotique : ils ne peuvent agir lentement tout en nous demandant d'agir vite... Par contre, nous apprécions la mobilisation et le vote d'une résolution du parlement irlandais d'accueillir 200 mineurs isolés résidant à Calais. Je les remercierai bientôt *in situ*. Les discussions avec le Royaume-Uni sont exigeantes et compliquées. Près de 300 jeunes sont partis, les autres partiront dès que les règles de Dublin ou de l'amendement Dubs seront mises en œuvre.

Mme Michèle André, présidente. – Nous abordons maintenant la mission « Administration générale et territoriale de l'État », en commençant par les questions du rapporteur spécial.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial de la commission des finances pour la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». – Quel sera l'impact sur cette mission du renforcement des flux migratoires et du pacte de sécurité annoncé en 2015 ? Quelles sont les priorités du plan « préfectures nouvelle génération », en particulier en matière de développement de la fonction de conseil et d'ingénierie territoriale ? Allez-vous également poursuivre le déploiement des sous-préfectures et, le cas échéant, à quel rythme ?

Enfin, une question sur la propagande électorale pour les élections présidentielle et législatives. Depuis plusieurs années, l'abandon du papier est régulièrement proposé aux assemblées, qui s'y refusent : l'Assemblée nationale a dernièrement supprimé l'article du projet de loi de finances pour 2017 prévoyant la dématérialisation. Comptez-vous étendre vos projets au scrutin présidentiel dont le régime est, pour des raisons historiques, principalement fixé au niveau réglementaire ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis de la commission des lois sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». – Je souhaiterais des précisions sur le calendrier de déploiement des bornes à destination des publics isolés ou en difficulté, annoncé dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération ». Quels renforts en matière d'ingénierie sont prévus pour renforcer le rôle des sous-préfectures ? C'est une attente forte des maires ruraux.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Mon objectif est de mettre fin à la révision générale des politiques publiques qui a conduit, dans les préfectures et les sous-préfectures, à la disparition de près de 3 500 emplois, soit l'équivalent de treize préfectures. L'effort budgétaire doit être maintenu, mais dans une autre logique que celle du rabot.

C'est dans cet esprit que nous avons lancé le plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG), qui consiste à dégager, grâce aux plateformes mutualisées de titres (cartes nationales d'identité, passeports, cartes grises, permis de conduire), près de deux mille emplois, dont 1 300 seront supprimés – soit une capacité d'injection de 700 emplois nouveaux dans les préfectures et sous-préfectures.

La fusion des secrétariats généraux des affaires régionales (Sgar) dans le cadre de la réorganisation des régions a dégagé environ 30 % d'effectifs compétents en matière d'ingénierie et de montage de projet pouvant être projetés auprès des communautés de communes. De plus, la réforme PPNG permet de constituer dans chaque département des cellules d'ingénierie territoriale. On peut enfin ajouter à ces effectifs ceux d'autres ministères mobilisables sur le conseil juridique ou les questions environnementales pour constituer des équipes étoffées et pluridisciplinaires.

Quant à l'impact des flux migratoires, le projet de loi de finances pour 2017 crée 13 ETP dans l'administration centrale et 15 en préfecture. En 2016, 46 ETP avaient déjà été créés pour augmenter notre capacité de traitement des dossiers.

La question de la propagande électorale revient tous les ans sur le métier. Pour ma part, je considère la dématérialisation comme un élément de modernisation, d'économie et d'allègement des tâches des services, alors que l'équipement numérique se développe dans

notre pays : internet est véritablement entré dans les mœurs, puisqu'il est utilisé par 84 % des électeurs. Mettre en ligne la propagande électorale est une nécessité, sans préjudice du maintien des modalités traditionnelles pour les publics les plus éloignés d'internet. Nous envisageons ainsi des mesures d'accompagnement spécifiques conformes aux nécessités de la protection des droits et de l'information des électeurs : mise en ligne sur un site internet public des circulaires et bulletins de vote de vote des candidats, courriers à domicile pour informer les électeurs des conditions de consultation mais aussi les alerter de la tenue des élections, mise à disposition des circulaires pour consultation dans chaque mairie, préfecture et sous-préfecture.

Je ne suis pas sûr que ces mesures résisteront aux réflexes parlementaires. J'observe cependant que lorsque, ministre du budget, j'avais proposé la dématérialisation, on m'avait objecté qu'il était trop tôt, qu'il fallait des études ; aujourd'hui, il serait trop tard puisque la fin du quinquennat approche... L'économie que représenterait la dématérialisation n'est pas dérisoire : 168 millions d'euros en 2017. Je compte sur vous !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – Je ne partage pas du tout vos vues ; certes, 84 % des Français ont accès à internet, mais souvent dans des conditions aléatoires. La dématérialisation n'est pas une bonne façon de mobiliser les Français pour voter. La démocratie vaut bien 168 millions d'euros...

M. Michel Canevet. – Dans nombre de secteurs, notamment ruraux, la fracture numérique est une réalité. Certaines zones – dans la Manche par exemple – ne sont pas desservies, et beaucoup de nos concitoyens ont peur d'internet ; le développement des outils numériques ne fait que renforcer leur sentiment d'exclusion. Il conviendrait de demander par courriel aux électeurs s'ils souhaitent continuer à recevoir la propagande électorale par courrier, et procéder ainsi à une numérisation progressive.

La mise en place du fichier des titres électroniques sécurisés (TES) a été décidée très vite, voire de manière précipitée. Il faudrait en examiner les conditions de mise en œuvre. La dématérialisation des demandes de carte nationale d'identité inquiète elle aussi les maires. Je comprends que les échéances électorales vous incitent à aller vite mais, en Bretagne par exemple, on a demandé aux maires des communes qui sont équipées pour cela de mettre en place la numérisation au 1^{er} décembre. La compensation offerte par l'État est de 3 550 euros, contre 5 000 euros pour les passeports, alors que le nombre de cartes d'identité à délivrer est bien supérieur. C'est une évolution qui nécessite du personnel, donc des moyens à la hauteur ; il convient d'abonder la dotation pour faire en sorte que les communes équipées de stations biométriques ne soient pas pénalisées financièrement.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Beaucoup semblent découvrir subitement des dispositifs qui existent depuis des années. Le premier fichier national de gestion des cartes d'identité date de 1987 ; les premiers éléments biométriques de 1955... Le fichier TES des passeports biométriques a, lui, été créé en 2008. Nous ne faisons que greffer les données numériques relatives aux cartes nationales d'identité sur le fichier existant qui est opérationnel, donne toutes les garanties sur le plan technique et ne pose aucun problème en matière de libertés publiques.

Et pourtant, j'entends que nous allons ficher 60 millions de Français en catimini... Au point de vue entomologique, je trouve intéressants ces emportements qui se diffusent de manière privilégiée sur la toile, au point que la discussion devient virtuelle. Les résultats politiques sont parfois pénibles, en témoigne l'élection d'un homme qui avait mis en doute la

validité du certificat de naissance du président Obama avant de démentir avoir tenu de tels propos...

Nous reviendrons demain, en séance publique au Sénat, sur ce sujet. Cette affaire ne s'est pas réglée comme jaune d'œuf sur toile cirée. Nous avons eu des échanges avec l'Association des maires de France, avec laquelle nous avons trouvé un accord. Il convient de prendre en compte les remontées de terrain que vous évoquez concernant les délais et les compensations. Ma priorité est que l'administration préfectorale fonctionne bien. La mise en place des TES est importante pour la sécurité des titres et l'accès simplifié des usagers au service de délivrance des titres, et fondamentale pour la lutte contre la fraude et les organisations criminelles. Nous souhaitons approfondir les relations avec les collectivités rurales, pour que cette réforme soit vécue par ces dernières comme un progrès ; progrès car les relations entre les mairies et les préfectures seront désormais dématérialisées : les envois se feront par télé-procédure, ce qui simplifiera le traitement en réduisant les manipulations de papier.

Mme Michèle André, présidente. – Nous vous remercions d'avoir bien voulu répondre à nos questions. Je fonde l'espoir que vous mènerez à bien la réforme des préfectures, qui ont fortement pâti de la révision générale des politiques publiques – j'ai eu l'occasion de le souligner à de nombreuses reprises en tant que rapporteure spéciale de cette mission. La création des nouvelles régions devrait permettre aux préfectures départementales de recouvrer leur puissance. Nous avons besoin d'un État fort et de personnel compétent, attentif et à la disposition du public dans les préfectures et sous-préfectures.

La réunion est close à 19 h 55.

Mercredi 16 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Loi de finances pour 2017 – Examen des articles de la première partie – Tome II du rapport général

La réunion est ouverte à 9 h 30.

La commission examine les articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2017, tome II du rapport général, sur le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinons ce matin les articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2017, tome II du rapport général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous ai présenté la semaine dernière les grands équilibres budgétaires. Venons-en à la première partie du texte, qui comprenait initialement 29 articles. L'Assemblée nationale en a introduit 23 supplémentaires, ce qui fait 52 articles à examiner.

Le Gouvernement a fait le choix de modifier très profondément l'équilibre en recettes et en dépenses pour 2017, en renonçant aux baisses d'impôts promises pour relâcher l'effort sur la dépense publique. Résultat, le volet « recettes » du projet de loi de finances ne

comporte pour 2017 – au-delà, on le verra, des miracles pourraient avoir lieu ! – aucune disposition fiscale d'importance.

En particulier, le Gouvernement a annulé les 5 milliards d'euros de baisses d'impôts prévues pour les entreprises. Il a renoncé aux engagements pris dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. Seule subsiste, à l'article 6, la création d'une nouvelle tranche de bénéfices, jusqu'à 75 000 euros, imposée au taux réduit de 28 % pour les PME. Cette mesure se traduit en 2017 par une moindre recette limitée à 330 millions d'euros. Le même article promet, en revanche, une belle trajectoire pour l'avenir : en effet, cette baisse de l'impôt sur les sociétés ne se limite pas à 2017 ! À compter de 2020, l'ensemble des entreprises bénéficierait d'un taux de droit commun à 28 %, pour un coût de 7 milliards d'euros.

La seule mesure fiscale un tant soit peu significative pour 2017 figure à l'article 2 : il s'agit d'une réduction proportionnelle de l'impôt sur le revenu, en faveur de 7 millions de foyers fiscaux, pour un coût de 1 milliard d'euros, soit un gain moyen de 154 euros par foyer fiscal. Cette disposition est ciblée sur les ménages qui, dans leur grande majorité, ont déjà bénéficié des allègements des deux dernières années. Ce geste n'est pas anodin à l'approche des prochaines échéances électorales. Il a été défini en fonction des faibles marges disponibles en recettes, cependant son coût n'est pas négligeable.

Cette nouvelle réduction fiscale vient encore compliquer l'impôt et brouiller la lisibilité du barème. L'empilement des dispositifs – décote simple, décote conjugale, réduction d'impôt proportionnelle – montre que le Gouvernement tente d'annuler les effets de la politique fiscale menée au début du quinquennat. À l'évidence, il n'y a pas eu de stratégie cohérente de réforme. À l'invitation de Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, j'ai participé à de grandes réunions à Matignon, au cours desquelles on nous assurait que des groupes de travail seraient constitués, pour la fiscalité des entreprises et pour celle des ménages. On nous expliquait que l'ensemble du système fiscal serait remis à plat, que rien n'était interdit. Tout cela a fait pschitt ! Pas de réformes d'envergure de l'imposition des ménages, seulement un matraquage, que le Gouvernement tente *in extremis* d'annuler par des décotes.

En définitive, seuls 43,8 % des foyers fiscaux acquittent l'impôt sur le revenu en 2016, contre 50 % en 2012. L'impôt se concentre sur un nombre toujours plus réduit de contribuables.

Pour les entreprises, l'exercice budgétaire 2017 se traduira par des avances d'impôts à l'État. Ces petites mesures sont autant de tours de passe-passe, qu'il s'agisse, à l'article 7, de l'acompte d'impôt sur les sociétés ou, à l'article 8, de l'acompte de majoration de taxe sur les surfaces commerciales, la Tascom. Les députés ont amplifié ce mouvement en élargissant l'acompte à la part de Tascom perçue par les collectivités territoriales. Ainsi les entreprises devront-elles verser par anticipation 940 millions d'euros dont elles ne sont redevables qu'au 1^{er} janvier de l'année suivante ! Il s'agit d'une mesure de trésorerie totalement artificielle, portant, pour ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, sur un bénéfice qui n'est pas encore réalisé.

À l'instar de l'article 9, créant un nouvel acompte de prélèvement forfaitaire sur les revenus mobiliers, pour 380 millions d'euros, ces deux articles ne sont pas acceptables : il s'agit bien de prélèvements supplémentaires dont le seul objet est de gonfler artificiellement

les recettes en 2017 pour afficher un meilleur résultat budgétaire ; on ne retrouvera pas ces ressources en 2018.

En outre, l'Assemblée nationale a introduit deux articles qui ne vont pas non plus dans le bon sens pour nos entreprises et pour notre compétitivité. L'article 4 *bis* remet en cause de manière particulièrement inopportune le régime fiscal et social des actions gratuites, qui résultait de la loi dite Macron, sans qu'aucun bilan n'ait encore été dressé. Ce régime aurait pu être utile, par exemple, aux *start up*. Il n'a même pas pu être mis en œuvre ! Le Conseil constitutionnel se prononcera sur la constitutionnalité de cette disposition, partiellement rétroactive.

Ensuite, l'article 11 *bis* élargit aux opérations intrajournalières l'assiette de la taxe sur les transactions financières (TTF), tout en augmentant son taux de 0,2 % à 0,3 %, au moment où la place de Paris cherche pourtant à attirer les investisseurs, après le vote du Brexit. Nous organisons de belles réunions pour déclarer que la place de Paris est meilleure que celle de Francfort et nous instaurons, seuls, une telle taxation : c'est un signal contradictoire et malvenu ! Nous ne pouvons donc pas accepter ces deux articles.

La disposition dite anti-abus qui figure à l'article 4 fait manifestement suite à un article paru dans *Le Canard enchaîné* le 8 juin dernier. Le palmipède a en effet publié une liste de contribuables bénéficiant du plafonnement au titre de l'ISF. Mais, compte tenu de leur formulation floue, ces dispositions sont particulièrement fragiles : sur ce point, je suis prêt à prendre tous les paris.

Enfin, par cohérence avec l'analyse que j'ai développée sur la réforme du prélèvement à la source, j'estime que l'article 5, qui en tire les conséquences sur le régime fiscal applicable aux indemnités des élus locaux, devrait être supprimé. Charles Guené est déjà intervenu sur ce sujet.

Je n'évoquerai pas longuement les articles de nature technique ou dont l'enjeu budgétaire ou fiscal est très limité. Tous sont issus d'amendements de l'Assemblée nationale. Ils ne posent pas de difficulté. Il s'agit de l'article 2 *bis*, relatif à l'exonération d'impôt sur le revenu pour les bénéficiaires tirés des loyers versés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ; de l'article 2 *ter*, relatif à l'exonération d'impôt sur le revenu pour les médaillés olympiques de Rio – la mesure d'étalement que nous avons votée l'an passé à l'initiative de Didier Guillaume paraissait plus pertinente ; de l'article 4 *quater*, portant correction d'une erreur matérielle ; des articles 7 *ter* et 7 *quater*, relatifs aux aménagements du régime des micro-bénéfices agricoles ou micro BA ; de l'article 7 *octies*, ayant pour objet la valorisation au coût de revient des dons en nature aux associations ; de l'article 12 *ter*, assurant l'extension de la TVA à 5,5 % autour des quartiers prioritaires de la politique de la ville ; et des articles 18 *bis* et 18 *ter*, rédactionnels.

Sans poser de difficulté particulière, certains articles auraient pu être améliorés dans leur rédaction. Je songe à l'article 3, relatif à la solidarité à l'égard des ayants droit des victimes d'acte de terrorisme ; à l'article 3 *bis*, relatif à l'exonération d'impôt sur le revenu pour les primes versées dans le cadre de l'opération Sentinelle ; à l'article 7 *quinquies*, qui concerne les exonérations d'impôt sur les sociétés d'HLM au titre des contrats d'économie d'énergie ; à l'article 7 *sexies*, qui apporte une clarification bienvenue mais incomplète au sujet des entreprises en difficulté ; et à l'article 12 *bis*, relatif à la TVA à 5,5 % pour les résidences hôtelières à vocation sociale.

D'autres articles additionnels introduits par les députés devraient, à mon sens, être supprimés. Certains créent des dépenses fiscales parfois difficiles à contrôler, comme l'article 11 *ter*, exonérant de taxe intérieure de consommation le biogaz mélangé au gaz naturel ; d'autres paraissent prématurés, comme l'article 11 *quater*, élargissant le tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité aux autobus hybrides. Certains ont un impact trop faible, comme l'article 7 *bis* relatif au suramortissement des véhicules de 3,5 tonnes et plus. Je n'approuve pas non plus ceux qui consistent à augmenter des « petites taxes », comme l'article 18 *quater*, qui concerne la taxe affectée à l'Institut des corps gras.

Enfin, pourquoi modifier sensiblement des dépenses fiscales qui sont censées prendre fin au 31 décembre 2017 et qui feront alors l'objet d'une réévaluation ? Il en est ainsi de l'article 4 *ter*, relatif aux sociétés pour le financement du cinéma et de l'audiovisuel (SOFICA), et de l'article 7 *septies*, garantissant un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les cessions de locaux à usage industriel transformés en habitation. Il faudrait, à tout le moins, que nous disposions d'un bilan de ces niches fiscales !

En revanche, deux mesures concernant la fiscalité énergétique et environnementale ne soulèvent pas de difficulté majeure : l'article 12 *quater* relatif à la TVA sur les véhicules à essence, et l'article 23, sur le barème du *bonus-malus* automobile. Je vous rappelle que notre collègue Jean-François Husson avait proposé ce rapprochement, en cinq ans, de la fiscalité du diesel et de l'essence, lors du dernier collectif budgétaire.

Les besoins de financement croissants en matière de transports se traduisent, à l'article 11, par une majoration de TICPE au profit du Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) ; à l'article 21, par le relèvement du plafond de recettes du CAS « Radars » ; et à l'article 24, par un aménagement des ressources du CAS « Services nationaux de transport de voyageurs ». Les rapporteurs spéciaux ont déjà abordé ces questions.

Au-delà de l'aménagement du régime des SOFICA, qui me semble prématuré, ce projet de loi de finances proroge, par l'article 7 *nonies*, le crédit d'impôt « cinéma international ». Par ailleurs, si l'Assemblée nationale a rejeté la hausse de la contribution à l'audiovisuel public de 1 euro en plus de l'inflation, elle a, en compensation, augmenté le montant de la taxe sur les opérateurs de communication électronique (TOCE), qui est affectée à France Télévisions. Or la Cour des comptes vient encore de nous le confirmer : les économies au sein du groupe sont plus que souhaitables, elles sont un préalable indispensable.

Au surplus, les prorogations de crédits d'impôt se font la plupart du temps sans évaluation, comme pour le crédit d'impôt pour la transition énergétique, le CITE, figurant à l'article 10. L'Assemblée nationale a autorisé la prorogation d'un dispositif qui coûte 1,6 milliard d'euros tout en demandant un rapport d'évaluation. Il en est de même en matière de logement : ceux qui ont pris part à l'intéressant groupe de travail consacré à ce sujet le savent, il est très difficile d'évaluer la part de l'effet d'aubaine et celle de l'incitation véritable.

En outre, en supprimant le cumul du CITE avec l'éco-PTZ sans conditions de ressources, on crée une situation difficile pour les contribuables qui ont pu croire aux annonces du Gouvernement en mars dernier. Dans le rapport qu'elle nous a remis récemment, la Cour des comptes a rappelé toutes les limites de ces dépenses fiscales en faveur du développement durable. Ce sujet exige un travail de fond de notre part.

L'article 12 procède au gel de la dégressivité des abattements de zones franches d'activité, les ZFA, en 2017, sans engager de réflexion sur l'efficacité de ce mécanisme. *A contrario*, le Gouvernement propose, à l'article 13, de supprimer quelques petites niches fiscales mais il vise parmi celles-ci le suramortissement des logiciels, ou encore de la suppression de l'exonération de la plus-value sur la vente d'un premier logement hors résidence principale, en cas de réinvestissement dans l'achat d'une résidence principale. Aujourd'hui, la plus-value est exonérée en cas de première cession, et lorsque le vendeur n'est pas propriétaire de sa résidence principale.

M. Michel Bouvard. – C'est moi qui avais fait voter cette mesure !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dans le même souci d'économies, l'article 17 procède au plafonnement de ces taxes affectées... avec un effet limité : 16 millions d'euros. Ce sujet mériterait, lui aussi, une réflexion d'ensemble.

Plusieurs articles concernent des comptes d'affectation spéciale notamment l'article 20, portant sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et l'article 25, qui, en créant un nouveau compte pour le soutien au commerce extérieur, permet le reversement de 4 milliards d'euros de la Coface à l'État. Ce reversement n'est pas critiquable en tant que tel. Mais il aurait dû être présenté comme une mesure de périmètre. Ne pas le faire permet d'améliorer artificiellement le solde budgétaire de l'État de 4 milliards d'euros l'année prochaine : c'est, là aussi, un véritable tour de passe-passe.

Enfin, l'article 22 accroît les recettes du CAS « Transition énergétique », qui finance surtout le soutien aux énergies renouvelables électriques et le remboursement de la dette constituée auprès d'EDF, deux postes de dépenses en forte hausse pour 2017 et qui exigent une affectation supplémentaire de 1,5 milliard d'euros. Il est regrettable que le Parlement n'ait aucune prise sur l'évolution des dépenses de ce CAS. Le constat a déjà été dressé l'an dernier par Jean-François Husson. Ces impositions de toute nature progressent très fortement.

Enfin, comme chaque année, la première partie du projet de loi de finances contient des articles techniques, de constatation ou de coordination. L'article 1^{er} porte autorisation à percevoir les impôts, l'article 15 est relatif à la compensation des transferts de compétences par attribution d'une part de TICPE, l'article 16 évalue les prélèvements au profit des collectivités locales, l'article 19 reconduit les budgets annexes, l'article 26 porte sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale et l'article 27 évalue le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Je ne reviendrai pas non plus sur l'article liminaire, ni sur l'article d'équilibre, compte tenu de ma présentation la semaine passée.

Je n'ai pas encore mentionné l'article 14, qui fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'année 2017 ainsi que le périmètre et le taux de minoration des variables d'ajustement. Le recul de la DGF représente 2,4 milliards d'euros pour 2017. C'est encore un effort non négligeable demandé aux collectivités territoriales, tandis que l'État augmente significativement ses dépenses : la masse salariale de l'État fera un bond de 4 % l'an prochain ! Certes, à l'approche des échéances électorales, les communes ont été un peu épargnées, mais l'avenir des finances locales reste en suspens. Le fonctionnement actuel de la DGF est unanimement considéré comme problématique. Pourtant, aucune réforme n'a pu aboutir, faute de concertation.

M. Didier Guillaume. – Le Sénat aurait pu mener ce chantier !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Sénat avait fait des propositions. Je songe notamment aux travaux de Charles Guené et de Claude Raynal.

La question de la viabilité financière des départements n'est pas résolue. Le coût des allocations individuelles de solidarité, notamment l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), explose. Par ailleurs le financement des nouvelles compétences des régions serait – à ce stade, ce ne sont que des promesses – assuré par le transfert d'une part de TVA seulement en 2018. Pour 2017, un dispositif transitoire de 450 millions d'euros est proposé pour les régions. Il ne figurait pas dans le projet de loi de finances. Nous aurons l'occasion d'en parler la semaine prochaine lors de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Pendant ce temps, l'État, par ses décisions, met à la charge des collectivités locales des coûts supplémentaires, notamment au titre de la fonction publique, pour plus de 900 millions d'euros en 2017. La situation d'ensemble est donc assez paradoxale !

Le rythme de la baisse des dotations devenant difficilement soutenable, le Gouvernement a été contraint de renforcer encore les mécanismes de péréquation. Le dynamisme des ressources est désormais intégralement pris en charge par les collectivités territoriales elles-mêmes, que ce soit au sein de la DGF ou par le biais de la minoration des variables d'ajustement. Le système atteint cette année une complexité inédite, au point de devenir illisible. L'article 14 présente ainsi trois taux de minoration, selon la catégorie de collectivités territoriales, et non plus un seul. Surtout, le Parlement ne dispose pas de l'ensemble des données permettant d'apprécier l'effet net des mesures sur les collectivités territoriales. Or il s'agit cette année de répartir rien moins qu'une baisse de 788 millions d'euros, soit un montant supérieur à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). Les effets de la minoration des variables d'ajustement annulent, voire contredisent d'autres mesures. Ainsi, la hausse de la péréquation verticale du bloc communal est financée par un prélèvement qui pèse en particulier sur les départements pauvres et ruraux.

M. Michel Bouvard. – Et les communes pauvres !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce système est à bout de souffle et aucune autre solution n'a été trouvée. Nous ne pouvons donc pas souscrire à cet article.

En conclusion, au-delà des améliorations que nous pourrions introduire et des accords que nous pourrions trouver avec les députés, s'ils souhaitaient nous écouter, un très grand nombre d'articles ne peuvent en aucun cas recueillir notre assentiment. Les décisions touchant la fiscalité des ménages ou des entreprises ne sont pas à la hauteur des enjeux, après un quinquennat marqué par des hausses de prélèvements au détriment des actifs et des familles. Les collectivités territoriales souffrent d'une politique à courte vue et ne peuvent se contenter de ristournes opportunistes. Quant aux investisseurs, ils sont désorientés par des changements de régimes fiscaux qui nuisent à la compétitivité de notre pays.

Ce budget 2017 est incontestablement un budget de campagne électorale. Il est fondé sur un hypothétique retour du déficit public à 3 % du PIB en 2017. Sa sincérité est plus que contestable. Les prévisions de recettes sont surévaluées, les hypothèses de croissance très optimistes par rapport au consensus des économistes. Les dépenses sont sous-estimées, les mesures d'économies – notamment sur la sécurité sociale – irréalistes.

Les deux dernières années, le Sénat a adopté un projet de loi de finances très sensiblement modifié, grâce à un grand nombre d'amendements. Nous avons notamment cherché à favoriser les familles en relevant le quotient familial ; à aider les PME, par les suramortissements par exemple. Ces mesures étaient gagées par des économies. Mais ces propositions n'ont pas été retenues.

Cette année, le projet de loi de finances présente des défaillances structurelles. Le cadre de l'examen budgétaire tel que fixé par la Constitution et par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) nous interdit hélas d'y remédier. L'article 40 de la Constitution n'autorise ni à réévaluer les recettes ni à remédier aux sous-budgétisations. De plus, la LOLF n'autorise pas les arbitrages entre missions, mais seulement entre programmes au sein d'une mission.

Au-delà de ces aspects, le Sénat ne peut à mon sens débattre d'un projet de loi de finances avant tout chimérique.

M. Jacques Chiron. – Alors, le Sénat ne sert à rien ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La masse salariale de l'État explose, avec des effets à moyen et long termes. Le Gouvernement promet un avenir radieux pour de nombreux contribuables, mais à compter de 2018 seulement. C'est assez fâcheux ! La hausse du taux du CICE, la baisse du taux d'impôt sur les sociétés, l'élargissement des crédits d'impôt pour les associations ou les services à la personne, la prolongation du crédit d'impôt pour la transition énergétique, le cumul avec l'éco-PTZ : toutes ces mesures auront un impact après 2017. Je l'ai chiffré de manière très précise : 7,7 milliards d'euros de dépenses en 2018, puis 25 milliards d'euros de charges nouvelles d'ici à 2021, qui ne sont financées par aucune économie.

En outre, depuis que ce projet de loi de finances a été présenté en conseil des ministres, on n'a cessé d'annoncer des dépenses supplémentaires, rénovation urbaine, prisons ou autres.

Le principe d'annualité budgétaire est battu en brèche et les marges de manœuvre de la prochaine majorité gouvernementale sont obérées – quelle que soit cette future majorité, car par principe, je n'anticipe rien à cet égard.

M. Didier Guillaume. – C'est préférable !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement présente un budget de campagne. Il fait des annonces. Il affiche des résultats vis-à-vis de la Commission européenne. Par des mesures de trésorerie, il engrange en 2017 des recettes de manière anticipée. Mais, parallèlement, l'impact des mesures fiscales décidées ne sera effectif qu'après 2018. Nous ne pouvons pas accepter cette méthode.

Je ne vous présenterai donc pas d'amendement sur ce budget tout à fait atypique. Je vous propose de me donner mandat pour rédiger une motion tendant à opposer la question préalable.

M. Didier Guillaume. – Vive le Sénat !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous soumettrai cette motion après la transmission du texte voté par l'Assemblée nationale, afin de prendre en compte l'ensemble de ses votes.

Mme Michèle André, présidente. – Vous proposez que la commission, aujourd'hui, adopte le principe de la question préalable et vous donne mandat pour en rédiger le texte en vue de notre examen définitif de l'équilibre et des missions jeudi 24 novembre. À l'issue de notre débat, je mettrai donc cette proposition aux voix.

Je rappelle les termes de l'article 44, alinéa 3, du règlement du Sénat, qui définit la question préalable. En vertu de notre règlement, l'objet de la question préalable « est de faire décider soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. » À mon sens les conditions de l'adoption d'une question préalable ne sont pas réunies. En effet, on ne peut pas dire que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte.

M. Didier Guillaume. – Ce serait ridicule !

Mme Michèle André, présidente. – Depuis que nous avons commencé l'examen du projet de loi de finances en commission, nous nous sommes prononcés favorablement sur les crédits de plusieurs missions. Pas plus tard qu'hier, trois missions ont été adoptées. Certaines l'ont été à l'unanimité. Plusieurs articles de la première partie recueillent votre assentiment.

En quoi n'y aurait-il pas lieu de poursuivre la délibération ? Il est fréquent que la majorité sénatoriale s'oppose aux projets de loi qui lui sont soumis. Elle le manifeste ordinairement en modifiant les dispositions présentées par le Gouvernement. Vous l'avez vous-même fait lors de l'examen des précédents projets de loi de finances. Je ne vois aucune circonstance nouvelle qui, cette année, conduirait à constater l'impossibilité de délibérer, alors que nous l'avons fait sereinement et dans le respect mutuel lors des précédentes sessions.

Nous le savons tous, la V^e République bride les marges de manœuvre des assemblées en matière budgétaire. Mais vous disposez d'une majorité pour voter un texte correspondant à vos choix.

M. Marc Laménie. – Ma question porte sur l'article 16, portant sur les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales. Plus précisément, j'appelle votre attention sur la dotation de garantie des versements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

M. Michel Bouvard. – C'est un *hold up* sur l'argent des pauvres !

M. Marc Laménie. – La pérennité de ce dispositif a toujours inspiré des inquiétudes. Cette ressource est pourtant essentielle pour certains départements, en particulier ceux qui abritent un site nucléaire. Elle assure également la solidarité envers les communes défavorisées.

Je voterai la question préalable. Néanmoins, j'aurais souhaité que les recettes et missions puissent être examinées, comme elles l'ont été l'an passé.

M. Didier Guillaume. – Évidemment.

M. Serge Dassault. – Avant tout, je tiens à féliciter Albéric de Montgolfier pour ses conclusions, auxquelles je souscris parfaitement. Je regrette qu'il n'ait pas évoqué la réduction des taxes affectées aux chambres de commerce et d'industrie (CCI). Cette baisse sera de l'ordre de 60 millions d'euros en 2017, alors qu'elles ont déjà subi des réductions au cours des années précédentes. En conséquence, le financement des centres de formation des apprentis va encore être grevé, aux dépens de jeunes qui pourraient grâce à ce parcours trouver du travail. J'ajoute une remarque amicale : le rapporteur général parle un peu vite. C'est parfois une vraie mitrailleuse !

M. Michel Bouvard. – Il parle en rafales !

M. Didier Guillaume. – Et il a même exécuté le budget...

M. Serge Dassault. – Enfin, pour examiner des documents si complexes que les rapports budgétaires, nous devrions disposer à tout le moins de quelques jours. Les délais très brefs actuellement observés ne nous facilitent pas la tâche.

M. Vincent Delahaye. – Je partage totalement le sentiment de notre rapporteur général : cette loi de finances électoraliste n'est ni sérieuse ni sincère.

M. Didier Guillaume. – Remédiez-y !

M. Vincent Delahaye. – Selon le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) lui-même, les estimations de croissance, de consommation et de créations d'emplois sont totalement irréalistes. Je constate qu'après avoir imposé sa création, à laquelle je n'étais pas favorable, la majorité gouvernementale ne tient pas compte des remarques du Haut Conseil...

Sur la partie recettes, je n'ai toujours pas eu d'explication sur l'augmentation de près de 5 milliards d'euros des recettes de TVA en 2017. On nous parle d'une baisse de l'impôt sur le revenu pour certains ménages, mais globalement, le produit de l'impôt sur le revenu continue d'augmenter, ce qui veut dire que ceux qui payent de l'impôt sur le revenu vont en payer plus. Depuis 2012, les ménages ont été ponctionnés de 14 milliards d'euros supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu. Parler de baisse d'impôt dans ces conditions me semble surréaliste.

Les recettes ont été volontairement surévaluées par le Gouvernement pour afficher un déficit en dessous de la barre des 3 %, dont on sait bien qu'il ne sera jamais atteint. L'effort qui est annoncé pour 2017 serait le plus important du quinquennat. Le Gouvernement se moque que ces hypothèses soient totalement irréalistes car il n'aura ni à exécuter ce budget ni même à présenter les résultats de l'exécution 2016. Il me semblerait pourtant normal que la loi de règlement soit présentée avant les élections. De très grosses entreprises arrivent bien à clôturer leurs comptes en un mois, je ne vois pas pourquoi l'État n'y parviendrait pas !

Concernant la deuxième partie sur les dépenses, c'est le guichet ouvert !

M. Didier Guillaume. – Vous acceptez d'en débattre, finalement ?

M. Vincent Delahaye. – J'ai voté contre les crédits de la mission « Culture », car une augmentation de 6 % me semble irresponsable dans l'état actuel des finances publiques – je rappelle que nous avons 70 milliards d'euros de déficit. Sur 31 missions, 21 voient leur budget augmenter cette année. La dépense publique est en croissance de 1,7 %, sans compter

tout ce qui n'a pas été inscrit dans cette loi de finances. Le Sénat ne peut pas travailler à partir de ce document irréaliste.

Enfin, le Sénat a fait de nombreuses propositions ces dernières années, mais elles n'ont jamais été prises en compte par le Gouvernement. À ceux qui disent que le Sénat ne sert à rien, je réponds qu'il ne sert à rien... au Gouvernement actuel, qui se moque du travail du Sénat.

M. Didier Guillaume. – Travail ? Quel travail ?

M. Vincent Delahaye. – J'ai envie d'un nouveau Gouvernement qui prenne en compte le travail du Sénat.

M. Didier Guillaume. – Primaire, quand tu nous tiens !

M. Vincent Delahaye. – Je m'associerai donc, avec le groupe UDI-UC, au vote de la question préalable.

M. Richard Yung. – Je ne sais pas s'il faut féliciter le rapporteur général, qui a traité de la première partie et de l'ensemble des recettes en moins de trente minutes. Vu la complexité des articles et des dispositions proposées, je reste un peu sur ma faim !

Avec la question préalable, le Sénat disparaît. Comptez-vous vous présenter en commission mixte paritaire avec une feuille blanche ? Il ne faut pas s'étonner ensuite que l'Assemblée nationale, et même notre pays tout entier, nous regardent en souriant ! Le cœur de la légitimité d'un Parlement est le débat sur les dépenses et les recettes. Si on ne le fait pas, on n'existe plus ! **Vincent Delahaye**, comment voulez-vous qu'on vous écoute si vous ne dites rien ? L'adoption de cette question préalable serait sans précédent.

L'attitude de la majorité sénatoriale exprime un refus de dialoguer. La discussion aurait permis de confronter les lignes qui s'affrontent ou sont censées s'affronter. Par exemple, vous dénoncez comme scandaleuse la baisse de l'impôt sur le revenu, or certains candidats à la primaire de la droite proposent une baisse encore plus importante. Concernant l'impôt sur les sociétés, je rappelle qu'il est proposé de le ramener à 28 % en trois ans, ce qui correspond au taux moyen en Europe, et à 15 % pour les PME. De même, il aurait été intéressant de discuter de vos propositions sur la TVA.

Vous avez évoqué l'amendement de l'Assemblée nationale sur la taxe sur les transactions financières (TTF). À titre personnel, je pense que taxer les opérations *intraday* n'est pas une bonne idée, car la fluidité quotidienne du marché des actions est essentielle pour que les entreprises puissent se financer et trouver des fonds propres. Il aurait été intéressant d'avoir ce débat.

Ce projet de loi de finances comportait des propositions importantes dans les domaines de l'écologie et de l'énergie. Nous aurions voulu poursuivre le débat, sur ces questions comme sur le prélèvement à la source, car nous avons un certain nombre de réserves sur votre proposition de mensualisation présentée comme miraculeuse.

Si nous ne discutons pas de ce texte, nous ne serons peut-être pas la risée de tout le pays, mais nous n'améliorerons pas la crédibilité de notre assemblée non plus. Le président du Sénat avait dit que le Sénat serait « le laboratoire de l'alternance ». Il n'y aura ni laboratoire ni alternance !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – On verra l'année prochaine !

M. François Marc. – J'ai été très surpris par la tonalité et les propos caricaturaux du rapporteur général.

Vous dites par exemple que la réflexion introduite par Jean-Marc Ayrault sur la fiscalité n'a abouti à rien. Je vous rappelle que ces réunions de travail ont débouché sur le pacte de responsabilité pour les entreprises, sur la suppression des impôts de production, dont la C3S, sur la baisse de l'impôt pour les plus modestes, considérés comme trop sollicités, et sur un certain nombre de projets techniques... dont le prélèvement à la source que vous proposez de supprimer !

Cette question préalable est un mauvais habillage. Chacun sait bien que si vous refusez que le Sénat discute de ce budget, c'est parce que nul ne sait où vos candidats vont trouver les 100 milliards d'euros d'économies qu'ils promettent ! Lors des discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent, la plupart des missions ont été votées, et sur celles qui ne l'ont pas été, vous avez critiqué une insuffisance des crédits. Comme vous êtes incapables de mettre vos actes en concordance avec les promesses que vous faites aux Français, vous optez pour la politique de l'autruche.

Vous êtes en totale contradiction avec la pratique du pouvoir qui a été celle de vos amis. Vous dénoncez une sous-estimation des dépenses et arguez que le déficit sera, non pas de 2,7 % mais de 2,9 % du PIB. Mais 0,2 point, ce n'est rien en comparaison des sous-estimations considérables, de 1 à 2 points, des budgets présentés par la précédente majorité. Il a fallu, une année, jusqu'à trois collectifs pour réactualiser les prévisions !

Vous nous dites que ce projet de budget est chimérique. Vous êtes dans l'outrance. Je ne peux m'associer au projet de question préalable, car ce que vous nous proposez est un acte de désertion.

M. André Gattolin. – À notre collègue **Serge Dassault**, dont je salue la première prise de parole en tant que nouveau doyen de la Haute Assemblée, j'aimerais répondre que « Sans liberté de blâmer, il n'est point d'éloge flatteur ».

Je suis comme mon groupe opposé à cette question préalable. Certains arguent qu'il s'agit d'un budget électoral. C'est d'abord le budget de l'État. Il est vrai qu'avant chaque élection présidentielle, la gauche comme la droite présentent des budgets en partie électoraux. Quand, en 2011, nous avons étudié le projet de loi de finances pour 2012, nous l'avons discuté jusqu'au bout alors que nous étions dans l'opposition et que certaines mesures pouvaient être perçues comme des mesures de rattrapage ou à visée électorale.

Pour évaluer le caractère électoral des mesures et la bonne gestion d'un pays, lorsqu'une élection majeure intervient au printemps, la meilleure manière serait de vérifier le niveau d'engagement des dépenses par l'exécutif sortant pendant les premiers mois. Il serait intéressant de voir comment les différentes majorités se sont comportées en matière d'engagement et dans quelle mesure elles ont limité la marge de manœuvre de celles qui leur ont succédé.

Lors de la deuxième lecture de la loi Sapin 2, l'irrecevabilité au titre de l'article 48 du Règlement du Sénat a été appliquée à certains amendements, notamment celui que je présentais sur les assurances bancaires des emprunteurs immobiliers, question qui est

en débat depuis cinq ans. Le débat a été refusé au nom de la crédibilité de notre assemblée, Philippe Bas et François Pillet arguant que le Sénat devait éviter de discuter d'amendements qui pourraient être censurés par le Conseil constitutionnel. Au nom de la qualité du travail qui est censé honorer le Sénat, le débat politique a été supprimé. Or si aujourd'hui nous renonçons au débat politique sur le budget, nous le ferons en dépit du rôle du Sénat et de la qualité de la représentation.

Pour toutes ces raisons, je ne voterai pas cette question préalable.

Mme Marie-France Beaufils. – Le budget qui nous est proposé par le Gouvernement ne nous convient pas. Je ferai quelques remarques à ce sujet, puis je donnerai mon point de vue sur cette question préalable.

J'ai participé au travail sur la fiscalité des ménages et des entreprises. J'attends toujours une vraie fiscalité progressive, notamment sur l'impôt sur le revenu, et une réforme plus importante de l'impôt sur les sociétés. La proposition relative aux PME est certes intéressante, mais il faudrait surtout revoir les assiettes, car le taux n'est pas ce qui pose le plus problème aujourd'hui.

La plus forte recette de ce budget vient de la TVA. À mes collègues qui souhaitent que tout le monde paye de l'impôt, je réponds que tout le monde paye la TVA. Elle pèse d'autant plus lourdement sur les foyers les plus fragiles. Je regrette que nous n'ayons à ce jour aucune étude de Bercy mesurant le poids de la TVA selon les revenus des familles.

Je rappelle d'ailleurs que dans le cadre de l'étude entreprise par le rapporteur général sur le temps de travail et la compétitivité des entreprises, j'avais proposé qu'une atténuation de la rémunération du capital soit également étudiée. Pour le moment, ma proposition n'a pas eu d'écho favorable.

