

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ..... 1661

- *Projet de loi de finances pour 2017 – Audition de Mme Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l’Habitat durable* ..... 1661
- *Projet de loi de programmation relatif à l’égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Demande de saisine pour avis et nomination d’un rapporteur pour avis* ..... 1674
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis...* 1675
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis*..... 1683
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport pour avis*..... 1689
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Politique des territoires » - Crédits « Ville » - Examen du rapport pour avis* ..... 1700
- *Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l’Environnement, de l’Énergie et de la Mer, chargée des Relations internationales sur le climat* ..... 1706

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 1727

- *Loi de finances pour 2017 - Audition du général Pierre de Villiers, chef d’état-major des armées* ..... 1727
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Défense » - Programme 146 « Equipement des forces » - Examen du rapport pour avis* ..... 1743
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis*..... 1751
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis*..... 1757
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis ....* 1765
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Vote sur l’ensemble des crédits de la mission « Défense »*..... 1769

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 1773

- *Question diverse*..... 1773
- *Hommage à un sénateur décédé*..... 1773

- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Examen du rapport pour avis ..... 1774*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Santé » - Examen du rapport pour avis..... 1781*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis.. 1786*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Égalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » – Examen du rapport pour avis..... 1792*
- *Égalité réelle outre-mer et dispositions en matière sociale et économique - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis..... 1796*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis..... 1797*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Travail et emploi » – Examen du rapport pour avis..... 1803*

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 1811**

- *Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne - Communication ..... 1811*
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines », « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » et « Création et cinéma » - Examen du rapport pour avis..... 1814*
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » - Crédits « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public » « Presse », « Livre et industries culturelles » et « Audiovisuel extérieur » - Examen du rapport pour avis..... 1827*
- *Contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde pour la période 2016-2020 - Communication de Mme Claudine Lepage et examen de l'avis de la commission..... 1844*
- *Désignation d'un rapporteur pour avis..... 1850*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Enseignement scolaire » – Examen du rapport pour avis..... 1850*
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis..... 1864*
- *Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (voir à la rubrique de la commission des lois) ..... 1872*

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE ..... 1873**

- *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 ..... 1873*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » - Examen du rapport pour avis..... 1883*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables - Crédits « Transports aériens » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen du rapport pour avis..... 1891*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports maritimes » - Examen du rapport pour avis ..... 1901*
- *Organisme extraparlamentaire - Désignation ..... 1907*
- *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 ..... 1908*
- *Projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle – Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire..... 1908*
- *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Demande de saisine pour avis ..... 1908*
- *Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques) ..... 1909*

**COMMISSION DES FINANCES..... 1911**

- *Efficiences des dépenses fiscales relatives au développement durable – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes ..... 1911*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Politique des territoires » – Communication sur le contrôle budgétaire relatif au dispositif « adultes-relais » – Examen du rapport spécial..... 1929*
- *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Propositions de résolutions européennes n° 123 (2016-2017) et n° 124 (2016-2017) – Désignations de rapporteurs pour avis ..... 1939*
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 59 à 62 quater) - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)..... 1940*
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Travail et emploi » - Compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » - Programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des*

<i>mutations économiques et développement de l'emploi » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	1940
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Travail et emploi » - 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 » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	1940