Parallèlement, compte tenu des baisses de dotations, les collectivités territoriales ont augmenté la fiscalité pour faire face aux besoins de leurs territoires. Les impôts locaux étant parmi les moins progressifs, la progressivité de l'impôt s'en trouve encore fragilisée.

Monsieur le rapporteur général, vous avez dit tout à l'heure que nous n'avions pas eu de vraie concertation sur la réforme de la DGF. Je ne partage pas votre point de vue. Des discussions sur la réforme de la DGF ont bien eu lieu, même si à ce jour, elles n'ont pas abouti à une réforme satisfaisante.

En revanche, certaines mesures prises récemment ont des incidences très lourdes sur les impôts locaux dans des communes dont la population est très modeste. La mesure sur la demi-part des veuves et des veufs a eu un impact considérable. Dans ma commune, j'enregistre une chute de 200 000 euros d'impôts locaux dans le budget 2016.

M. Philippe Dallier. – Nous avons le même problème.

Mme Marie-France Beaufils. – Je vous assure que c'est difficile à avaler !

J'espère que nous aurons la discussion à l'occasion de l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », car je m'inquiète de voir les variables d'ajustement s'élargir sans que l'on ait de tableau clair et précis des compensations. Quelque chose ne va pas !

Monsieur le rapporteur général, tous les candidats à la primaire demandent une baisse plus importante de la dépense publique. Vous comprendrez que je ne peux pas partager ce type de préconisation.

Lors de nos discussions de contrôle sur le CICE, je proposais qu'une large part des 20 milliards d'euros qui lui sont alloués finance des infrastructures indispensables à notre pays, notamment ferroviaires, ou la transition énergétique. Plus d'investissements publics nous permettraient probablement un meilleur redressement de notre solde public.

Pour terminer, il est bien évident qu'une question préalable s'appuyant sur la critique d'une trop faible réduction de la dépense publique ne peut pas avoir mon aval.

M. Philippe Dallier. – Je peux comprendre la frustration de mes collègues de l'opposition. Nous pouvons en partie la partager concernant un certain nombre de sujets, notamment les collectivités locales, dont nous aurions pu débattre. La commission des finances de l'Assemblée nationale vient de décider qu'il n'y aurait pas de revalorisation des valeurs locatives l'an prochain, ce qui, conjugué à la baisse des dotations, va contraindre de nombreuses collectivités à retoucher aux taux.

Cela étant dit, la frustration des uns et des autres ne justifie pas les propos désobligeants à l'égard du rapporteur général. Nous ne partageons pas le même avis, mais un peu de modération ne nuirait pas. La question préalable est un choix politique fort.

M. Richard Yung. – Ah oui !

M. Philippe Dallier. – Si nous y avons recours, c'est que nous avons de bonnes raisons de ne pas vouloir débattre de ce budget. Le rapporteur général les a très clairement exprimées. Les recettes sont surestimées, et les dépenses recommencent à galoper. C'est bien un budget électoral : pour chaque catégorie, on envoie un signal, on ouvre les vannes et chacun sait bien ici que le véritable rendez-vous budgétaire pour 2017 sera à l'été prochain, quand le gouvernement qui sera aux manettes devra solder tout cela. Ce sera douloureux.

Nous aurions pu regarder comment rectifier les choses ligne par ligne, mais vous savez comme moi que la loi organique relative aux lois de finances nous interdit de construire un véritable contre-budget. Et de nombreuses mesures qui nous permettraient effectivement d'engager des réductions de dépenses, comme les 35 heures, ne se trouvent pas dans la loi de finances. Nous envoyons donc avec cette question préalable un signal politique fort.

M. Didier Guillaume. – La démission n'est pas un signal fort.

M. Philippe Dallier. – Madame la présidente, ce n'est pas parce que nous avons adopté un avis favorable sur les crédits de certaines missions que notre appréciation pourrait en bout de course être positive sur ce budget. Cette question préalable est donc tout à fait pertinente et légitime.

La période qui aura le plus porté atteinte à la crédibilité du Sénat est la période pendant laquelle vous étiez majoritaires, entre 2011 et 2014. Il faut se souvenir de l'incapacité dans laquelle vous avez été de faire adopter bon nombre de textes. La période qui s'est ouverte en 2014 a permis de redresser les choses. Notre bilan est bien plus positif que le vôtre, en matière de crédibilité du Sénat.

Nous adopterons cette question préalable, et nous reviendrons en séance sur les principales raisons qui motivent ce choix.

M. Michel Bouvard. – Les budgets des années électorales sont toujours sujets à suspensions, et les dérives en sont presque un marqueur génétique. Aux observations du rapporteur général, on pourrait ajouter les interrogations que font peser la remontée des taux d'intérêt. Cette semaine, l'État a emprunté à 0,83 % sur dix ans, alors qu'il y a quelques jours nous empruntions à 0,10 %. Le delta entre les recettes et les dépenses risque d'en être encore dégradé.

J'ai écouté avec attention les observations du rapporteur général sur chacun des articles. Un certain nombre d'articles méritent d'être amendés, notamment les dispositions sur les collectivités territoriales, la non-revalorisation des valeurs locatives, le *hold up* sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, la problématique de la DGF et les prélèvements sur la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements, la suppression des dispositions favorables aux ressortissants étrangers ou qui ont une forte mobilité professionnelle permettant l'exonération de plus-value sur la résidence secondaire dès lors qu'ils n'ont pas de résidence principale, etc.

J'ai participé à la discussion de vingt-et-une lois de finances annuelles. Je ne siégeais pas au Sénat lorsque fut votée une question préalable, mais j'ai le souvenir que lors des débats sur la loi de finances pour 2002, qui était aussi une année électorale, la majorité sénatoriale avait examiné la loi de finances en dépit de son caractère artificiel. Les circonstances étaient similaires. À l'époque, ce n'étaient pas les policiers mais les femmes de gendarmes qui manifestaient dans la rue. Des redéploiements de crédits avaient eu lieu en catastrophe, notamment, à partir d'une nomenclature budgétaire périmée, ce que le Conseil constitutionnel avait souligné, sans pour autant prendre la décision d'annuler la loi de finances elle-même.

Je rejoins les propos de **Richard Yung** : la discussion de la loi de finances est le cœur du parlementarisme. Je ne peux pas me résoudre, vis-à-vis de ceux qui m'ont élu, à me priver de mon droit d'amendement. Sans doute que la commission mixte paritaire n'aboutira pas, mais depuis quelques années nous constatons que sur chaque texte, un certain nombre d'amendements sont repris par les députés. Nous savons qu'il y a eu des excès à l'Assemblée nationale, notamment de la part des frondeurs. Devons-nous pour autant nous résoudre à mener la politique du pire, en ne revenant pas, par exemple, sur l'affaire des distributions gratuites pour les *start up* ? Si nous adoptons la question préalable, l'Assemblée nationale en restera à son texte de première lecture, et sauf courage gouvernemental pour demander des deuxièmes délibérations, ce dont je doute, un certain nombre de dispositions nuisibles demeureront inscrites. Nous y aurons contribué.

Je ne peux pas m'y résoudre et, tout en regrettant de manquer à la solidarité due à mes collègues de groupe, je ne voterai pas la question préalable.

M. Vincent Capo-Canellas. – Le Haut Conseil des finances publiques a qualifié d'improbable l'atteinte des objectifs de ce budget. Le rapporteur général nous a montré tout à l'heure que ce budget était insincère. Le ministre avait d'ailleurs reconnu à demi-mot que les objectifs de croissance pour 2016 ne seraient pas atteints, ceux pour 2017 non plus.

La construction budgétaire, qui était déjà instable, est désormais extrêmement fragile, pour ne pas dire caduque compte tenu de la remontée des taux d'intérêt. Le

Gouvernement ne construit pas un budget, il remplit sa hotte de Noël pour satisfaire telle ou telle clientèle.

La question préalable vise à s'opposer à l'ensemble du texte, et c'est bien sur l'ensemble du texte que porte notre appréciation. Certaines missions peuvent avoir fait l'objet d'un avis favorable ou d'une abstention, mais sur l'ensemble, l'appréciation de la majorité sénatoriale est que ce texte n'est pas acceptable en l'état. Au vu des risques qui ont été identifiés par le rapporteur général, il n'y a pas lieu de poursuivre le débat.

Je voudrais toutefois relativiser l'ampleur de la démarche de la majorité sénatoriale. Entamer l'examen de la première partie puis la rejeter piteusement par la suite reviendrait, comme cela a été fait par l'ancienne majorité sénatoriale, à rejeter ses propres choix. L'adoption de la question préalable est au contraire un signal d'alarme envoyé par le Sénat.

M. Philippe Adnot. – Qu'on ne soit pas satisfait du budget, c'est presque normal ! Sinon il n'y aurait ni opposition ni majorité. Mais qu'on en tire la conséquence de ne pas examiner les recettes et les missions me paraît en contradiction totale avec notre ambition, celle d'améliorer les textes qui nous sont proposés.

Je ne voterai pas la question préalable. J'aurais en effet souhaité formuler des observations sur la manière dont sont traitées les variables d'ajustement pour les collectivités locales et évoquer la remise en cause de la parole de l'État – un pur scandale – s'agissant des dotations de compensation dans le cas d'installations nucléaires. Il faut que nous puissions débattre de tous ces sujets et adopter des amendements visant à corriger la situation. Quelques-uns demeureront bien dans le texte final ! Ne pas débattre, c'est manquer à la démocratie. Il est arrivé que la première partie du budget ne soit pas adoptée, mais après que débat avait eu lieu. Je le répète, je ne voterai pas la question préalable.

M. Éric Doligé. – On peut très bien voter des missions, tout en considérant que l'ensemble ne fonctionne pas. Lorsqu'un véhicule est présenté au contrôle technique, même si la plupart des équipements sont conformes à la réglementation, la défaillance d'un seul entraîne le refus de certification.

Je comprends que l'on soit déçu ou frustré par l'absence de débat. Pour ma part je suis frustré que nos nombreux débats depuis quatre ans n'aient eu aucun résultat.

À chaque instant, nos collègues nous renvoient à la primaire de la droite. Or nous sommes ici pour juger non pas des programmes des candidats, mais du budget. Il est tout à fait possible de réaliser des économies. Il suffit d'avoir une autre vision du fonctionnement de la société et d'inverser la courbe du chômage. Car c'est le poids du chômage, le poids du social, du RSA, qui nous empêche de progresser.

Pour la délégation aux collectivités territoriales, nous faisons, une collègue socialiste et moi-même, un rapport sur l'adaptation des missions de l'État dans le cadre de la réforme des collectivités. J'ai constaté avec ébahissement hier qu'une préfecture a besoin, pour ce qui concerne le CNDS, de cinq fonctionnaires pour ventiler 500 000 euros par an ! Au département, ils sont deux pour répartir des sommes vingt fois supérieures. Il y a des réformes considérables à faire dans l'organisation de l'État.

Mieux vaut adopter une question préalable : ainsi nous ne serons pas déçus par la façon dont l'Assemblée nationale traitera nos propositions... Je remercie le rapporteur général de la clarté de ses propos, exposés rapidement certes, mais nous sommes aujourd'hui habitués à son débit !

M. Roger Karoutchi. – Je voterai sans joie la motion. J'apprécie que le Parlement puisse débattre. Néanmoins si le taux d'acceptation par l'Assemblée nationale des amendements sénatoriaux est relativement important sur les textes techniques, il est quasiment nul sur les textes financiers, notamment les projets de budget.

M. Richard Yung. – Je n'y crois pas. Donnez vos chiffres !

M. Roger Karoutchi. – Je me souviens de la réforme de 2008. J'avais proposé, à l'Assemblée nationale, d'assouplir les règles de la loi organique relative aux lois de finances et de renforcer les moyens des commissions, afin de pouvoir élaborer des contre-budgets. J'ai rencontré des oppositions fermes, à droite comme à gauche. La loi organique est un monstre sacré... Dès lors, face à un budget purement électoraliste, et sachant qu'un collectif budgétaire interviendra après mai 2017 quel que soit le vainqueur, entrer dans un débat aujourd'hui n'aurait pas beaucoup de sens. Je voterai la motion présentée par le rapporteur général.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – La légitimité de la question préalable est indéniable. En effet, il n'est pas possible de voter les recettes, tant ce budget est insincère. Le Haut Conseil des finances publiques l'a lui-même souligné, sur un ton grave qui nous a étonnés. La commission ayant commencé à examiner les missions, il n'y a pas de frustration. Pour ma part, j'ai dit ce que j'avais à dire sur les infrastructures de transport.

Mais la vraie question est : pouvons-nous accepter ce budget ? Les prévisions sur lesquelles il s'appuie sont-elles sérieuses ?

La position du Sénat ne sera pas dévalorisée, bien au contraire. Voter la question préalable, c'est apporter une réponse forte à un débat tronqué dès le départ. La frustration, tout le monde s'en moque ! Ma responsabilité de parlementaire, ce n'est pas forcément de présenter des amendements, c'est de dire la vérité. Je remercie le rapporteur général de la clarté de son constat et la force de ses propositions. Je voterai sans états d'âme la question préalable.

M. Michel Bouvard. – Ne laissons pas croire que la loi organique relative aux lois de finances freine la capacité du Parlement à influencer sur les lois de finances ! Avant la loi organique, 95 % des crédits, les « services votés » étaient reconduits automatiquement, sans que le Parlement puisse en discuter. Aujourd'hui, nous avons une capacité d'action sur la totalité du budget.

Certes, les redéploiements entre missions sont impossibles, seulement entre programmes. Incontestablement, c'est un frein à la construction d'un contre-budget. Pour autant, nous proposons très peu d'amendements visant à des redéploiements entre programmes. Nous pourrions exploiter les analyses de performance. Commençons par faire collectivement la preuve de notre capacité à utiliser les possibilités existantes. La loi organique n'a pas à « porter le chapeau » !

M. Hervé Marseille. – Je voterai également la proposition du rapporteur général. Je déplore les mots particulièrement durs que nos collègues ont employés, François Marc allant jusqu'à dénoncer des « déserteurs ». Quand un ancien ministre de l'économie, un ancien ministre du redressement productif, un ancien ministre de l'éducation nationale, une ancienne ministre de la culture, une ancienne ministre de l'écologie dénoncent la politique menée par le Gouvernement, où est la désertion ?

Le budget qui nous est présenté repose sur des bases complètement fausses, avec une prévision de croissance à 1,5 % du PIB ! Vous êtes frustrés de ne pouvoir évoquer les propositions des candidats à notre primaire ; nous avons la frustration de ne pouvoir évoquer celles de candidats qui, de votre côté, se sont déclarés ou vont se déclarer.

Le collectif budgétaire qui interviendra dans quelques mois, quel que soit le nouveau Gouvernement, constituera le vrai budget sur lequel il faudra se prononcer.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous trouverez dans le rapport écrit des précisions concernant les collectivités ou les CCI. En effet, le Sénat a fait son travail, chacun des rapporteurs spéciaux a joué son rôle. S'agissant des Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, le premier département contributeur est bien les Ardennes, qui n'est pas le plus riche de France...

M. Michel Bouvard. – C'est Robin des bois à l'envers.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Serge Dassault a évoqué les CCI. Sur ce sujet comme sur tant d'autres, il n'y a eu aucune réforme de structure, mais des coups de rabot, des prélèvements sur les fonds de roulement ou les recettes affectées. Nous sommes aujourd'hui confrontés aux limites d'une telle politique.

On aurait pu décider d'examiner la première partie du projet de loi de finances, ce qui aurait abouti à un vote négatif. C'est la solution qui avait été retenue par le Sénat sous une autre majorité, sur les projets de loi de finances pour 2013 et pour 2014.

M. Didier Guillaume. – C'était dommage !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Une copie blanche avait alors été rendue. Des questions préalables ont également été adoptées, à l'initiative de Jean Arthuis en 1992, et à celle de Nicole Bricq sur la première loi de finances rectificative pour 2012.

M. Didier Guillaume. – Rectificative !

M. Albéric de Montgolfier. – Vous avez évoqué la question de la crédibilité du Sénat. Depuis le changement de majorité sénatoriale, nous avons, chaque année, modifié substantiellement le projet de loi de finances. Certes, le sort de nos amendements a souvent été funeste. À plusieurs reprises, nous avons eu raison trop tôt.

Nous aurions pu adopter cette position pour le budget 2017, malgré l'impossibilité de construire un contre-budget, pour les raisons juridiques que j'ai évoquées. Je pense sincèrement que la crédibilité du Sénat, institution reconnue pour son sérieux, est d'apporter le jugement le plus complet possible sur le projet de loi. On a parlé de budget électoraliste, mais il s'agit surtout, à mes yeux – c'est là le problème fondamental – d'un budget d'affichage pluriannuel. La plupart des mesures fiscales n'auront pas d'impact en 2017. Pour plus de 7,7 milliards d'euros, ces mesures ne seront mises en œuvre qu'à compter de 2018. Au

total, ce projet de budget engage d'ici à 2021 25 milliards d'euros de charges non financées. Il méconnaît le principe de l'annualité budgétaire, comme celui de la vérité budgétaire.

Je vous présenterai donc une question préalable. Quant à l'exposé des motifs, je n'aurai pas à aller loin pour chercher l'inspiration. Notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, avait défendu ainsi sa question préalable : « Considérant qu'il est malvenu de préempter le résultat des élections à venir [...], considérant que les ultimes et substantiels revirements opérés par le projet de loi de finances rectificative en matière de prélèvements obligatoires parachèvent un quinquennat d'improvisation fiscale [...], considérant que ce budget fait peser une lourde hypothèque sur la fin de gestion », etc.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Excellent !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La crédibilité du Sénat, c'est de ne pas souscrire à un budget d'affichage électoral. C'est la raison pour laquelle la question préalable, qui n'est pas forcément la solution idéale, semble aujourd'hui la plus sérieuse.

Mme Michèle André, présidente. – J'ai également une citation à vous soumettre. Le président du Sénat, M. Gérard Larcher, s'exprimait après les explications de vote et avant le scrutin public sur l'ensemble du projet de loi de finances pour 2015, qu'il nous avait demandé d'étudier complètement : « Je note que le Gouvernement n'a pas eu recours à la procédure de vote bloqué, qui a permis à la Haute Assemblée d'amender toutes les dispositions de ce budget, comme elle l'entendait. Il s'agissait d'un engagement important sur le plan institutionnel, que j'avais souhaité obtenir du Président de la République et du Premier ministre. C'est là, à mon sens, le gage d'un bicamérisme équilibré respectant la place de chacune des deux assemblées dans l'édifice institutionnel. »

M. Didier Guillaume. – Très bonne citation !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La crédibilité, Madame la présidente, c'est de ne pas s'associer à un document qui a des conséquences au-delà de 2017.

Mme Michèle André, présidente. – Je vais mettre aux voix la proposition du rapporteur général, qui souhaite que la commission adopte le principe de la question préalable et lui donne mandat pour la rédiger d'ici à l'examen définitif de l'équilibre et des missions.

La commission adopte le principe de la question préalable.

Mme Michèle André. – Nous nous prononcerons sur le texte proposé par le rapporteur général jeudi 24 novembre au matin, lorsqu'il aura pris connaissance de l'ensemble des votes de l'Assemblée nationale.

Un mot sur les conséquences que ce vote va avoir sur la poursuite de nos travaux budgétaires. Il reviendra à la conférence des présidents de ce soir d'en tirer les conséquences sur l'organisation de la discussion. Tant que la question préalable n'est pas adoptée par la commission, nous devons continuer à examiner le projet de loi de finances. Nous achèverons donc l'examen des missions d'ici au mercredi 23 novembre.

Le vote sur la question préalable en séance publique interviendra sans doute avant la date à laquelle nous aurions dû examiner en commission les articles non rattachés de deuxième partie, examen qui aurait dû intervenir le mardi 6 décembre. Le rapporteur général

m'a fait savoir que, dans ces conditions, il souhaitait nous présenter une communication sur le contenu de ces articles et les modifications que l'Assemblée nationale leur aura apportées. Cette communication aurait lieu mercredi 23 novembre en début d'après-midi.

Le vote de la question préalable n'empêcherait pas la publication des rapports déjà examinés par la commission à la date de son adoption. Nous publierions donc tous les rapports spéciaux, ainsi que le tome I du rapport général, qui reprend l'analyse des grands équilibres du projet de loi de finances que le rapporteur général nous a présentée mercredi 9 novembre et le tome II, qui comporte son analyse des articles de première partie, telle qu'il nous l'a livrée ce matin.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 11 h 15.

**Loi de finances pour 2017 – Mission « Sécurités » – Programmes
« Gendarmerie nationale » et « Police nationale », « Sécurité et éducation
routières », compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du
stationnement routiers » et Programme « Sécurité civile » – Examen des
rapports spéciaux**

La réunion est ouverte à 15 h 00

La commission examine ensuite les rapports de MM. Philippe Dominati, Vincent Delahaye et Jean Pierre Vogel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale ». – Depuis deux ans, l'Union européenne est confrontée à un contexte sécuritaire d'une exceptionnelle gravité, marqué par une hausse sans précédent de la menace terroriste et une crise migratoire de grande ampleur.

Alors que l'Union européenne n'a subi qu'une seule attaque liée au terrorisme djihadiste entre 2013 et 2014, l'agence européenne Europol en compte dix-sept pour la seule année 2015, avec pour conséquence un surcroît d'activité important, qui pèse de manière asymétrique sur les forces de sécurité intérieure françaises : en 2015, 55 % des arrestations liées au terrorisme djihadiste enregistrées dans l'Union européenne ont eu lieu dans notre pays.

Cette croissance de l'activité opérationnelle concerne l'ensemble des policiers et des gendarmes, et pas seulement les services spécialisés, en raison notamment du maintien de l'état d'urgence et du plan Vigipirate. Je tiens à saluer la mobilisation et l'efficacité de nos forces de l'ordre, qui ont réussi à faire face à ces défis sans précédent.

Dans ce contexte, le Gouvernement propose d'augmenter significativement les moyens alloués à la police et à la gendarmerie, de 3,4 %, afin notamment de créer 2 286 emplois au sein des deux forces. Cette évolution témoigne du « changement de rythme » tardivement décidé à la suite des attentats du 13 novembre 2015. L'an passé, le budget transmis par l'Assemblée nationale en première lecture n'était en hausse que de 0,9 %,

avant l'amendement exceptionnel déposé au Sénat pour intégrer les engagements pris par le Président de la République devant le Congrès à Versailles.

L'effet bénéfique de cette augmentation des effectifs pourrait toutefois être remis en cause par les nouveaux cycles de travail au sein des deux forces. L'application partielle de la directive européenne sur le temps de travail dans la gendarmerie s'est traduite par une diminution de 3 % à 5 % du nombre d'heures travaillées. Cette baisse est équivalente à une perte de 3 000 à 5 000 emplois. Pour vous donner un ordre de grandeur, cela revient au minimum à « annuler » les 3 181 créations d'emplois prévues dans la gendarmerie sur l'ensemble du quinquennat.

La transposition complète de la directive, prévue d'ici la fin de l'année 2017, pourrait se traduire par une baisse du nombre d'heures travaillées encore plus importante si le Gouvernement ne parvient pas à trouver un compromis plus favorable avec la Commission européenne.

Le Gouvernement n'est évidemment pas le seul responsable des effets négatifs de l'application anticipée de la directive sur le temps de travail dans la gendarmerie. Toutefois, la mise en place d'un nouveau cycle horaire extrêmement coûteux en effectifs, dit du « vendredi fort », lui est entièrement imputable. Si ce cycle a la préférence de la majorité des gradés et des gardiens, dans la mesure où il offre la possibilité de ne travailler qu'un week-end sur deux, il nécessite un renfort en effectifs d'un tiers pour être mis en œuvre dans les unités de sécurité publique concernées, ce qui représente une perte opérationnelle considérable.

Dans la situation actuelle, il aurait été plus responsable de ne pas ajouter ce cycle au catalogue, d'autant qu'il existait un cycle alternatif pouvait être mis en place à effectifs constants et qui aurait permis aux policiers d'avoir un week-end sur trois, au lieu d'un sur six actuellement. Le « vendredi fort » s'apparente ainsi à un « cadeau empoisonné » laissé à la majorité suivante afin d'apaiser les troupes et de contenter certaines organisations syndicales.

Cet exemple démontre en tout cas que l'efficacité de la politique sécuritaire du Gouvernement ne saurait être mesurée à l'aune du nombre d'emplois créés dans la police et la gendarmerie.

Du reste, les inquiétudes exprimées depuis plusieurs semaines par les policiers portent sur des questions très éloignées de celle des effectifs. Deux sujets sont au centre des manifestations : la faiblesse des moyens de fonctionnement et d'investissement et les tâches indues. Sur ces deux points, les réponses apportées par le Gouvernement sont à la fois tardives et insuffisantes.

S'agissant des tâches indues, aucun progrès majeur n'a été réalisé depuis un an, en dépit des mesures annoncées par le Président de République après une manifestation de plusieurs milliers de policiers sur la place Vendôme en 2015. Le projet de dématérialisation des procurations, qui aurait dû constituer un chantier prioritaire pour le ministère de l'Intérieur compte tenu des échéances électorales à venir, est au point mort. Les élections prévues l'an prochain devraient donc à nouveau mobiliser près de 1 000 ETP dans les forces de police et de gendarmerie, alors que les conditions de sécurité sont très dégradées.

La reprise des transfèremens judiciaires par l'administration pénitentiaire est un autre sujet sur lequel les personnes que j'ai entendues en audition sont souvent revenues. Une étude menée par la Gendarmerie nationale a mis en évidence que 37 000 « heures

gendarmes » ont été consacrées en 2015 aux transfèvements judiciaires dans les zones où ces missions ont pourtant théoriquement été transférées à l'administration pénitentiaire, ce qui représente l'équivalent de 4 625 patrouilles. Là encore, le problème est bien connu, sans que rien n'ait évolué depuis un an.

Quant aux moyens d'investissement et de fonctionnement, je déplore depuis longtemps l'augmentation de la part des dépenses de personnel aux dépens de la capacité opérationnelle de nos forces.

L'amendement déposé par le Gouvernement à la suite des attentats du 13 novembre semblait avoir engagé un changement de stratégie, dans la mesure où les deux tiers des crédits ouverts étaient fléchés vers les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ce budget montre que le Gouvernement est retombé dans ses travers : alors que les dépenses de personnel sont en forte hausse, de 4 %, les crédits de paiement demandés au titre de l'investissement et du fonctionnement sont en légère baisse. Seules les autorisations d'engagement augmentent, ce qui est évidemment confortable puisqu'il reviendra à la majorité suivante de régler la facture.

Le Gouvernement semble avoir reconnu son erreur puisqu'à la suite des revendications des policiers, il a une nouvelle fois été contraint d'annoncer un plan de renforcement des moyens des forces de sécurité intérieure de 250 millions d'euros en plein milieu de la discussion budgétaire. Nous en avons discuté hier avec le ministre de l'intérieur, qui a annoncé le dépôt d'un amendement venant abonder la mission « Sécurités » à hauteur de 100 millions d'euros. Sur les 250 millions d'euros supplémentaires annoncés, seulement 100 millions d'euros correspondraient donc réellement à des mesures nouvelles.

Cet artifice budgétaire démontre que le Gouvernement n'a toujours pas pris la mesure de l'ampleur du phénomène de paupérisation des forces de police et de gendarmerie, dont la défiance à l'égard des institutions risque de se renforcer.

En l'état, je vous propose donc le rejet des crédits de la mission « Sécurités ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial du programme 207 « Sécurité et éducation routières » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». – Pour la première fois depuis trente-cinq ans, la France a connu deux années consécutives de hausse de la mortalité routière. La situation, dégradée en 2014, a empiré en 2015 : 3 616 tués dans l'Hexagone et dans les départements d'outre-mer, soit 59 décès de plus par rapport à l'année précédente.

Les dix premiers mois de l'année 2016, avec un mois de septembre désastreux marqué par une augmentation de 30,4 % de tués sur les routes par rapport à septembre 2015, n'ont pas inversé cette tendance inquiétante. Ces résultats, plus que préoccupants, font douter de l'efficacité de nos dispositifs de sécurité routière, alors que le Gouvernement s'est engagé à respecter l'objectif, initié par l'Union européenne, de réduire à moins de 2 000 le nombre de personnes tuées sur les routes en 2020.

Le produit total des amendes de la circulation et du stationnement devrait atteindre un record en 2017 puisqu'il s'élèverait à 1,84 milliard d'euros, soit une hausse de 10,6 % par rapport à 2016. Sur ce total, 1,38 milliard d'euros sont inscrits en dépenses sur le CAS « Radars », soit une augmentation de 0,46 % par rapport à 2016. J'ai indiqué hier soir lors de l'audition de Bernard Cazeneuve que cette augmentation devrait bénéficier à l'Agence

de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), mais ces prévisions me semblent très optimistes. Une hausse de plus de 10 % en un an seulement ? Sans compter que l'installation des équipements sera étalée dans le temps.

Sur les recommandations du Comité interministériel de la sécurité routière réuni le 2 octobre 2015, le Gouvernement prévoit de commander 364 nouveaux radars en 2017, la majeure partie venant renforcer le parc existant, afin de le porter à 4 700 appareils à la fin de 2018 contre 4 100 en 2016. Le coût total de leur déploiement est estimé à 46,16 millions d'euros en 2017. Au vu du contrôle budgétaire que j'ai conduit cette année, je ne peux qu'émettre des réserves sur les lieux où il est choisi de les installer.

L'efficacité de la stratégie du Gouvernement pour enrayer la hausse de la mortalité est loin d'être démontrée. Bien que le « parcours sécurisé » soit désormais privilégié au détriment des « points de contrôle », la diffusion des avertisseurs de radars, des applications mobiles et des informations collectées par les réseaux sociaux limite le caractère imprévisible des équipements fixes, notamment des radars discriminants ainsi que des panneaux et cabines « leurres ».

En outre, l'efficacité des radars mobiles ne doit pas occulter les frais d'investissement et d'entretien liés à ce type d'équipement.

Enfin, l'implantation de ces nouveaux équipements et les trajets des radars mobiles devront être mieux corrélés à l'accidentalité. Il faudra prévoir un rééquilibrage vers les réseaux secondaires, où se produisent la majorité des accidents, au détriment des autoroutes ; un ciblage plus efficace des départements où la mortalité est supérieure à la moyenne nationale ainsi qu'un déploiement des nouveaux types de radars dans les départements d'outre-mer.

Je prends également acte de l'échec du projet d'application informatique Faeton 2, destiné à gérer le permis de conduire sécurisé. Le marché, d'un montant initial de 32,7 millions d'euros, est arrivé à son terme sans qu'un niveau de fiabilité suffisant puisse être assuré pour engager son déploiement dans les préfetures.

S'agissant de la gestion du permis à points, il est prévu d'adresser aux automobilistes plus de 16 millions de lettres simples en 2017. La dépense est estimée à un peu moins de 14 millions d'euros. Ces lettres sont envoyées à chaque retrait ou restitution de points. Je m'interroge sur l'opportunité de cette dépense depuis cinq ans alors que tout conducteur peut consulter le solde de ses points sur le site Télépoints. J'ai déposé plusieurs amendements à ce sujet, en vain ; j'espère qu'ils seront un jour suivis d'effets.

Les dépenses inscrites au programme « Sécurité et éducation routières » ont diminué très faiblement, de 0,03 % par rapport à 2016, pour s'établir à 39,03 millions d'euros. J'accueille très favorablement l'application rapide des dispositions de la loi « Macron » qui réduisent le délai de présentation à l'examen et son coût. En revanche, le succès de l'opération « permis à un euro par jour » accuse un ralentissement que ne reflète pas l'évolution de son budget. Les crédits destinés aux campagnes de communication pourraient être augmentés, afin de mieux équilibrer les volets répressif et préventif de la politique de sécurité routière.

Pour toutes ces raisons, et dans la mesure où il ne me semble pas judicieux de modifier ces missions par voie d'amendements alors que la commission a adopté ce matin le principe d'une question préalable, je vous propose de ne pas adopter les crédits du compte

spécial et de la mission et d'adopter l'article 65 qui améliore l'information du Parlement sur l'usage des recettes de l'Afitf et des collectivités locales.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme 161 « Sécurité civile ». – Les crédits du programme « Sécurité civile » ne représentent que 49 % des autorisations d'engagement (AE) et 55 % des crédits de paiement (CP) consacrés à la sécurité civile au sens large. Dans la mesure où l'année 2017 est marquée par la mise en œuvre du pacte de sécurité, annoncé par le président de la République, ils sont en forte hausse : de 5,80 % en CP et de 6,19 % en AE par rapport à ceux votés en loi de finances initiale pour 2016. Si l'on excluait les dépenses liées au pacte de sécurité, le budget de 2017 serait en baisse de 3,1 % en AE et de 1,3 % en CP.

Ces hausses de crédits entraînent un dépassement important de la loi de programmation des finances publiques pour le budget 2017, à hauteur de 32 millions d'euros en AE et en CP. Cet écart est concentré sur les dépenses d'investissement, et dans une moindre mesure, de personnel et d'intervention.

Les crédits d'investissement augmentent fortement par rapport à l'année dernière, de 40,04 % en AE et de 28,54 % en CP. Si cette hausse est bienvenue, elle fait suite à plusieurs années de sous-investissement et elle est en partie contrainte.

En effet, les investissements portés par le programme concernent principalement le renouvellement de la flotte d'avions Tracker, à hauteur de 25 millions d'euros en AE et en CP. Or ces avions ont quasiment épuisé leur potentiel de vol et leur remplacement est absolument indispensable. Ces investissements sont également affectés au transfert de la base d'avions de la sécurité civile sur la plate-forme de l'aéroport de Nîmes-Garons, qui représente 8,96 millions d'euros en AE et 8,37 millions d'euros en CP, au développement du système d'alerte et d'information des populations et du réseau « Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours ». L'efficacité d'Antares reste limitée par une couverture de mauvaise qualité et par l'existence de nombreuses zones blanches ; son déploiement induit toujours d'importants surcoûts pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Parallèlement, les dépenses d'investissement des SDIS continuent à diminuer, de 4 % en 2014 et de 4,6 % en 2015, alors que leurs besoins persistent. Face au terrorisme et au risque de tuerie de masse, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a défini une doctrine d'action commune avec les forces de l'ordre pour prendre en charge les blessés, qui rend nécessaire l'acquisition de gilets et de casques antibalistiques par les SDIS, pour un coût dépassant les 2 000 euros par équipement.

Par conséquent, il serait bon que l'annonce faite par le président de la République, en septembre dernier, de la création d'un fonds d'aide à l'investissement des SDIS, doté de 20 millions d'euros par an, ne reste pas lettre morte. Ce budget ne comprend aucune mesure en ce sens.

S'agissant du titre 2, l'année 2017 se distingue par la création de 20 ETPT supplémentaires et par une hausse de 6,09 % des dépenses de personnel qui facilitera le recrutement de démineurs. Compte tenu du taux de rigidité élevé du programme et de ces créations de postes, les dépenses d'investissement risquent de constituer la seule marge de manœuvre budgétaire et de disparaître à terme. Il faudra rester vigilant sur ce point.

Enfin, les SDIS doivent faire face à une hausse de leurs interventions de 3,7 % entre 2014 et 2015, alors que leurs budgets stagnent, n'augmentant que de 1,1 % en 2015. Ce surplus d'activité est d'autant plus notable qu'il est concentré sur le secours à personnes, qui ne constitue pas le cœur de métier des sapeurs-pompiers. Cela risque de démotiver les volontaires. Nous devons continuer à renforcer l'attractivité du corps des sapeurs-pompiers volontaires qui constitue la colonne vertébrale des SDIS, dont il représente 83 % avec plus de 193 000 personnes. Une meilleure articulation de l'engagement de ces sapeurs-pompiers volontaires avec leur vie personnelle et professionnelle et un effort de communication : telles sont les orientations cruciales à mettre en œuvre.

Enfin, l'équation ne peut être pérenne que si d'importants efforts de rationalisation sont effectués au niveau des SDIS. La réduction du nombre de numéros d'appel d'urgence et une plus grande mutualisation avec le Samu ainsi qu'entre les SDIS doivent impérativement être poursuivies. Cela implique un traitement interministériel de ce dossier et une forte volonté politique.

Malgré la hausse significative du budget de la sécurité civile, je préconise, comme Philippe Dominati, le rejet des crédits de l'ensemble de la mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'audition de Bernard Cazeneuve, hier, a été assez précise mais il est un point que nous n'avons pas abordé : celui du trafic de stupéfiants qui, d'après un grand quotidien du matin, progresse considérablement en France avec toutes les conséquences, y compris économiques et financières, que l'on sait. Les mesures pénales existent pour lutter contre ce trafic, nous avons créé les juridictions interrégionales spécialisées (Jirs). Pour autant, dans la mesure où les multiples ramifications de ce trafic le rendent très difficile à appréhender, ne vaudrait-il pas mieux procéder par la saisie des avoirs criminels en renforçant la coopération entre les douanes, les services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et ceux du parquet ?

Jean Pierre Vogel, la mutualisation concerne-t-elle exclusivement le Samu ou envisage-t-on une mutualisation complète avec le numéro d'appel de la gendarmerie ? Un préfet a été nommé pour mutualiser toutes nos forces.

Mme Marie-France Beauvils. – La question du temps de travail n'est résolue ni dans la police ni dans la gendarmerie. On ne créera pas de bonnes conditions de sécurité sans revoir les conditions de travail du personnel. Durant la dernière période, la fragilisation du personnel face à l'intensité des crises auxquelles il a dû faire face n'a pas favorisé une relation sereine avec la population. La question de la rémunération devrait être mieux traitée, j'aurais aimé trouver des éléments d'information dans le rapport spécial.

Je regrette que l'on n'ait pas rétabli la police de proximité supprimée par Nicolas Sarkozy. Elle pourrait jouer un rôle important dans le renseignement, la connaissance des personnes susceptibles de se tourner vers les mouvements intégristes ou encore la mise au jour du trafic de stupéfiants. Quand le chômage est très présent, le trafic de stupéfiants, qui permet de gagner de l'argent très rapidement, prend de plus en plus de place.

Autre problème concret : celui des démineurs. Quand vous vous trouvez à Saint-Pierre-des-Corps et que vous devez faire venir les démineurs de La Rochelle un dimanche matin, cela immobilise des policiers pendant plus de quatre heures. Il faudrait

mieux répartir les démineurs et, sans doute, mieux expliquer aux voyageurs pourquoi ils ne doivent pas laisser traîner leurs bagages...

Je m'abstiendrai, lors du vote sur les crédits de la mission.

M. Francis Delattre. – Le processus de mutualisation qui a été engagé il y a quelques années entre la police et la gendarmerie nationales semble tourner au ralenti. La frontière qui sépare dans un même département la zone couverte par la police et celle de la gendarmerie crée des difficultés. Où en sommes-nous ?

Certains aiment rappeler que Nicolas Sarkozy a supprimé la police de proximité. Ce n'est pourtant pas lui qui a inventé la police municipale. Elle existe depuis l'après-guerre. L'absence de police de proximité représente un handicap pour le renseignement, d'accord, mais la question n'est pas là.

Les maires – heureusement qu'il en reste au Sénat – sont au contact des réalités ; ils ne désertent pas le terrain et voient les ravages de la drogue, ce cancer de la société urbaine. C'est un fléau absolu, nous sommes tous d'accord là-dessus et devrions l'être sur la manière de le combattre car le problème est aussi économique. Le jeune *dealer* n'a pas les mêmes réflexes que son père qui a travaillé quarante ans chez Simca ou Renault. Nous savons l'écart entre l'action de la police et celle de la justice. Souvent, on ne s'intéresse qu'aux têtes de réseaux, pas aux petits trafiquants. Et les gens sont désespérés de voir que nous restons les bras ballants face à des trafiquants qui se constituent un patrimoine au vu et au su de tous pendant des années. En région parisienne, la situation est devenue insupportable. Comment améliorer les relations entre la police et la justice ? Dans les comités locaux, on fait des fiches-action qui restent lettre morte. Il faudrait moins de fiches et plus d'actions ! La police a-t-elle vraiment les moyens de faire face à ce fléau ?

M. Yannick Botrel. – Le ton de Philippe Dominati aurait mieux convenu à un procureur qu'à un rapporteur spécial. Il a tendance à oublier le bilan du quinquennat précédent, notamment la suppression d'un grand nombre de postes dans la police et la gendarmerie. La paupérisation des services ne s'est pas faite en un jour.

Ce matin, le rapporteur général a mentionné le relâchement des recettes budgétaires. Il pourrait être autant question d'un relâchement en matière de dépenses. Le Gouvernement a dû faire face à une situation de sécurité intérieure dramatique, avec la montée de l'islamisme radical et le terrorisme qui a frappé le pays. Que représentent les dépenses nouvelles dues à la guerre contre le terrorisme ? Que coûtent au budget de l'État les opérations extérieures conduites au Sahel et en Syrie ? Le bien-fondé de ces actions ne peut pas être remis en cause. De même, en matière de temps de travail des forces de police et de gendarmerie, il faut tenir compte de la situation de sécurité intérieure. Les rapporteurs spéciaux auraient dû intégrer ces éléments avant de nous livrer leur constat.

M. Philippe Dallier. – Vincent Delahaye, l'augmentation de 10 % des recettes des PV ne concerne pas les radars. Est-elle liée au développement de la verbalisation *via* la vidéo-surveillance ?

Je l'évoque car je viens d'obtenir l'autorisation préfectorale de mettre en place un dispositif de ce type dans ma commune des Pavillons-sous-Bois. J'ai l'impression que cette pratique va se généraliser. Ne serait-ce pas l'explication ?

Le contrat avec la société qui a suivi le développement informatique des permis de conduire sécurisés est parvenu à son terme. Et la suite ? En reste-t-on là ? A-t-on perdu les 32 millions d'euros ou peut-on relancer un appel d'offres ?

M. Marc Laménie. – Le problème des tâches indues ne date pas de cette année, tout comme celui des interventions à caractère social qu'on demande d'effectuer aux sapeurs-pompiers. De gros efforts doivent être fournis.

La journée défense et citoyenneté pourrait être l'occasion de susciter des vocations. Il faudrait aussi rappeler, dans les programmes de l'éducation nationale, les notions de respect de la hiérarchie et de l'autorité.

Les moyens humains varient beaucoup d'un département à l'autre. Certaines brigades affichent malheureusement toujours des postes vacants. En outre, il existe un décalage entre le nombre de très hauts gradés à la direction de la gendarmerie nationale et les brigadiers qui, comme nous, élus de base, sont sur le terrain.

Enfin, autres questions évoquées budget après budget, celle des véhicules non réparés ou non réparables et celle du parc immobilier. Beaucoup reste à faire.

M. André Gattolin. – Marc Laménie évoquait le respect de la hiérarchie. Je suis personnellement pour la hiérarchie du droit.

Philippe Dominati explique que les effectifs de la gendarmerie ont augmenté, mais que l'application de la directive européenne 2003/88/CE sur la gendarmerie est de la faute du Gouvernement. Cette directive date du 4 novembre 2003. Sa transposition, si mauvaise qu'elle nous a attiré des remarques de la Cour de justice de l'Union européenne, excluait l'armée. Un autre gouvernement a rapproché les statuts de la police et de la gendarmerie, qui n'est plus tout à fait militaire. La vérité est que nous n'avons peut-être pas été assez vigilants sur la transposition de la directive et n'avons pas compris ses incidences sur le statut des militaires. Il n'est pas possible de condamner le Gouvernement qui se soumet à une directive qui, en son temps, n'avait pas été bien évaluée.

M. Antoine Lefèvre. – En 2016, la sécurité a été au cœur des préoccupations de nos concitoyens. Nous devons obtenir des réponses.

La garde nationale sera-t-elle inscrite au budget de 2017 ?

En matière de sécurité routière, l'UFC-Que Choisir rappelle qu'un permis de conduire coûte en moyenne 1 800 euros. Ne peut-on envisager une baisse de la TVA ou la création d'un livret d'épargne « sécurité routière » ? Le permis est important pour accéder à l'emploi. Il faut aussi contrôler davantage les manquements à la législation des auto-écoles sur les tarifs et l'information.

Je m'inquiète de la baisse continue du nombre de sapeurs-pompiers volontaires, qui a des conséquences sur l'organisation du travail dans les départements. Quelles mesures sont prévues pour une meilleure reconnaissance matérielle ?

J'avais déjà évoqué l'an dernier la problématique SDIS-SAMU, qui prend un relief supplémentaire après la publication du rapport de Catherine Troendlé et de Pierre-Yves Collombat sur l'évolution des missions des SDIS. Le manque de mutualisation, contrairement à ce qui se fait dans les autres pays européens, me désespère.

M. Dominique de Legge. – Le rapport sur le programme « sécurité civile » comporte un encart qui évoque le remplacement de la flotte de neuf *Tracker*, qui seront retirés du service en 2020. Un avis d'appel public à la concurrence a été publié en juillet 2016. La notification du marché est attendue au début de l'année 2017 pour une livraison des premiers appareils « dans les meilleurs délais ». Seront-ils prêts en 2020 ? Ce marché comprend au maximum l'acquisition de six avions qui seraient multi-rôles. Qu'est-ce à dire exactement ?

M. Michel Canevet. – Philippe Dominati pourrait-il préciser pourquoi la hausse des effectifs de la gendarmerie est très différente de ceux de la police, en 2017 ? Le rapport est de un à dix. La gendarmerie a aussi besoin de moyens.

Vincent Delahaye : concrètement, comment distribuer les permis de conduire si le logiciel ne fonctionne pas ?

Pourquoi la subvention de fonctionnement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTA), à Rennes, diminue-t-elle tant ? Est-ce dû à des économies de gestion ?

Jean Pierre Vogel dispose-t-il d'informations sur les moyens dédiés aux hélicoptères de la sécurité civile ? Ils sont absolument essentiels pour les territoires très excentrés.

M. Michel Bouvard. – La réforme de la carte hospitalière a une incidence sur le budget des SDIS : la fermeture d'établissements a provoqué une recrudescence des demandes de transports d'urgence. Les ARS en tiennent-elles compte ?

Il faudrait prendre en compte la cartographie des risques, qui varie fortement d'un territoire à l'autre, dans la répartition de la dotation globale de fonctionnement. L'envisage-t-on ?

Les 20 millions d'euros annoncés par le Président de la République lors du congrès national des sapeurs-pompiers de septembre ne sont pas inscrits dans le projet de loi de finances. Le seront-ils dans le projet de loi de finances rectificative de fin d'année ?

Le double commandement des SDIS, entre les élus et le préfet, pose problème. Nombre de mutualisations sont possibles entre départements voisins mais l'autorité préfectorale l'empêche. Les textes évolueront-ils ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – La question du rapporteur général sur la lutte contre la drogue est très spécifique. Il est difficile de fournir une réponse précise puisque l'outil statistique de la police a été changé. La période récente semble toutefois avoir été marquée par une baisse des interpellations, peut-être due à la mobilisation sur l'antiterrorisme. Je suis très sensible à ce sujet, auquel j'ai été confronté lors de mes visites sur le terrain. J'ai noté une quasi-compréhension entre la police et les trafiquants de drogue lors de ma tournée dans des cités avec une brigade anti-criminalité de nuit. C'est tout juste s'ils ne se connaissaient pas. On m'a rétorqué que la police se consacrait aux gros trafiquants, et non aux petits. Cette économie souterraine mérite un plan d'ensemble incluant la justice et l'éducation, comme celui de Jacques Chirac sur la sécurité routière. Pour les maires, la drogue est un fléau dans les collèges et les lycées. On pourrait mieux faire, mais il y a d'autres priorités qu'il faudra redéfinir dès que la situation se normalisera.

Je répondrai à Marie-France Beauvils que j'ai longuement examiné la question du temps de travail des agents de la sécurité publique. J'ai reçu toutes les formations syndicales. Dans mon rapport, je détaille les cycles proposés pour les gendarmes et les policiers. Les éléments concernant les évolutions récentes en matière de rémunération et d'avancement s'y trouvent également.

André Gattolin, j'ai précisément dédouané le Gouvernement sur la directive européenne. Il n'est pas maître. C'est différent concernant les policiers. La France est, avec l'Italie, l'un des grands pays européens qui emploie le plus de policiers et de gendarmes par million d'habitants. Le problème se trouve peut-être ailleurs, par exemple du côté du temps de travail dans la fonction publique ou des tâches indues – la productivité s'accroîtrait si les fonctionnaires pouvaient se concentrer sur leurs missions.

L'emploi des gendarmes et des policiers n'est pas le même. Les premiers ont une capacité de travail supérieure de près de 20 % aux seconds, mais ils sont logés. Cet équilibre est fragilisé par la directive européenne. Le directeur général de la gendarmerie nationale est très inquiet.

Le Gouvernement a voulu répondre à la demande d'un syndicat déchu de sa première place aux dernières élections sur le « vendredi fort ». Le système oblige à créer une quatrième brigade, entraînant une hausse des besoins en effectifs de 33 %. Le Gouvernement a accepté une expérimentation puis a inscrit ce régime au catalogue. C'est une bombe à retardement budgétaire. Beaucoup d'autres organisations syndicales contestent ce nouveau régime de travail, qui fera d'ailleurs passer la vacation de 8 heures 10 minutes à 9 heures 31 minutes, soit 1 heure 20 de stress supplémentaire – et cela pour allonger le temps de repos. J'aurais préféré qu'on en reste au cycle du « 4-2 compressé » – qui peut être mis en place sans perte opérationnelle – pour éviter le « vendredi fort ». Ce changement du cycle de travail des policiers relève de la responsabilité du Gouvernement.

J'en viens aux zones de compétences de la gendarmerie et de la police. Des annonces avaient été faites l'an passé mais rien n'a évolué. Plus globalement, j'ai le sentiment que la dynamique de mutualisation lancée par Nicolas Sarkozy et poursuivie par Manuel Valls au ministère de l'intérieur a été stoppée ; sans doute par l'état d'urgence. On sait que la mutualisation pourrait être plus forte en matière de police scientifique. Il existe également des doublons. Le ministère de l'intérieur a par exemple pris une mesure cohérente et importante en implantant des antennes du Raid et du GIGN partout sur le territoire. Sauf qu'à Toulouse, l'absence d'arbitrage a mené à la coexistence de deux bataillons spécialisés !

J'indique à Yannick Botrel que sans être procureur, j'argumente avec davantage d'éclat sur les préoccupations qui me poussent à inciter mes collègues à rejeter cette mission. La période d'exception aurait dû engendrer des mesures d'exception. La crise financière exceptionnelle qui a éclaté sous le quinquennat précédent avait été à l'origine de mesures exceptionnelles. La crise sécuritaire actuelle n'a entraîné que des mesures insatisfaisantes sur les effectifs. Quelque 5 000 ETPT ont été ajoutés, dans la sécurité, par rapport à 2009, c'est un fait ; mais il y a 144 millions d'euros de crédit de fonctionnement et d'investissement en moins par rapport à cette même année ! La création d'emploi ne doit pas se faire au détriment des investissements et du fonctionnement. L'an dernier, j'avais déjà souligné ce point.

J'informe Antoine Lefèvre qu'un amendement supplémentaire devrait permettre de financer la garde nationale d'ici la fin de la discussion budgétaire et précise à Michel Canevet que la gendarmerie avait recruté tous les effectifs prévus dans le cadre du

« pacte de sécurité » dès 2016, ce qui explique le déséquilibre que vous avez souligné en 2017.

Marc Laménie, après la crise, on se serait attendu à 250 millions d'euros destinés au fonctionnement et à l'investissement. Ce sera 100 millions d'euros.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Monsieur le rapporteur général, la mutualisation ne porte que sur les SDIS.

J'indique à Marie-France Beauflis qu'il existe 300 démineurs répartis sur 24 sites. Quelque 30 embauches sont prévues, dont 15 en 2017.

Antoine Lefèvre, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires a crû grâce aux mesures prises depuis deux ans. Le problème ne porte pas tant sur leur nombre que sur leur disponibilité. Le *turnover* est de plus en plus important. Ils restent aujourd'hui dix ans au lieu de quinze, ce qui contraint à davantage de formation. En outre, on déplore des sursollicitations opérationnelles pour des missions non urgentes, par défaillance des autres services tels que le Samu.

Je n'ai pas plus d'informations que Dominique de Legge sur le remplacement des *Tracker*, si ce n'est qu'on recourrait à des C295 d'Airbus transformés.

Je confirme à Michel Canevet que, en effet, les moyens en hélicoptères sont conservés. J'ai demandé au ministre de l'intérieur s'il était possible de les mutualiser, même s'ils sont légèrement différents d'un service à l'autre. Cela semble possible, malgré les esprits de corps qui compliquent les mutualisations.

Michel Bouvard, la réforme de la carte hospitalière pose un vrai problème. Les ARS ne prennent rien en compte. L'allongement de la durée des transports des pompiers influe sur leur disponibilité opérationnelle, cela peut décourager certains sapeurs-pompiers volontaires. Rien n'est prévu sur la péréquation entre SDIS en fonction des risques. On peut toutefois rappeler qu'il y a davantage de risques quand il y a davantage d'activité économique et, donc, davantage de richesse.

J'ai reçu l'assurance que les 20 millions d'euros annoncés par le Président de la République seraient inscrits au budget en nouvelle lecture. Le double commandement des SDIS entre les présidents de SDIS et les préfets ne semble pas poser de problème. Leurs relations sont plutôt bonnes. Quand la mutualisation est possible entre deux départements, en revanche, et je l'ai observé dans la Sarthe, ce sont plutôt les élus qui freinent, notamment sur les centres de traitement des alertes. La Finlande a un seul numéro d'urgence quand la France en a onze ; la Finlande a six centres de traitement d'alertes, contre 500 en France, soit un par million d'habitants en Finlande, contre 7,7 en France. De véritables économies seraient engendrées par l'instauration d'un centre commun SDIS-Samu par région. Néanmoins, sur le terrain, on constate que le Samu se décharge sur les SDIS quand il ne parvient plus à financer ses missions. C'est une dérive qu'il faudrait mieux encadrer par une mission interministérielle. De même, le Samu refuse d'utiliser le réseau radio numérique des services de secours Antares ; les sapeurs-pompiers sont contraints de se servir de leurs propres téléphones portables pour communiquer avec le Samu.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – En réponse à Philippe Dallier, j'indique que la verbalisation sous vidéosurveillance augmente légèrement les recettes – je

l'ai constaté dans ma commune de Massy. Le Gouvernement attend surtout 185 millions de recettes supplémentaires venant des radars. C'est cela que je juge optimiste, car les 364 appareils ne seront pas déployés dès le 1^{er} janvier et je serais étonné qu'ils engendrent de telles recettes.

Le contrat de réalisation passé par le Gouvernement avec Capgemini et Jouve pour le projet de permis de conduire sécurisé Faeton 2 est arrivé à son terme en juillet 2015, sans que l'application ait pu être mise en service. De plus, plusieurs responsables ont été mis en cause par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) en raison d'irrégularités dans l'exécution du marché public. Un nouveau marché conclu avec la société Sopra-Steria vise à maintenir l'application en état jusqu'à fin 2016 et déterminer quelles fonctionnalités développées dans le cadre du projet Faeton 2 pourront être intégrées dans le système existant. Au total, les 32 millions d'euros que représentait ce projet – auxquels il faut ajouter les le montant des avenants – n'ont par conséquent pas été perdus, mais il est difficile d'évaluer la perte sèche. Ce projet n'est pas un succès... Les préfetures continuent à utiliser le système actuel.

Antoine Lefèvre a estimé le coût moyen d'un permis de conduire à 1 800 euros ; le chiffre a été évalué à 1 600 euros en 2014. Grâce à la réforme du permis, le délai moyen d'attente d'un examen a été réduit de 98 jours en 2013 à 72 jours en 2015 - et devrait encore diminuer grâce l'application de la disposition de la loi « Macron » - sachant qu'un mois d'attente représente un surcoût estimé à 200 euros. Aux termes d'un décret publié en décembre 2015, les auto-écoles n'ont plus le droit de facturer la présentation au permis.

M. Antoine Lefèvre. – Elles le font quand même !

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Des frais peuvent être facturés si une personne de l'auto-école accompagne le candidat à l'examen, mais ils sont plafonnés à l'équivalent d'une heure de conduite pour le permis B.

La baisse de la subvention de fonctionnement de l'ANTAI s'explique par un prélèvement sur les fonds propres. Les économies de fonctionnement sont en réalité limitées.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Sécurités » et d'adopter l'article 62 quinquies sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » et d'adopter l'article 65 sans modification.

Loi de finances pour 2017 – Mission « Défense » – Examen du rapport spécial

La commission procède à l'examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Défense ».

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense ». – En 2017, les crédits de la mission « Défense » s'élèveront à plus de 42 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à près de 41 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 3 milliards d'euros pour les premières et une hausse de 900 millions d'euros pour les seconds.

La diminution des autorisations d'engagement, qui concernera pour l'essentiel les programmes 178 et 146 à hauteur de 800 millions d'euros et 3,5 milliards d'euros respectivement, peut sembler surprenante ; elle est liée aux calendriers de maintien en condition opérationnelle pour le programme 178 et des commandes d'équipements majeurs pour le programme 146, 2016 ayant été une année singulière de ce point de vue.

Ce budget offre quelques motifs de satisfaction. L'augmentation des crédits de paiement de la mission « Défense » s'inscrit dans l'esprit de la révision de la loi de programmation militaire de juillet 2015, qui s'est notamment traduite par la substitution d'une part importante des ressources exceptionnelles par des crédits budgétaires. Durant la période 2015-2019, la loi de programmation militaire (LPM) actualisée prévoyait un montant de ressources exceptionnelles ramené à 930 millions d'euros, contre un montant initial de près de 4,4 milliards d'euros. Cette évolution, que le Sénat avait appelée de ses vœux, allait incontestablement dans le bon sens.

L'augmentation des crédits de la mission « Défense » prévue en 2017 va même au-delà de ce qui était prévu dans la LPM actualisée : alors que celle-ci fixait un plafond de crédits de paiement à 32,3 milliards d'euros, ressources exceptionnelles comprises, le total des crédits du ministère de la défense devrait s'élever en 2017 à près de 32,7 milliards d'euros, soit un écart de plus de 400 millions d'euros, dont 100 millions d'euros imputables aux recettes exceptionnelles. Ce surcroît de dépenses, nécessaire compte tenu de l'évolution du contexte national et international, montre cependant les limites de l'exercice de programmation, la loi de programmation militaire étant dépassée moins d'un an et demi après son actualisation.

Néanmoins, des points de vigilance subsistent. Au lendemain des attentats de novembre 2015, le président de la République a annoncé différentes mesures en faveur de la défense, en particulier l'arrêt des déflations de personnel ; le renforcement de la chaîne opérationnelle, du renseignement et de la cyberdéfense ; un effort en faveur du fonctionnement et des infrastructures pour accompagner l'effort en matière d'effectifs ; un effort financier sur le plan capacitaire, avec une priorité donnée aux munitions, à la mobilité des unités déployées sur le territoire national ainsi qu'à la protection des emprises de la défense ; et enfin l'amélioration de la condition du personnel.

Entérinées lors du conseil de défense du 6 avril 2016, ces décisions, dont le coût est estimé à 775 millions d'euros en 2017 et à 1,2 milliard d'euros en 2019, n'ont cependant pas donné lieu à une nouvelle actualisation de la loi de programmation militaire. Et, hors des 317 millions d'euros de crédits budgétaires supplémentaires inscrits dans ce budget, les quelque 458 millions restants reposent sur des financements incertains ou non pérennes.

Le niveau de recettes exceptionnelles prévu est supérieur de 100 millions d'euros à ce qu'anticipait la loi de programmation militaire actualisée. Or si certaines opérations immobilières importantes sont effectivement programmées pour les années à venir, notamment les cessions de l'îlot Saint-Germain, de Saint-Thomas d'Aquin et du Val-de-Grâce, leur réalisation en 2017 est loin d'être assurée. De plus, le ministère de la défense devrait bénéficier de 205 millions d'euros de « gains de pouvoir d'achat » liés à l'évolution des facteurs et de 100 millions d'euros liés à l'actualisation des échéanciers de paiement. Enfin, un prélèvement de 50 millions d'euros est prévu sur la trésorerie du service des essences des armées.

D'autres points méritent notre vigilance, à commencer par les déboires de Louvois qui, malgré la mobilisation d'effectifs importants pour en limiter les dysfonctionnements, continue de présenter d'importantes faiblesses. Son remplacement par Source Solde, décidé par le ministre en décembre 2013, était nécessaire compte tenu de son état jugé irréparable.

Le déploiement de Source Solde s'effectuera par étapes, la dernière bascule, qui concerne l'armée de l'air, étant programmée pour décembre 2019. La durée prévisionnelle du projet a été portée de 60 à 68 mois. Or chaque mois compte : il n'est pas acceptable que les militaires ne perçoivent les indemnités liées à leur participation aux opérations extérieures (OPEX) ou à Sentinelle avec plusieurs mois, voire plus d'une année de retard. Le prélèvement à la source, s'il est mis en place, pourrait entraîner des difficultés supplémentaires.

Par ailleurs, en 2017, la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » et la création d'une indemnité d'absence cumulée se traduiront par des modifications significatives dans Louvois qui pourraient donner lieu à d'importants dysfonctionnements.

La fin de gestion 2016 s'annonce en outre très hypothétique. Les crédits du programme 146 « Équipement des forces » ont été gelés à hauteur de 1,9 milliard d'euros, dont 800 millions d'euros au titre de la réserve de précaution, 470 millions d'euros au titre du « surgel » et 590 millions d'euros de crédits de 2015 reportés en 2016. À ce niveau record de crédits gelés s'ajoute l'incertitude liée au montant de la contribution du ministère de la défense au financement des surcoûts OPEX et OPINT (opérations intérieures), dont le montant non budgété devrait s'élever à 830 millions d'euros en 2016.

Lors de son audition par la commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale le 12 octobre dernier, le délégué général pour l'armement a indiqué que « *le report de charges pourrait approcher 3,2 milliards d'euros, montant compromettant l'équilibre de la LPM* », alors que « *la LPM initiale et ses actualisations successives ont prévu de contenir le report de charges à 2,8 milliards d'euros d'ici à la fin de l'année 2019* ». Un tel niveau de report de charges pourrait se traduire par un étalement ou par des annulations de commandes d'équipements, ce qui, dans le contexte actuel, ne serait évidemment pas acceptable. 2,8 milliards d'euros, cela représente 25 % à 30 % du budget total du programme 146 qui est de 10 milliards d'euros.

Enfin, ce budget ne prend pas suffisamment en compte le passif. Lors des auditions que j'ai conduites, il m'a été indiqué que, si l'enveloppe de 500 millions d'euros de crédits supplémentaires consacrés au maintien en condition opérationnelle était nécessaire, elle restait significativement insuffisante. Il faudrait 300 millions d'euros supplémentaires pour assurer la régénération des matériels. Le risque d'une perte capacitaire est réel.

Pour les infrastructures, ce budget pare au plus urgent : loger dans des conditions à peu près décentes les militaires déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle, accompagner l'augmentation des effectifs de la force opérationnelle terrestre. Néanmoins, les crédits prévus ne suffiront pas à assurer de manière satisfaisante l'entretien quotidien des bâtiments.

Au total, le report sur les années à venir de dépenses engagées et la remise à plus tard d'une remontée capacitaire prenant véritablement en compte le niveau d'engagement de la France, tant à l'étranger qu'à l'intérieur de ses frontières, donnent l'impression d'une fuite en avant. Ce n'est pas propre à la mission « Défense » et les motifs de rejet du budget 2017

dans son ensemble sont nombreux. Pour autant, il convient de noter l'évolution, certes insuffisante mais réelle, du budget de la défense. J'espère que la fin de gestion 2016 nous permettra d'aborder 2017 dans de meilleures conditions et que la loi de finances rectificative répondra aux incertitudes que j'ai soulevées. Compte tenu de ces éléments, je vous invite à adopter en l'état les crédits de la mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pouvez-vous nous éclairer sur l'application éventuelle de la décote « Duflot » aux cessions immobilières et, en particulier, à celle de l'îlot Saint-Germain, qui priverait le ministère de la défense de recettes significatives destinées au financement du « Pentagone » à la française ?

M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (programme 146 « Équipement des forces »). – Je partage le constat du rapporteur : ce budget décline la loi de programmation militaire dont les objectifs ont été respectés chaque année – ce qui n'avait pas toujours été le cas auparavant, à cause d'une accumulation de décalages calendaires et financiers. L'actualisation votée en 2015 justifie des crédits supplémentaires à la prévision initiale, qui s'élevait à 31 milliards d'euros. Enfin, le président de la République s'est engagé après les attentats de novembre 2015 à améliorer les conditions d'exercice des personnels.

Le budget global, à 32,7 milliards d'euros, couvre l'essentiel des besoins. Comme chaque année, la fin de gestion 2016 appelle une attention particulière ; jusqu'ici, les crédits initiaux ont été respectés à chaque reprise. Nous serons particulièrement attentifs au décret d'avance et à la loi de finances rectificative qui, pour une part, complètera le décret sur cette mission. Nous y retrouverons probablement les moyens initialement affectés. Dans ces conditions, le groupe socialiste suivra l'avis du rapporteur.

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (programme 212 « Soutien de la politique de défense »). – Pour le programme 212 qui concerne le personnel, le rapporteur a relevé à juste titre les difficultés liées à Louvois, les incertitudes sur le nouveau logiciel et les inquiétudes que suscite le prélèvement à la source. On nous assure que cela va s'améliorer, mais le sujet reste délicat. Lors de ma visite au centre de recrutement des armées à Vincennes la semaine dernière, on m'a dit que la prime des soldats de l'opération Sentinelle serait distribuée manuellement, tant le retard est important : aucune prime n'a été versée depuis qu'elle a été décidée. Sentinelle mobilise 10 000 militaires supplémentaires, à qui il convient d'assurer de bonnes conditions de service.

M. André Trillard, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense »). – Le programme 144 que je rapporte est bien doté. Il existe cependant un point d'achoppement sur la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) dont le personnel n'a pas le même statut que celui de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Le salaire d'entrée, à 1 500 euros nets, risque de rendre difficiles des recrutements à Bac plus 5 à Paris. Pour le reste, le budget du programme est suffisant.

M. Antoine Lefèvre. – Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les crédits prévus pour la garde nationale ?

Sentinelle mobilise 10 000 hommes ; on joue sur les temps de repos, mais aussi sur la préparation opérationnelle de nos militaires, ce qui est problématique. Le coût de l'opération était annoncé à 1 million d'euros par jour ; sommes-nous toujours à ce niveau ? Ce coût a-t-il été budgété dans la perspective de la prolongation de l'état d'urgence ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Il convient de faire la part de notre responsabilité dans l'effort de défense auquel notre pays doit faire face et des doutes que nous éprouvons à l'égard de la sincérité même du budget. Peut-on estimer que le budget pour 2017 est en amélioration et que les incertitudes ont été réduites ? Qu'en est-il des crédits dits nouveaux prévus à la suite des attentats ? Ils nous sont présentés comme un élément positif ; je n'en doute pas mais ils correspondent à des charges accrues. Peuvent-ils être considérés comme une amélioration de la sincérité du budget ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Le projet de loi de finances pour 2017 renoue avec les recettes exceptionnelles, 250 millions d'euros inscrits en 2017 contre 150 millions d'euros prévus par la loi de programmation militaire, alors que le Sénat a souhaité réduire la dépendance du budget de la défense à ces recettes. Est-ce réaliste ? Le ministère le pense, en faisant valoir la probable réalisation de la vente du Val-de-Grâce. Lors du débat sur les recettes exceptionnelles, le Sénat avait voté un amendement protégeant les opérations immobilières de la défense de la décote « Duflot ». Un accord avait ensuite été trouvé en commission mixte paritaire sur la limitation à 30 % de cette décote, mais l'Assemblée nationale est revenue dessus.

Nous sommes par conséquent dans une double incertitude, portant à la fois sur la matérialisation des ventes, mais il n'y pas de raison de douter du cabinet du ministère, et sur les proportions de la décote. La perte de recettes exceptionnelles est compensée par un prélèvement sur la réserve générale, mais c'est une fuite en avant.

M. Michel Bouvard. – Nous avons évoqué avec le préfet d'Île-de-France et de Paris, Jean-François Carencu, le « pastillage » des biens immobiliers cédés par l'État à Paris. L'îlot Saint-Germain sera pour moitié dédié à des logements sociaux, mais l'accord de cession signé sous l'égide du préfet ne précise pas si la décote y sera appliquée. Dans la réponse au questionnaire budgétaire, il nous a été indiqué que l'opération du Val-de-Grâce était disjointe de la première et que la négociation se poursuivrait à l'automne. Les conditions de cession n'ont pas été évoquées. On en retire une impression de grand flou et de bricolage.

M. Daniel Reiner. – Dans le total des recettes exceptionnelles, 50 millions d'euros sont tirés d'opérations non immobilières comme des ventes de matériel.

Le Val-de-Grâce n'est a priori pas concerné par la décote. Quoi qu'il en soit, la loi de programmation militaire prévoit la compensation des éventuels différentiels constatés dans les recettes exceptionnelles par des crédits budgétaires.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Le projet de loi de finances pour 2017 respecte la loi de programmation militaire, les crédits sont même plus importants que prévu. Cependant, le niveau d'engagement des troupes est lui aussi supérieur au niveau anticipé dans la loi de programmation militaire. On peut voir le verre à moitié vide ou à moitié plein. Pour les OPEX, le fonctionnement courant, c'est-à-dire les surcoûts en personnel et en carburant, est couvert ; mais le renouvellement du capital n'est pas assuré. Or après un ou deux ans en opération, le renouvellement des matériels est inévitable.

Nous risquons par conséquent de nous trouver dans une impasse ; c'est pourquoi il convient d'être particulièrement vigilant sur la loi de finances rectificative et le décret d'avance. Si nos réserves ne sont pas levées, le prochain Gouvernement, quel qu'il soit, devra payer la facture laissée en 2017.

Il nous a été confirmé que le ministère de la défense n'était pas encore en mesure de mettre en œuvre le prélèvement à la source. Pour la future garde nationale, un effectif de 40 000 hommes est prévu pour 2018. Le surcoût des OPINT devrait être compris entre 145 millions d'euros et 180 millions sur l'année, soit deux fois moins que le chiffre avancé par Antoine Lefèvre ; mais son estimation se rapporte probablement au coût total.

Si l'on exclut la question du surcoût des OPEX et des OPINT, le budget 2017 est-il sincère ? Dans une certaine mesure, si les gels, dégels et surgels de la fin 2015 ne sont pas reproduits cette année. Soyons, je le répète, très vigilants sur la loi de finances rectificative et les éventuels décrets d'avance.

Pour conclure, je conçois l'adoption proposée comme un encouragement adressé au Gouvernement pour qu'il honore la fin de l'exécution budgétaire de 2016.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Défense ».

La réunion est close à 16 h 55.

Jeudi 17 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Propositions de directive du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 et COM 2016 685 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) – Demande de saisine et désignation d'un rapporteur

La réunion est ouverte à 10 h 35.

La commission a décidé de se saisir des propositions de directive du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM (2016) 685 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés, en application de l'article 73 quinquies du Règlement du Sénat, et nomme M. Albéric de Montgolfier rapporteur.

Loi de finances pour 2017 – Mission « Santé » – Examen du rapport spécial

La commission examine tout d'abord le rapport de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur la mission « Santé ».

Mme Michèle André, présidente. – Nous entamons la matinée par l'examen des crédits de la mission « Santé ». Je salue la présence de René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – La mission « Santé » comporte deux programmes, qui correspondent à deux grands types d’actions en matière sanitaire : le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » définit une politique de santé et regroupe les subventions de l’État aux opérateurs sanitaires ; le programme 183 « Protection maladie » est essentiellement consacré au financement de l’aide médicale d’État (AME). Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit plusieurs mesures de périmètre sur la mission « Santé », conduisant à la suppression de cofinancements entre l’État et la sécurité sociale. Toutefois, à périmètre constant, les crédits de la mission augmentent de 4,5 %, dans la même proportion qu’en 2016. Ils s’élèvent à 1 256 millions d’euros. La mission ne respecte pas plus que l’an dernier le plafond inscrit en loi de programmation des finances publiques pour la période 2014 à 2019. Elle le dépasse de 6,4 %.

La budgétisation pour 2017 consacre le pilotage effectué depuis quelques années, marqué par des évolutions divergentes des deux programmes. Les crédits du programme 204 ont ainsi diminué de 22 % depuis 2012, alors que les crédits du programme 183 ont progressé de 29 % depuis cette date. L’augmentation atteint même 39 % pour les crédits relatifs à l’AME.

Les nombreuses évolutions du périmètre de la mission ont accentué sa rigidité. Les subventions aux opérateurs sanitaires ainsi que les dépenses d’AME représentent 90 % des crédits de la mission. Ensemble composite et rigide, la mission « Santé » laisse peu de place à l’initiative parlementaire. C’est pourquoi il est indispensable d’assurer des travaux de contrôle. Après l’Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) l’an dernier, je me suis intéressé cette année à l’Institut national du cancer (INCa).

Ces opérateurs sont une nouvelle fois mis à contribution. Depuis 2013, la baisse de leurs subventions a atteint 12 %. Ce mouvement a permis d’inciter à la recherche de gains d’efficacité et à l’utilisation de leurs réserves. Pour mutualiser leurs moyens, trois opérateurs ont été regroupés pour créer l’agence nationale de santé publique (ANSP) : l’Eprus, l’Institut national de prévention et d’éducation pour la santé (INPES) et l’Institut national de veille sanitaire (INVS). Le montant total des subventions pour charges de service public porté par le programme 204 s’élève à 345 millions d’euros. Les réserves de toutes les agences ont été asséchées.

Parmi les six opérateurs qui restent, cinq voient leur subvention diminuer : l’Agence de biomédecine, l’Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), l’École des hautes études en santé publique (EHESP), l’INCa et la nouvelle ANSP. Seule l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation, de l’environnement et du travail (Anses) enregistre une progression modérée de sa subvention.

Alors que les crédits d’AME augmentent, la dotation de l’INCa diminue de 1 % : dans la même mission, un programme voit ses crédits initiaux progresser de 10 %, quand l’autre, qui concerne la lutte contre le cancer, est passé au rabot. Cette stratégie pose question dès lors que la lutte contre le cancer se trouve à un carrefour.

L’autre programme concerne l’AME, qui recouvre, avec un budget de 814,9 millions d’euros, trois dispositifs distincts. Le budget de l’AME de droit commun, de 722 millions d’euros, représente 89 % du programme. Il est celui qui progresse le plus vite. L’AME de droit commun assure la couverture des soins de personnes étrangères en situation irrégulière résidant en France depuis plus de trois mois sans interruption et remplissant des conditions de ressources identiques à celles fixées pour l’attribution de la couverture maladie

universelle complémentaire (CMU-C). Financièrement à la charge de l'État, l'AME de droit commun est gérée par l'assurance maladie.

L'AME pour soins urgents ne pose pas problème. Elle bénéficie d'une subvention de 40 millions d'euros, et concerne les urgences avérées : quand quelqu'un arrive à l'hôpital avec un couteau dans le dos, il est normal qu'on le soigne. Je me suis rendu dans deux hôpitaux de Seine-et-Marne : je peux vous parler de la situation dans les zones proches des aéroports.

L'AME humanitaire, enfin, à la discrétion du Gouvernement, représente un crédit de 2 à 4 millions d'euros.

L'AME qui pose problème est bien l'AME de droit commun. Fin 2015, 316 314 personnes étaient titulaires d'une attestation y donnant accès. Ce chiffre a régulièrement cru, de 4 % à 7 % selon les années. Les bénéficiaires sont souvent âgés de moins de 30 ans, et sont, à 57 %, des hommes. L'AME se transforme en dépense de guichet.

Certains demandent la suppression de l'AME. Nous avons réclamé à plusieurs reprises que des contrôles soient effectués, ainsi que de fixer une indemnité pour accéder aux documents permettant de bénéficier de la CMU. Cette proposition n'a pas été acceptée. Du coup, cette dépense progresse de plus de 10 %, ce qui pose un problème financier et un problème politique. La durée de résidence n'est pas opérante.

Nous avons déposé des amendements pour réduire les crédits de l'AME à 300 millions d'euros ou 400 millions d'euros, afin d'inciter à un recentrage du dispositif. Ils ont été rejetés, et la situation se dégrade. Encore aurons-nous certainement l'inscription de crédits supplémentaires au titre de l'AME en loi de finances rectificative ! Nous allons atteindre le milliard d'euros. Pouvons-nous continuer comme cela ?

Je vous propose donc de ne pas adopter les crédits de la mission « Santé », car ils reflètent des choix qui ne sont pas les nôtres. Pour nous, les agences doivent avoir des moyens.

Le 15 novembre, l'Assemblée nationale a voté un amendement du Gouvernement portant article additionnel instituant un mécanisme d'indemnisation pour les victimes de la Dépakine, ainsi qu'une majoration des crédits du programme 204 d'un montant de 10 millions d'euros. Chez la femme enceinte, cet antiépileptique peut entraîner de graves malformations du fœtus. On estime à 14 000 le nombre de grossesses sous Dépakine entre 2007 et 2014. La responsabilité de l'État pourrait être engagée. J'approuve ce dispositif et vous propose d'adopter cet article additionnel.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette mission a quelque chose d'artificiel. Nous en discutons alors même que le projet de loi de financement de la sécurité sociale est débattu en séance publique. Pour l'AME, l'éclatement du dispositif, à la charge de l'État mais géré par l'assurance maladie rend difficile une évaluation globale. Et cela concerne bien d'autres politiques. Les économies ne doivent pas concerner que le projet de loi de finances.

Deuxième regret : la sous-budgétisation chronique de certaines missions. Nous la dénonçons chaque année, sans résultat. Il faut toujours y revenir en cours d'exercice. Rien de nouveau !

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je confirme que nous en demandons toujours plus aux agences sans leur accorder davantage de moyens. Sur le quinquennat, leur budget a baissé de 38 %, quand les crédits du programme concernant l'AME ont crû de 40 % ! Sans parler des crédits pour la Dépakine...

Les sommes consacrées, par l'AME, à la prise en charge des immigrés en situation irrégulière atteindront 815 millions d'euros en 2017. Il faut y ajouter les soins urgents, pour 70 millions d'euros, et le coût des prises en charge à Mayotte, de 100 millions d'euros. Les demandeurs d'asile déboutés sont pris en charge par l'assurance-maladie au titre de la CMU-C, ce qui coûte 12 millions d'euros. Au total, on atteint le milliard d'euros de dépenses pour la prise en charge des personnes en situation irrégulière.

M. Roger Karoutchi. – J'avais présenté il y a quelques années un amendement créant une aide médicale d'urgence, dont le coût aurait été de 400 millions d'euros – ce qui est déjà considérable. Il a été rejeté. La dépense de l'AME a triplé en dix ans pour atteindre le milliard d'euros, alors que nous essayons de comprimer les dépenses de santé partout ailleurs. Cela pose un problème de cohérence. Dans certains hôpitaux, l'AME sert parfois à équilibrer les comptes. Nous devons rationaliser cette protection. Des crédits de 300 millions d'euros ou 400 millions d'euros suffiraient si nous mettions un terme aux dérives. Actuellement, nul ne maîtrise la dépense. À ce rythme, nous pourrions atteindre 1,5 milliard d'euros dans deux ou trois ans, alors même que nous imposons des remboursements aux Français. La soutenabilité financière n'est pas seule en jeu : il y aura un problème politique ! L'opinion publique finira par s'émouvoir et s'opposera au maintien de l'AME.

M. Vincent Delahaye. – Je vous rejoins. J'avais demandé la création d'un groupe de travail spécifique sur l'AME. Je n'ai pas été suivi. Nous devons maîtriser ces dépenses, ne serait-ce que pour préserver ce dispositif.

J'entends parler d'un milliard d'euros, mais je vois qu'entre 2013 et 2015 la hausse a considérablement ralenti, puisqu'on est passé de 744 millions d'euros à 760 millions d'euros, puis à 764 millions d'euros. Cela donne l'impression d'une stabilisation. Les mesures ponctuelles ne produiraient-elles pas leur effet ? Y a-t-il vraiment sous-budgétisation ? Si oui, de combien ?

M. André Gattolin. – Il est difficile d'analyser la situation des opérateurs, puisque votre rapport ne retrace que les subventions versées par le ministère de la santé, alors qu'un montant équivalent leur est apporté par le ministère de la recherche. La baisse de 1,1 % que vous notez pour l'INCa n'est peut-être pas dirimante, puisque cet opérateur dispose de ressources propres, et que le groupement d'intérêt public lève des fonds. Si l'exécution 2015 a été catastrophique pour l'INCa, la loi de finances pour 2016 a opéré un rattrapage. Dans ces conditions, la baisse de 1,1 % ne me paraît pas scandaleuse. Le cas de l'Anses est bien différent, car la contribution du ministère de la santé est marginale. Il faudrait connaître le montant des versements issus d'autres ministères.

M. Antoine Lefèvre. – Je regrette l'absence totale de rationalisation de l'AME. Pourtant, les agences régionales de santé (ARS) exercent une très forte pression sur l'organisation des hôpitaux, pour que ceux-ci rationalisent leurs coûts. Et la Cour des comptes réclame une réforme de l'AME.

Pour lutter contre la désertification médicale et les difficultés de recrutement des hôpitaux, la démographie de la profession doit être modifiée via le *numerus clausus*.

Xavier Bertrand, ancien ministre de la santé, m'a indiqué qu'il l'avait relevé en 2005. Comme il faut dix ans pour former un médecin, nous bénéficions en ce moment du résultat de cette mesure. *Quid* de l'avenir ? Il me semble que les ARS sont à même d'anticiper les départs à la retraite.

L'application des 35 heures pose parfois de grosses difficultés. Ainsi, certains établissements ne parviennent pas à gérer les comptes épargne-temps. Du coup, ils ne peuvent remplacer dans les temps des chefs de service qui partent à la retraite.

M. Serge Dassault. – Sur l'AME, j'irai plus loin que le rapporteur. Dans la situation actuelle de quasi-faillite de la France – que notre commission des finances connaît bien – donner un milliard d'euros à des personnes en situation irrégulière est parfaitement scandaleux. Supprimons l'AME : nous n'avons pas les moyens d'accueillir tout le monde ! Qui finance tout cela ? On supprime 60 millions d'euros ailleurs faute de disponibilités, et l'on dépense un milliard d'euros dans l'AME !

Autre problème : voilà douze ans que j'entends parler de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), où l'on loge toutes sortes de déficits. Que devient-elle ? La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) ne suffit certes pas à la financer. Je souhaite que nous nommions un rapporteur spécial sur ce sujet.

Mme Michèle André, présidente. – Francis Delattre a évoqué ce sujet la semaine dernière, lors de son rapport sur le financement de la sécurité sociale. La question est débattue en ce moment même dans l'hémicycle, où nos collègues de la commission des affaires sociales discutent du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Richard Yung. – Présenter un amendement pour supprimer l'AME serait paradoxal alors que la majorité a décidé que nous ne discuterons pas le budget. Que d'incohérence !

Les visites sur place du rapporteur sont de bonne méthode, car ce dossier pose des problèmes humains sensibles. Sous-budgétisation ? Peut-être, mais nous votons toujours des crédits pour en voir ensuite 8 % mis en réserve, 6 % mis de côté... Si bien que le débat budgétaire est biaisé. Il faudra remettre sa mécanique à plat. Certes, vous avez trouvé cette année un remède de cheval, en supprimant tout bonnement un rôle important du Parlement, qui est de voter le budget...

Moyennant quoi, je comprends mal vos observations sur les crédits votés à l'Assemblée nationale pour la Dépakine, puisque nous ne voterons pas le budget !

Vous dites que rien ne change ? Vous connaissez la phrase célèbre.

M. Michel Bouvard. – Lampedusa...

M. Richard Yung. – « Il faut que tout change pour que rien ne change. » En cas d'alternance, nous verrons comment on peut budgétiser 1,3 milliard d'euros tout en annonçant 100 milliards d'euros d'économies sur le budget.

M. Philippe Dallier. – Je demande que nous procédions au rebasage de toutes les missions, puisque les crédits sont manifestement sous-évalués dans tous les domaines : hébergement d'urgence, AME, opérations extérieures... Ce sont au moins 2,5 milliards d'euros qui manquent.

Pour 2017, la hausse attendue est uniquement liée à l'accroissement des volumes, puisque les réformes sont achevées. À 815 millions d'euros, la prévision 2017 est en hausse par rapport à l'exécution 2016, qui était de 762 millions d'euros. Pensez-vous que cela ne suffira pas ?

M. Philippe Dominati. – J'apprécie aussi la méthode du rapporteur, qui mêle tonicité et pragmatisme. Pouvez-vous nous donner des précisions sur les 100 millions d'euros dépensés à Mayotte ? Le coût des 40 millions d'euros de soins urgents est forfaitaire. Est-ce le coût réel assumé par l'assurance maladie ? Les comparaisons internationales sont intéressantes. On parle de 1 250 euros par contribuable en Espagne, contre 3 320 euros en France. Maintenez-vous ces chiffres ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – Nous ne sommes pas au milliard d'euros, mais plutôt autour de 800 millions d'euros. Les hôpitaux font la dépense, et doivent ensuite se faire rembourser. Souvent, il reste un différentiel en leur défaveur. Les services comptables discutent entre eux, et trouvent des accords. En tout cas, la pente est à l'accroissement des dépenses. Avec une hausse de 10 % chaque année, nous nous approchons rapidement du milliard d'euros. Mais pour l'heure, nous n'y sommes pas.

Oui, l'INCa a deux contributeurs principaux, mais la dotation du ministère de la recherche est stable autour de 40 millions d'euros.

C'est l'INCa qui sélectionne les projets de recherche. Son conseil scientifique est reconnu dans le monde entier. Nous prenons du retard, alors que nous étions les meneurs. Nous le restons dans la recherche clinique. Mais sur la recherche de fond, sur le médicament, les grands laboratoires américains sont en avance. Les rôles ont changé : les deux grandes associations soutiennent les familles plus que les projets de recherche. La recherche dépend donc essentiellement des moyens de l'INCa. Il est dommage de ne pas l'encourager, d'autant que l'INCa rassemble de nombreuses compétences.

Les autres agences, comme l'INVS, jouent un rôle indispensable. À force de diminuer les crédits, l'exercice de leurs compétences sera remis en cause... L'Eprus joue un rôle opérationnel central dans l'approvisionnement en nombre de médicaments.

Je suis un spécialiste de la Cades. On voit bien l'intérêt qu'il peut y avoir à y transférer 23,5 milliards d'euros six mois avant le vote du budget... Heureusement, elle est dirigée par un financier expérimenté. La Caisse, grâce à l'attribution d'une part de CRDS, a pu emprunter sur les marchés à taux très bas. Il est vrai que c'est plus brillant techniquement que moralement...

La loi organique prévoit que tout transfert de dette à la Cades s'accompagne d'une augmentation de ses ressources. Le prochain gouvernement devra affronter ce problème, identifié par la Cour des comptes. Naturellement, en période électorale, le Gouvernement ne veut pas augmenter le taux de CRDS, et attend. Je n'ose pas dire qui a inventé la Cades... car tous les gouvernements s'en sont bien servis.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Santé ». Elle décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 62 quinquies (nouveau).

**Loi de finances pour 2017 – Mission « Politique des territoires » –
Communication sur le contrôle budgétaire relatif au dispositif « adultes-
relais » – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

La commission examine le rapport de MM. Bernard Delcros et Daniel Raoul, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Politique des territoires », et entend une communication de M. Daniel Raoul, rapporteur spécial, sur son contrôle budgétaire relatif au dispositif « Adultes-relais ».

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 15 novembre 2016****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 10***Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur**

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission entend M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

M. Philippe Bas, président. – Merci, chers collègues, d'être venus si nombreux à l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le fichier « titres électroniques sécurisés » (TES). Merci, monsieur le ministre, d'avoir accepté notre invitation. Je vous ai saisi dès le 18 octobre pour exprimer la préoccupation de la commission des lois sur le décret dont nous allons débattre, soit deux semaines avant sa publication.

Le Sénat s'est préoccupé dès 2005 de la sécurisation des titres d'identité. À cette époque avait été lancé le projet « identité nationale électronique sécurisée » (INES). Une mission avait été confiée au sénateur Jean-René Lecerf, donnant lieu à la publication d'un rapport, la même année, émettant des propositions sur la sécurisation des titres d'identité.

Le point de départ de cette démarche était la propagation des identités fictives ; des usurpations d'identité, dont les victimes sont bien malheureuses puisque plongées, avec leur famille, dans une grande précarité ; des échanges d'identité ; des utilisations d'identité de personnes décédées. Le nombre de titres usurpés avait été évalué à 200 000. Ce phénomène, ni anecdotique ni accessoire, doit être traité par les pouvoirs publics.

MM. Jean-René Lecerf et Michel Houel ont déposé une proposition de loi débattue en 2011 et 2012, dont le rapporteur était M. François Pillet. L'Assemblée nationale et le Sénat se sont entendus sur un texte en commission mixte paritaire, puis – fait inhabituel – le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de débattre en premier sur les conclusions de la CMP, en y ajoutant un amendement élargissant les possibilités d'accès au fichier à d'autres finalités que la sécurisation des titres d'identité. Le Sénat a donc rejeté les conclusions de la CMP sur un texte qu'il avait pourtant élaboré lui-même. Le Conseil constitutionnel, saisi, a donné raison au Sénat en le déclarant non conforme à la Constitution.

Il a fallu attendre quatre ans pour que la question soit à nouveau abordée par le Gouvernement. Si l'on reconnaît qu'il en a eu le courage, on déplore que le sujet soit demeuré inerte pendant plusieurs années. Un décret est donc paru. On comprend, sur un sujet aussi sensible, que le Gouvernement se soit donné le temps de la réflexion quant à la méthode. On comprend moins, en revanche, que la parution du décret n'ait pas été précédée d'un débat.

Désormais, le Sénat doit s'assurer de la nécessité du fichier créé, vérifier que ses finalités sont bien restreintes pour respecter la décision du Conseil constitutionnel et la loi de 1978 sur l'informatique et les libertés, s'assurer que la configuration technique déterminée par le décret ne soit pas déformable par le Gouvernement, qu'elle est sûre vis-à-vis des atteintes qui pourraient lui être portées, notamment que la recherche de l'identité d'une personne par ses empreintes digitales ou sa photographie n'est pas possible.

Afin de nous assurer de la pertinence du dispositif technique, nous entendons aujourd'hui la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ainsi que le président du Conseil national du numérique, puis, prochainement, le directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et les représentants des autres instances collaborant avec le Gouvernement contre les dérives d'un tel fichier.

Enfin, le Gouvernement vient d'annoncer qu'il allait réviser son décret afin d'autoriser chaque Français demandeur d'un titre d'identité à refuser que ses empreintes et sa photographie soient saisies dans le fichier. Monsieur le ministre, vous semblez renoncer à l'apport principal de cette base contre l'usurpation de titres. Si le fichier est perforé, il ne sera pas fiable et vous ne pourrez pas réaliser vos objectifs légitimes. À quoi sert de mettre en place un fichier qui ne présente pas toutes les caractéristiques nécessaires à l'accomplissement de sa mission ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. – Merci de votre invitation. Ce sujet complexe doit être traité avec la plus grande précision. Monsieur le président, vous m'avez saisi le 18 octobre, je vous ai répondu aux environs du 20 octobre, avant la publication de ce décret le 28 octobre.

Quels sont ses objectifs ? Nous avons engagé une réforme très importante des préfectures, « Préfectures nouvelle génération », mettant fin à la révision générale des politiques publiques au cours de laquelle 3 500 emplois ont été supprimés dans les préfectures et les sous-préfectures, soit l'équivalent de douze préfectures. Le ministère des finances souhaitait la poursuite de cet effort budgétaire.

Plutôt que de maintenir l'érosion lente des effectifs préfectoraux, qui remet en cause la présence de l'État dans les territoires, nous avons préféré engager une réforme structurelle, dont le premier objectif était la mise en place de 58 plateformes mutualisées de traitement des cartes d'identité, des passeports, des cartes grises et des permis de conduire. Grâce à cette mise en place, nous avons libéré 2 000 postes, au-delà des 1 300 suppressions demandées par Bercy, et donc pu en redéployer 700 dans les préfectures et sous-préfectures, afin de renforcer la présence de l'État dans les territoires, où il y a un besoin. L'ingénierie territoriale se développe grâce à une partie de ces postes ainsi qu'à la réaffectation d'une partie des effectifs des secrétariats généraux pour les affaires régionales (Sgar) libérés par la fusion des régions – beaucoup de communautés de communes ont des projets nécessitant des moyens humains dont elles ne disposent pas. Les effectifs affectés à la lutte contre la fraude et la lutte contre toutes les formes de trafic, notamment d'armes – élément essentiel de lutte contre le terrorisme –, ont aussi été renforcés. Nous souhaitons également accomplir des missions de conseil budgétaire et juridique aux collectivités territoriales, ce que nous ne pouvions faire auparavant, faute d'effectifs.

Nous devons mettre en place un traitement des titres qui assure la réussite de notre réforme, renforce la lutte contre la fraude, sécurise la délivrance et la confection des

titres, rende service aux usagers en développant la téléprocédure, dématérialise la relation entre les communes et les centres de titres sécurisés implantés sur le territoire, et enfin simplifie les démarches de celui qui a perdu son titre, puisqu'il n'aura pas à accomplir à nouveau la totalité des formalités.

Lorsque nous nous sommes engagés dans cette réforme, nous avons été confrontés à des questionnements.

J'insiste sur le fait qu'il existe depuis 2008 un traitement de données des 29 millions de passeports biométriques, la base « TES », qui permet d'assurer leur délivrance et leur renouvellement. Notre démarche consiste à greffer notre dispositif de délivrance des cartes d'identité sur le fichier déjà existant, qui fonctionne bien, selon les mêmes procédures. En outre, il existe déjà un fichier des cartes d'identité : le fichier national de gestion, conçu en 1987 et programmé en Cobol, totalement obsolète, qui ne garantit plus la sécurité des dispositifs. Ce fichier n'assure pas non plus la traçabilité de la consultation des éléments qu'il contient, en l'occurrence une photographie et deux empreintes digitales. Nous ne pouvions pas moderniser le fichier existant, qui a délivré 59 millions de titres.

Notre dispositif relevait-il de la loi ou du règlement ? Pouvions-nous prendre une décision, qu'elle soit réglementaire ou législative, sans nous assurer qu'elle prenne en compte la totalité des recommandations du Conseil constitutionnel formulées en 2012 ? Enfin, comment suivions-nous les recommandations du Conseil d'État et de la Cnil ?

Nous avons tout d'abord saisi le Conseil d'État, qui a répondu que notre dispositif relevait de l'article 37 et non de l'article 34 de la Constitution, donc du domaine réglementaire. Nous avons consulté à nouveau le Conseil d'État sur le projet de décret et nous nous sommes conformés à la totalité de ses recommandations. Je parle sous le contrôle du président Bas : lorsque l'on transmet un décret au Conseil d'État, c'est lui-même qui définit la liste des signataires du décret, conformément aux décrets d'attribution des ministres. Cela a été le cas.

La Cnil, saisie, a considéré que notre dispositif présentait des garanties d'équilibre et de finalités, mais formulé plusieurs remarques : compte tenu de l'enjeu de ce texte réglementaire, un débat parlementaire pouvait avoir lieu ; compte tenu de l'importance des informations contenues dans la base ainsi créée, il pouvait être justifié de donner toute garantie concernant la sécurité informatique de la base ; des garanties pouvaient être apportées sur le requêtage de la base.

Nous avons respecté l'ensemble des procédures de droit suggérées et nous nous sommes conformés rigoureusement aux recommandations du Conseil d'État et de la Cnil. L'organisation d'un débat est le seul élément que nous n'avons pas mis en œuvre, non que nous le redoutions – nous pensons que notre action est de nature à moderniser le service public et à renforcer la protection des données personnelles, et nous sommes désireux de tout débat le démontrant.

En 2012, le Conseil constitutionnel a censuré le texte du Gouvernement qui mettait en place la carte nationale d'identité électronique, renforçait la lutte contre la fraude et autorisait l'identification à partir des données biométriques. C'est ce point, précisément, qui a été jugé non conforme à la Constitution. Nous avons donc décidé que la consultation de la base de données biométriques n'était possible qu'à partir de l'identité, afin de s'assurer que la

personne qui demande le renouvellement de la carte est bien la bonne. Nous avons totalement exclu la consultation de la base à partir des données biométriques.

Par ailleurs, nous n'avons pas mis en œuvre la carte d'identité électronique, étant dans une réforme d'économie. Les documents d'identité numérisés sont financés par les équilibres budgétaires de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). La carte d'identité est ainsi actuellement financée par la somme payée par les demandeurs de passeports. La carte d'identité électronique coûterait, elle, plus de 100 millions d'euros. Dans la mesure où nous tenons absolument à maintenir la gratuité de ce titre, ce montant aurait dû être financé par le budget de l'État.

Sans base biométrique, en cas de perte et de demande de renouvellement de la carte d'identité électronique, toute la procédure devrait être recommencée : tout le bénéfice de simplification de la réforme serait perdu.

Je souligne que nous avons tenu compte, dans le décret, de la totalité des observations du Conseil constitutionnel. L'infrastructure informatique elle-même est conçue de telle manière que la consultation à partir des données biométriques est impossible – si quelqu'un voulait les interroger en vue d'une identification, en violation du décret.

Des parlementaires, le Conseil national du numérique ou encore des acteurs du numérique ont soulevé des interrogations sérieuses auxquelles nous voulons répondre.

Comment garantir qu'un autre gouvernement ne puisse pas prendre des dispositions concernant cette base, qui remettraient en cause les libertés fondamentales ? La réponse en droit est extrêmement précise : dès lors que le Conseil constitutionnel a déclaré la consultation des données biométriques en vue de l'identification impossible, et indiqué qu'il faudrait pour ce faire modifier la Constitution, aucun gouvernement voulant le contraire ne pourrait agir discrètement. C'est l'État de droit.

Quid des applications informatiques ? Nous avons pris toutes les dispositions informatiques pour rendre impossible toute volonté de surveiller tous les Français. J'ai saisi la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Dinsic) pour qu'elle procède à toutes les investigations qu'elle jugera utiles. Je rendrai public le rapport qui en découlera.

Qu'est-ce qui garantit que la base ne pourra pas être attaquée informatiquement ? Nous avons mis en place des pare-feux que je ne rendrai pas publics. Néanmoins, je ne veux pas que cet argument justifie l'absence de vérification. J'ai donc saisi l'Anssi pour qu'elle homologue notre dispositif ; je me suis engagé à obtenir son avis conforme, ce à quoi je n'étais pas obligé en droit. Elle pourra mener un audit et formuler des recommandations, auxquelles je me conformerai en prenant des mesures complémentaires, le cas échéant.

La prise des empreintes digitales pour les documents d'identité à des fins de sécurisation et de lutte contre la fraude date de 1955. Nous introduisons des garanties, sans la remettre en question. La base de données papier ne pourra être consultée qu'en cas de procédure judiciaire ou pour servir dans la lutte contre le terrorisme, avec certaines limites toutefois, puisque les services antiterroristes n'ont pas accès aux empreintes digitales. Nous définirons des conditions de requête et d'accès à ces données, de manière à garantir une traçabilité parfaite de leur consultation tant par le juge que par les services administratifs. Les

conditions de conservation de ces empreintes digitales papier seront également sécurisées, avec le plus de transparence possible.

Quant à la base de données numérique, nous avons mis en place un dispositif pour y conserver les empreintes numérisées, sous réserve que la personne concernée donne son accord, en contrepartie de quoi elle bénéficiera du service simplifié que nous offrons pour le renouvellement des documents d'identité. Les empreintes qui ne figureront pas dans cette base continueront à être conservées dans un fichier papier qui pourra être consulté dans le cadre de la lutte contre la fraude.

Telles sont les conditions d'un parfait équilibre entre le respect des libertés individuelles et le renforcement de la lutte contre la fraude, avec une sécurité informatique garantie. Ces mesures participent de la grande réforme du service public préfectoral et sous-préfectoral que nous menons pour mettre fin à la révision générale des politiques publiques et pour réinjecter de la force dans les services déconcentrés de l'État qui en ont besoin. Favoriser l'accès des citoyens à un service public modernisé, tirer parti du dispositif existant, répondre aux interrogations qui nous sont adressées, renforcer la sécurité des titres et la lutte contre la fraude documentaire dans un contexte marqué par le terrorisme, où 800 000 Français sont concernés chaque année par le vol de papiers d'identité, et garantir un contrôle du juge sur la partie non numérisée du fichier des données biométriques afin que les libertés publiques ne soient pas mises en cause : tels sont nos objectifs.

M. Philippe Bas, président. – Nous vous remercions. Je précise que la commission des lois est élargie à tous les collègues qui manifestent de l'intérêt pour les questions que nous examinons ce matin.

M. François Pillet. – L'objectif que vous poursuivez est juste. Je n'ai aucune critique à vous faire sur votre choix de procéder par décret, dans la mesure où ce débat, salubre, a lieu. Trois questions se posent : faut-il utiliser la biométrie pour sécuriser l'identité ? Faut-il mettre en place un fichier central d'identité biométrique ? Quelle finalité et quelles garanties assigner à ce fichier ? Les deux premières questions ne posent pas de problème : l'utilisation de la biométrie pour sécuriser la délivrance de titres d'identité authentifiés n'est contestée par personne et l'efficacité du fichier central d'identité biométrique est évidente : 29 millions de Français y figurent déjà, et si tous détenaient un passeport, cela reviendrait à un fichier du double en volume, l'équivalent du fichier dont nous discutons aujourd'hui. Vous avez été parfaitement clair sur la finalité assignée au fichier. Si l'utilisation ponctuelle à des fins de recherches criminelles ne fait plus débat depuis longtemps, la constitution d'un fichier plus large, où figurerait l'ensemble de la population – le « fichier des gens honnêtes », pour reprendre l'expression que j'avais utilisée en 2012 – pose des questions nouvelles. Pourra-t-il servir à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été initialement constitué ?

Vous avez été clair et rassurant. Cependant, si les arguments juridiques sont solides, ils ne sont pas absolus, ni définitifs, car même les garanties constitutionnelles ne sont pas définitives. Quant aux garanties techniques, le fichier unidirectionnel n'offre pas de solution pérenne, car rien n'empêche qu'on s'en serve pour identifier une personne plutôt que pour authentifier une identité. Par conséquent, il reste à créer les garanties techniques qui apporteront la certitude que le fichier ne pourra pas être modifié, ni retravaillé pour devenir ce qu'il n'était pas au départ. En 2012, nous nous étions intéressés au procédé de la base dite « à lien faible », déposé par une société française, pour éviter tout retour en arrière sur un

fichier. Il faut qu'au bout du bout, dans quelque hypothèse historique que ce soit, le fichier ne puisse pas être détourné en fichier de police ou de renseignements généraux.

Vous vous êtes engagé à rendre publics les avis des agences nationales que vous avez sollicités. Toutes mes craintes tomberont lorsque j'aurai la certitude que le fichier numérique ne pourra pas être techniquement retravaillé, et qu'il ne sera guère différent du fichier papier existant.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – La biométrie est-elle utile dans le processus de sécurisation de la délivrance des titres, de renouvellement des titres perdus et de lutte contre la fraude ? Oui. La banque de données TES, mise en place en 2008 pour les passeports, répondait à un certain nombre de recommandations de l'Union européenne, le Conseil JAI travaillant toujours à faire entrer la biométrie dans la lutte contre la fraude et le terrorisme, et la sécurisation des documents d'identité. Par conséquent, les technologies informatiques que nous utiliserons n'ont rien de nouveau, et nous connaissons parfaitement les garanties techniques qu'elles offrent.

Dans la mesure où le fichier central existe déjà, nous bénéficions d'un retour d'expérience sur son fonctionnement depuis 2008. Il a pour intérêt d'offrir un service de renouvellement simplifié des pièces d'identité volées ou perdues, ce qui ne serait pas possible si nous adoptions la solution de la carte d'identité à puce.

Le fichier a pour finalité que l'on puisse délivrer des papiers d'identité dans des conditions de sécurité renforcées, simplifier le renouvellement des titres, et créer les conditions de la lutte contre la fraude, en vérifiant l'adéquation de l'identité du demandeur avec les données biométriques. L'avis de la Cnil mentionne que : « *la Commission considère que les finalités du traitement TES sont déterminées, explicites et légitimes, au sens de l'article 6-2° de la loi du 6 janvier 1978 modifiée.* »

Le ministère de l'intérieur est aussi celui des libertés publiques. Nous avons pris les précautions techniques nécessaires concernant l'irréversibilité de l'application informatique et la sécurisation de la base. Je rendrai publics les rapports de la Dinsic et de l'Anssi et je me conformerai à toutes leurs recommandations. Je suis même prêt à aller plus loin. La suspicion porte sur ceux qui pourraient me succéder. La meilleure garantie serait que personne ne me succède jamais...

Plus sérieusement, je suis favorable à la mise en place d'un dispositif de contrôle annuel, selon lequel la Dinsic, l'Anssi, la Cnil et des parlementaires désignés vérifieraient en toute transparence l'adéquation entre les dernières recommandations de l'agence nationale, le contenu du décret et le fonctionnement de l'application.

Que puis-je faire de plus ? Lorsque l'État met en œuvre un dispositif pour protéger les citoyens contre une activité frauduleuse, remplissant ainsi une mission d'intérêt général en donnant toutes les garanties, il serait bon qu'il ne soit pas mécaniquement suspect et que l'on puisse considérer qu'il est sincère.

M. Claude Malhuret. – Le décret que vous modifiez date du 22 octobre 1955. À l'époque, il avait suscité le débat, et le ministre de l'intérieur avait décidé d'établir un système de cartes d'identité nationales, géré à l'échelle départementale par les préfetures, en excluant la possibilité d'un fichier central. On se rappelait ce qui s'était passé pendant la guerre et

l'utilisation du fichier par le régime de l'État français, notamment pour le service du travail obligatoire.

Mme Esther Benbassa. – Et pour la déportation.

M. Claude Malhuret. – Si le débat est moins vif, il persiste aujourd'hui. Vous affirmez que le traitement ne donne aucune possibilité juridique ou technique d'identifier une personne à partir des données biométriques. La Dinsic et l'Anssi auront beau dire, n'importe quel étudiant en informatique sait qu'il existe une manœuvre simple pour renverser le système et appeler une base de données à partir d'une autre, dès lors qu'elles ont des items en correspondance biunivoque. Par conséquent, vous ne pouvez pas garantir qu'un gouvernement n'utilisera pas cette possibilité.

La réponse en droit existe, mais ne vaut que dans les circonstances d'aujourd'hui. Et même ainsi, la finalité d'un fichier biométrique a déjà été détournée, sans que les organes de contrôle aient été saisis. En 2000, lors de l'affaire Élodie Kulik, le fichier national automatisé des empreintes génétiques a été utilisé pour une recherche en parentèle sur réquisition judiciaire. Or, votre décret prévoit que le fichier TES est lui aussi susceptible de faire l'objet d'une réquisition judiciaire.

Le Conseil national du numérique préconise que les données numériques brutes soient remplacées dans la base par des gabarits ou des *templates*, ce qui renforcerait la protection et la sécurité des données. Suivre-vous cette recommandation ? Et si vous ne le faites pas, pourquoi ?

Ce fichier qui regroupe des données extrêmement sensibles suscite beaucoup d'intérêt, et pas forcément dans une intention bienveillante. Les événements récents, dont la campagne pour les élections américaines, ont montré qu'aucun système informatique n'était imprenable. Centraliser les données, c'est aussi concentrer les risques. Les 2 000 fonctionnaires des préfectures auront accès à cette base de données... Pour protéger les libertés publiques tout en luttant contre le piratage, il aurait mieux valu ne pas créer de fichier central. C'était la recommandation de la Cnil. Le fichier central est une solution de dernier recours. Une alternative existe, avec la carte à puce. Vous l'avez écartée pour des raisons financières. Que valent 100 millions d'euros quand il s'agit des libertés publiques ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Je sais tout ce que vous faites pour la sécurité publique et pour lutter contre le terrorisme. Je sais aussi votre attachement aux libertés publiques. Si je comprends bien, toute personne a le droit de ne pas donner ses empreintes ; vous assurez pourtant que cela ne remet pas en cause l'efficacité du fichier. Comment est-ce possible ?

Mme Esther Benbassa. – Ce genre de fichier suscite des craintes, notamment pour son utilisation dans l'avenir. La société française Amesys, poursuivie pour complicité de torture en Libye, a été choisie pour une mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage technique et des systèmes d'information de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en charge de l'élaboration du fichier TES. Elle sera potentiellement amenée à participer à son pilotage. Depuis la mort de Mouammar Kadhafi, en 2011, de nombreux témoignages accusent l'entreprise d'avoir vendu des technologies de surveillance et de télécommunications à l'ancien dictateur. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

M. Gaëtan Gorce. – Simplification, modernisation, souci d'apporter des garanties : personne ne met en doute votre volonté en la matière. Cependant, les conditions

dans lesquelles le débat s'est engagé ont créé un malaise. Si nous avions été saisis du sujet plus en amont, nous aurions pu clarifier un certain nombre de points.

Dans son avis, la Cnil regrette que la solution alternative du support individualisé, à savoir la carte à puce, n'ait pas fait l'objet d'une étude plus approfondie. Ne pourriez-vous pas creuser cette réflexion en parallèle des efforts que vous déployez pour apporter des garanties sur le dispositif ? On pourrait ainsi comparer les solutions.

Je n'ai aucune raison de mettre votre parole en doute sur l'absence de risque de réversibilité. Cependant, des membres de la Cnil écrivent publiquement que l'irréversibilité ne peut pas être garantie. Même chose sur l'inviolabilité. Aucune garantie absolue n'existe.

Loin de moi l'idée de faire un procès au Gouvernement. La meilleure solution reste de ne pas recourir à une base centrale. Dès lors qu'on y intègre des données biométriques, non modifiables, on prend un risque, certes virtuel, mais excessif.

M. Jean-François Longeot. – Ce projet crée un sentiment d'abandon chez les maires. Il y aura des guichets pour délivrer les cartes d'identité dans certaines communes mais pas dans d'autres. Les élus ruraux s'inquiètent.

M. François Bonhomme. – Le développement des usages du numérique pose avec de plus en plus d'acuité la question du lien de confiance avec les usagers. L'existence de fichiers suscite fantasmes et passions. Je partage votre souci de modernisation de l'administration et du numérique. La lutte contre la fraude documentaire est un grand fléau. Cependant, la publication d'un décret, l'avant-veille de la Toussaint, n'a pas contribué à dépassionner le débat. Il aurait mieux valu une discussion en pleine lumière.

Dans le rapport de la mission d'information sur la biométrie, nous rappelions, avec mon collègue Jean-Yves Leconte, que la Cour des comptes préconisait en 2015-2016 le développement d'une carte d'identité numérique tout en posant la question du stockage des données des usagers des services publics. Monsieur le ministre, pouvez-vous nous garantir que le dispositif que vous proposez est conforme aux normes de l'Anssi ? Le rapport de la Cour des comptes indiquait que les données des ministères de l'intérieur et des finances étaient stockées en France sans que ce soit forcément le cas pour les autres administrations.

Personne ne contestera votre prudence. Vous avez retenu la technique du lien unidirectionnel pour sécuriser ce décret. Cependant, les éléments biométriques prélevés en France sont largement sous-utilisés. Avez-vous dans l'idée d'exploiter ces données biométriques à des fins d'identification et pas seulement d'authentification, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, pour peu que les principes de proportionnalité et de conformité aux objectifs soient respectés ?

M. Jean-Yves Leconte. – Je m'inscris dans la lignée de l'interrogation de François Pillet. La définition du lien faible n'est pas la même dans la loi de 2012 sortie du Sénat que dans votre décret. Considérez-vous que les garanties de non réversibilité précises et fortes qui figurent dans la loi de 2012 dégraderaient le fichier des passeports actuel, d'où votre volonté de modifier le fichier TES ? Cette interrogation sur le lien faible est importante. La référence aux *templates* m'a fait bondir, car il faut absolument éviter tout traitement classifiant les données par groupe.

Enfin, je note les garanties supplémentaires que vous souhaitez donner, avec un contrôle annuel de l'usage du fichier par l'Anssi. Assurément, le fichier relève de la compétence du pouvoir réglementaire. Il n'en concerne pas moins tous les Français. Le Conseil constitutionnel a censuré les parties non constitutionnelles de la loi de 2012, sans dire pour autant que le reste relevait du règlement. Il pourrait être tout à fait légitime de passer par la loi pour introduire des garanties de contrôle par la Cnil et l'Anssi.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Monsieur Malhuret, le fichier n'est plus décentralisé depuis 1987. Il s'agit désormais d'un fichier national de gestion, qui n'a jamais été attentatoire à aucune liberté en trente ans d'existence. Il peut être consulté dans des conditions de traçabilité que nous souhaitons renforcer à des fins de protection des libertés publiques. D'où notre souhait de définir des conditions d'accès contrôlables.

Le gabarit mentionné par la Cnil est d'une qualité inférieure aux minuties que nous utilisons. Je rappelle qu'il s'agit de la photo des reliefs au centre du doigt. Nous avons repris les normes internationales et européennes qui s'appliquent pour les passeports, nous inscrivant ainsi dans un cadre précis, connu et qui donne satisfaction dans la lutte contre la fraude.

L'accès au fichier n'est ouvert qu'aux fonctionnaires qui ont pour rôle d'élaborer les titres. Des dispositifs d'habilitation et d'agrément permettent de contrôler les conditions dans lesquelles ces fonctionnaires consultent les données, et en interdisent l'accès aux autres.

Monsieur Sueur, nous ne remettons pas en cause la prise des empreintes papier qui existe depuis 1955. En revanche, le transfèrement des empreintes dans la base numérique de données est soumis à l'accord de la personne concernée. On ne peut pas s'opposer à la prise des empreintes. On peut s'opposer à leur conservation numérique dans la base.

M. Alain Richard. – Quelles seront les conséquences pour la personne qui ne donnerait pas son accord ? La carte d'identité volée sera-t-elle plus difficile à reconstituer ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Oui. Nous perdrons en simplification, pas en sécurité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il restera le dispositif papier, mais il y aura des trous dans la base électronique. Vous assumez parfaitement l'existence de ces trous non récupérables ?

M. Philippe Bas, président. – C'est pour cela que j'ai dit que le fichier serait perforé.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Le fichier ne sera pas perforé. Nous aurons accès comme par le passé aux éléments dont nous avons besoin pour assurer la sécurité des titres et répondre aux requêtes judiciaires. Le projet que nous mettons en place doit simplifier l'accès des administrés aux titres. La personne qui ne peut pas bénéficier de ce service au moment du renouvellement de son titre mettra plus de temps à l'obtenir. C'est pour la même raison que n'avons pas retenu la solution de la carte à puce. Si vous la perdez, quelle trace laisse-t-elle quand elle circule entre d'autres mains ? Et si vous voulez la renouveler, il faut tout recommencer.

M. Claude Malhuret. – Qu'en est-il des photographies ? Peut-on aussi refuser qu'elles figurent dans la base ? Je ne suis pas d'accord avec les arguments que vous avancez au sujet de la carte à puce.

M. Philippe Bas, président. – Il y aura un débat en séance plénière, demain après-midi.

M. Jean-Yves Leconte. – Une personne souhaitant renouveler son titre d'identité ne sera pas forcée de se rendre à la préfecture ou au consulat, dès lors que ses empreintes figureront dans la base ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Cette personne devra se présenter en mairie, où on s'assurera en consultant la base qu'il s'agit bien de celle qui a perdu son titre.

Madame Benbassa, la société Amesys a été rachetée par Bull en 2010. Elle prendra en charge une partie de la prestation. Dans la mesure où son capital a complètement changé, la société qui a candidaté n'est pas la même que celle dont vous parlez.

M. Philippe Bas, président. – Et qu'en est-il de la photographie ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Le fichier est divisé en trois compartiments. L'un rassemble les données alphanumériques, l'autre les données biométriques, c'est-à-dire la photo et les empreintes digitales, et le dernier réunit les justificatifs. Le droit d'opposition concernera la photo comme les empreintes digitales.

Monsieur Gorce, le Gouvernement n'a pas du tout souhaité éviter un débat plus en amont. La construction du projet ne le justifiait pas. Nous utilisons une base déjà existante ; le dispositif que nous mettons en place pour les cartes d'identité est le même que celui qui prévaut depuis 2008 pour les passeports et qui concerne 29 millions de titres ; nous travaillons dans le cadre d'un décret en tout point conforme au droit, selon le Conseil d'État ; et ce décret reprend la totalité des recommandations émises par le Conseil constitutionnel en 2012. Nous pensions bien faire et avoir pris les précautions suffisantes. C'était une erreur d'appréciation. Comme nous n'avons rien à cacher, j'ai saisi moi-même le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat pour que ce débat ait lieu.

Le Conseil national du numérique a lancé une consultation. Nous tiendrons évidemment compte des avis qui en sortiront. Je souhaite que le dispositif puisse être amélioré en continu.

Quant au risque de réversibilité ou de violation de la base centrale, les acteurs de l'État, compétents sur ces sujets, considèrent que des expertises ou des modifications peuvent apporter des garanties sérieuses. Je ne peux pas être plus transparent que je ne le suis sur ce point. L'Anssi et la Dinsic doivent se prononcer. Je veillerai scrupuleusement à rendre leurs rapports publics. Que puis-je faire de plus ?

Monsieur Longeot, nous avons consulté l'Association des maires de France (AMF). Le même problème s'était posé en 2008, lors de la mise en place des passeports biométriques. Nous avons veillé à bien définir le rôle des maires, celui des centres de titres mutualisés, mais aussi la manière dont la téléprocédure se mettra en place et les liens qui pourraient se nouer entre l'AMF et le ministère pour garantir la plus grande fluidité possible. Si des interrogations demeurent, nous ne manquerons pas d'y répondre et nous irons sur le terrain.

Monsieur Bonhomme, j'ignore depuis longtemps ce que sont les jours fériés. Je m'intéresse moins à la date qu'au contenu du décret que je signe. Si j'avais pu penser qu'on me ferait un tel procès, j'aurais signé ce décret quatre jours plus tard ou trois jours avant. La Toussaint, le 3 janvier, la Pentecôte ou Noël, tous ces jours sont les mêmes, faits de labeur et de travail. Il n'y a pas de perversité du jour férié au ministère de l'intérieur.

Nous avons saisi l'Anssi. Vous aurez accès à son rapport, que nous rendrons public. Vous pourrez me reconvoquer sur la base de ce rapport – comme toujours, je viendrai.

Toutes les données du ministère de l'intérieur sont stockées en France.

Il est très difficile d'atteindre toutes les cibles avec une seule cartouche... D'une part, on me dit de veiller à empêcher l'identification d'une personne à partir de ses données biométriques et, d'autre part, on regrette la sous-utilisation des données biométriques en ne l'autorisant pas.

M. Claude Malhuret. – Ce ne sont pas les mêmes qui disent l'un et l'autre.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Le précédent gouvernement, en 2010, n'a pas pris sans raison des dispositions réglementaires excluant l'utilisation des données biométriques pour favoriser la reconnaissance faciale. Les mêmes qui, au Parlement, me reprochent la même chose oublient la censure du Conseil constitutionnel en 2012 sur ce qu'ils avaient voté. Par souci de cohérence, de transparence et de rigueur, j'applique le même raisonnement sur tous les sujets.

L'optimisation de l'utilisation des données ne peut se faire que dans un cadre européen, mobilisant le Parlement européen, la Commission et le Conseil, sans quoi nous aurons le même débat passionnel qu'aujourd'hui, avec les mêmes incompréhensions et les mêmes risques. Il faut toujours traiter la question avec pragmatisme et volonté d'aboutir au meilleur équilibre entre la sécurité et la préservation des libertés publiques.

Notre fichier ne permet pas l'identification, mais l'authentification. Nous n'avons pas voulu mettre en place l'identification à partir des données biométriques – ce serait anticonstitutionnel – mais l'authentification à partir de ces données, dès lors que l'identité de la personne nous est donnée au moment de la demande.

Monsieur Leconte, j'ai répondu sur les aspects techniques. Vous me demandez s'il faut une loi pour inclure dans l'article 34 ce qui relève de l'article 37 de la Constitution. Ma conception du droit m'empêche d'y être favorable. Quel résultat obtiendrait-on, alors que l'agenda législatif est déjà en pleine embolie ? Il ne faut pas que le Gouvernement soit suspect dès qu'il prend des dispositions réglementaires dans le respect absolu du droit. Enfin, on ne peut pas, à la fois, vouloir un État fort et être dans une suspicion permanente. Cela ne signifie pas que l'État s'exonère de comptes à rendre devant le Parlement. Vous avez la possibilité d'exercer votre mission de contrôle en vérifiant l'adéquation entre mes paroles et mes actions. Nous devons rester dans cet équilibre afin d'éviter les dysfonctionnements.

La réforme sera encastrée si elle n'est pas traitée avant la fin de la législature, alors qu'elle est portée par les personnels des préfectures et sous-préfectures dans les territoires. Il serait regrettable de renoncer à cette réforme de modernisation, de renforcement de la sécurité des titres, de protection des libertés publiques à cause d'une simple suspicion.

M. Philippe Bas. – Merci. Le Sénat continuera à justifier sa mission particulière de chambre de réflexion protectrice des libertés publiques, par plusieurs auditions et un débat en séance.

Soyez certain, monsieur le ministre, que le Sénat ne manquera pas de vérifier les conditions de mise en place de ce fichier, afin de s'assurer que les prescriptions techniques et les règles juridiques sont respectées. Nous vous inviterons – ce n'est pas une convocation – devant la commission des lois, éventuellement élargie.

La réunion est close à 10 h 45

La réunion est ouverte à 16 h 30

Création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité – Audition de M. Mounir Mahjoubi, président du Conseil national du numérique

Au cours d'une deuxième réunion tenue l'après-midi, la commission procède à des auditions sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

Elle entend tout d'abord M. Mounir Mahjoubi, président du Conseil national du numérique.

M. Philippe Bas, président. – En auditionnant M. le ministre de l'intérieur, vous-même, président du Conseil national du numérique, et Mme la présidente de la Cnil, nous cherchons, en tant que chambre de réflexion et assemblée particulièrement dédiée à la protection des libertés publiques, à mener un travail approfondi sur le décret relatif à la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes d'identité.

Nous le comprenons, au-delà des garanties juridiques, l'architecture des traitements de données constitue en soi un sujet. Nous connaissons l'investissement intellectuel du Conseil national du numérique sur cette question. Nous recherchons une forme d'équilibre entre la nécessité de sécuriser la délivrance des cartes d'identité – c'est une préoccupation ancienne du Sénat, la commission des lois ayant d'ailleurs publié, dès 2005, un rapport sur cette question, qui avait abouti à une proposition de loi, ensuite dénaturée au point d'être censurée par le Conseil constitutionnel – et la nécessité que cette sécurisation ne se fasse pas au détriment de la protection d'autres libertés. N'ayant pas pris position par principe contre le fichier, nous cherchons à approfondir notre réflexion.

M. Mounir Mahjoubi, président du Conseil national du numérique. – Nous avons aussi l'objectif de trouver un équilibre. Le Conseil national du numérique, qui est nommé par le Président de la République, existe depuis plus de cinq ans, bien qu'il ait connu différentes formes d'organisation. Depuis quatre ans, il s'est efforcé de conseiller et d'orienter le Gouvernement, que celui-ci le souhaite ou non, dans une démarche de dialogue. Tel est le sens de notre intervention publique, depuis la publication du décret du 28 octobre 2016.

J'ai d'abord eu une conversation téléphonique avec le ministre de l'intérieur, que j'ai ensuite rencontré. Puis est intervenue cette fameuse lettre publique, laquelle ne nous a pas

satisfaits, car elle n'annonçait aucune évolution. Nous avons ensuite eu un long entretien avec M. Cazeneuve et son cabinet jeudi dernier, avant l'annonce par Bernard Cazeneuve et Axelle Lemaire d'une avancée dans la direction que nous souhaitons.

J'en viens aux éléments qui ont justifié notre intervention publique. Je serai bref, car vous connaissez nos positions, comme en ont témoigné les échanges intervenus ce matin. Vous êtes particulièrement bien informés, votre opinion a été forgée par des influences riches et diverses.

Nous l'avons répété, nous insistons sur la concertation, marque de fabrique du Conseil national du numérique. Nous pensons que, en la matière, aucun grand expert ne peut orienter les grandes décisions : celui qui pense avoir seul l'expertise du numérique est un menteur ou un incompetent. Il n'existe pas de décision numérique unique.

La décision qui a été prise est la première d'une longue série, car le Gouvernement devra faire des choix technologiques importants dans les prochaines années. Dès septembre 2017 devrait s'ouvrir un débat sur la plus grande base de données qu'on ait jamais faite historiquement dans le domaine médical. Le problème des données fiscales interviendra ensuite, tout comme celui des données relatives aux salariés. La loi Travail et le compte personnel d'activité devraient également engendrer une sacrée base de données. Ces questions se reposeront donc aux assemblées très régulièrement.

À nos yeux, il est donc essentiel de mettre en place, dans le cadre des décisions qui devront être prises, de nouveaux dispositifs de concertation. Les démocraties ne sont pas encore capables de discuter des grands sujets technologiques, bien que ces derniers ne soient pas inaccessibles au débat public. Pourtant, pour ce qui concerne le numérique, c'est comme si on pouvait se débarrasser de la question technologique, en affirmant que la meilleure solution technologique est celle qui a été prise. Raisonner ainsi, c'est ignorer la complexité et les enjeux liés à cette question.

Nous avons d'abord regretté l'absence de concertation et d'étude d'impact. Or ce qui caractérise le travail parlementaire est l'ouverture et le temps, pour analyser, consulter, auditionner, puis présenter des éléments de discussion préparatoires. Il s'agit de donner les raisons pour lesquelles on fait certains choix, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

C'est d'ailleurs le sens du règlement sur les données personnelles, qui imposera, pour les entreprises, avant la constitution de bases majeures, des études d'impact par des organismes neutres, capables d'évaluer les risques de sécurité et d'atteinte aux libertés individuelles.

La consultation du Conseil national du numérique a porté sur deux éléments : la sécurité de la base en cas d'attaque immédiate et la sécurité à long terme, à savoir le détournement des finalités.

Lors de nos entretiens avec M. le ministre, nous avons rappelé un point non négociable : le Conseil national du numérique, le CNNum, a la possibilité de s'autosaisir et d'échanger avec les experts. Ainsi, dans un temps record, nous avons lancé une plateforme de consultation citoyenne en ligne. Elle a déjà réuni 400 contributions construites émanant de centres de recherche et de chercheurs étrangers. Nous sommes donc en train de réunir des informations extrêmement diverses. Pourtant, on nous avait affirmé qu'il n'y avait personne à consulter ! Or nous pouvons vous en présenter aujourd'hui plus d'une centaine !

Grâce à son expertise, le CNNum devra traiter ces informations, pour leur donner un sens. M. le ministre de l'intérieur s'est engagé à écouter les résultats de cette consultation et à y répondre.

Le détournement de finalité est un sujet majeur, mais il a été beaucoup débattu ce matin. Une sous-finalité du décret est moins claire. Je veux parler de l'utilisation des données par le renseignement, en matière de lutte antiterroriste : dans quel cadre les authentications seront-elles utilisées ? Il n'existe pas d'illustration en langage clair de l'usage qui en sera fait. S'il s'agit d'une technique de renseignement, relève-t-elle de la CNCTR, la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement ?

Permettez-moi d'évoquer le « chiffrement unidirectionnel destiné à garantir la sécurité des données ». Pour celui qui maîtrise techniquement la structure d'une base de données, cela ne veut rien dire ! À partir de ces termes, régulièrement mis en avant, les experts sont capables de dessiner une centaine de schémas de bases de données différents.

Il convient de distinguer la protection par le droit et la protection technologique. Affirmer l'impossibilité technologique, cela ne veut rien dire non plus. On le sait, l'Anssi, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information informatique, et la Dinsic, la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État, seront saisies de la question. Toutefois, j'insiste sur ce point, elles devront être saisies non seulement sur la sécurité de l'accès à la base, mais aussi sur l'architecture même du dispositif et des *a priori* méthodologiques et théoriques utilisés dans ce cadre.

Nous parlons ici de biocryptologie. En Israël, plusieurs universitaires se sont penchés sur ce sujet au moment de la mise en place des différentes bases de données biométriques étatiques. De nombreux États souhaitent mettre en place ces dispositifs, qui sont nécessaires. L'enjeu, essentiel, est le contrôle et l'authentification des titres d'identité.

Par chance, la France compte les meilleurs experts du monde en la matière : je pense notamment aux chercheurs de l'INRIA, l'Institut national de recherche en informatique et en automatique, et de l'université de Caen.

Le plus difficile à entendre, pour moi, c'est l'argumentaire suivant : « nos services techniques ont fait le meilleur choix, nous n'avons aucune raison d'en douter ». En 2016, une telle affirmation n'est pas acceptable, car il n'existe pas de meilleur choix possible.

Quant aux risques de sécurité à court terme, à savoir les atteintes à la base, ils relèvent des missions traditionnelles de l'Anssi. Il faut le savoir, aucune base n'est surprotégée. Le fait de ne pas être connecté à internet ne rend pas invulnérable. Les attaques majeures ont toujours visé des systèmes extrêmement protégés. Vous vous doutez que les usines énergétiques iraniennes infiltrées n'étaient pas connectées à internet ! Elles n'ont pas été contaminées par un *email* ! De la même manière, plusieurs centaines de milliers de données relatives aux fonctionnaires américains, extrêmement protégées, ont été piratées et publiées sur internet.

Peu de gens sont capables de hacker une base de données protégée par l'Anssi. Cette agence est en effet l'un des organismes les plus compétents en Europe, voire dans le monde, en matière de protection des systèmes d'information. Elle est composée d'experts faisant partie des meilleurs au monde et présidée par un ancien militaire, chercheur et expert en cryptographie et sécurité. Nous devons donc avoir une confiance absolue en ces services.

Pour pirater une base dans ces conditions, il faut s'investir dans l'attaque, et disposer d'importantes ressources financières et intellectuelles. Dans le monde, quelques pays, quelques milliers de hackers, disposent de telles ressources et d'une recherche avancée en sécurité de réseau. Ils ont montré, au cours de la campagne électorale américaine, que l'on pouvait accéder à certaines informations. Notre système, qui pourrait regrouper la quasi-totalité de la population de l'une des plus grandes démocraties du monde, est donc très attirant pour certains pays.

Tel est l'enjeu de la centralisation de ces données. Entre la centralisation absolue et la décentralisation absolue, il y a des options intermédiaires à expertiser. De même, on peut agir sur le format des données : cette fameuse base centralisée pourrait ne pas regrouper des images parfaites, et donc exploitables par n'importe qui. Une représentation mathématique intermédiaire est sans doute possible. Ces hypothèses sont issues de la recherche. Quel scénario poserait le moins de risques en cas de *hacking* et intégrerait en même temps l'idée d'une performance de l'État, le contrôle d'un titre ne devant exiger que quelques secondes ? Il existe des dispositifs qui permettent d'être performants, mais leur mise en place exige une discussion approfondie des experts.

Nous allons compléter la consultation publique que nous avons lancée par la recherche active de certains experts. Notre agenda de rencontres est important. J'ai confiance dans la volonté d'ouverture et de consultation du ministre de l'intérieur.

S'agissant de l'inscription de l'empreinte de la personne non pas dans la base de données, mais sur une fiche en carton, stockée à la préfecture, je n'ai pas de position ferme. Le contrôle sera-t-il alors possible ? L'essentiel, en la matière, relève du détail. Nous avons besoin d'avoir plus d'informations sur ce sujet.

L'idée que la base de données ne soit pas complète était au départ de nature à nous rassurer. Toutefois, les exemples étrangers nous ont amenés à penser que le risque restait majeur. L'enjeu, c'est la centralisation, la sécurisation, la non-recomposition et la non-exploitation possible à court terme et à long terme des données.

Au niveau mondial, les fichiers ont toujours eu tendance à être détournés de leur finalité d'origine. Nous traversons sans doute à l'heure actuelle une crise de sécurité. Si je me réfère aux programmes des candidats à l'élection présidentielle de droite et du centre, je constate qu'il n'est pas si compliqué de voter une loi constitutionnelle qui introduise une réforme permettant la constitution de ces bases de données. Certains élus seraient pour une identification massive, parce que c'est très pratique – c'est vrai – pour les enquêtes. Historiquement et constitutionnellement, nous avons choisi de ne pas le faire. Un tel sujet devra faire l'objet d'un débat national sans doute vif, violent et long, chacun ayant conscience que les réponses apportées transformeront notre démocratie. On ne peut pas, subtilement, créer toutes les conditions du risque pour les années à venir.

M. François Pillet. – Après l'échange de ce matin, votre contribution est très intéressante. Je ne suis pas technicien. En grand pragmatique, je poserai deux questions très simples : l'irréversibilité d'un fichier peut-elle protéger définitivement ? Si cette irréversibilité est techniquement impossible, *quid* du fichier qui existe actuellement pour les passeports ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Ma question porte sur les solutions alternatives. Il semblerait que des titres individualisés, avec une puce, pourraient remplir la mission assignée. Est-ce possible ? Quels seraient les inconvénients ? Quant aux avantages, ils sont clairs,

puisque'il n'est plus nécessaire de mettre en place un fichier centralisé. Par ailleurs, vous avez évoqué un système intermédiaire entre des cartes individualisées et quelques fichiers centraux. Pourriez-vous nous en dire un peu plus en la matière ?

M. Alain Richard. – Vous pensez qu'il faut un système unifié de confection et de mise à jour de l'ensemble des titres d'identité. Il s'agit d'un point central, car l'incapacité de l'État à assurer une sécurité raisonnable des titres d'identité individuels ouvre la voie à des excès et à des agressions que l'on a du mal à mesurer.

Par ailleurs, l'outil doit permettre de répondre à des milliers de demandes par jour – il y a environ 60 millions de CNI, celles-ci ayant une validité de 10 ans, on en fabrique 6 millions par an, soit 500 000 par mois. Je vois les inconvénients d'un fichier complètement unifié, mais comment prévoyez-vous de réduire ces inconvénients par le recours à des fichiers décentralisés ? La finalité initiale du projet, qui est de délivrer un document d'identité fiable à chaque citoyen, y compris en cas de perte ou de vol, demeurerait-elle fonctionnelle ?

M. Jean-Yves Leconte. – Vous avez brossé un tableau des risques potentiels de constitution d'une telle base, mais une base contenant la moitié des données concernées est déjà en exploitation depuis plusieurs années. Avez-vous constaté la concrétisation des risques évoqués ?

Pensez-vous que le choix d'un système de base à « lien faible », système qui avait été choisi par le Sénat en 2011, conduirait à dégrader les informations que contient aujourd'hui le fichier TES ?

M. Mounir Mahjoubi. – Monsieur Pillet, la certitude numérique, en 2016, c'est qu'il n'y a pas de certitude ! Raconter que nous allons construire une cathédrale de sécurité qui nous protégera pendant vingt ans, c'est parler le langage de l'informatique des années 80 et 90. Nous avons commencé à l'abandonner dans les années 2000, quand de grands acteurs ont vu que leurs dispositifs de sécurité ne tenaient pas. Yahoo, l'un des plus grands opérateurs, s'est fait voler plus de 400 millions de données d'utilisateurs l'année dernière. La NSA s'est fait voler un certain nombre de données spécifiques qu'elle avait elle-même capturées dans d'autres systèmes d'information. Aujourd'hui, la certitude, c'est qu'il n'y a rien de définitif. Il faut plutôt créer les conditions pour que ce qui est susceptible d'être volé ne soit pas intéressant pour les voleurs.

Une base de 29 millions de passeports existe déjà. Un accord européen et international, notamment avec les États-Unis, a permis une normalisation du stockage de ces informations. Vous m'avez demandé si cette base avait été hackée. Cela n'a heureusement pas été le cas ! Le jour où il y aura une crise de confiance relative aux passeports, les États fermeront leurs frontières. C'est un risque dont personne ne souhaite la concrétisation.

Cette base n'est pas suffisamment sécurisée, car elle a été construite avec les savoirs théoriques de 2000 à 2008 et avec la capacité de discussion ouverte et démocratique de l'époque.

Par ailleurs, derrière les liens faibles, il y a une quarantaine de schémas potentiels. Ce n'est pas une option technologique permettant de déterminer si la base sera très sécurisée ou non, ni si elle sera plus ou moins facilement recomposable.

La capacité mondiale en termes de temps de calcul, notamment grâce aux ordinateurs quantiques, et les performances des serveurs ont beaucoup évolué par rapport au moment où ces fichiers ont été mis en place en 2008. Le nombre de spécialistes dans les pays qui ont décidé de se doter de cette capacité n'a jamais été aussi important. Certaines formations dispensées en France comptent parmi les meilleures au monde sur ces sujets. Ces données sont classées, mais j'ai l'impression que notre armée et nos services de renseignement sont plutôt bien dotés. Notre pays nourrit cette expertise.

Toutefois, le risque n'a jamais été aussi important, y compris sur la base existante. Il serait donc de bonne gouvernance et de bonne administration de ces données que tous les pays qui ont souhaité créer cette base en commun sur des standards communs puissent coopérer...

M. Jean-Yves Leconte. – Il n'y a pas de base commune !

M. Mounir Mahjoubi. – Vous avez raison. Il n'y a pas de base commune mais des critères, des standards communs.

M. Jean-Yves Leconte. – Mais chaque pays a son propre système.

M. Mounir Mahjoubi. – Les données biométriques sont enregistrées de telle manière dans les titres que tous les dispositifs de passage aux douanes sont capables de les lire, mais il n'y a heureusement pas de base commune. Ils lisent et comparent l'empreinte biométrique.

M. Jean-Yves Leconte. – Non !

M. Mounir Mahjoubi. – Ils comparent un proxy intermédiaire entre l'image stockée et celle qui est présentée.

M. Jean-Yves Leconte. – Ils ne lisent pas les biométries ! Chaque pays a son propre code !

M. Mounir Mahjoubi. – L'accord européen sur les titres sécurisés comprend des dispositions sur les standards.

Le ministre Cazeneuve disait ce matin qu'il serait intéressant que la nouvelle base puisse être réexpertisée tous les ans. Il faudra que cela bénéficie aussi à la base déjà existante.

Pourquoi pas des cartes individuelles ? C'est la question que je vous pose. L'argument budgétaire ne peut pas suffire à exclure cette option. Seule une étude d'impact aurait permis de déterminer si cette dépense de 200 ou 300 millions d'euros était susceptible de réduire les risques, ou si elle créait au contraire un risque majeur. Si la seule finalité est l'authentification des titres, les cartes individuelles y répondent très fortement, mais elles ont aussi des défauts...

M. Alain Richard. – Y compris quand elles sont détournées ?

M. Mounir Mahjoubi. – C'est pour cela que j'introduis une nuance en disant qu'elles ont aussi des défauts.

M. Pierre-Yves Collombat. – *Quid* de la carte à puce ?

M. Mounir Mahjoubi. – La carte à puce ne renvoie pas à une technologie unique. On ne sait pas ce qui est stocké dans la carte à puce, ni quel est le proxy qui est fait. Je n'ai pas eu d'exemple de détournements de reproduction de cartes à puce contenant des données biométriques sur données chiffrées.

M. Pierre-Yves Collombat. – Même s'il y a falsification ou détournement, cela concernera une dizaine de personnes tout au plus.

M. Jean-Yves Leconte. – Un vrai risque existe, parce que, si l'on peut hacker une base, on peut aussi hacker la production d'une carte. Si les empreintes de la personne correspondent à celles qui sont dans la puce et qu'il n'y a pas de base permettant de les authentifier, on peut très bien fabriquer des fausses cartes qui seront lisibles. C'est pour cela qu'il est important d'avoir une base.

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, l'existence d'un risque n'est pas en soi un argument dirimant face à toute initiative. La question est celle de la mesure du risque. Nous ne cessons d'avancer en prenant des risques. La question sur laquelle nous devons nous concentrer est la suivante : le risque pris dans le cadre de ce décret est-il excessif ou est-il raisonnable ? L'argument du risque ne suffit pas à dissuader la décision publique d'être prise. Je ne veux pas me faire l'avocat du diable, mais je veux que l'on essaie d'intégrer un raisonnement de proportionnalité dans la réponse que nous souhaitons apporter, parce qu'il y a aussi un risque à ne pas sécuriser la délivrance des titres d'identité.

Vous êtes, comme nous tous, sensible à la détresse de ces concitoyens qui se sont fait voler leur identité.

M. Mounir Mahjoubi. – Et à celle des policiers qui, au quotidien, sont amenés à contrôler de très nombreux titres d'identité pour nous protéger.

M. Philippe Bas, président. – Vous faites bien de le rappeler, car cette dimension est très importante. C'est pour nous une voie étroite à trouver. Je vous rends la parole, mais je crois que c'est bien comme cela qu'il faut poser le problème.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sur les solutions intermédiaires que vous évoquiez, comme celle d'avoir un système pour partie centralisée, pourriez-vous être un peu plus précis ?

M. Mounir Mahjoubi. – Le fait de tout centraliser et de réunir toutes les expertises pour protéger la base permet d'abaisser la probabilité d'occurrence de ce risque jusqu'à le rendre extrêmement faible, mais les conséquences de sa concrétisation sont alors majeures.

Vous connaissez peut-être la doctrine de toutes les banques émettrices de monnaie. Avec le temps les faussaires deviennent capables de fausser des monnaies. Il faut donc que les émetteurs de monnaie soient capables de moderniser leur technologie plus rapidement que les faussaires. Les Américains, qui continuent à utiliser du papier et de l'encre pour fabriquer leur monnaie, sont les seuls à ne pas y croire. Dans les pays européens, on a modernisé plus régulièrement les missions de ce type.

Oui, le moment arrivera où la technologie de reproductibilité des titres individuels, même équipés d'une puce, sera obtenue par des faussaires. Il faudra alors faire

évoluer cette technologie. Ce risque a plus de chance de se réaliser, je vous l'accorde, mais il est moins grave que celui que nous avons évoqué tout à l'heure.

M. Alain Richard. – *Quid* des fichiers décentralisés ?

M. Mounir Mahjoubi. – Faut-il des fichiers semi-décentralisés, ou des fichiers ne contenant pas les données biométriques, stockées dans une autre base ? Je pourrai vous envoyer une dizaine d'articles de chercheurs qui ont consacré leur thèse à évaluer toutes les options. Qu'est-ce qui se passe quand, au lieu d'utiliser une représentation physique, on utilise une formule mathématique qui représente la disposition des points du doigt ? Si cette information est séparée en plusieurs bases, la recombinaison est extrêmement complexe. D'autres pointent que cette base est moins performante. Un vrai débat existe dans la recherche.

M. Alain Richard. – Dans ce schéma, il s'agit toujours de fichiers nationaux de 65 millions d'individus, mais les composants sont répartis entre des fichiers qui doivent dialoguer ?

M. Mounir Mahjoubi. – Le Conseil reste ouvert à toute solution sécurisée, mais une base centrale divisée en deux bases séparées avec un lien unidirectionnel ne nous paraît pas suffisant.

Monsieur Richard, nous partageons tout à fait les objectifs : empêcher le vol d'identité, et faciliter le travail quotidien des policiers. À l'heure actuelle, le contrôle biométrique peut nécessiter plusieurs heures, voire parfois plus d'une journée. Il ne sert à rien et n'est généralement pas utilisé.

Concernant l'utilisation de cette base par les services de renseignement, comme je vous le disais, il n'y a pas de clarté absolue. Nous souhaitons tous que les services de renseignement soient capables de nous protéger. Ce que nous avons apporté dans le débat sur la loi relative au renseignement, c'est qu'ils soient bien contrôlés, notamment par les assemblées, et que la démocratie ait conscience des techniques utilisées.

En conclusion, je dirai que l'Anssi doit être au cœur du dispositif. Dans de nombreuses démocraties de par le monde, des conventions avec les laboratoires permettent aux chercheurs d'apporter leur expertise sur des sujets extrêmement confidentiels, voire classifiés. L'armée française le fait très bien. Les experts doivent absolument nous éclairer sur ces sujets.

La Cnil doit également être un interlocuteur majeur. Elle n'a pas seulement vocation à protéger les libertés individuelles sur un plan quasi philosophique. Elle réunit en son sein une importante expertise technique et technologique sur l'analyse de la constitution de ces bases. Il est fondamental que les assemblées et le Gouvernement écoutent plus loin et plus fort les recommandations de la Cnil sur ces sujets.

Le rôle du Conseil national du numérique est de rester humble. Nous avons la chance de compter parmi nos trente membres bénévoles des experts du numérique, des chercheurs, des dirigeants de start-up ou de grands groupes qui se posent en permanence la question de la sécurité. Nous avons la maîtrise de ces sujets technologiques, et nous mettons cette maîtrise à la disposition du Gouvernement et du Parlement. Nous jouons le rôle d'interface avec la société civile et nous lançons des alertes quand cela nous semble

nécessaire. C'est dans ce cadre que nous avons pris la parole sur ce sujet. Nous vous communiquerons prochainement les résultats de la consultation publique que nous menons.

Il s'est passé quelque chose d'important ces derniers jours. Je pense que le M. le ministre Bernard Cazeneuve a compris quelque chose. Nous restons vigilants, mais dans le partage et l'écoute.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour votre intervention. Nous en retiendrons que c'est le principe même du fichier qui est en cause, et que tous les efforts pour circonscrire le risque qui ont été engagés par le Gouvernement, notamment le fait que les personnes pourront ne pas accepter la saisie des éléments biométriques recueillis, ne sont pas de nature à apaiser votre inquiétude.

M. Mounir Mahjoubi. – Je ne saurais être trop affirmatif, car pas plus que vous je n'ai eu accès à l'architecture technologique proposée. Comme je l'ai dit au ministre le premier jour où il a bien voulu me contacter : « deux bases séparées avec un accès unidirectionnel », cela ne veut rien dire et cela veut tout dire.

Peut-être que les avis de la Dinsic et de l'Anssi seront à même de nous rassurer, et que les experts s'accorderont à dire que cette architecture est la plus protectrice des libertés individuelles et des données personnelles dans le monde.

Mesdames, messieurs les sénateurs, il n'est pas trop tard. Nous ne sommes pas dans la contestation inutile, mais dans la volonté de trouver une solution assez rapidement. Une base, ce n'est que du code. Or le code fait loi, mais il est mou. On ne sera pas obligé de tout casser pour modifier cette base. On peut l'adapter, la faire évoluer. Cela ne veut pas dire que l'on mettra le budget initial à la poubelle : on réorientera les prochains développements.

Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés

La commission entend ensuite Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons maintenant Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Cnil. Je lui rappelle que nous avons auditionné ce matin le ministre de l'intérieur, M. Bernard Cazeneuve, que nous venons d'auditionner le président du Conseil national du numérique, M. Mounir Mahjoubi. Nous aurons d'autres auditions, notamment du directeur général de l'Anssi, et nous n'excluons pas de consulter un certain nombre d'experts de ces questions. Par ailleurs, à la demande du Gouvernement et à la suite des recommandations que vous lui avez faites, nous débattons demain de ces questions en séance publique.

C'est un sujet qui sur le plan des principes juridiques nous est relativement familier. Il y a plus de dix ans, mes collègues sénateurs ont planché sur cette question et amorcé la décision de créer un fichier pour prévenir l'usurpation d'identité. Le travail du Sénat avait débouché sur une proposition de loi de Jean-René Lecerf et Michel Houel. Débattu au cours de l'année 2011, ce texte avait donné lieu à un accord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, lequel avait été bousculé par un amendement du Gouvernement qui avait

empêché le Sénat de voter ce texte au début de l'année 2012. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs donné raison au Sénat.

Toutefois, ce n'était pas les mêmes questions que celles qui nous sont posées aujourd'hui, parce que les finalités mêmes du fichier étaient en cause. Le fichier tel qu'il avait été modifié en dernière lecture par l'Assemblée nationale comportait en effet des finalités multiples, et non pas la seule finalité de sécurisation de la délivrance des titres d'identité.

Nos débats sont aujourd'hui suscités par un décret pris par le Gouvernement. Je crois que personne ne conteste le pouvoir du Gouvernement de prendre un décret dans ces matières compte tenu des dispositions mêmes de la loi de 1978, mais nous nous heurtons à des appréciations très divergentes du risque que ce fichier comporte, et nous nous rendons compte que, au-delà des dispositions juridiques, la question technique, technologique est tout à fait centrale.

Voilà les grandes lignes de la manière dont nous avons appréhendé ces questions. Je vous laisse maintenant la parole pour nous éclairer.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. – Monsieur le président, je vous remercie de me laisser la possibilité d'exprimer la position de la Cnil sur ce fichier, et ce qui fonde l'avis que nous avons rendu le 29 septembre.

Pour bien comprendre cet avis et les enjeux du débat, il faut d'abord se mettre d'accord sur la différence entre l'identification et l'authentification. L'authentification, c'est la possibilité d'être sûr qu'une personne qui prétend être M. X est bien M. X. L'identification, c'est une procédure qui permet d'identifier une personne, généralement au sein d'un groupe, à partir d'un élément d'identification comme une trace ou une empreinte.

Comme vous venez de le préciser à l'instant, monsieur le président, le débat sur la carte d'identité électronique, sur l'articulation entre les fonctions d'identification et d'authentification n'est pas nouveau. Il se déroule dans ces murs comme dans d'autres depuis 2010-2011.

Vous avez rappelé la proposition de loi Lecerf, qui était extrêmement ambitieuse, puisqu'elle proposait une carte d'identité combinant à la fois la base centrale, la puce et les objectifs d'identification et d'authentification. À l'époque, la Cnil s'était spontanément exprimée et avait pris position en formulant un certain nombre de réserves sur les risques constitutionnels de conservation en base centrale d'un grand volume de données biométriques. Comme vous l'avez rappelé, le Conseil constitutionnel avait censuré cette proposition de loi à la fois sur le volume, sur le nombre de personnes concernées, sur la sensibilité des données et sur ce double objectif d'authentification et d'identification.

Un autre dispositif a été examiné par la Cnil : le fichier TES des passeports, créé par le décret de 2005. Ce dernier texte permet uniquement une authentification par le biais des empreintes conservées au sein d'une base centrale. Plus précisément, le débat a porté sur le nombre d'empreintes conservées. Le nombre des empreintes surnuméraires a été réduit de huit à deux à la suite d'un arrêt du Conseil d'État.

Les diverses questions aujourd'hui débattues ne sont donc pas nouvelles.

Dans ce contexte, le but du nouveau fichier TES est clair : simplifier la délivrance des titres et rendre la fraude encore plus difficile. La Cnil n'a rien à dire à cet égard. La méthode suivie est d'ajouter à la base « passeports » la base « cartes nationales d'identité ». Est ainsi constituée une base centrale comprenant le nom, le prénom, l'adresse, deux empreintes digitales et la photographie numérique.

Concrètement, chaque fois qu'une demande de renouvellement de titre sera formulée, l'empreinte digitale de l'intéressé sera comparée à celle que contient la base centrale. On vérifiera s'il s'agit de la bonne personne, et si, auparavant, l'intéressé bénéficiait ou non d'un titre.

Les bases « passeports » et « cartes nationales d'identité » ayant vocation à être fusionnées, la comparaison biométrique pourra être faite avec toute empreinte préalablement enregistrée de part ou d'autre.

Pour ce qui concerne la délivrance du titre, il n'y aura pas de dispositif de reconnaissance faciale. La comparaison des données biométriques se limitera aux empreintes digitales.

Le Gouvernement a été sans ambiguïté : l'ensemble de ce dispositif est uniquement voué à l'authentification. Sa fonction n'est en aucun cas l'identification, qui est interdite juridiquement en vertu du texte du décret, et qui est techniquement impossible compte tenu de l'architecture du TES. On ne peut consulter la base centrale qu'en saisissant un nom et un prénom.

Enfin, à la différence du passeport, la carte nationale d'identité ne comportera pas de puce électronique.

Après avoir examiné ce projet, la Cnil a formulé les remarques suivantes.

Premièrement, avec cette base centrale constituée, la collecte des fichiers change totalement d'ampleur. Actuellement, 15 millions de personnes sont concernées. Demain, seront potentiellement inclus plus de 60 millions d'individus, soit l'intégralité de la population française.

M. Philippe Bas, président. – Pour sa part, M. Cazeneuve nous a indiqué qu'à l'heure actuelle la base « passeports » comptait 29 millions de personnes.

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Peut-être les titulaires d'un passeport sont-ils de plus en plus nombreux. Quoi qu'il en soit, avec le TES, le changement d'échelle est manifeste.

Deuxièmement, des données biométriques seront collectées. Ces dernières donnent énormément d'informations sur la personne, à laquelle elles sont rattachées de manière permanente. Elles sont donc sensibles, et même très sensibles.

Troisièmement, le TES a été proposé de manière exclusive : aucun autre système n'a été soumis à la Cnil. Pourtant, de tels dispositifs de substitution ont déjà été discutés.

Quatrièmement, sans faire de procès à quiconque – le TES a bien pour but l'authentification –, il est évident que les données réunies au sein de cette base susciteront

d'immenses convoitises. Certains seront tentés de les détourner pour procéder à des opérations d'identification.

Cinquièmement, les bases centrales de cette nature sont très vulnérables : régulièrement, on constate des failles de sécurité, on éprouve des craintes sur ce front. La création d'un tel dispositif nous expose donc à un risque.

Compte tenu de tous ces éléments, qu'avons-nous proposé ?

La Cnil n'est pas un expert technique. Elle raisonne sur la base du projet qui lui a été soumis. Elle a, cependant, recommandé des mesures de substitution.

Tout d'abord, il nous semble préférable d'opter pour l'inscription de données biométriques sur une puce électronique. Cette solution permet tout à fait l'authentification. En outre, en évitant de recourir à une base centrale, elle limite les risques de détournement.

Ensuite, au lieu de procéder à l'enregistrement de l'image biométrique de l'empreinte, qui est très riche, nous suggérons de dégrader l'empreinte digitale par l'emploi d'un gabarit. Dès lors, seuls les gabarits, qui ne sont pas exploitables sans un traitement algorithmique, seraient stockés en base.

Enfin, et surtout, nous souhaitons que le Parlement soit saisi de ce dossier, non pas tant pour des questions juridiques qu'au nom de l'intérêt collectif : à nos yeux, il est indispensable que la représentation nationale décide en pleine connaissance de cause. La base de données ainsi créée serait d'une ampleur inédite. Elle contiendrait des données exhaustives et sensibles. Or, je le répète, elle serait susceptible de subir des attaques, alors même qu'elle serait extrêmement vulnérable sur le plan informatique.

J'ajoute que la création d'un tel instrument changerait la nature de la société dans laquelle nous vivons.

Bien sûr, la menace terroriste est évidente. Mais justifie-t-elle que l'État constitue un fichier enregistrant, de manière indélébile, des données portant sur l'ensemble de la population ? On nous opposera qu'il existe déjà le Fichier national des empreintes génétiques, le FNAEG, ou encore le Fichier automatisé des empreintes digitales, le FAED. Mais ces outils ne s'appliquent qu'à des populations ayant eu maille à partir avec la justice et qui sont donc « potentiellement dangereuses » – j'emploie ces termes avec toutes les précautions qui s'imposent. En l'occurrence, tel n'est pas le cas des personnes visées. La constitution préalable de preuves, portant sur des citoyens *lambda* n'ayant jamais eu affaire à la justice, modifie sensiblement notre rapport à la sécurité et même à la démocratie. Voilà pourquoi il nous paraît nécessaire que ce débat soit soumis aux deux assemblées du Parlement.

Je conclus en vous donnant le résultat des comparaisons internationales auxquelles nous avons procédé. Notre analyse n'est sans doute pas exhaustive. Toutefois, nous pouvons affirmer qu'en Europe aucun pays n'envisage actuellement de mettre en œuvre un tel dispositif. Seule la Lituanie a créé une base comparable au TES. Mais ce pays a une histoire tout à fait spécifique et constitue une exception. Quant aux grands États d'Europe, soit ils n'ont aucune base informatique de cette nature comme l'Allemagne, soit ils conservent une étanchéité entre la carte d'identité et le passeport.

M. François Pillet. – Madame Falque-Pierrotin, je vous remercie de cet exposé très complet, qui inspire de nombreuses questions et appelle même des réflexions d'ordre philosophique.

Si j'ai bien suivi votre démonstration, la Cnil a émis un avis favorable sur ce dispositif, car, à l'origine, elle jugeait certain qu'il ne pouvait être employé à des fins d'identification. Or, dans un second temps, vous avez estimé que vous deviez d'émettre des recommandations techniques.

Est-il techniquement possible de créer une base irréversible, un outil qui ne pourrait en aucun cas donner lieu à un travail d'identification ? La personne précédemment auditionnée a laissé planer un doute à ce propos.

M. Jean-Pierre Sueur. – Madame Falque-Pierrotin, la clarté de votre argumentation, que j'ai beaucoup appréciée, me conduit à vous poser cette question : sur ce sujet, quelle est l'opinion de la Cnil ? Préconise-elle de renoncer au TES, ou bien estime-t-elle qu'en exprimant un tel avis, elle outrepasserait ses compétences ?

Bien sûr – vous l'avez rappelé –, il faut se donner les moyens de lutter contre le terrorisme ; mais, dans le même temps, il faut préserver les libertés publiques. Par le passé, nous avons également pris des décisions en ce sens. Personnellement, je les assume pleinement.

Nonobstant les risques que vous indiquez, ne serait-il pas possible d'instaurer un tel fichier, dès lors que des autorités de contrôle seraient clairement désignées ? Dans l'affirmative, la Cnil ne pourrait-elle pas compter au nombre de ces dernières, ainsi que le Parlement, ou du moins certaines de ses instances ? Un tel contrôle vous paraîtrait-il praticable, sachant que les investigations seraient susceptibles d'être menées à tout moment ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Même si aucun système n'est parfait, à votre connaissance, existe-t-il des techniques apportant un niveau de garantie plus élevé que le TES ?

M. Alain Marc. – La personne que nous avons précédemment auditionnée nous a assuré qu'aucun système informatique n'était absolument inviolable. En l'occurrence, le but principal serait de prévenir les usurpations d'identité, à la suite d'un vol de carte d'identité ou de passeport. On invoque également le terrorisme. En Syrie, des milliers de pièces d'identité ont bien été volées, mais il ne s'agit en aucun cas de documents français. Il faut bien l'admettre, on accommode le terrorisme à toutes les sauces pour instaurer des mesures de natures très diverses... En la matière, quelle sera l'utilité réelle du TES ? Tous les terroristes arrivant sur le sol français n'ont pas la nationalité française !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Techniquement, le TES a été construit de sorte à ne pouvoir être employé qu'à des fins d'authentification. Les données d'état civil et les empreintes biométriques ont été clairement séparées. Dès lors, les données biométriques ne peuvent être consultées que sur la base d'une identité précise.

On nous assure que cette architecture empêche le détournement des données, qu'il est impossible d'inverser la procédure pour rechercher une identité en partant de données biométriques, dans une logique qui serait celle de l'identification.

Toutefois, sur ce sujet, les *computer scientists* expriment des points de vue extrêmement variés. Certains d'entre eux assurent que la base pourrait être réorganisée par le biais d'un développement supplémentaire et que, dès lors, elle pourrait être interrogée différemment. La Cnil ne peut pas fournir davantage d'éléments sur ce sujet. Pour en savoir plus, il faudrait probablement consulter l'Anssi. J'observe simplement que, dans ce domaine, les spécialistes n'expriment pas une position univoque.

Si l'impossibilité technique est sans doute fragile, l'impossibilité juridique l'est extrêmement : il suffirait de modifier une ligne du décret pour permettre l'identification...

Dans de telles conditions, que faire ? Ce n'est pas à la Cnil de répondre à cette question, mais aux responsables politiques. Toutefois, si le but est bien l'authentification *stricto sensu*, on peut très bien se contenter d'apposer des puces électroniques sur les cartes d'identité.

M. Alain Marc. – Et qu'en serait-il des faussaires ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Il serait possible de les démasquer au stade de la délivrance des titres, *via* la collecte des empreintes digitales.

Quant à la lutte contre le terrorisme, elle ne relève effectivement pas de l'authentification, mais de l'identification. Au demeurant, elle n'est pas mentionnée dans le dossier qui nous a été communiqué.

La Cnil l'a écrit dans son avis : elle est prête à concourir au contrôle de ce dispositif. Elle est même désireuse d'assumer cette mission. Il faut s'assurer que ce fichier sera employé à des fins strictement administratives. À cet égard, la Cnil exercera ses pouvoirs classiques de contrôle des fichiers publics.

M. François Pillet. – Bien sûr, ce qui inquiète, ce n'est pas la situation actuelle. Mais veillons à ne pas laisser derrière nous une bombe à retardement. Il faut prendre toutes les décisions techniques qui s'imposent !

M. Philippe Bas, président. – Cher collègue, si les pouvoirs d'État devaient tomber en de mauvaises mains, d'autres enjeux pourraient, hélas ! inspirer de plus vives inquiétudes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Madame Falque-Pierrotin, qu'en est-il des solutions de substitution ? Vous ne me ferez pas croire que la Cnil n'en a pas débattu !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – La Cnil n'a étudié que le dispositif de la puce électronique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et à quelles conclusions avez-vous abouti à ce sujet ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Nos conclusions sont claires : en ajoutant une puce à la carte d'identité, on assure la fiabilité du titre et on écarte d'emblée les inconvénients liés à la base.

M. Philippe Bas, président. – Personnellement, je m'interroge : comment s'assurer que le nom inscrit sur un tel titre électronique correspondra bien à l'identité réelle de celui qui le détiendra ?

À ce titre, le fichier TES aurait un autre intérêt : avec lui, on pourrait détecter une personne ayant précédemment disposé d'une autre carte d'identité. Le recours aux empreintes digitales ne permettrait-il pas de mettre en échec des tentatives d'usurpation d'identité, dans l'hypothèse où une erreur aurait été commise lors de la première délivrance de titre ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Monsieur le président, il me semble que vous avez raison. En la matière, l'ajout d'une puce sur la carte d'identité permettrait d'atteindre 90 % des buts visés. En revanche, force est d'admettre qu'avec une telle méthode la détection de « vrais-faux titres », c'est-à-dire des titres viciés dès l'origine, resterait relativement difficile.

En l'occurrence, il faut se demander comment répondre au mieux aux objectifs en limitant au maximum les dérives. Nous sommes face à un calcul de risque.

M. Jean-Yves Leconte. – Je reviens sur l'exemple de l'usurpation d'identité, qui est tout à fait intéressant. M. Bas suggère qu'en pareil cas on pourrait vérifier si telle ou telle empreinte biométrique figure déjà dans la base de données. Toutefois, tel qu'il est actuellement rédigé, le décret permet-il une semblable vérification ?

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – À mon sens, la réponse est oui. En revanche, on ne pourrait pas identifier la personne qui se cache derrière les empreintes digitales considérées.

M. Philippe Bas, président. – C'est là un point essentiel, que nous devons impérativement vérifier.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cette discussion me laisse un peu perplexe. Si un individu veut prendre l'identité de M. Durand, pourquoi écrirait-il sur sa carte d'identité qu'il s'appelle M. Dupont ? C'est là le principe même de l'usurpation d'identité !

Mme Isabelle Falque-Pierrotin. – Il faut effectivement sécuriser la chaîne de fiabilisation du titre dans son intégralité, de la délivrance jusqu'au renouvellement.

M. Philippe Bas, président. – Madame Falque-Pierrotin, je vous remercie des éclairantes précisions que vous nous avez apportées. Dès le 18 octobre, j'ai, au nom de la commission des lois, exprimé la préoccupation du Parlement à cet égard. Bien sûr, le Parlement vote la loi, mais il exerce également des missions de contrôle, qui, en la matière, sont pleinement justifiées.

La réunion est suspendue à 18 h 05

- Présidence conjointe de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances, et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois -

La réunion est reprise à 18 h 35

Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur

Au cours d'une troisième réunion tenue l'après-midi, la commission entend, dans le cadre d'une audition commune avec la commission des finances, M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Le compte rendu de cette audition figure à la rubrique de la commission des finances.

La réunion est close à 19 h 55

Mercredi 16 novembre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 15

Nomination de rapporteurs

M. René Vandierendonck est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 587 (2015-2016), présentée par MM. Bruno Sido, Benoît Huré et Jean-Jacques Lasserre, tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires.

Mme Catherine Troendlé est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 4044 (A.N. XIV^{ème} lég.), relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires (procédure accélérée).

Loi de finances pour 2017 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Pouvoirs publics »).

M. Philippe Bas, président. – Nous devons examiner sept rapports pour avis ce matin. J'invite les rapporteurs pour avis à faire preuve de concision dans leur présentation.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – J'ai cru comprendre qu'une majorité de nos collègues avaient décidé de mettre en œuvre une conception radicale de la concision, en prévoyant une question préalable sur l'ensemble du budget. Comme nous l'avons déjà dit au Président du Sénat et aux représentants des groupes de la majorité sénatoriale, je réaffirme notre totale opposition à cette décision qui aurait pour effet de supprimer tout débat tant sur les recettes que sur les dépenses, ce qui est sans précédent dans notre assemblée. Il y a là une sorte d'abandon de poste. Rien n'est plus important pour des

parlementaires que d'examiner la loi de finances. On peut être pour, on peut être contre, mais il faut débattre, défendre nos amendements ; décider qu'on n'en parlera pas, c'est porter un coup à l'institution parlementaire et donner des idées à ceux qui critiquent déjà le Sénat. Ne pas parler du budget de la police, de la justice ou de l'agriculture, ce serait une faute grave.

M. Philippe Bas, président. – Je souhaite que vos propos parviennent jusqu'à la commission des finances à qui il revient de se déterminer sur ce sujet. Comme vous, j'ai eu écho de la position du rapporteur général sur ce projet de loi de finances pour 2017. La sincérité de ce projet de budget suscite une vive préoccupation au Sénat. Ce qui importe à notre commission des lois, c'est que le débat ait lieu entre nous sur les budgets dont nous sommes saisis, afin de transmettre un avis à la commission des finances.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'examen du budget est une opération parfaitement formelle. Ce qui rend la méthode inacceptable, c'est que l'on a fait travailler les collaborateurs des cabinets et les fonctionnaires des ministères pour découvrir au final qu'on ne discutera pas ce budget. Ce n'est pas correct.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – La mission « Pouvoirs publics » regroupe les crédits de la Présidence de la République, des assemblées parlementaires, de la Chaîne parlementaire, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.

Pour ce qui est de la Présidence de la République, l'effort d'économies est important. La dotation est plafonnée à 100 millions pour la troisième fois consécutive, grâce à la poursuite de la réduction des effectifs, soit 9 % d'agents en moins en cinq ans. On est ainsi passés de 882 équivalents temps plein travaillé (ETPT) au 1^{er} décembre 2011 à 806 ETPT au 31 décembre 2016. Le montant de la masse salariale s'est stabilisé en dépit des effets du glissement-vieillesse-technicité (GVT). Un effort considérable a été fourni sur le nombre des chauffeurs affectés, puisque seules quatre personnes en bénéficient : le Président de la République, le Secrétaire général, le directeur de cabinet et le chef d'État-major. Il faut également souligner que quinze véhicules électriques ou hybrides sont en circulation.

La Cour des comptes avait remarqué un recours important aux heures supplémentaires. Les représentants de l'Élysée que nous avons rencontrés nous ont expliqué qu'un certain nombre de ces heures supplémentaires était incompressible. Cependant, le montant total consacré aux heures supplémentaires est passé de 1,5 million d'euros en 2013 à 1,62 million en 2014 et à 1,41 million en 2015. En 2016, le montant devrait être inférieur de presque 28 % à celui de 2011. Un nombre limité de recrutements dans quelques services et les efforts fournis en matière informatique ont contribué à cette réduction des heures supplémentaires.

Les ressources propres représentent 4,55 millions d'euros, qui proviennent des loyers, mais aussi du remboursement d'une partie des frais des participants aux déplacements officiels, ce qui n'a pas toujours été le cas.

La sécurité est un champ sur lequel il serait inconséquent de réaliser des économies, qu'il s'agisse de la sécurité matérielle du palais de l'Élysée ou de la sécurité de l'Internet. La sécurité des systèmes numériques de la Présidence de la République est une absolue nécessité. Au début de l'année 2017, on devrait achever l'installation des données relevant de l'Élysée et de la Défense nationale dans un centre de data publiques hautement sécurisé.

Quant aux assemblées parlementaires, elles ont également poursuivi leur effort budgétaire. Les dotations sont reconduites à l'identique, ce qui rend nécessaire un prélèvement sur les disponibilités, à l'Assemblée nationale comme au Sénat. M. Le Fur, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a pour obsession de faire figurer, chaque année, un couplet sur le jardin du Luxembourg dans son rapport. Il considère que l'entretien du jardin représente une dépense élevée qui devrait être prise en charge par la mairie de Paris plutôt que par le Sénat. Il estime que les Bretons payent à tort pour l'entretien de ce jardin. Je rappelle que 8 à 10 millions de personnes fréquentent ce jardin, chaque année, ce qui suffit à démontrer sa vocation nationale et internationale. On ne peut pas en dire autant du jardin de l'Assemblée nationale, dont l'accès est réservé à son seul président. Le Sénat n'a pas de complexe à avoir sur ce sujet.

J'ai en tout cas mentionné la philippique de M. Le Fur dans mon rapport.

Les crédits sont en légère hausse pour LCP Assemblée nationale. Ils sont légèrement réduits pour Public Sénat.

M. Fabius, le nouveau président du Conseil constitutionnel, nous a expliqué la nécessité d'augmenter les crédits de cette institution. C'est la seule augmentation qui figure dans le budget de cette mission. Les dotations ont baissé pendant sept années consécutives. Le précédent président du Conseil constitutionnel, dont je salue la bonne gestion, avait commencé par augmenter les crédits pour les diminuer dans les années suivantes. La hausse du budget se justifie par le fait que nous aurons trois élections nationales en 2017. Pour l'élection présidentielle, la loi que nous avons votée récemment impose des tâches supplémentaires au Conseil constitutionnel, notamment pour l'enregistrement et la publication des parrainages.

Contrairement à ce que l'on pouvait attendre, le nombre des questions prioritaires de constitutionnalité ne diminue pas, comme c'est d'ailleurs le cas pour d'autres cours constitutionnelles. Il est apparu nécessaire de poursuivre la rationalisation du travail, notamment en matière informatique.

M. Fabius souhaite poursuivre la simplification de l'écriture du droit. Il nous a ainsi fait remarquer la suppression déjà effective des « Considérant... » dans les décisions du Conseil constitutionnel. Il envisage aussi des actions en direction des jeunes et des écoles pour améliorer leur connaissance du droit et de la Constitution. Enfin, il prévoit de développer les relations avec les cours constitutionnelles, que ce soit avec l'Allemagne, les pays du sud de l'Europe mais aussi dans le cadre de la francophonie.

La Cour de justice de la République est une juridiction à l'activité permanente. Elle est composée d'une commission des requêtes et d'une instance chargée de l'instruction. En 2015, on a enregistré 42 requêtes mettant en cause 88 ministres en fonction ou sortis d'exercice. Beaucoup d'entre elles ont été écartées. La commission chargée de l'instruction travaille actuellement sur l'affaire Karachi où sont impliqués MM. Balladur et Léotard. Enfin, le procès concernant Mme Christine Lagarde s'ouvrira le 12 décembre, ce qui obligera certains d'entre nous à délaisser temporairement leurs fonctions au Sénat pour siéger au sein de la formation de jugement.

Dans la mesure où il n'y a pas de changement significatif par rapport aux années précédentes, je propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. Bernard Saugey. – Je suis intervenu auprès de la mairie de Paris au sujet du jardin du Luxembourg. C'est un jardin qui nous coûte cher. Pour entretenir 27 hectares et la plus belle serre d'orchidées de France, le Sénat emploie 70 jardiniers. J'aurais souhaité que la mairie de Paris participe. Manifestement, ce n'est pas possible.

La Cour de justice de la République siègera du 12 au 20 décembre. Elle comptera parmi ses membres six sénateurs titulaires et six sénateurs suppléants qui devront tous être présents pendant les huit jours du procès.

À ceux qui disent que le Sénat coûte cher, je rappelle qu'il représente une dépense de cinq euros par Français et par an, contre sept euros pour l'Assemblée nationale. Au total, le Parlement coûte 12 euros par an à chaque contribuable.

M. Philippe Bas, président. – Donc, s'il faut supprimer l'une des deux chambres, l'intérêt économique voudrait que l'on supprime plutôt l'Assemblée nationale...

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Selon M. Dosière, l'Élysée coûte 3,5 euros par foyer et par an, soit l'équivalent de quatre baguettes de pain.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'Élysée et Matignon font le même travail. On pourrait supprimer l'un des deux...

La Commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

Loi de finances pour 2017 - Mission « Conseil et contrôle de l'État » - programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Michel Delebarre sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Conseil et contrôle de l'État », programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières »).

M. Michel Delebarre, rapporteur pour avis. – Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », qui relèvent tous deux de la mission « Conseil et contrôle de l'État », présentent certaines similitudes. Les juridictions administratives et financières bénéficient de conditions budgétaires relativement favorables leur permettant d'exercer leurs missions dans des conditions satisfaisantes. Cependant, l'extension continue des champs de compétences respectifs de ces deux ordres de juridictions, au fil des réformes législatives, menace le fragile équilibre atteint, d'autant que la recherche de gains de productivité, à travers des réformes de procédures ou d'organisation, semble avoir atteint ses limites.

Les juridictions administratives voient leur budget progresser de 2,6 % en crédits de paiement. Comme les années précédentes, cette augmentation est affectée prioritairement au renforcement des moyens humains de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui devrait bénéficier de la plupart des 60 nouveaux emplois créés. Sans remettre en cause la nécessité de renforcer les effectifs de la CNDA, les créations destinées aux juridictions administratives sont jugées nettement insuffisantes par les représentants des syndicats de

magistrats administratifs que j'ai reçus, eu égard à l'augmentation de la charge de travail à laquelle ces juridictions font face. De fait, la juridiction administrative est, en quelque sorte, victime de son succès. Au fil des réformes, nous lui confions des missions toujours plus nombreuses et parfois quelque peu éloignées de son cœur de métier, comme l'ont relevé les représentants du Conseil d'État que j'ai reçus. Pour ne citer que quelques exemples, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurité de l'emploi a prévu que le juge administratif est compétent pour connaître des recours contre les décisions de validation ou d'homologation par l'administration des plans de sauvegarde de l'emploi, avec un délai de jugement fixé à trois mois quel que soit le degré de juridiction ; la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a prévu la dépénalisation du stationnement payant à compter du 1^{er} octobre 2016 ; la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement a prévu une saisine systématique du Conseil d'État pour connaître des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement. Ce type de contrôles *a priori* est tout à fait nouveau puisque les magistrats administratifs n'interviennent, à l'heure actuelle, qu'*a posteriori* en contestation de décisions rendues. En outre, la loi du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile et la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France ont créé de nouvelles procédures enserrées dans des délais contraints, dont certaines sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre dernier ; la loi du 8 août 2016 relative au travail a confié au juge administratif compétence pour connaître des recours contre certaines décisions de l'inspection du travail en matière de protection des travailleurs. Enfin, la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, que nous avons adoptée en première lecture le 2 novembre dernier, prévoit qu'« en matière de contentieux de l'urbanisme, le tribunal administratif prononce sa décision dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe ».

Pour faire face à ces nouvelles compétences, sans augmenter considérablement les moyens des juridictions et sans solliciter encore davantage les personnels et les magistrats, deux pistes de réformes ont été dégagées par le Conseil d'État : développer la médiation et utiliser des outils procéduraires, comme le recours au juge unique, pour rationaliser le contentieux. Ces propositions ont trouvé une traduction dans le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, adopté définitivement par l'Assemblée le 12 octobre dernier, et dans le décret dit « Justice administrative de demain » du 2 novembre 2016.

Cependant, l'utilisation de ces outils n'est pas neutre au regard du droit d'accès à un juge et de la qualité de la justice rendue. Ainsi en est-il du recours croissant aux décisions rendues à juge unique. Certes, le recours à ce type de procédures, et notamment aux ordonnances, permet de traiter rapidement les contentieux de masse, répétitifs, comme les contentieux sociaux, et de réserver la collégialité aux affaires dans lesquelles il existe de véritables difficultés. En 2015, environ 58 % des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique, les autres l'ont été en formation collégiale.

Le recours aux procédures à juge unique va encore s'intensifier dans les années à venir compte tenu des réformes récentes, comme la loi du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile ou la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, qui ont institué plusieurs procédures à juge unique, enserrées dans des délais contraints, ou l'entrée en vigueur du décret « Justice administrative de demain » du 2 novembre 2016, qui élargit le recours aux ordonnances et permet, en particulier, de rejeter les requêtes d'appel manifestement mal fondées ou les recours en cassation « manifestement dépourvus de fondement ». Cette dernière disposition s'est heurtée à une forte opposition des syndicats de magistrats administratifs qui craignent une utilisation abusive de ces outils. Ils estiment qu'eu égard à l'augmentation du nombre des entrées et à la nécessité de maintenir un taux de

couverture positif, le risque est grand de voir le nombre d'affaires réglées par ordonnance augmenter, ce qui pose de véritables questions éthiques.

Ce mouvement pourrait également être perçu comme une stigmatisation d'une partie des requérants, qui ne bénéficient pas de toutes les garanties offertes par la procédure administrative de droit commun. De plus, le développement des outils de traitement rapide des contentieux de masse pourrait avoir une incidence sur les indicateurs de performances, et notamment sur les objectifs fixés en termes de nombre d'affaires réglées par magistrat ou par agent de greffe. Les marges d'amélioration des performances seront désormais extrêmement faibles compte tenu de la difficulté moyenne des dossiers qui resteront à traiter et du temps passé pour l'examen de ces dossiers complexes.

Au titre de la prévention du contentieux, le Conseil d'État entend favoriser le développement des procédures de règlement amiable des litiges, estimant que la réponse juridictionnelle n'est pas toujours la plus adaptée. L'article 5 du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle, actuellement déferé au Conseil constitutionnel, unifie les modes de règlement amiable des litiges en matière administrative en une procédure unique de médiation. De plus, ce texte prévoit, pour une durée de quatre ans, une expérimentation de médiation obligatoire avant l'introduction d'un recours contentieux devant les juridictions administratives, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État, pour les contentieux sociaux (RSA, DALO...) ou pour certains contentieux de la fonction publique. Cette expérimentation pourrait être confiée au Défenseur des droits et à son réseau de délégués.

Bien que favorable, dans son principe, au développement de la médiation, je m'interroge sur la place de cet outil dans le contentieux administratif. L'exigence d'une décision administrative de rejet de la demande, préalable à toute saisine du juge, participe en effet déjà de cette démarche. En outre, pour un certain nombre de contentieux tels que le contentieux de la sécurité sociale, le contentieux de la fonction publique ou le contentieux relatif au revenu de solidarité active (RSA), un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) est prévu par les textes. Le cumul potentiel d'un recours administratif préalable obligatoire et d'une mesure de médiation risque d'éloigner le justiciable de son juge. Par ailleurs, les contentieux sociaux et les contentieux de la fonction publique, concernés par l'expérimentation de médiation préalable obligatoire, représentent respectivement 16 % et 12 % des recours enregistrés.

Si l'on comprend l'objectif de cette mesure qui est de décharger les juridictions administratives des contentieux de masse qui les engorgent, on peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité de leur transfert au réseau de délégués bénévoles du Défenseur des droits et sur la capacité de ce réseau à assurer une telle mission.

En raison des nombreuses imprécisions s'attachant à cette expérimentation, notre commission, suivie par le Sénat, l'avait supprimée du projet de loi sur la justice du XXI^{ème} siècle en nouvelle lecture. Elle a été rétablie en lecture définitive par l'Assemblée nationale. Si cette disposition demeurerait dans le texte à l'issue de son examen par le Conseil constitutionnel, notre commission devrait être particulièrement attentive, dans les années à venir, à sa mise en œuvre.

À moyens constants, les juridictions financières ne pourront accomplir les nouvelles missions qui leur sont confiées. Le budget de ces juridictions est en légère hausse de 0,5 %, avec un plafond d'emplois qui reste stable à 1 840 ETPT. Cependant, la

consommation d'emplois est inférieure au plafond de 84 ETPT, en raison du gel temporaire des recrutements en 2015, afin de faciliter la mobilité interne, dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme territoriale. Celle-ci s'est faite en deux étapes : la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a réduit de 22 à 15 le nombre de chambres régionales des comptes pour la métropole. Ensuite, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a réduit le nombre de chambres régionales des comptes métropolitaines de 15 à 13. Ces regroupements ont permis aux juridictions financières d'atteindre une taille critique et de générer des économies grâce à la suppression de loyers, à la cession de sites et à la mutualisation des fonctions support des juridictions. Faute d'un recul suffisant, il est difficile, à ce stade, de chiffrer précisément le montant de ces économies. La carte des chambres régionales et territoriales des comptes correspond désormais à la carte des régions et il sera difficile d'aller au-delà. Les gains de productivité des juridictions financières générés par les regroupements ont ainsi atteint leurs limites.

Lors de son audition, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a souligné la nécessité, compte tenu de la multiplication des missions confiées aux juridictions financières, de prévoir, dans les années à venir, les crédits suffisants à la consommation du plafond d'emplois dans son intégralité, sous peine de voir les performances de ces juridictions se dégrader.

Au titre de ces nouvelles compétences, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu un dispositif d'expérimentation de certification des comptes de collectivités territoriales, conduite par la Cour des comptes, en liaison avec les chambres régionales des comptes. Cette expérimentation durera jusqu'en 2023. Lorsque les résultats de cette expérimentation seront connus, le législateur interviendra pour déterminer les suites à lui donner. L'évaluation des moyens humains de cette expérimentation varie en fonction du nombre et de la taille des collectivités mais devrait représenter entre 15 et 20 ETPT pour un échantillon de l'ordre d'une vingtaine de collectivités pesant un total de moins de 15 milliards d'euros. Si l'échantillon était constitué de 45 collectivités, le besoin serait de 45 ETPT. La charge de travail induite ne pourra être supportée sans crédits et emplois supplémentaires.

La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a confié aux juridictions financières une nouvelle compétence de contrôle de la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé privés. Ces organismes n'étaient jusqu'à présent pas contrôlés alors qu'une part importante de leurs ressources est d'origine publique. Les premiers contrôles débiteront en 2017 et porteront sur un échantillon restreint d'établissements. Ces travaux se feront à moyens constants. Dans un second temps, toutefois, comme ces établissements représentent 36 000 organismes et plus de 33 milliards d'euros, ainsi que des enjeux de service public majeurs, la charge de cette mission pour les juridictions financières risque d'être trop importante pour qu'elle puisse s'exercer à moyens constants.

En conclusion, une attention toute particulière sera portée l'an prochain à l'adéquation des crédits prévus aux nouvelles missions confiées aux juridictions administratives et financières. Pour l'heure, je propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 164 et 165, qui devraient permettre à ces juridictions d'exercer leurs missions dans des conditions satisfaisantes cette année encore.

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 ».

Loi de finances pour 2017 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – Cette mission ne sera probablement pas examinée en séance, comme le reste du budget, d'ailleurs ; je vais pourtant essayer d'être synthétique.

La mission « Administration générale et territoriale de l'État » comprend trois programmes : le plus important est le programme 307 « Administration territoriale » de l'État, qui comprend les crédits réservés aux préfetures et aux sous-préfetures. Ensuite, le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » aura pour mission essentielle l'organisation des élections en 2017. Enfin, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » inclut les fonctions support et la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère de l'intérieur.

Ce dernier programme voit ses crédits augmenter, mais essentiellement par le transfert des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance.

Concernant le programme « Vie politique, culturelle et associative », la hausse des crédits est vertigineuse : plus de 200 %, mais c'est en raison des élections présidentielle, législatives et sénatoriales en 2017. Le Gouvernement a proposé pour la troisième fois depuis 2012 la dématérialisation de la propagande électorale. Avec la même constance, l'Assemblée nationale l'a refusée. Ces petites économies pourraient nuire à la démocratie. Les électeurs pourraient estimer que cette dématérialisation est une marque de dédain à leur égard : soit ils ne se déplaceraient pas, soit leur vote serait protestataire. Ne commettons pas cette faute, surtout à l'heure actuelle.

Les crédits du programme « Administration territoriale » sont les plus importants : ils augmentent de 3,4 % en autorisations d'engagement et 3,1 % en crédits de paiements. Cet accroissement masque pourtant la suppression des 500 équivalents temps plein (ETP) qui constituent la première partie des 1 300 suppressions prévues dans le cadre du plan « Préfetures nouvelle génération » (PPNG). Avec ce plan, les missions et l'organisation des préfetures sont en cours de remaniement. La mise en place de plates-formes spécialisées dans l'instruction et la validation des titres en lieu et place des guichets - sauf pour les titres délivrés aux étrangers et les demandes d'asile - devrait permettre à la fois la réduction des effectifs et un redéploiement du personnel sur quatre missions prioritaires des préfetures : gestion des crises, lutte contre la fraude documentaire, expertise juridique et contrôle de légalité, coordination territoriale des politiques publiques.

Je pense que le fichier centralisé TES du Gouvernement est un sous-produit du PPNG, plan lui-même suscité par le plan de réduction des effectifs de l'administration territoriale de l'État : 1 380 ETP réalisés entre 2013 et 2016, 500 prévus pour 2017 et 800

pour 2018, après l'hémorragie du précédent quinquennat. Les effectifs baissent en moindre proportion, mais ils continuent de baisser.

Dans le but louable de compenser cette réduction des effectifs par une redéfinition du rôle des fonctionnaires, a été décidée la création d'une cinquantaine de plates-formes spécialisées dans la délivrance des titres. Un fichier des passeports biométriques existant déjà, il devenait normal de l'utiliser pour créer un fichier unique permettant de simplifier la délivrance des cartes d'identité. La solution au problème des faux papiers et de l'usurpation des identités étant déjà là, il devenait naturel de la choisir. D'autant plus qu'ainsi, les recettes générées par la délivrance des passeports pourraient continuer à financer la gratuité des cartes d'identité. Hier, le ministre de l'intérieur ne s'en est pas caché. Reste à savoir si la généralisation de l'existant est la bonne solution.

Toutes les difficultés pratiques de la réorganisation des directions des sept nouvelles régions selon la logique du multi-sites n'ont pas encore été résolues, même si des progrès ont été réalisés. Le déploiement des moyens numériques, essentiels au bon fonctionnement des directions régionales désormais réparties en plusieurs sites, est inégal selon les régions et dépend largement de l'engagement de l'encadrement. Toutes les solutions techniques nécessaires ne sont pas encore opérationnelles. En attendant, le personnel continue de remplir ses missions, avec des moyens pas toujours adaptés et l'inquiétude liée à une probable centralisation des effectifs au siège, à plus ou moins long terme.

La réorganisation du réseau infra-départemental a abouti à une modification des limites d'une grande partie des arrondissements, mais ne supprime que très peu de sous-préfectures, ce qui ne me chagrine guère. De telles suppressions sont très mal vécues par les élus et la population. Aurait-on enfin réalisé l'importance du maintien de la présence de l'État au niveau infra-départemental et le rôle essentiel du sous-préfet ? Ou est-ce l'effet de l'approche des échéances électorales de 2017 ?

Pour conclure, le constat est toujours le même : l'administration territoriale se réorganise et s'adapte, sur fond de réduction présentée comme inéluctable, au gré des réformes qui lui sont imposées. Son personnel s'engage dans ces changements avec un sentiment mêlant une bonne volonté étonnante et une forme de résignation, tout en nourrissant l'espoir de voir ces réformes prendre fin.

Ainsi, malgré une augmentation modeste des crédits et les tentatives de réorganisation qui ne se limitent pas à la recherche d'économies mais aussi à une revalorisation des fonctions et des emplois, la poursuite de la réduction des effectifs de l'administration territoriale de l'État me conduit à proposer un avis défavorable. Tant que les effectifs diminueront, je ne changerai pas d'avis. Ce n'est pas au moment où le consensus social se délite et où une bonne partie du territoire se sent abandonné qu'il faut poursuivre dans cette direction.

M. Jean Louis Masson. – Je partage l'avis de notre rapporteur.

Je trouve scandaleuses les tentatives réitérées du Gouvernement de supprimer la propagande officielle par papier. J'ai tenu une conférence de presse il y a deux mois avec des députés et des sénateurs non-inscrits pour protester : cette suppression favoriserait encore un peu plus les grands états-majors qui disposent de moyens logistiques importants, sans compter que les médias ne parlent que d'eux.

Plus généralement, je m'insurge contre le tout numérique : arrêtons de forcer nos concitoyens à n'avoir recours qu'à Internet. Nombreux sont ceux qui peinent à l'utiliser, notamment pour les déclarations d'impôt, de patrimoine etc... Respecter les Français, c'est aussi respecter ceux qui préfèrent le papier.

Il est scandaleux que le Gouvernement ait décidé de passer la durée de validité des cartes d'identité à 15 ans tout en refusant de renouveler celles où il est indiqué 10 ans. En Belgique et en Norvège, les douaniers et les policiers refusent de vous laisser monter dans un avion lorsque vous êtes détenteur d'une telle carte d'identité. Comment leur expliquer que 10 égale 15 ? Sur cette affaire, notre Gouvernement est, pour le moins, surprenant.

Dans mon département, on a obligé des intercommunalités à fusionner alors qu'elles n'avaient aucun point commun entre elles et qu'elles appartenaient à des arrondissements différents. Le préfet de la Moselle leur a dit qu'elles continueraient chacune à rester dans leur arrondissement respectif. Est-ce cela la cohérence territoriale ? Il faut que les limites administratives et les limites des intercommunalités soient identiques. Ma remarque vaut également pour les limites des départements. En serions-nous revenus à la période précédant le décret de 1964 sur l'organisation administrative dans les circonscriptions d'action régionale ? Je ne comprends pas la politique menée par ce Gouvernement, tout comme je ne comprenais pas celle menée sous Sarkozy qui forçait la main des communes avec les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) et la fusion des intercommunalités. Je ne voterai donc pas pour les crédits de cette mission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre groupe ne suivra pas l'avis de notre rapporteur tout en reconnaissant la qualité de son travail. Si nos collègues de la majorité du Sénat étaient tentés de suivre notre rapporteur, ils ne devraient pas soutenir les sept candidats à la primaire qui, en matière de fonction publique, vont très au-delà de ce qui est dénoncé dans ce rapport.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – Je n'en soutiens aucun !

M. Philippe Bas, président. – Pour ce qui concerne le manque de moyens de l'administration territoriale de l'État, les responsabilités sont partagées, et nous savons tous que l'accompagnement de l'État au niveau local est nécessaire. Avec ce budget, tel ne sera pas le cas.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Loi de finances pour 2017 - Mission « Sécurités » - programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Sécurités », programme « Sécurité civile »).

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – Six sapeurs-pompiers sont décédés dans l'exercice de leur mission en 2014 et trois autres déjà cette année. Je voudrais saluer l'engagement des sapeurs-pompiers au service de la communauté et rendre hommage à leur courage et à leur civisme. Je vous y associe bien entendu mes chers collègues.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017 au titre de la sécurité civile sont en augmentation de 5,79 % en autorisations d'engagement et de 6,19 % en crédits de paiement. Les objectifs fixés pour 2017 traduisent la prise en compte, dans le budget, des nouvelles menaces et le renforcement des capacités de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises dans le cadre du pacte de sécurité dont il a été beaucoup question récemment. Il s'agit notamment :

- de l'amélioration de la prise en compte des nouveaux risques par les différents acteurs concernés qui passe par le « contrat territorial de réponse aux risques et aux effets des menaces » (CoTRRiM) qui devrait être généralisé dès 2017 ;

- du renforcement de l'action de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) auprès des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), notamment pour promouvoir les mutualisations ouvertes à ces services.

La mise en œuvre de trois chantiers majeurs de la sécurité civile se poursuivra en 2017.

J'aborderai d'abord la déclinaison de la planification nationale en cas d'accident nucléaire majeur. Le centre NRBC-E a pour mission d'améliorer les capacités d'intervention face aux menaces et aux risques de nature nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive. En 2016, il a formé 2 239 stagiaires, notamment dans la perspective du championnat d'Europe de football. Les conclusions d'un groupe de travail interministériel remises au 1^{er} trimestre de l'année 2016, préconisent des évolutions des plans particuliers d'intervention (PPI) des centres nucléaires de production d'électricité.

Concernant ensuite le nouveau système d'alerte et d'information de la population (SAIP) qui s'est déployé en 2016, précisons qu'au 1^{er} août, 1 092 installations ont été réalisées et réceptionnées, en particulier dans onze départements de l'arc méditerranéen, affectés par les graves intempéries de l'automne 2015 et aujourd'hui équipés de 226 sirènes.

En revanche, en raison de reports successifs dus au prestataire, la livraison du logiciel de déclenchement a été retardée de 36 mois. Sa première version, livrée en avril dernier, fait l'objet de tests tant au niveau central que dans des préfectures-pilotes. Il devrait être opérationnel, pour les préfectures, en 2017. En attendant, les sirènes sont déclenchables à distance, à partir des préfectures, au moyen d'un outil provisoire.

À la suite des terribles attentats terroristes de l'année 2015, une première version du volet téléphonie a été mise en ligne en juin 2016 dans le cadre du championnat d'Europe de football. Malheureusement, ce dispositif n'a pas fonctionné lors du tragique événement survenu à Nice le 14 juillet dernier en raison d'un défaut de conception technique aujourd'hui pris en compte. Redéclenché par précaution pour une fausse alerte terroriste dans une église il y a quelques semaines, le système a cette fois fonctionné.

Une version intégrant les risques autres que le terrorisme est en cours de commande. À ce jour, l'application pour les téléphones mobiles, disponible gratuitement sur les plateformes d'achat, a été téléchargée 700 000 fois.

Le dernier chantier majeur concerne le taux des SDIS équipés de terminaux Antarès. Il est de 83,5 % pour 2015 et estimé à 86 % fin 2016. Le ministre de l'intérieur a parlé lors de son audition hier de 95 %, mais il s'agit plutôt de 86 %. Antarès est disponible

dans tous les départements métropolitains. Mais sur certaines parties du territoire, la couverture n'est pas satisfaisante, voire inexistante dans certaines zones. Depuis 2013, l'État effectue des travaux d'optimisation du réseau. En convergence, l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT) est en cours de modernisation. Ce chantier est doté de 150 millions d'euros sur six ans. Il devrait permettre aussi de prolonger la durée de vie du réseau jusque vers 2030 et donc allonger la durée d'amortissement des équipements. Le déploiement d'Antarès se poursuit outre-mer. Des travaux d'optimisation de sa couverture ont été conduits en 2015 et 2016 à la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion. En 2017, seront lancées en Guyane et à Mayotte les études préalables à la couverture d'Antarès.

L'achèvement total du projet est prévu fin 2019, donc nous sommes en retard.

En revanche, la réflexion sur l'équipement de la flotte d'aéronefs par un système de radio compatible avec Antarès n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante. Une expérimentation doit intervenir au cours du premier semestre 2017.

Je souligne deux novations pour ce budget 2017.

D'abord la création d'un fonds d'accompagnement des projets structurants de sécurité civile, d'un montant de 20 millions d'euros, dès 2017, pour appuyer les efforts des SDIS qui en ont le plus besoin pour s'équiper. Cette annonce sera vraisemblablement concrétisée par l'adoption d'un amendement au projet de loi de finances.

En réalité, plutôt que d'un effort financier supplémentaire de l'État, ces crédits résultent d'un redéploiement des économies attendues de la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) versée aux sapeurs-pompiers volontaires. Cette réforme, qui s'inscrit dans les travaux d'un groupe de travail créé par l'Assemblée des départements de France (ADF), est inscrite dans une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale et en cours d'examen, pour laquelle vous venez d'ailleurs de me témoigner votre confiance en me nommant rapporteur. Pour 2015, les contributions des SDIS s'élevaient à 70 millions d'euros environ dont près de 32 millions d'euros compensés par l'État. Pour 2017, dans le nouveau dispositif, la contribution de l'État au financement de la PFR est inscrite à hauteur de 3,4 millions d'euros. Sur le solde de sa contribution antérieure, 20 millions alimenteront donc une dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS. Cette enveloppe devrait être reconduite pour les années ultérieures.

Pour le reste, seront également financées la création et la montée en puissance d'une réserve nationale de sécurité civile, à hauteur de 3,6 millions d'euros, et l'accompagnement ponctuel au titre du transfert au gouvernement de Nouvelle-Calédonie de la compétence « sécurité civile », à hauteur de 5 millions d'euros.

Parmi les opérations ouvertes au financement du nouveau fonds, on peut identifier :

- le projet de système de gestion opérationnelle des SDIS unifié au niveau national, dont le coût est évalué à 600 millions d'euros sur 10 ans ;

- plus largement, les projets structurants des SDIS tels que l'expérimentation du projet d'unification des plateformes d'appel d'urgence ou des projets élaborés dans le cadre du contrat territorial comme la constitution d'une capacité nationale de lutte contre les feux de navires en mer.

Il s'agit de projets nationaux, mais qui seront de toute façon déclinés territorialement, pour renforcer la capacité des services d'incendie et de secours à répondre aux multiples risques.

Le nouveau fonds de soutien aux SDIS est donc particulièrement « fléché » vers la mise en place d'un système de gestion opérationnelle unifiée qui vise à uniformiser les logiciels équipant les centres de traitement des appels et les centres opérationnels des SDIS. Aujourd'hui, ceux-ci s'organisent de manière autonome.

L'évolution des risques et des technologies de communication a conduit le ministère de l'intérieur à lancer une étude sur la faisabilité d'un tel projet. Celui-ci doit permettre son interopérabilité avec les systèmes et les applications des autres acteurs publics ou privés de secours et de la sécurité, principalement les SAMU et les forces de police et de gendarmerie. Ce projet sera lancé en 2017 en y associant l'ADF et l'Association des maires de France sur la gouvernance et le déploiement du projet.

Je souscris totalement à l'architecture de ce projet. Je regrette, toutefois, que cette démarche s'arrête au milieu du gué. En effet, l'objectif assigné au système unifié ne sera pas pleinement atteint sans que ce mécanisme soit élargi à l'ensemble des services d'urgence dont, au premier rang, les SAMU. Or, le ministère chargé de la santé a choisi, certes, par un mouvement comparable, de construire l'homogénéisation des systèmes d'information des plateformes de réception des appels au 15 mais selon une réflexion interne, sans tenir compte des missions assumées par les sapeurs-pompiers dans le secours à personne et en ignorant les relations et l'interaction quotidiennes des « blancs » et des « rouges ». Personnellement, je pense qu'il s'agit d'un gaspillage.

En conséquence, aujourd'hui, deux ministères, l'intérieur et la santé, se sont engagés dans la construction parallèle de systèmes unifiés de leurs propres services d'urgence. On doit cependant noter que le ministère de l'intérieur, dans une vision d'ensemble, a prévu, dans ce cadre, l'interopérabilité du futur système unifié avec les dispositifs des autres acteurs publics et privés intervenant en matière de secours et de sécurité.

Je regrette que les deux chantiers en cours n'aient pas été joints dans un cadre interministériel, ainsi que nous l'avions recommandé avec notre collègue Pierre-Yves Collombat dans notre très récent rapport consacré à l'évolution croissante du secours à personne dans l'activité des SDIS.

Il s'agit de la première étape, indispensable, vers un système unifié au niveau national et généralisé à l'ensemble des acteurs du secours.

Dans un deuxième temps, il faudrait consolider les mutualisations entre SAMU et SDIS avant de l'élargir au « 17 », numéro d'appel des services de police et de gendarmerie.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » pour 2017.

M. Jean-Pierre Vial. – S'agissant des systèmes d'information et de communication des services de sécurité, je suis étonné qu'on ne fasse que déplorer la mise en place de deux systèmes indépendants. L'historique du développement d'Antares a été évoqué par notre rapporteur. Il y a quelques années déjà, lors de la fin de l'équipement qui était lui-même porteur d'un réseau de radio, la coexistence de deux systèmes avait été longuement

étudiée. Le ministère s'en était initialement étonné puis s'était aperçu de l'intérêt qu'il y avait d'anticiper les problèmes que cela pouvait causer. On nous présentait à l'époque Antares comme le service miracle qui allait couvrir le territoire et assurer la sécurité. Aujourd'hui, on constate que le déploiement est loin d'être satisfaisant sur la totalité du territoire et qu'il n'y a toujours pas d'harmonisation entre les deux systèmes. On sait ce qu'il en coûte sur le terrain d'une telle situation. Si l'on n'adopte pas une position contraignante, ces deux systèmes continueront à se développer en parallèle.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – J'adhère totalement aux propos de Jean-Pierre Vial, même si je pense que le fait que nous ayons alerté, très en amont, le ministère de l'intérieur sur ces difficultés, avec notre collègue Pierre-Yves Collombat, a conforté cette avancée. Le nouveau fonds consacrera une étude à un système permettant l'interopérabilité, notamment avec le SAMU. Je trouve qu'il y a donc une évolution favorable. Il est certain que l'on a perdu beaucoup de temps, puisque l'on avait deux systèmes parallèles. Mais, le projet gouvernemental n'étant pas encore achevé, il a donc été possible de le modifier et de prévoir l'interopérabilité, cela grâce aussi aux travaux du Sénat.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

Loi de finances pour 2017 - Mission « Sécurités » - hors programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Alain Marc sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile »).

M. Alain Marc, rapporteur. – Dans le prolongement de l'exposé de notre collègue Catherine Troendlé sur le programme « Sécurité civile », je vous présenterai les trois autres programmes que compte la mission « Sécurités » : les programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 207 « Sécurité et éducation routières ».

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, les crédits consacrés à ces trois programmes s'élèvent à un peu plus de 19 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une augmentation de l'ordre de 4 % par rapport aux crédits de l'an dernier.

L'examen de ce budget s'effectue dans un contexte doublement particulier cette année : celui d'une menace terroriste qui demeure à un niveau élevé, comme sont venus le rappeler les derniers attentats, et celui d'un mécontentement profond des policiers, comme le démontre la mobilisation spontanée de ces fonctionnaires qui sont le témoignage d'un véritable malaise.

À la suite des attaques terroristes subies par notre pays en 2015, plusieurs plans de sécurité ont été définis afin de doter nos services de capacités supplémentaires pour lutter contre le terrorisme, tant sur le plan humain que matériel : un plan de lutte antiterroriste annoncé en janvier 2015, un plan de lutte contre l'immigration clandestine mis en œuvre au cours du premier semestre 2016, et le pacte de sécurité annoncé par le Président de la République lors de son discours devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 16 novembre 2015.

S'agissant des créations de postes de policiers et de gendarmes, un effort important a été réalisé dans le cadre de ces trois plans progressivement mis en œuvre en 2015, 2016 et 2017, avec 4 417 créations nettes dans la police nationale et 2 343 créations nettes dans la gendarmerie nationale. Ces renforts bénéficient d'abord aux services de police et de gendarmerie engagés dans la lutte antiterroriste (DGSI, renseignement territorial, police judiciaire) mais également aux services de maintien de l'ordre (CRS, gendarmes mobiles) ou impliqués dans la lutte contre l'immigration clandestine (police de l'air et des frontières).

Pour la police nationale, le plafond d'emplois du programme (149 079 emplois au total) croît de 2 031 postes équivalents temps plein travaillé (ETPT). Entre 8 000 et 9 000 policiers sont recrutés chaque année, des gardiens de la paix en très grande majorité. À cet égard, il convient de souligner que les écoles de police connaissent des taux de remplissage inédits et que le ministère a été contraint de réduire légèrement les durées de formation initiale pour tenir les rythmes d'affectation dans les services actifs. Les crédits de masse salariale progressent de 337 millions d'euros afin de financer ces créations d'emplois mais également les mesures catégorielles décidées en faveur des fonctionnaires de police avec la signature d'un protocole le 11 avril 2016.

Pour la gendarmerie nationale, le plafond d'emploi (100 192 emplois au total) progresse de 402 ETPT, l'essentiel des créations d'emplois ayant déjà eu lieu l'an dernier. Les crédits de masse salariale augmentent quant à eux de 294 millions d'euros afin de financer les nouveaux emplois mais également les mesures catégorielles du protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers dans la gendarmerie nationale, également signé le 11 avril dernier.

Enfin, l'apport de la réserve à la politique de sécurité publique va continuer à s'affirmer avec la création de la garde nationale, décidée par l'exécutif après l'attentat de Nice et devenue effective avec le décret du 13 octobre 2016. L'objectif est de constituer, à l'horizon 2018, une garde nationale comptant 85 000 personnes et capable d'en déployer 9 500 chaque jour. La gendarmerie constitue la force principale de cette garde nationale avec un objectif de 40 000 réservistes opérationnels et un objectif de 3 000 personnes mobilisées chaque jour. Pour atteindre ces objectifs ambitieux, des crédits supplémentaires devraient être mobilisés par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances...

Concernant les crédits affectés aux moyens de fonctionnement, question qui est au cœur des revendications actuelles des policiers, un effort assez conséquent a été réalisé avec la mise en œuvre des différents plans de lutte antiterroriste. Les modes opératoires retenus par les auteurs des attaques de 2015 ont démontré que les forces de l'ordre pouvaient se trouver confrontées à des individus lourdement armés et prêts à mourir les armes à la main. Il s'en est donc suivi un plan de remise à niveau des équipements de protection et des armements des primo-intervenants (brigades anti-criminalité et pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie). On ne peut bien entendu que se féliciter de cette politique même si une réserve peut être émise sur la question de la formation à l'utilisation des armes. Si la formation initiale est de bonne qualité, on ne peut en dire autant de la formation continue, les policiers étant astreints à seulement trois séances annuelles de tirs de trente cartouches chacune. Surtout, dans le cadre du déploiement des nouveaux armements, un fusil mitrailleur (HK G36) a été, et va continuer, à être déployé. C'est une arme lourde, or les effectifs ne sont pas nécessairement formés comme il se devrait au maniement de cette arme, seuls 14 stands de tirs de la police nationale étant équipés à cet effet.

Face au mouvement de protestation des policiers, le ministère de l'intérieur a annoncé la définition d'un plan pour la sécurité publique, qui va être mis en œuvre dans les semaines à venir. Un certain nombre d'annonces vont dans le bon sens et donneront lieu à des mesures législatives, je pense notamment à la question de la légitime défense des policiers qui, je l'espère, sera alignée sur celle des gendarmes. D'autres mesures réclameront des crédits supplémentaires, il s'agit en particulier de la poursuite du déploiement des équipements de protection et des nouveaux armements parmi les effectifs de la sécurité publique. Enfin, les efforts en faveur du renouvellement du parc automobile de la police et de la gendarmerie, qui est vieillissant, vont être poursuivis. Au total, ces mesures devraient conduire le Gouvernement à abonder, par un amendement, les crédits de la mission pour un montant de 100 millions d'euros.

Enfin, au-delà de ces quelques éléments chiffrés, je souhaiterais vous présenter les grands axes de la politique de lutte antiterroriste mise en œuvre depuis 2014. Cette politique s'appuie tout d'abord sur le plan de lutte contre la radicalisation et les filières terroristes, défini au printemps 2014, avec la création du dispositif de signalement des personnes radicalisées. Ce dispositif de signalement, dont la responsabilité incombe à l'unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT), repose sur le numéro vert, un formulaire internet et sur les services territoriaux de police et de gendarmerie. Depuis le 29 avril 2014, date de mise en service du numéro vert, ce sont plus de 5 600 personnes qui ont été enregistrées pour radicalisation par l'UCLAT. Si l'on ajoute les remontées dans les territoires ou par les services de renseignement, nous sommes à près de 15 000 personnes suivies pour radicalisation.

Le deuxième axe de la politique antiterroriste repose sur la mobilisation intense des mesures de police administrative avec les interdictions de sortie du territoire, les interdictions administratives du territoire, qui concernent quant à elles les ressortissants étrangers qui souhaiteraient accéder au territoire national mais qui présenteraient une menace pour la sécurité publique, et enfin les mesures de l'état d'urgence, qu'il s'agisse des perquisitions administratives, des assignations à résidence ou encore des opérations de contrôle d'identité, d'interdictions de manifester ou de fermetures de lieux de culte.

Après les différents attentats que nous avons connus, une nouvelle doctrine d'emploi des forces d'intervention, chargées de résoudre les crises terroristes, a été définie. Ce schéma national d'intervention a pour ambition de permettre aux forces d'intervention de faire cesser, en tout point du territoire métropolitain et ultramarin, le plus rapidement possible une attaque terroriste, y compris en cas d'actions terroristes simultanées.

À cet effet, un certain nombre de mesures techniques ont été prises, dont la plus importante me semble être la fin du principe de compétence territoriale entre le GIGN, le RAID ou la BRI afin qu'en cas de survenance d'une crise terroriste, le principe moteur de l'intervention soit celui de la proximité. L'unité la plus proche de la crise sera donc désormais engagée immédiatement, ce qui n'interdira pas aux autres forces de contribuer à la gestion de la crise, sous la responsabilité de la première. Par ailleurs, de nouvelles antennes du GIGN et du RAID ont été créées en différents points du territoire pour raccourcir les délais d'intervention.

Pour ceux de nos collègues qui sont en milieu rural, nous avons eu une bonne nouvelle, lors de l'audition par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 9 novembre dernier, du directeur général de la gendarmerie nationale. Il serait question de mettre fin au mouvement de fermeture des petites unités de gendarmerie

situées en zones rurales, pour en faire des « brigades de contact ». Les missions des gendarmes affectés dans ces unités seront redéfinies afin d'accroître les relations directes avec la population et d'améliorer le renseignement en milieu rural. Ce dernier s'était dégradé ces dernières années, les gendarmes se concentrant sur le chef-lieu ou sur la sécurité routière.

En conclusion, le budget de la mission « Sécurités » pour 2017 permet de financer les créations de postes annoncées depuis 2015 et prolonge les efforts pour améliorer les moyens de fonctionnement de la police et de la gendarmerie. Ces moyens ne suffiront pas à apaiser la grogne des policiers qui réclament un véritable « plan Marshall ». Mais nous ne pouvons pas ignorer le contexte budgétaire contraint dans lequel nous nous inscrivons. Ainsi, compte tenu de ces éléments, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », pour 2017.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile ».

Loi de finances pour 2017 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Crédits « Immigration » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. François-Noël Buffet sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Immigration »).

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – Je rappelle que cet avis porte sur l'intégralité du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » et sur 3 des 4 actions du programme 303 « Immigration et asile », la quatrième action, relative à la « Garantie de l'exercice du droit d'asile » faisant l'objet du rapport pour avis de Mme Esther Benbassa.

Pour la deuxième année consécutive, les crédits augmentent, mais la politique d'immigration et d'intégration reste le parent pauvre de la mission. Si, à première vue, les crédits semblent en forte hausse, les dépenses hors asile représentent 31 % de la mission et ceux liés à la politique d'immigration régulière et d'intégration seulement 21 %.

Parmi ces crédits figurent ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), acteur historique de l'intégration, dont les missions ont été profondément modifiées et largement réorientées vers l'accueil des demandeurs d'asile par les lois du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

Pour vous résumer d'une phrase mon propos, je m'interroge, malgré l'augmentation des crédits, sur l'efficacité et surtout sur l'évaluation des moyens mis en œuvre, depuis plusieurs années, dans les politiques poursuivies.

Concernant la lutte contre l'immigration irrégulière, les instruments proposés par le projet annuel de performances sont insuffisants pour en évaluer l'efficacité, en raison du défaut de vision globale des crédits engagés dans cette politique et d'un manque d'indicateurs pertinents. Avec 92 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits sont en augmentation de 16 % par rapport à la loi de finances pour 2016. Par

rapport à l'exécution 2015, l'augmentation n'est toutefois que de 8 % en autorisations d'engagement, alors que les crédits de paiement baissent de 1,5 %.

L'augmentation est principalement due au poste de la prise en charge sanitaire, qui augmente de 14 millions d'euros et correspond en quasi-totalité au financement des camps d'accompagnement et à la prise en charge des migrants de Calais et Dunkerque. Elle montre aussi l'effort accru dans l'éloignement de ressortissants de pays tiers.

On constate une sous-occupation des centres de rétention administrative (CRA). Non qu'il faille les remplir à tout prix. Ces centres ont des coûts fixes importants. Les taux d'occupation sont en moyenne de 52,5 %, avec de fortes disparités : ils sont relativement importants en région parisienne, mais vraiment faibles ailleurs. Leur entretien revient donc très cher.

L'assignation à résidence est en développement. Une expérimentation de centre de retour pour déboutés du droit d'asile a été lancée en avril 2015 à Vitry-sur-Orne en Moselle qui a concerné jusqu'à présent 61 familles, soit 236 personnes. Cela peut fonctionner mais nécessitera une vision à long terme du dispositif. Il m'a été indiqué en auditions que d'autres expérimentations sont envisagées. L'assignation à résidence est privilégiée pour les familles depuis 2012 et elle est devenue la règle depuis la loi du 7 mars 2016 mais les nouveaux instruments juridiques mis à disposition des préfetures pour encourager le recours à l'assignation à résidence ne sont entrés en vigueur qu'au 1^{er} novembre dernier faute de décret d'application pris avant cette date.

Nous n'avons pas de vision claire concernant l'efficacité de l'éloignement. Outre l'insuffisance des indicateurs de performance, je constate que des crédits qui concourent aussi à la lutte contre l'immigration irrégulière relèvent d'autres programmes : programme 176 « Police nationale », programme 152 « Gendarmerie nationale » et programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et de la relation de travail ». Il faut y ajouter les aides au retour ainsi que les dépenses de justice qui sont de véritables frais cachés de la lutte contre l'immigration irrégulière. Je réclame un document transversal de tous les moyens engagés afin de les rationaliser car, actuellement, le dispositif apparaît sous-optimal.

Concernant les crédits consacrés à l'immigration régulière, il faut noter une modification de la structure des ressources de l'OFII. Mais l'augmentation de ses crédits ne signifie pas pour autant qu'il dispose de tous les moyens nécessaires pour remplir ses missions. La formation linguistique, dont les crédits étaient en baisse ces dernières années, bénéficie pour ce budget d'un effort budgétaire certes insuffisant mais qu'il faut saluer. Le sort des bénéficiaires d'une protection internationale, préoccupation du Sénat lors de l'examen de la réforme du droit d'asile, est pris en compte avec la création de 500 places supplémentaires en centre provisoire d'hébergement. C'est toutefois insuffisant. J'émettrai donc des réserves sur ces crédits, ou à défaut un avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Vous émettez des réserves car les efforts budgétaires sont insuffisants ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – J'é mets un avis négatif non pas pour divergence massive mais par manque de moyens d'évaluation.

M. Jean Louis Masson. – Je suis pour ma part partisan d'un rejet massif de ce budget. Je suis favorable à une assimilation des étrangers en situation légale sur notre

territoire et au rejet de tout communautarisme. Pour les étrangers en situation irrégulière, il faudrait appliquer la politique de l'Australie. Nous mettons des sommes colossales au profit d'étrangers en situation irrégulière alors que des Français et des étrangers en situation régulière ont des difficultés pour se loger et on les aide beaucoup moins. Je voterai contre ce budget.

M. Philippe Bas, président. – Je m'orienterai vers le même vote mais pour des raisons totalement différentes.

M. René Vandierendonck. – Je remercie notre rapporteur pour sa rigueur et son honnêteté intellectuelle. Il pose le problème récurrent de l'évaluation. La commission des lois pourrait prendre une initiative pour jeter les bases d'une méthode d'évaluation, c'est le rôle du Parlement. J'ai aussi une question pour le rapporteur : faites-vous le point dans votre rapport sur la situation des mineurs isolés étrangers ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur avis. – Nous ne l'avons pas évoquée spécifiquement mais je propose de faire un point avant la fin de l'année sur ce sujet.

M. Philippe Bas, président. – C'est une bonne idée en effet. Nous rejetons les crédits examinés avec les motifs circonstanciés de notre rapporteur.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Immigration » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Loi de finances pour 2017 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Crédits « Asile » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de Mme Esther Benbassa sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Asile »).

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons maintenant l'avis de Mme Esther Benbassa, sur les crédits consacrés à l'asile au sein de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Après une année pleine d'application de la réforme du droit d'asile, le projet de loi de finances pour 2017 s'inscrit dans le prolongement des précédents budgets avec la poursuite de l'accroissement des moyens et effectifs de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : les crédits de paiement de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » passeront de 597,4 millions d'euros en 2016 à 687,4 millions d'euros, soit une augmentation de 15 %, ceux consacrés à la CNDA de 23,72 millions d'euros à 25,92 millions, soit une augmentation de 9,3 %.

L'effort consenti en faveur de la garantie de l'exercice du droit d'asile mérite donc d'être salué. Comme les années passées, il vise avant tout à poursuivre la réduction du délai de traitement de la demande d'asile, mais également à améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile.

Même si elle est largement tributaire de l'évolution de la demande d'asile, il est attendu de la réduction des délais de traitement une réduction du coût de l'accueil des demandeurs : le coût d'un mois de délai de traitement est estimé entre 10 et 15 millions d'euros par un rapport des inspections générales de 2013.

Concernant le financement de l'accueil matériel des demandeurs, si les prévisions tendent à devenir plus réalistes sur certains postes budgétaires comme les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), il est à craindre que le financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile ou de l'allocation pour demandeurs d'asile soit sous-estimé.

En effet, le projet de loi de finances pour 2017 consacre au financement des CADA 280 millions d'euros, montant qui correspond au financement de plus de 40 000 places pour un coût unitaire journalier de 19,50 euros, mais l'hébergement des demandeurs d'asile en CADA est loin d'être la norme et une part non négligeable des demandeurs d'asile est hébergée soit chez l'habitant, soit plus probablement dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste porté par le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement » – quand les demandeurs d'asile sont effectivement hébergés...

Pour conclure, et malgré les réserves que je viens d'émettre, je vous propose, mes chers collègues, d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2017 à la politique de l'asile.

Mme Catherine Tasca. – La réforme engagée sur le fonctionnement de l'OFPPRA est une réforme de longue haleine, dont l'effet positif dépend de l'évolution des moyens, notamment humains, octroyés à l'OFPPRA mais aussi de l'évolution du flux des demandeurs d'asile sur laquelle nous n'avons évidemment pas prise. Nous constatons le niveau de ce flux, mais il ne résulte pas d'un choix politique. Dans le contexte international que nous connaissons, ce flux n'est pas prêt de s'amoindrir. Je vais dans le sens de notre rapporteure : même si tout n'est pas parfait dans ce dispositif, il connaît une amélioration notable au regard de la situation antérieure à la réforme, y compris sur la durée d'examen des demandes qui est le point essentiel d'une politique du droit d'asile.

M. Alain Anziani. – On oublie souvent un point connexe à la question de l'asile, il s'agit des droits de la communauté rom. Pour les réfugiés et les gens du voyage, il existe un cadre juridique précis. S'agissant des roms, la situation juridique n'est pas satisfaisante. Ils passent de commune en commune sans qu'on soit en mesure de leur proposer une solution satisfaisante. Je trouve qu'il faudrait leur accorder une certaine attention.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Madame Tasca, il est exact que la réforme de l'OFPPRA a amélioré la situation : 100 postes ont été créés l'année dernière, puis 40 cette année, pour accélérer le traitement des demandes.

Monsieur Anziani, je vous rejoins sur le fait que nous devrions travailler sur la question des roms, même si ce n'est pas l'objet du présent rapport pour avis, tant dans l'intérêt de ces personnes, qui vivent dans une grande vulnérabilité, que pour favoriser le vivre-ensemble dans les communes concernées.

M. François-Noël Buffet. – Je souhaite donner une explication de vote. Je distingue bien entendu le rapport de Mme Benbassa sur l'asile de celui que j'ai présenté sur

l'immigration. Concernant la politique de l'asile, et les moyens qui sont donnés à l'OFPRA, dont je suis par ailleurs administrateur et au conseil d'administration duquel je représente le Sénat, je suis favorable à la réforme conduite. Le point qui blesse en matière d'asile, c'est le traitement des déboutés du droit d'asile. Or, le traitement des déboutés du droit d'asile ne fait pas partie de la politique du droit d'asile, mais bien de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, que j'inclus dans le volet relatif à l'immigration. Il me semble donc cohérent de suivre l'avis de Mme Benbassa, et de voter en faveur des crédits « asile », tout en ayant voté contre les crédits « immigration ».

M. Hugues Portelli. – Dans ma commune, il existe un foyer ADOMA au sein duquel résident 150 personnes qui ont été déboutées de leur demande de droit d'asile et qui pourtant sont présentes depuis très longtemps et restent sur le territoire français. Dans de telles conditions, je ne peux pas voter en faveur des crédits relatifs à l'asile.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la garantie du droit d'asile par les programmes 303 « Immigration et asile » et 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » du projet de loi de finances pour 2017.

La réunion est close à 11 h 10

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

Mercredi 2 novembre 2016

- Présidence conjointe de M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 16 heures

Audition de M. Marc-Etienne Pinaudt, coordinateur Brexit au secrétariat général du ministère de l'intérieur, M. Gilles Barbey, commandant de police, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire et M. Frédéric Baab, membre national d'Eurojust pour la France

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous accueillons MM. Marc-Etienne Pinaudt, M. Gilles Barbey, et Frédéric Baab pour évoquer la coopération policière et la coopération judiciaire, deux enjeux majeurs pour repenser la sécurité intérieure du territoire européen. Deux de nos collègues sont plus particulièrement chargés de ces questions : Jean-Marie Bockel et Didier Marie.

M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères. – La France – nous en sommes fiers – exerce une influence positive dans le domaine de la coopération policière et judiciaire et y joue un rôle moteur, que ce soit par l'alimentation des bases de données européennes, notamment le Système d'information Schengen (SIS), ou au sein des structures européennes qui sous-tendent cette coopération, à savoir Europol et Eurojust. Néanmoins, de nombreux États membres sont encore assez réticents à coopérer dans ces matières largement régaliennes.

Le partage de l'information policière avec Europol ou avec les autres États membres reste difficile. Il en va de même pour la coopération judiciaire. Selon un rapport d'information du Sénat, seule une cour d'appel sur 36 s'acquittait en 2013 de son obligation d'information à l'égard d'Eurojust. Ce défaut de coopération a été mis en évidence à l'occasion des récentes attaques terroristes. La coopération policière a-t-elle progressé depuis, notamment en matière de lutte contre le terrorisme ? Que faudrait-il faire pour aller plus loin ?

Par ailleurs, où en est le projet de création d'un parquet européen, auquel un certain nombre d'États membres sont opposés ? Le Brexit change-t-il la donne en la matière ou l'option privilégiée reste-t-elle celle d'une coopération renforcée avec le Royaume-Uni ?

Enfin, pourrez-vous nous dire un mot des mesures prises pour renforcer les contrôles de sécurité des flux migratoires et la lutte contre les passeurs, en particulier dans les hotspots ? Europol y déploie depuis peu des équipes composées d'agents et d'experts mis à disposition par les États membres. Quelle est précisément leur mission et comment l'information recueillie a-t-elle vocation à être utilisée ?

M. Didier Marie. – Je veux revenir sur les aspects qui ont fait l'objet de résolutions de la commission des affaires européennes du Sénat.

D'abord, l'activation de l'article 50 du traité de Lisbonne par le Royaume-Uni fragilisera l'architecture des collaborations européennes en matière de sécurité et de justice. Quelles sont les conséquences éventuelles en termes de lutte contre le terrorisme ? Cela risque-t-il de créer des failles ? Quelles collaborations – bilatérales ou multilatérales – peuvent être envisagées à l'avenir, et sur quels champs ? Quel est l'impact du retrait du Royaume-Uni sur Europol, souvent considéré comme une réussite ? Quel est votre sentiment sur la mise en œuvre du nouveau règlement de mai 2016, qui doit entrer en application en 2017, et sur ses conséquences pour l'échange d'informations, qui est souvent insuffisant ?

Ensuite, quel bilan tirez-vous de l'activité du comité permanent opérationnel de sécurité intérieure, chargé d'évaluer et d'orienter la coopération opérationnelle et d'assister le Conseil au titre de la clause de solidarité ? Le Brexit aura-t-il des conséquences sur son fonctionnement ?

Enfin, nous attendons la mise en œuvre effective du futur parquet européen. Quels délais peuvent être envisagés ? Quelles sont les difficultés rencontrées et les obstacles mis en œuvre par certains États membres ? Quelles sont les évolutions possibles de son champ d'intervention ? La commission des affaires européennes du Sénat a adopté plusieurs résolutions demandant son élargissement à la lutte contre le terrorisme et à la criminalité transfrontalière. Quelle est la position de la France sur le futur parquet européen ?

M. Jean-Marie Bockel. – Où en est l'interopérabilité des fichiers ? Quels sont les points de blocage et à quoi tiennent-ils ?

Quelle peut être la portée de la directive PNR qui, en son temps, a fait couler beaucoup d'encre, alors qu'elle permet simplement de coordonner des PNR nationaux, dont seuls 4 à 5 États membres sur 27 sont dotés ?

Où en est la proposition de modifier le code frontières Schengen en vue d'étendre aux ressortissants des États membres les contrôles systématiques aux frontières extérieures de l'Union européenne ?

Quid du centre européen de lutte contre le terrorisme, créé en janvier 2016 au sein d'Europol ?

En 2015, ont été rétablis les contrôles à certaines frontières intérieures de l'Union, en lien avec la lutte contre le terrorisme – en France – ou la maîtrise des flux migratoires – en Autriche, en Allemagne et en Suède. L'Union les a inscrits dans un cadre légal pour une durée temporaire. Quelles sont aujourd'hui les perspectives ? Envisage-t-on à l'avenir de renforcer de manière permanente les contrôles au sein de l'Union européenne ?

M. Marc-Etienne Pinaudt, coordinateur Brexit, secrétariat général du ministère de l'intérieur. – Les questions de sécurité relèvent de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, qui comprend quatre domaines : la circulation des personnes – immigration, frontières, asile, visas – fortement marquée par le régime spécifique accordé au Royaume-Uni, qui n'a pas adhéré à Schengen et a pris ce qui l'intéressait dans le cadre de son droit d'option ; la coopération judiciaire en matière civile ; la coopération judiciaire en matière pénale ; et la coopération policière.

Il est difficile de prévoir les conséquences du Brexit. On peut imaginer de nombreux scénarios, mais tout dépendra des positions, encore incertaines, des Britanniques.

Pour le moment, il faut imaginer des solutions où le Royaume-Uni est un État tiers, et non plus un État membre, et les conditions dans lesquelles on peut conclure des accords spécifiques avec lui. Le Brexit conduit à une remise en cause des modalités et, sans doute, des possibilités de coopération. Il faudra trouver comment poursuivre les coopérations entamées dans le cadre de l'Union.

L'Union européenne a mis en place des outils qui permettent de centraliser les informations des États membres et d'apporter un soutien aux autorités nationales dans le cadre des affaires transfrontalières. Le Brexit conduira de fait à la cessation de tout effet juridique de ces instruments pour le Royaume-Uni.

Pour certains systèmes, aucun accord avec les États tiers n'est prévu. Je pense au SIS II. Dans le cadre de son droit d'option, le Royaume-Uni y a accès ; quand il ne sera plus membre de l'Union européenne, la sortie du SIS II ralentira les possibilités de détection des personnes recherchées, disparues ou surveillées, et des véhicules et objets disparus ou volés, que ce soit au Royaume-Uni sur des signalements européens ou dans des pays connectés sur des signalements britanniques. Si l'on veut continuer les échanges d'informations, il faudra conclure un accord spécifique. Néanmoins, les conséquences doivent être relativisées : le Royaume-Uni n'a adhéré au SIS II que depuis dix-huit mois environ, y contribue peu et le consulte peu. Je pense aussi au cadre du traité de Prüm, appelé aussi Schengen III, qui régit l'échange de données ADN, les empreintes digitales, l'immatriculation des véhicules et la transmission d'informations pour la prévention des infractions pénales, dont le terrorisme. Le Royaume-Uni n'est pas encore relié à ce réseau, mais il avait émis le souhait d'y participer.

D'autres systèmes prévoient des accords avec des pays tiers. C'est le cas du PNR européen. La directive PNR le prévoit, au cas par cas, d'une manière assez encadrée et contraignante pour l'État tiers. Le Royaume-Uni pourrait sans doute bénéficier de cette possibilité. C'est aussi le cas de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, qui admet d'ores et déjà des pays tiers, comme la Norvège et la Turquie. Le Royaume-Uni pourrait se maintenir dans cet observatoire et dans le réseau européen d'information sur les drogues et les toxicomanies, le REITOX.

Les États membres sont soumis au régime d'une directive relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cette directive prévoit que les transferts de données à destination d'un pays tiers sont soumis à une décision de la Commission dans le cadre de la comitologie et reconnaissant le caractère adéquat du niveau des garanties que ce pays peut apporter en matière de protection des données personnelles. Le Royaume-Uni était soumis à ce texte en tant qu'État membre ; quand il ne le sera plus, il devra, pour bénéficier de ces systèmes d'information, apporter les garanties demandées dans son droit interne. Cette disposition n'est pas anodine et peut soulever des problèmes, compte tenu du droit britannique.

Le Brexit entraînera, de fait, la sortie du Royaume-Uni d'Europol, qui est une agence de l'Union. On peut penser que cela entraînera aussi la suppression des données britanniques. Si l'accès à Europol est réservé aux États membres, trois décisions du Conseil ont défini des règles de coopération avec des États tiers listés. Les coopérations envisageables sont opérationnelles, intégrant l'échange de données personnelles, techniques ou stratégiques. Les États tiers ne peuvent bénéficier de l'ensemble des données d'Europol et de ses interventions. Europol a développé un réseau de partenariats au sein de l'Union avec Eurojust et Frontex et, au-delà, avec les États-Unis, l'Australie, la Norvège, la Suisse et Interpol. La Commission et Europol étudient les pistes d'une coopération accrue avec les pays tiers.

Europol s'adapte continuellement à ses missions. On le constate avec la création du centre européen de lutte contre la cybercriminalité en 2013, du centre européen de lutte contre le terrorisme en 2015, du centre européen pour la lutte contre le trafic des migrants et avec la stratégie Europol 2016-2020. Ses effectifs augmentent – 90 personnels supplémentaires sont prévus dans le budget pour 2017.

Europol ne peut devenir pour le moment un FBI européen : il n'a pas de pouvoir exécutif. C'est un service de soutien, et la France souhaite qu'il en reste ainsi. Les officiers d'Europol ne sont pas habilités à arrêter des suspects, à intervenir sans l'approbation des autorités nationales.

En termes d'effectifs, le retrait du Royaume-Uni aura des incidences : le directeur d'Europol est britannique, mais son mandat se termine en 2018. Les fonctionnaires britanniques mis à disposition par le Royaume-Uni ont vocation à partir tout comme les officiers de liaison ; reste le cas des personnels britanniques recrutés par Europol.

Le renseignement relève de la sécurité nationale, qui demeure de la seule responsabilité des États membres. Cela n'empêche pas une coopération multilatérale, notamment des services anti-terroristes, mais en dehors du cadre de l'Union, sans la présence de la Commission et du Conseil. La Commission cherche à décloisonner les services répressifs et du renseignement. Mais comment le faire en préservant le secret sur les méthodes opérationnelles, qui restent de la compétence des autorités nationales ?

Les effets du retrait du Royaume-Uni peuvent être comblés par des accords ad hoc, même si la coopération sera certainement moins intégrée. Il ne faut pas oublier que les outils de la coopération bilatérale sont nombreux, pour le moment très orientés sur la frontière trans-Manche. Au-delà des accords au sein de l'Union européenne, des conventions ou accords ont été adoptés sous l'égide de l'ONU et du Conseil de l'Europe, qu'il faudrait redécouvrir.

La demande de retrait qui sera déposée par le Royaume-Uni donnera des indications sur la façon dont ce pays voit la poursuite de la coopération policière avec l'Union. Il faudra déterminer une position nationale puis une position communautaire, et éviter qu'une éventuelle négociation sectorielle ne conduise à diviser les États membres entre eux.

M. Frédéric Baab, membre national d'Eurojust pour la France. – Eurojust est un organe intergouvernemental. Chaque membre national représente son pays. D'où le désintérêt affiché à notre égard par la Commission européenne, qui considère qu'Eurojust appartient au passé. Je vous démontrerai le contraire : sa structure intergouvernementale assure son efficacité opérationnelle. Nous n'avons aucune prérogative, aucun pouvoir d'enquête propre, et c'est heureux ! C'est notre transparence sur le plan juridique qui nous permet d'obtenir des dossiers. Si le procureur de Paris, par exemple, ou les juges d'instruction antiterroristes pensaient que nous pouvons nous emparer de leurs dossiers et les traiter à leur place, ils ne nous saisiraient plus...

L'article 695-4 du code de procédure pénale donne pouvoir au membre national de délivrer un mandat d'arrêt européen ou une commission rogatoire internationale si les autorités françaises chargées de l'enquête lui en font la demande. Mon prédécesseur Mme Sylvie Petit-Leclair et moi-même n'avons jamais fait usage de cette faculté pour ne pas entrer en concurrence avec les autorités judiciaires françaises. Il n'y a pas un siège pour deux ;

il n'y en a qu'un, qui appartient au procureur de la République ou au juge d'instruction, lesquels restent maîtres des enquêtes. C'est la raison pour laquelle les autorités judiciaires n'éprouvent aucune réticence particulière à faire appel à Eurojust.

En 2015, l'unité Eurojust a été saisie de 2 214 nouveaux dossiers. Environ 40 % des dossiers français sont multilatéraux, c'est-à-dire importants, mettant en jeu de la criminalité organisée et complexe, impliquant plusieurs États membres de l'Union. Nous avons peu ou prou la même compétence matérielle qu'Europol. En effet, une liste d'infractions graves est visée dans la décision Eurojust, avec une disposition subsidiaire qui permet de nous saisir pour d'autres infractions dès lors que deux États membres sont concernés. Notre compétence est donc, de fait, quasiment illimitée. Nous sommes saisis des plus importants dossiers d'action publique ouverts en France, notamment en matière de terrorisme depuis 2015. La lutte contre le terrorisme s'inscrivait auparavant le plus souvent dans une dimension bilatérale, par exemple avec l'Espagne pour lutter contre le terrorisme basque. Avec Daech, les choses ont changé, nous sommes passés à une dimension multilatérale. Plusieurs États membres sont concernés par les attentats du 13 novembre. Le seul organe de coopération judiciaire en Europe à pouvoir assurer la coordination des enquêtes dans un dossier comme celui-là est Eurojust. En pratique, nous organisons des réunions de coordination avec les juges d'instruction, les procureurs et les services de police de tous les pays concernés.

Nous sommes intervenus aussi dans le dossier du crash de l'airbus A320 dans les Alpes de Haute-Provence. Nous avons organisé une coordination entre la France, qui mène l'enquête principale, l'Espagne, qui a eu 50 victimes, et l'Allemagne, qui en a eu 75.

Il a été dit qu'Eurojust ne recevait aucune information des cours d'appel. Ce n'est plus le cas. Nous recevons une information régulière, en matière de terrorisme, de la section antiterroriste du parquet de Paris. Nous recevons également des informations en matière de criminalité organisée des cours d'appel et des juridictions interrégionales spécialisées.

J'en viens aux conséquences du Brexit. Le Royaume-Uni va sortir d'Eurojust, il n'aura plus de bureau national ni de membre national. Des États tiers bénéficient d'un statut privilégié grâce à des accords spécifiques prévoyant la mise en place de procureurs de liaison rattachés à Eurojust. Ceux-ci sont actuellement au nombre de trois : un Américain, un Suisse et un Norvégien. Quand le Royaume-Uni quittera Eurojust, il demandera certainement à pouvoir bénéficier lui aussi d'un procureur de liaison. On me rétorquera que cela ne remplace pas un membre national. La réponse doit être nuancée. Le procureur de liaison suisse, par exemple, peut ouvrir des dossiers à Eurojust, organiser des réunions de coordination, les présider. La Suisse peut également signer des équipes communes d'enquête – l'un des outils de coopération judiciaire les plus efficaces aujourd'hui – avec des États membres, car elle a ratifié le deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire pénale de 1959. Avec son procureur de liaison, le Royaume-Uni arrivera donc, peu ou prou, au même résultat que s'il était resté dans Eurojust. Ce d'autant qu'il y mettra certainement les moyens matériels et humains nécessaires – adjoints et secrétariat.

La rupture avec la situation actuelle se fera dans le domaine des instruments de reconnaissance mutuelle, comme le mandat d'arrêt européen. Il existe d'autres instruments basés sur la reconnaissance mutuelle qui permettent la saisie ou le gel d'avoirs bancaires ou leur confiscation – un instrument pour lequel le Royaume-Uni a opté. Il y a aussi la décision d'enquête européenne, *European Investigation Order*, qui remplacera les commissions rogatoires internationales à partir de 2017. Le Royaume-Uni ne pourra pas continuer à

bénéficiaire de ces instruments. Il en fera peut-être la demande dans le cadre des négociations qui s'ouvriront sur les modalités du Brexit, mais il faudra rester ferme : on est dans l'Union ou on n'y est pas. Ces instruments présupposent un niveau de confiance mutuelle élevé qui ne peut être accordé qu'à un État membre. Par ailleurs, si on accédait à sa demande, d'autres pays tiers nous feraient aussitôt la même demande, comme la Norvège ou la Suisse...

Le parquet européen est une négociation difficile. J'ai participé à la rédaction de la déclaration commune franco-allemande publiée en mars 2013, qui en fut le point de départ. La Commission a déposé son projet en juillet 2013. Nous avons imposé l'idée que le parquet européen devait conserver une représentation de chaque État membre en son sein, c'est-à-dire reposer sur une structure collégiale. La Commission voulait un procureur unique, assisté d'adjoints, qui puisse enquêter quand il veut, comme il veut, où il veut, en application d'une procédure pénale européenne assise sur le principe de légalité des poursuites... Le parquet européen sera créé à partir d'Eurojust. La négociation pourrait aboutir à la fin de l'année, mais l'accord politique ne se fera certainement pas à 25 États membres – trois sont d'ores et déjà en dehors.

M. Jean-Marie Bockel. – Est-ce si grave ?

M. Frédéric Baab. – Ce sera sans doute une coopération renforcée. Ce parquet européen aura une compétence matérielle limitée à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Le débat porte actuellement sur l'intégration ou non de la fraude à la TVA, l'un des éléments les plus importants de la protection des intérêts financiers. On s'oriente vers son intégration, mais sous des conditions très restrictives. En réalité, cette compétence pourrait être extrêmement réduite avec des seuils de compétence élevés. Une disposition figurant dans la partie du règlement déjà négociée prévoit que le parquet européen ne sera compétent que si le préjudice subi par l'Union européenne est supérieur au préjudice subi par les États membres.

Cela peut sembler logique, sauf qu'en matière de TVA, le préjudice d'un État membre sera toujours supérieur à celui de l'Union européenne. Bref, la complexité des dispositions est telle que ce parquet européen ne suscitera sans doute pas une adhésion unanime.

Faut-il étendre sa compétence matérielle à d'autres infractions, comme les infractions terroristes ? Je ne le crois pas. Le système judiciaire actuel dans le domaine de la lutte contre le terrorisme a démontré son efficacité. Rappelons d'abord que dans un certain nombre d'États membres les dossiers sont centralisés au niveau national. C'est par exemple le cas en France avec le parquet de Paris, en Allemagne avec le parquet général fédéral de Karlsruhe ou en Espagne avec l'Audience nationale. Même en Italie où les parquets locaux restent compétents, il existe une agence de coordination des enquêtes au niveau national. Lorsqu'une coordination est nécessaire au niveau européen, il y a, pour le renseignement, Europol – qui peut traiter des volumes très importants de données – et, pour la coordination des enquêtes, Eurojust qui peut au besoin délocaliser ses réunions n'importe où en Europe. Nous avons ainsi organisé, il y a quelques mois, une coordination à Salzbourg dans une affaire particulièrement sensible, parce que les Autrichiens ne voulaient pas prendre le risque de déplacer leurs dossiers. Je ne crois pas qu'il faille faire évoluer cette organisation vers un système européen plus intégré. Sans compter que l'article 86 du Traité imposerait pour ce faire une décision unanime du Conseil européen...

M. Gilles Barbey, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire. – Le rôle d’Europol, agence dynamique et réactive, ne fait que croître. Elle vient de se réorganiser autour de centres de lutte contre des phénomènes spécifiques, au sein desquelles les informations et les ressources sont mieux partagées. Sa cellule IRU (*Internet Referral Unit*) est en pointe dans l’analyse des réseaux sociaux, grâce à des outils nouveaux et très onéreux. La création de la *task force* « Fraternité » répond à la question suivante : les attentats commis en France ne sont-ils pas l’effet sur le territoire national d’un phénomène plus vaste, plutôt qu’un problème local aux répercussions internationales ? Grâce à d’imposants moyens informatiques, cette *task force* analyse dix-huit téraoctets de données fournies par les États-membres. Quant au centre européen de lutte contre le terrorisme, il doit se voir affecter une bonne partie des 90 postes créés l’an prochain pour Europol.

Les *guest officers* déployés au bénéfice des autorités nationales demanderessees (Grèce et Italie) effectuent sur les *hot spots* des contrôles de deuxième ligne, où ils s’assurent que les pays concernés adressent bien les bonnes informations à Europol. Les premiers ont été déployés fin octobre.

Avec l’entrée en vigueur du nouveau règlement en 2017 – la base légale actuelle datait de 2009 – Europol collectera davantage d’informations, en provenance d’entités privées ou d’États tiers. Avec les Britanniques, en cas de sortie du Royaume-Uni de l’Union européenne, l’échange de données personnelles sera régi par la nouvelle directive « protection des données ». À vrai dire, le Royaume-Uni avait transposé la directive 95-46. Comme il n’appliquera pas celle de cette année, il sera en-deçà des standards européens en matière de protection des données personnelles, ce qui compliquera les échanges.

L’alimentation des bases de données d’Europol n’est pas évidente pour les services de police, qui ont tendance à conserver leurs informations, de peur qu’elles soient mal utilisées ou qu’elles profitent à un service concurrent. Aussi faut-il mieux les informer, pour transformer leur culture en la matière. En effet, le codage mis en place par Europol laisse celui qui alimente le fichier entièrement maître de la diffusion de l’information qu’il partage. Il est indispensable de faire évoluer les mentalités, car le besoin est réel. Europol y travaille : elle a rendu plus convivial son système d’échange d’informations Siena, et va élever son niveau d’habilitation au niveau « confidentiel UE ».

Le Royaume-Uni devra sortir d’Europol. La soixantaine de personnels britanniques qui y travaillent seront remplacés par d’autres Européens. Le retrait du bureau de liaison britannique sera plus gênant, du moins tant qu’un substitut ne lui aura pas été trouvé. En effet, les échanges entre bureaux de liaison, où sont représentés la police, la gendarmerie et la douane, sont intenses. Les données de la base Europol ont une durée de vie de trois ans, renouvelable. La question du devenir des données fournies par les Anglais ne se posera donc pas très longtemps. Mais leurs informations nous manqueront – comme les nôtres leur manqueront. Et pour le SIS, je ne vois guère de solution. Le Royaume-Uni sera bien démuné ; comme du reste pour le PNR, puisque les spécifications de la directive l’organisant en excluront sans doute le Royaume-Uni, pour des raisons de protection des données.

Avec la refonte du règlement Schengen, un accès plus large au SIS II sera peut-être accordé à Europol. Le SIS n’est pas un outil d’analyse mais de contrôle et d’interrogation.

Quant à l’interopérabilité des fichiers, elle fait l’objet d’une feuille de route rédigée en décembre 2015 et comportant une cinquantaine de mesures. Il existe toutefois des

difficultés techniques, car les fichiers de chaque État membre sont bâtis différemment. Les progrès de l'informatique promettent, heureusement, d'importantes avancées. Ils se manifestent aussi dans le projet Quest (*Querying Europol Systems*), qui vise à donner à l'utilisateur un accès simplifié aux données d'Europol et aux bases nationales.

Mme Fabienne Keller. – Votre enthousiasme fait plaisir ! Strasbourgeoise, je suis sensible au fait que le SIS y soit implanté. Le problème du partage des informations est ancien. Avec l'accélération des actes terroristes et de la cybercriminalité, sentez-vous une motivation plus forte des États membres pour alimenter les fichiers ? Le terrorisme n'a pas de frontières ! Il est donc difficile d'accepter que les réticences des services fassent obstacle à sa mise en échec. Le Parlement européen a créé des garde-côtes. Comment travaillent-ils ? Quelle articulation avec les services de chaque État ? Quelles seraient les conséquences d'une dénonciation des accords du Touquet ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Nous vous avons rencontrés à Bruxelles, où l'on entend partout qu'il faut plus d'intégration. Je suis ravi de vous entendre dire l'inverse ! Me confirmez-vous qu'Europol et Eurojust fonctionnent suffisamment bien ?

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Le rétablissement des frontières intérieures, décidé par la France en novembre 2015 à cause des attentats, ou par l'Autriche, la Suède ou l'Allemagne face aux flux migratoires, perdurera-t-il ? Cinq États membres se sont dotés d'un PNR. Pensez-vous qu'une majorité d'États membres feront de même ?

M. Marc-Etienne Pinault. – L'accord du Touquet est bilatéral, et n'est donc aucunement affecté par le Brexit, sauf à ce qu'une discussion politique s'engage. Seuls les accords de l'Union européenne avec le Royaume-Uni sont remis en cause.

Le corps des garde-côtes ne se substitue pas aux autorités nationales. Si un État est défaillant, une procédure est prévue.

Mme Fabienne Keller. – Mais comment travaillent-ils ? Connaissent-ils les 27 procédures, les langues de chaque pays ?

M. Marc-Etienne Pinault. – Comme ce corps a été créé le mois dernier, il est trop tôt pour vous le dire.

M. Gilles Barbey. – Il y a 1 500 garde-frontières, déployés via l'agence Frontex pour faire respecter le code des frontières prévu par les accords de Schengen et ceux de Dublin 2. Comme ce sont des règles communes, il n'y a pas de difficulté. C'est aux pays où ils sont déployés qu'il appartient de mettre en œuvre d'éventuelles procédures. Un pays peut être défaillant, il n'en reste pas moins souverain. On peut lui prêter assistance, pas se substituer à lui.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – La réactivité de ce corps sera fondamentale.

M. Marc-Etienne Pinault. – Europol, qui était à ses débuts un organisme intergouvernemental de coopération policière, a été « communautarisé » par le Traité de Lisbonne et est devenu une agence européenne en 2010. De son côté, la coopération entre services antiterroristes se fait dans un cadre informel – et la France, pour le moment, y tient.

Pour l'heure, la sécurité nationale n'est pas une compétence communautaire. L'intégration n'est pas une garantie d'efficacité.

M. Frédéric Baab. – Eurojust va aussi devenir une agence européenne, mais cela ne changera rien.

M. Marc-Etienne Pinaudt. – Pour aider les États-membres à mieux alimenter les bases de données, il faut mettre en place des procédures. Décloisonner l'information, la partager davantage pour mieux coopérer est essentiel, pourvu que chacun reste dans le cadre de ses compétences. Sur certains systèmes d'information, les Britanniques sont moins demandeurs. En dehors de l'Irlande, comme ils ont pour seule frontière la Manche, la coopération policière revêt un aspect différent.

M. Gilles Barbey. – L'alimentation des bases de données est meilleure, oui. Quant à l'intégration, un FBI européen n'est pas pour demain ! Le règlement qui sera appliqué en 2017 en exclut même la possibilité, puisqu'il ne donne aucune possibilité d'action coercitive à l'agence. En revanche, il faudrait améliorer l'accès des services répressifs nationaux aux différents fichiers existant en Europe. C'est en ce sens qu'il faut viser l'intégration. Il y a un débat, car les accès déjà accordés à Eurodac, par exemple, sont peu utilisés. Mais cela s'explique par le fait que les conditions d'accès ne sont pas satisfaisantes pour les services de police. Il faut remplir de nombreuses conditions, et on ne peut même pas savoir si la réponse proposée est pertinente ! Pour des policiers soucieux d'efficacité, cet outil n'est pas utilisable au quotidien, sauf pour des enquêtes anciennes ou médiatiques. Mieux vaudrait un accès plus aisé, qui respecterait toutefois les impératifs de protection des données.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Confirmez-vous toutefois que le système est efficace, en l'état actuel ?

M. Frédéric Baab. – La transmission d'information a connu un tournant après les deuxièmes attentats de Paris, pour Europol comme pour Eurojust. À vrai dire, le bureau français d'Eurojust avait rarement été saisi auparavant en matière de terrorisme. Comme nous étions les seuls à pouvoir assurer la coordination multilatérale, le parquet de Paris et les juges d'instruction antiterroristes ont fait appel à nous. De même, Europol a reçu une masse d'informations, ce qui l'a d'ailleurs obligé à faire évoluer sa structure.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – La réunion interparlementaire initiée par le président Larcher le 30 mars 2015 a abouti à une déclaration soulignant plusieurs points pour une action européenne plus efficace dans la lutte contre le terrorisme. Ce qui n'a pas été dans un sens contraire à cette évolution.

M. Frédéric Baab. – Une décision européenne avait prévu l'alimentation des deux agences, mais n'était que peu appliquée. Les attentats ont aussi provoqué un rapprochement entre Europol et Eurojust, ce qui fut une bonne chose. En ce qui concerne le terrorisme islamiste, les deux principaux fichiers d'analyse criminelle, ou focal points, ouverts par Europol sont « Hydra » et « Travellers », et j'en suis le point de contact pour Eurojust. Je suis invité à participer, en tant qu'observateur, à toutes les réunions opérationnelles de ces deux focal points. Le partage d'informations se fait désormais sans réserve.

Cela dit, si l'on ne protège pas suffisamment les renseignements, les services n'alimenteront plus les agences. Europol a défini plusieurs niveaux de confidentialité, de sorte que le propriétaire du renseignement reste maître de sa diffusion et de son exploitation. De

même, à Eurojust, nous fixons au début de chaque réunion de coordination les règles d'utilisation des informations échangées.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Chaque pays doit-il communiquer l'ensemble des informations dont il dispose – quitte à demander leur confidentialité ?

M. Frédéric Baab. – Non, c'est une décision qui lui appartient.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Merci.

La réunion est close à 17 h 40.

Mercredi 9 novembre 2016

- Présidence conjointe de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte 8 heures.

Audition de M. Sandro Gozzi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Nous sommes très heureux d'accueillir au Sénat Monsieur Sandro Gozi, secrétaire d'Etat italien auprès du président du Conseil des ministres, en charges des affaires européennes. Depuis notre dernière rencontre un groupe de suivi commun aux deux commissions des affaires européennes et des affaires étrangères a été mis en place à la demande du Président du Sénat. Le Sénat entend suivre avec une grande vigilance le processus de retrait du Royaume-Uni. Il sera également force de proposition pour engager la nécessaire refondation de l'Union européenne.

Nous en savons désormais un peu plus sur la date de notification de la décision de retrait qui devrait intervenir d'ici fin mars. Mais on voit que le débat demeure assez vif au Royaume-Uni avec la récente décision de la Haute Cour de justice de Londres. Celle-ci a en effet jugé que le gouvernement britannique devait obtenir l'accord du Parlement pour déclencher la procédure de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) fixant les modalités de retrait de l'Union européenne. Ce passage devant le Parlement britannique ne me heurte pas personnellement. Il rendra sans doute un peu de vigueur au débat outre-Manche.

Dans ce contexte difficile, chacun voit bien qu'une nouvelle impulsion politique est nécessaire. L'Italie est un grand pays fondateur dont l'engagement européen ne s'est jamais démenti. Il peut jouer un rôle important avec la France et l'Allemagne dans la relance européenne. Nous en avons parlé lors de notre dernière rencontre du 15 juin dernier.

L'Europe doit répondre aux défis de l'heure. Je pense en particulier à la crise des migrants à laquelle l'Italie est particulièrement exposée et pour laquelle ce pays fait preuve, au même titre que ma Grèce, d'une grande générosité. Mais aussi aux enjeux en matière de sécurité, de parachèvement du marché unique et de construction de l'union de l'énergie. Nous entendrons vos analyses avec intérêt. L'annonce de la victoire du candidat républicain à l'élection présidentielle des États-Unis envoie un message fort à l'Europe qui doit maintenant se prendre en main à plus d'un titre.

M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères. – Monsieur le Ministre, comment percevez-vous l'impact que le Brexit pourrait avoir sur l'Italie ? La période de conciliation permettant de rapprocher les positions du Conseil et du Parlement européen sur le budget de l'Union européenne prendra fin dans 10 jours. Pourriez-vous, dans ce contexte, nous dire quelle est la position de l'Italie dans cette négociation ? La perspective d'un veto italien au budget de l'Union s'éloigne-t-elle de nous ou, au contraire, a-t-elle une acuité plus grande ?

Dans la mesure où ces questions sont forcément liées, pourriez-vous également nous éclairer sur la façon dont se passent les discussions entre l'Italie et l'Union ? Il semble que le déficit public italien de 2,3 % du PIB en 2017 soit supérieur aux attentes de Bruxelles mais repose en partie sur des dépenses liées à l'accueil des migrants et aux conséquences du tremblement de terre d'août 2016. Avec 155 000 migrants accueillis en 2016, et 168 000 personnes hébergées, on comprend que la question des migrations soit centrale pour les finances publiques italiennes. Votre analyse de ces enjeux éclairera notre compréhension de ces questions.

Monsieur Matteo Renzi défend le point de vue de son pays sur ces questions, et dans ce contexte le résultat du référendum du 4 décembre sur la réforme constitutionnelle pourrait être crucial. La victoire du « non » à ce référendum ne semble aujourd'hui pas exclue. Partagez-vous ces pronostics pessimistes ? La perspective d'une démission en cas de victoire du « non » semble s'écarter, pouvez-vous nous le confirmer ?

Enfin la dernière question sur laquelle nous souhaiterions connaître vos analyses concerne l'avenir de la défense européenne. L'Italie est un acteur de poids dans ce domaine, porteur d'une vision politique exprimée dans son Livre blanc de 2015, où elle fait, au même titre que la France, de la zone euro-méditerranéenne le barycentre de ses intérêts stratégiques. Seuls nos deux pays partagent cette analyse alors que l'ensemble des autres États européens donnent plus d'importance aux frontières orientales.

Comme la France, votre pays est également un acteur clé de l'industrie de la défense avec Leonardo - Finmeccanica, un des quatre plus grands groupes européens de défense. Comment envisagez-vous la perspective de travaux communs entre italiens, français, allemands et espagnols ? Les ministres de la défense de ces quatre États ont adressé à leurs homologues, début octobre, une lettre commune en faveur d'« *une défense européenne robuste est essentielle dans le contexte actuel* ». Pourriez-vous nous préciser comment l'Italie souhaite avancer sur ce sujet, car il est aujourd'hui évident que nous devons avancer ensemble ?

Il s'agit des questions qui, bien que diverses, nous semblent essentielles. Elles sont les pistes d'un rebond post-Brexit qui rendrait l'Europe de demain plus performante et proche de ses habitants. C'est là toute notre ambition. Vos analyses nous seront précieuses du fait de votre connaissance conjointes des problématiques liées à votre pays et de celles liées à l'Union européenne.

M. Sandro Gozi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes. – Je vais aborder l'ensemble de ces points. Ils représentent, en effet, un large panel de questions d'actualité, au centre de l'agenda européen.

L'Italie se prépare, à l'heure actuelle, à une double négociation suite au Brexit. Je ne sais, d'ailleurs, pas à quel point les deux phases de cette négociation pourront se succéder ou, à l'inverse, se mener en parallèle.

La première de ces deux phases porte sur la négociation de la sortie de la Grande Bretagne et de ses 43 ans d'acquis communautaire. Elle sera basée sur les articles 50 du TUE et 118 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La seconde partie des négociations concernera les liens futurs entre le Royaume-Uni et l'Union européenne qui auront certainement pour base juridique les articles 218 et 207 du TFUE relatifs aux accords internationaux et aux accords commerciaux. Ces futures négociations posent le problème de leur préparation et de la manière dont elles pourront effectivement se dérouler.

Le Brexit est, depuis le referendum britannique, un point central de l'agenda du Comité interministériel aux affaires européennes que je préside en tant que délégué du Président du Conseil. Mais, devant la haute technicité des négociations qui se profilent, notre gouvernement est en train de mettre en œuvre un processus de coordination interministérielle ad hoc afin de garantir un niveau maximum d'expertise. Ces négociations se feront, en effet, à l'inverse de celles qui ont habituellement lieu à l'occasion des procédures d'élargissement et d'adhésion à l'Union européenne. Il s'agit donc là d'un exercice nouveau que nous devons préparer. Lors du référendum britannique, nous avons déjà, dans cette optique, procédé à une évaluation des points qui nous semblaient les plus importants pour l'Italie en cas de sortie du Royaume-Uni. Ces points vont maintenant faire l'objet d'une étude plus approfondie. Ils concernent, en premier lieu, la libre circulation des personnes du fait de la présence de ressortissants italiens sur le sol britannique. Ils concernent également l'ensemble des règles et standards relatifs au marché unique et enfin, comme évoqué en introduction, les règles portant sur l'immigration ou la sécurité. Ces trois questions sont, en effet, particulièrement sensibles du point de vue italien.

S'il est aujourd'hui difficile de prédire la manière dont les négociations vont effectivement se dérouler avec le Royaume-Uni, il est en revanche possible de penser qu'elles porteront sur trois aspects majeurs.

Le premier sera budgétaire car il sera nécessaire de définir le processus qui organisera l'effacement progressif de la contribution britannique au budget communautaire. Comme pour la séparation d'un ménage, il faudra alors de procéder au « partage des biens ». Il s'agit d'un cas nouveau sur lequel pèsent encore beaucoup d'interrogations. Le deuxième thème central des négociations portera sur les quatre libertés fondamentales de l'Union européenne et sur le marché unique. Le troisième concernera, enfin, la dimension extérieure avec des problématiques commerciales mais aussi quelques aspects de politique étrangère et de sécurité.

Ces derniers aspects ne seront pas très nombreux car l'acquis communautaire est, pour l'heure, peu avancé sur ces sujets. La question commerciale sera ici centrale, même si la place spécifique du Royaume-Uni en matière de sécurité et de défense ne pourra pas laisser ces thèmes au second plan dans l'établissement de nouveaux liens entre cet État et l'Union européenne. Face aux problèmes de contenu et de base de juridique se pose également la question du calendrier et de la méthode de conduite de ces négociations.

Les déclarations récentes de la Première ministre britannique nous ont indiqué les bases de ce calendrier puisqu'elle envisage une notification de sortie de l'Union européenne avant la fin du mois de mars 2017. Elle a, en outre, précisé que la saisine de la Haute Cour de

Londres ne devait pas remettre en cause cette prévision. J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer au gouvernement britannique que, du point de vue de l'Italie, le plus tôt serait le mieux. Notre gouvernement est, en effet, en train d'organiser en ce moment la célébration du soixantième anniversaire du Traité de Rome. Elle aura lieu les 24 et 25 mars 2017 dans notre capitale et nous souhaiterions que cette anniversaire symbolique soit une opportunité de réaffirmer notre engagement européen. Il sera, en ce sens, l'occasion de revenir sur 60 ans d'intégration, de paix, de prospérité et de développement mais aussi de s'engager pour une nouvelle phase d'intégration politique de l'Union européenne. Il serait donc particulièrement négatif que cette célébration soit concomitante avec la notification de la sortie de la Grande Bretagne. Ce serait perçu par Rome comme une tentative de détourner l'attention de la question centrale qui consiste à savoir comment doit aujourd'hui être organisé l'avenir commun des 27 États membres restant, afin d'améliorer leur intégration.

Le Brexit est une décision démocratique que je respecte mais que je ne partage pas car ni l'Europe ni le peuple britannique n'ont à y gagner. Maintenant que cette décision est prise, il convient d'organiser correctement cette sortie afin d'en limiter au mieux les dégâts. La seule conséquence éventuellement positive du Brexit serait qu'émerge une nouvelle conception du sentiment européen en réaction à cette rupture. Un groupe de pays membres pourraient ainsi, à l'issue du Brexit, se différencier et approfondir leur intégration, comme le souhaite d'ailleurs l'Italie dans certains domaines importants comme la défense au sujet de laquelle vous évoquiez le Livre blanc de 2015. Ces pays pourraient ainsi montrer l'exemple et pousser à un approfondissement de la notion d'adhésion à l'Union européenne. Le Brexit peut donc, en ce sens, être l'opportunité de mener plus loin la réflexion autour d'une différenciation des niveaux d'intégration. La France utilise le concept des trois cercles concentriques, nous parlons d'adhésion à densité variable, mais il s'agit finalement là de la même idée.

Si la date de notification de sortie du Royaume-Uni est un paramètre qui reste à la discrétion de Downing Street, l'Italie est, pour l'ensemble de ces raisons, favorable à ce qu'elle se fasse au plus tôt. Dès le mois de février par exemple. Le Conseil européen du milieu du mois de mars pourrait, dans cette hypothèse, être mis à profit pour orienter les négociations à venir. Les célébrations de la fin du mois de mars seraient, quant à elles, préservées et consacrées au seul approfondissement de l'intégration politique au sein de l'Union.

Se posera également la question de la méthode inhérente aux négociations à venir. Elle devra se baser sur l'expérience mitigée que l'on peut tirer des premières années de fonctionnement du Conseil européen. Je suis, en ce sens, très peu convaincu du système mêlant sherpas et réunions informelles qui aboutit à ce que ce soit les conseillers personnels des premiers ministres ou présidents qui préparent les décisions les plus importantes du Conseil européen. Cette méthode peu transparente échappant au contrôle parlementaire et démocratique pourrait, à la rigueur, être acceptée si elle était synonyme de résultats concrets et positifs. Ce n'est, toutefois, pas le cas ! Le dernier sommet de Bratislava nous montre encore, à l'inverse, qu'ils sont à la fois confus et négatifs.

Il est donc important que les négociations du Brexit aient pour vecteur les institutions communes, leurs procédures et leurs règlements. Il conviendrait, en conséquence, de créer un groupe de travail *ad hoc* sur le Brexit, ayant pour modèle ceux qui sont créés dans le cadre du processus d'élargissement. Il conviendrait également que la gestion quotidienne technique et juridique du Brexit revienne au Comité des Représentants Permanents (CoRePer). Le traitement politique ordinaire devra, quant à lui, se faire par le biais du Conseil

Affaires générales et Relations extérieures puisque son rôle, tel que décrit dans le Traité de Lisbonne, est de préparer et donner suite aux Conseils européens. Il s'agit, selon nous, de la bonne méthode à suivre. Si elle ne fait pas obstacle à des réunions informelles et à l'intervention de conseillers personnels pour dénouer certains problèmes ponctuels, il ne faudra, toutefois, pas en abuser. La méthode actuelle semble souvent peu efficace pour préparer des conclusions de deux ou trois pages à l'occasion de sommets européens, ce sera *a fortiori* le cas pour défaire et refaire 43 années d'acquis communautaire britannique ! Il est pour moi nécessaire de soulever cette question car je crois qu'elle vous concerne également et qu'il sera important qu'elle soit défendue ou, a minima examinée, par un partenaire majeur comme la France.

La balle est maintenant, en tout état de cause, dans le camp britannique qui décidera quand la notification aura lieu et de quelles propositions elle sera accompagnée. Je rappelle néanmoins l'attachement de l'Italie aux conclusions du Conseil européen de juin dernier qui affirmaient que le marché unique est constitué de quatre libertés indissociables. Nous ne voulons pas « détricoter » le marché unique et serions favorables à une solution prise sur le modèle norvégien afin de maintenir une présence britannique sur ce marché et la contribution budgétaire qui l'accompagne.

Ce modèle ne semble toutefois pas transposable au Royaume-Uni. Le rejet de la libre circulation des citoyens et notamment des travailleurs est, en effet, devenu une condition *sine qua non* pour Londres qui compte de cette manière suivre la position exprimée lors du referendum. Cette voie demeure cependant pour nous la plus appropriée. Si un nouveau modèle devait être créé ex nihilo au profit de la Grande Bretagne à l'issue de sa sortie, il est primordial qu'un éventuel accès au marché unique se fasse sans que ne soient dissociés les quatre libertés fondamentales qui l'accompagnent. Seules ne comptent pas la libre circulation des services financiers, des capitaux ou des biens. La libre circulation des personnes compte également ! Il convient maintenant d'attendre la notification et les propositions des britanniques pour connaître exactement leurs projets en la matière.

Je ne me permets pas d'apporter un jugement sur les règles constitutionnelles applicables en Grande-Bretagne et sur la décision de la Haute Cour de Londres. Je sais seulement que cette décision a fait l'objet d'un recours et que la décision définitive de la Cour suprême sera rendue la 5 décembre prochain. Si la décision actuelle devait être maintenue, Westminster serait amenée jouer son rôle d'orientation politique. Une dialectique plus ample serait ainsi mise en œuvre face à l'exécutif britannique. Le Parlement ne se bornera sans doute pas à prendre acte, mais donnera des orientations, indiquera des paramètres ou manifesterà des préférences.

L'Italie est contre le fait d'entreprendre toute négociation en amont de la notification britannique. Mes dernières rencontres avec mes homologues outre-manche ne m'ont pas conduit à intervenir mais principalement à écouter leurs propositions et remarques. J'ai ainsi pu constater que la position britannique et encore en phase d'élaboration. Il convient d'attendre.

La deuxième de vos interrogations portait sur la position de mon gouvernement au sujet de la révision du budget multi-annuel de l'Union européenne. Cette question est d'actualité puisqu'elle est, pour l'Italie, le corolaire d'une question plus vaste portant sur le respect de l'obligation de solidarité. Il ne s'agit, en effet, pas seulement d'une valeur fondamentale de l'Union européenne, mais bien d'un principe juridique contraignant que l'on retrouve à une vingtaine de reprises dans les Traités. Il en est notamment question en matière

de cohésion économique et sociale entre les territoires, mais également aux articles 78 et suivants du TFUE portant sur l'immigration et le droit d'asile.

Il est pour nous inacceptable que l'Italie réponde à son devoir de solidarité en matière de cohésion régionale et territoriale, en tant que contributeur net au budget de l'Union, alors que les principaux bénéficiaires de cette cohésion régionale se refusent, eux, à accomplir leur devoir de solidarité lorsqu'il relève de l'immigration ou du droit d'asile.

Je n'ai pas à interférer avec les prises de décisions nationales, mais il me semble positif, en tant que responsable européen, que le referendum hongrois sur une résolution de l'Union européenne portant sur la relocalisation de demandeurs d'asile n'ait pas atteint le quorum nécessaire à sa validité. Il est également heureux que le parlement de ce pays ait fait avorter la dernière tentative de révision constitutionnelle à ce sujet. Ce n'est pas la manière dont doit se conduire un État lorsqu'il fait partie d'une communauté. Il ne doit pas faire se confronter la démocratie nationale au détriment de la démocratie européenne lorsqu'une décision a été prise selon les règles fixées par les Traités et que le Conseil des ministres et le Parlement européen se sont légitimement exprimés.

Notre Président du Conseil a donc posé la question politique fondamentale du respect de l'obligation de solidarité. J'ai d'ailleurs présenté personnellement cette question devant le Sénat italien. Il a ainsi été décidé qu'elle serait introduite dans le débat relatif au prochain cadre budgétaire multi annuel 2020-2026 de l'Union européenne. Nous réfléchissons actuellement à la possibilité d'introduire des conditions attachées au respect de critères dépassant les paramètres économiques actuels, portant également sur le respect des droits fondamentaux et de l'obligation de solidarité. Ces propositions seront présentées en début d'année prochaine.

L'autre question d'actualité porte sur la négociation en cours pour la révision à mi-parcours du cadre multi-annuel actuel ayant pour échéance 2019. Nous étions, à ce titre, pleinement favorables à la première proposition de la Commission européenne. Elle prévoyait l'augmentation de ressources allouées aux chapitres que nous considérons comme prioritaires, sans toutefois augmenter le niveau global des dépenses ni des contributions des États membres. Ce projet était pour nous un début de véritable changement pour l'Union européenne et un début de prise en compte des problématiques effectivement au cœur des préoccupations des citoyens. L'Europe doit, en effet, prendre en compte les préoccupations des citoyens et ne pas y être sourde. Si elle ne les écoute pas, d'autres le feront à ses dépens, comme le montre l'actualité récente.

L'augmentation de 6 milliards d'euros des dépenses liées à la croissance avec le doublement du « Plan Juncker » et l'augmentation du montant des fonds dédiés à la sécurité et à l'immigration, ainsi que l'augmentation des moyens en faveur du programme de recherche « Horizon 2020 » et du programme de mobilité étudiante « Erasmus » était une source de satisfaction. Le programme Erasmus est, en effet, un véritable succès européen puisque même les personnes n'ayant pas bénéficié d'études supérieures le connaissent et savent qu'il s'agit d'une opportunité offerte par l'Europe à ses citoyens. Outre l'augmentation liée à ces chapitres, le projet initial de la Commission permettait une plus grande souplesse dans la gestion du budget européen car il prévoyait l'accroissement des sommes réservées pour faire face à l'émergence de nouvelles problématiques en cours d'exécution. Nous soutenions donc ce projet pour l'ensemble de ces raisons.

Or, les premières phases de négociation ont conduit à une proposition de compromis de la présidence slovaque qui ne nous semble pas, elle, aller dans la bonne direction. Son contenu est, en effet, très en deçà de celui du premier projet. Il ne nous paraît pas répondre au besoin d'envoyer un signal fort traduisant, dans son budget, les priorités politiques de l'Europe.

Ces priorités ont notamment émergé depuis le Brexit et concernent en premier lieu la croissance économique et la sécurité. Elles consistent aussi à se donner les moyens d'établir une réelle politique en matière migratoire pour ne plus seulement réagir au *a posteriori* dans ce domaine. Leur réelle prise en compte permettrait d'envoyer un signal fort à une jeunesse indifférente voire hostile à l'Union européenne. En conséquence, nous ne serons pas en mesure de témoigner notre accord à ce nouveau projet de révision budgétaire s'il venait à demeurer en l'état. Or, à la différence du budget annuel qui se décide à la majorité qualifiée au Conseil des ministres, la révision du cadre financier multi-annuel se décide, elle, à l'unanimité.

Il ne m'est pas possible d'entrer plus en détail dans ces problématiques liées au budget italien puisque des négociations sont en cours entre le ministre italien de l'économie et le commissaire européen aux affaires économiques M. Pierre Moscovici. Je tiens toutefois à rappeler qu'avec un déficit de 2,3 %, l'Italie n'est pas le seul État membre à ne pas respecter les attentes de Bruxelles. Ce déficit trouve en partie ses sources dans deux crises majeures qui possèdent un caractère exceptionnel indiscutable.

La première est la crise migratoire qui se prolonge et pour laquelle nous souhaiterions disposer de marges de manœuvres moins étroites afin de continuer à faire face à nos obligations. L'Italie parvient aujourd'hui à identifier 100 % des migrants arrivant sur son sol mais des moyens supplémentaires sont nécessaires pour organiser l'accueil et la redistribution de ces migrants. Nous souhaitons, à ce titre, que les autres États membres assurent les obligations d'accueil qui leurs incombent, ce qui n'est aujourd'hui pas parfaitement le cas.

L'autre crise est la conséquence des tremblements de terre que l'Italie a récemment connus. Car une nouvelle secousse sismique extrêmement brutale a ébranlé le pays il y a une dizaine de jours, à la suite de celle du 24 août dernier. Nous avons maintenant pour priorité d'organiser un travail de reconstruction et d'établir un plan de mise en sécurité. Il est, par exemple, plus important pour nous de reconstruire aujourd'hui, à Nursie, la Basilique Saint-Benoît, saint patron de l'Europe, que de passer de 2,3 à 2,2 % de déficit public. Il ne s'agit pas d'une question de politique mais de simple bon sens. Bon sens que l'Europe devrait recouvrer afin de rendre un grand service à ses citoyens mais aussi, et en premier lieu, à elle-même.

Ce sont, de notre point de vue, les points centraux de ces négociations budgétaires. Nous devons, en ce sens reconnaître que l'insistance de certains États membres a permis d'obtenir de la nouvelle « Commission Juncker » une lecture plus intelligente des règles communes. Je pense ici à une nouvelle forme de flexibilité ainsi qu'à la communication de janvier 2015 sur le pacte de stabilité et de croissance que je considère comme des avancées nous ayant permis de faire des investissements nécessaires. Notre pays considère maintenant qu'il respecte les règles issues du pacte de stabilité et de croissance tel que nouvellement interprété par la Commission européenne, du fait notamment de la clause relative aux circonstances exceptionnelles que nous pensons parfaitement s'appliquer à la situation que l'Italie connaît actuellement.

J'évoquerai rapidement la question de la défense européenne puisque vous citez le Livre blanc de 2015 du gouvernement italien, ainsi que des initiatives conjointes des gouvernements français allemand et italien allant dans la bonne direction. Il me semble que l'Espagne a également témoigné son souhait de prendre part à une coopération plus approfondie en matière de sécurité et de défense. C'est pour nous le moment d'utiliser les opportunités offertes par les articles 44 et 46 du TUE afin d'organiser une coopération structurée entre les pays qui le souhaitent. Un premier travail intéressant consisterait déjà dans la mise en œuvre des projets qui ont émergé au cours des dix dernières années en la matière. Je pense ici aux Groupements tactiques de l'Union européenne (*UE Battle Groups*), au fonctionnement de l'état-major du centre de coordination européen ou à une meilleure utilisation de l'Agence européenne de la défense.

Il conviendrait, en outre, de débiter une réflexion sur l'opportunité de programmes de recherche communs, notamment entre Italiens, Français et Allemands, afin de développer une industrie de la défense européenne. Il s'agit là de préoccupations dont témoigne le Livre blanc italien, au même titre que la position commune franco-allemande.

En ce qui concerne, maintenant, la relance du processus d'intégration européen, j'évoquais, dans mon propos introductif, l'importance que nous attachons à la célébration du soixantième anniversaire du Traité de Rome. Nous souhaiterions qu'à cette date, certaines réponses concrètes soient déjà données en la matière comme la décision formelle d'augmenter les montants du plan d'investissement « Juncker », une réelle réponse pour la croissance, la mise en œuvre effective des décisions prise en matière d'immigration et une réponse dans le domaine de la recherche et de l'éducation. Ces premières réponses concrètes et pragmatiques rendraient ainsi plus crédible le projet d'approfondissement de l'intégration européenne que nous souhaitons promouvoir à cette occasion. Il portera concrètement sur une nouvelle politique économique pour l'Union européenne, sur une meilleure gouvernance et intégration de la Zone euro et sur une véritable politique européenne de la sécurité, à la fois intérieure et extérieure. Ce projet sera également synonyme d'un retour de l'Europe à ses valeurs fondamentales que sont la culture, l'éducation, et la garantie du respect de l'État de droit.

Les prochaines élections en France et en Allemagne pourraient être la caisse de résonance de ce projet naissant mais il devrait d'ores et déjà être esquissé dès le début de l'année prochaine. La volonté affichée par le président Juncker de présenter, avant le 25 mars prochain, un Livre blanc sur l'avenir de l'Union européenne dans l'optique de ce soixantième anniversaire peut aussi être regardée comme une opportunité.

M. Jean-Pierre Masseret. – Si la Cour suprême britannique reconnaît définitivement le droit au Parlement d'intervenir dans le processus de mise en œuvre du Brexit, est-ce que le délai prévoyant une notification de sortie au mois de mars pourra être tout de même tenu par le Royaume-Uni ?

La Première ministre a indiqué la date butoir du 31 mars, vous souhaiteriez une annonce qui interviendrait plus tôt pour les raisons que vous avez évoquées, mais dans l'hypothèse où il y serait autorisé, le parlement britannique acceptera-t-il de limiter ses discussions pour respecter ce calendrier ?

Vous rappelez ici l'importance des quatre libertés fondamentales de l'Union européenne, face à des britanniques qui rejettent le modèle d'intégration norvégien. La question est ici de savoir si l'unité des 27 va, ou non, voler en éclat à la suite de la sortie du

Royaume-Uni puisque sa présence au sein de l'Union européenne a motivé un certain nombre d'États européens à l'y rejoindre.

Les exemples de relance économiques que vous citez sont, en mon sens, très technocratiques, notamment celui du « plan Juncker ». Mais où est le projet politique européen dans le contexte géopolitique mondial ?

M. Simon Sutour. – Je poserai peu de questions puisque vous en avez formulé les réponses au fur et à mesure de l'exposé détaillé que vous avez fourni. Votre présence parmi nous ce matin est importante puisqu'elle est la preuve que les grands pays se coordonnent dans la perspective des négociations de sortie de la Grande-Bretagne. Je fais ici également référence à la déclaration conjointe de l'Allemagne, l'Italie et la France de juin dernier. Il est nécessaire de continuer dans cette voie.

Les élections européennes de 2019 constituent, en tout état de cause, une date butoir pour la sortie du Royaume-Uni puisque l'on imagine mal comment les citoyens britanniques pourraient y prendre part alors même qu'ils ont voté le Brexit par référendum. Il faudra, quoi qu'il arrive, attendre le sens de la décision en appel de la Cour suprême britannique –annoncée plus tôt que prévu– début décembre afin de savoir si le Parlement interviendra et, le cas échéant, connaître sa position. Je souligne que, les négociations prendront quoi qu'il arrive fin deux ans à compter de l'enclenchement du processus de sortie prévu par l'article 50 du TUE, qu'elles aient abouti à un accord ou non. Seules des négociations bilatérales pourront alors perdurer, mais en dehors du cadre prévu par cet article. La visite récente de nos homologues britanniques nous conforte dans l'idée que nous sommes dans l'incertitude la plus totale. Le paysage de cette sortie est certes en train de se mettre en place, mais il est appelé à évoluer. Je pense donc que les États membres doivent entretenir une forte coordination. Cette coordination existe à l'échelle parlementaire puisque les relations que notre commission des affaires européennes entretient avec la commission des affaires européennes du Sénat italien ou celle du Bundesrat en est la preuve. Elle pourrait être approfondie par la mise en œuvre de groupes de travail communs.

Une question un peu éloignée du Brexit nous intéresse également en tant que sénateurs, en tant que Français et en tant qu'Européens. Elle porte sur le référendum constitutionnel organisé mis en œuvre en Italie. M. Jacques Gautier vous a, en effet, demandé si le Président du Conseil Matteo Renzi allait éventuellement démissionner en cas d'échec.

M. Jean Bizet. – Nous avons, à ce titre envisagé une visite au Sénat italien après le référendum du 4 décembre prochain afin d'en analyser les résultats et les conséquences, notamment en ce qui concerne les relations entre nos deux institutions.

M. Sandro Gozi. – Je confirme ici le risque sur le délai de notification que constituerait l'intervention du parlement britannique. Nous souhaitons, toutefois, que cette situation soit évitée afin de ne pas prolonger la situation d'incertitude dans laquelle nous sommes à l'heure actuelle. Nous souhaitons que le respect de ces délais soit, pour les britanniques, compatible avec celui des procédures constitutionnelles qui sont les leurs, et qu'ils s'organisent afin que puisse s'exprimer le Parlement et que soit respectée la volonté populaire.

Sur le lien politique entre les quatre libertés de l'Union européenne et l'unité des 27 États membres, je pense qu'il est également dans l'intérêt des britanniques que les 27 restent coordonnés. Car l'issue de la négociation avec l'Union européenne serait rendue

très incertaine si une multitude de négociations bilatérales étaient entamées en parallèle, du fait notamment du délai impératif de deux ans déjà évoqué. Une décision unanime du Conseil européen peut certes proroger ce délai, mais une telle décision ne sera prise qu'au regard de la manière dont se sera déjà déroulée la négociation en cours. Les 27 ont donc un intérêt majeur à ne pas se désunir afin de pouvoir peser de tout leur poids. Il n'est pas ici question que cette unité se fasse au détriment des Britanniques car nous ne sommes en aucun cas animés d'un esprit de vengeance ou de revanche quelconque. L'Europe et la Grande-Bretagne demeurent partenaires et cela exclue toute idée de ce type. Le Brexit n'est pas une bataille que nous avons perdue, mais bien la décision souveraine d'un peuple.

S'il est crucial que la Grande-Bretagne obtienne un accord de sortie, il ne faut pas que, en sortant de l'Europe, elle obtienne des conditions d'intégration « à la carte » plus favorables que celles dont bénéficient les États qui demeurent membres à part entière de l'Union européenne. L'intérêt de l'Europe doit ici passer devant celui des Britanniques aux yeux de l'Union européenne. Comme le disait l'économiste Milton Friedman, *There ain't no such thing as a free lunch* - « On ne va pas à un déjeuner sans payer l'addition ! ». Pour filer la métaphore, je considère que si le Royaume Uni est aujourd'hui, en quelque sorte, libre de choisir son restaurant, il devra quoi qu'il arrive payer pour ce qu'il consomme...

La question de la relance économique de l'Union européenne est aujourd'hui majeure, notamment prise sous l'angle de la croissance, du niveau d'investissement et d'une dimension sociale qui en est indissociable. Il existe, à l'heure actuelle, trop d'écart dans les différents standards sociaux des pays de l'Union. Ces différences engendrent des tensions croissantes dans les pays d'Europe centrale et orientale, même si je ne vais pas évoquer ici la directive sur les travailleurs détachés.

Je réaffirme la nécessité d'une nouvelle politique de croissance donnant la priorité aux investissements, d'une nouvelle politique sociale qui élève les standards sociaux au lieu de les faire baisser ou de les mettre en concurrence, ainsi que d'une véritable coopération dans le domaine de la sécurité pour lutter contre le terrorisme et en prévenir la menace. La garantie par l'Union européenne de l'État de droit et des libertés fondamentales est également primordiale, notamment en ce qui concerne la liberté de la presse ou l'indépendance des magistrats. Comme indiqué en début de propos, il est enfin important que l'Union européenne renoue avec son identité fondamentale en soutenant de grands projets culturels ou liés à la recherche et en permettant plus de mobilité ou d'opportunité pour ses citoyens. Je ne pense pas qu'il s'agisse ici d'aspirations technocratiques mais, au contraire, de réponses concrètes aux attentes des citoyens européens.

Pour des raisons de temps, je n'ai pas non plus évoqué la politique extérieure, sur laquelle il faut maintenant que l'Union européenne obtienne des résultats. Elle peut et doit ainsi mieux faire dans les domaines relatifs à la Méditerranée et à l'Afrique, en tant qu'acteur politique et pas seulement en tant qu'acteur financier. Ces questions sont fondamentales car en lien direct avec les problématiques de sécurité ou d'immigration. Une plus grande implication permettrait, en outre, de garantir une exploitation plus concertée des ressources naturelles entre Europe et Afrique, face à la concurrence chinoise, indienne ou face à celle des États-Unis.

Les relations de l'Union européenne avec la Russie sont également à mettre au premier plan. Au même titre que l'Italie, je pense que l'Europe doit aussi intervenir sur des problématiques de gouvernance globale, notamment autour du G20 ou du G7 afin d'initier de

nouveaux modèles. Les résultats électoraux outre-Atlantique donnent aujourd'hui toute la portée de ce sujet.

M. Jean-Pierre Masseret. – J'aurais souhaité que vous donniez en premier lieu ces orientations politiques avant que vous nous présentiez les outils opérationnels pour y parvenir.

M. Sandro Gozi.- Je prends note !

En ce qui concerne maintenant la question du referendum constitutionnel italien, nous voudrions qu'il soit, pour nous, l'occasion d'être l'exception qui confirme la règle en matière de consultation populaire. Le referendum colombien a en effet échoué, l'issue du referendum sur le Brexit n'est, selon nous, pas positive et le referendum hongrois ne peut être regardé comme une satisfaction – sans parler des élections outre-Atlantique.

Notre pays possède une certaine culture du referendum. Nous savons que tout l'enjeu est ici de sensibiliser suffisamment les électeurs sur le contenu proposé afin que leurs votes portent bien sur le texte et non sur son contexte. Le texte semble relativement consensuel car il condense l'ensemble des points principaux qui ont marqué les débats institutionnels italiens au cours des trente dernières années. Il vise ainsi à remettre en cause le caractère égalitaire du bicamérisme italien, le nombre trop important de parlementaires, le coût trop élevé du fonctionnement des régions et le manque de rationalité de la répartition des compétences entre ces régions et l'État italien. Car le contentieux lié à cette répartition de compétences a monopolisé pas moins de 48 % du temps de travail des juges de la Cour constitutionnelle italienne lors des quinze dernières années ! Simplement pour déterminer qui fait quoi ! Le referendum vise également à supprimer le Conseil national de l'économie et du travail, institution qui n'a jamais effectivement joué le rôle prévu par la constitution.

Il est donc difficile d'aller à l'encontre du contenu de ce texte puisqu'il porte sur des points soutenus par les citoyens et qui ont, d'ailleurs, fait l'objet de tentatives de révisions au cours des trente dernières années. Ces tentatives, de droite ou de gauche, étaient accompagnées d'autres mesures plus politisées, mais le referendum actuel ne reprend que les évolutions objectivement nécessaires. Le gain du referendum est donc subordonné à notre capacité de sensibiliser sur son contenu. Si au cours des quinze jours qui précéderont le scrutin, l'attention du public se porte, à l'inverse, sur le contexte économique et social - il est vrai peu satisfaisant - ou sur le contexte européen de l'immigration, alors l'issue du vote sera incertaine.

Nous sommes cependant confiants et allons mettre en œuvre toute la pédagogie nécessaire pour expliquer, informer, convaincre et mobiliser le plus grand nombre de citoyens. Car nous tenons à ce que ce referendum bénéficie d'une forte participation, même en l'absence de quorum légal conditionnant sa validité.

Je ne suis maintenant pas à même de prédire la réaction de notre Président du Conseil en cas d'échec. Je peux en revanche vous dire que les réformes que nous mettons en chantier sont solides et que vous en bénéficierez en tant que membre de l'Union européenne et membre de la Zone euro. Car les effets attendus de la réforme du marché du travail, de notre administration publique ou de notre justice dépasseront sans doute nos frontières.

Rendez-vous est donc pris au 5 décembre prochain, qui sera la date de la décision de la Cour suprême britannique, mais aussi celle de la décision toute aussi suprême et souveraine du peuple italien appelé aux urnes !

M. Jean Bizet. – Je vous remercie Monsieur le ministre. J’aurais dû commencer par là et vous adresse l’expression de toute notre sympathie pour le drame que votre pays a récemment connu. S’il n’a pas fait de victime physique, ce séisme a gravement détérioré des joyaux de l’architecture italienne à laquelle les Français sont particulièrement sensibles. Je formule le souhait que vous puissiez reconstruire l’abbaye de Saint-Benoît car elle fait partie de l’image de l’Italie, mais également de celle de l’Europe.

La réunion est close à 9 h 10.

Mercredi 16 novembre 2016

- Présidence conjointe de M. Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 8 heures.

Audition du Général Patrick de Rousiers, ancien Président du Comité militaire de l’Union européenne et Conseiller spécial de Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité(sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 9 h 15.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 21 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 22 novembre 2016

à 17 h 45

Salle Médicis

- Audition de Mme Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat durable, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2017 (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Examen des éventuels amendements de séance déposés sur la proposition de résolution européenne n° 127 (2016-2017) sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne aux spécificités des régions ultrapériphériques (M. Michel Magras, rapporteur).
- Demande de saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Mercredi 23 novembre 2016

à 9 h 30

Salle n° 263

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Serge Larcher, rapporteur pour avis).- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2017 (Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis).- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2017 (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis).- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Ville » de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2017 (Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis). |
|---|

à 17 heures

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de Mme Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des Relations internationales sur le climat.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 23 novembre 2016

à 9 heures

Salle Clemenceau

- Examen du rapport pour avis de MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat sur le programme 146 – Equipement des forces – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2017.
- Examen du rapport pour avis de M. Yves Pozzo di Borgo et Mme Michelle Demessine sur le programme 178 – Préparation et emploi des forces – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2017.
- Examen du rapport pour avis de MM. Robert del Picchia et Gilbert Roger sur le programme 212 – Soutien de la politique de défense – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2017.
- Examen du rapport pour avis de MM. André Trillard et Jeanny Lorgeoux sur le programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2017.
- Vote sur l'ensemble des crédits de la mission « Défense ».

Commission des affaires sociales

Mercredi 23 novembre 2016

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen de l'avis de M. Jean-Marie Morisset sur la mission « Égalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » du projet de loi de finances pour 2017.
- Examen de l'avis de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2017.
- Examen de l'avis de M. Didier Robert sur la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2017.
- Examen de l'avis de M. Philippe Mouiller sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2017.

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

à 14 h 30

Salle n° 213

- Examen de l'avis de M. Jean-Baptiste Lemoyne sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2017.

- Examen de l'avis de M. René-Paul Savary sur la mission « Santé » du projet de loi de finances pour 2017.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 23 novembre 2016

à 9 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits Patrimoines, de M. Jean-Claude Luche sur les crédits Transmission des savoirs et démocratisation de la culture et de M. David Assouline sur les crédits Création et cinéma de la mission Culture du projet de loi de finances pour 2017.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Leleux sur les crédits Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public, de M. Patrick Abate sur les crédits Presse, de Mme Colette Mélot sur les crédits Livre et industries culturelles et de Mme Claudine Lepage sur les crédits Audiovisuel extérieur de la mission Médias, Livre et industries culturelles du projet de loi de finances pour 2017.

- Communication de Mme Claudine Lepage sur le contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde pour la période 2016-2020, examen de l'avis de la commission.

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

à 14 heures 45

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Claude Carle et de Mme Françoise Férat sur les crédits de la mission Enseignement scolaire du projet de loi de finances pour 2017.

- Examen du rapport pour avis de M. Louis Duvernois sur les crédits de la mission Action extérieure de l'État du projet de loi de finances pour 2017.

Jeudi 24 novembre 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition commune avec la commission des Lois et la commission des Affaires européennes, de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 23 novembre 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de MM. Alain Grandjean et Gérard Mestrallet sur les conclusions du rapport sur le prix du carbone remis à Mme la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

à 10 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Louis Nègre, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Transports aériens » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » du projet de loi de finances pour 2017 (Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Transports maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Charles Revet, rapporteur pour avis).

- Désignation de deux sénateurs appelés à siéger au conseil d'administration de l'agence française pour la biodiversité.

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes.

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Mercredi 23 novembre 2016

à 17 heures

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Commission des finances

Mardi 22 novembre 2016

à 14 heures

Salle n° 131

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 19 (2016-2017) de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

- Désignation de rapporteurs pour avis sur les propositions de résolution européenne n°s 123 et 124 (2016-2017), présentées au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, par :

. Mme Fabienne Keller et M. François Marc, sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire ?

. MM. Jean-Paul Émorine et Didier Marie, sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

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

à 17 h 45

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Éventuellement, suite de l'ordre du jour de l'après-midi.

- Examen des rapports de :

. M. François Patriat, rapporteur spécial, sur les programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » et sur le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »,

. M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial, sur les programmes « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi ».

Mercredi 23 novembre 2016

à 9 heures

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement ».
- Examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire ».
- Examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».
- Examen du rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et article 52).

à 15 heures

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017.

Jeudi 24 novembre 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- 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 2017, sous réserve de sa transmission.
- Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 22 novembre 2016

à 17 h 45

Salle n° 216

- Audition de M. Jean Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Mercredi 23 novembre 2016

à 9 h 30

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 4118 (A.N. XIVème lég.), relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (procédure accélérée).

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Anziani sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme « Coordination du travail gouvernemental » et budget annexe « Publications officielles et information administrative »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Relations avec les collectivités territoriales »).

- Examen du rapport pour avis de M. Yves Détraigne sur le projet de loi de finances pour 2017 (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 de M. Hugues Portelli sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Justice », programme « Administration pénitentiaire »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Cécile Cukierman sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Justice », programme « Protection judiciaire de la jeunesse »).

- Examen du rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Outre-mer »).

- Examen du rapport pour avis de M. André Reichardt sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Économie », programme « Développement des entreprises et du tourisme »).

Jeudi 24 novembre 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition, commune avec la commission de la culture et la commission des affaires européennes, de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017

Mardi 22 novembre 2016

À 18 heures

Salle 6351 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Jeudi 24 novembre 2016

à 9 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la CNIL (en commun avec la commission des lois et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication).

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 23 novembre 2016

à 8 heures

Salle A120

- Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général aux affaires européennes

à 14 h 30

Salle A120

Captation vidéo

à 14 h 30 :

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

à 15 h 30 :

- Audition de MM. Nicolas Baverez, essayiste, et Benoît Potier, président-directeur-général d'Air Liquide et président de la table ronde des industriels européens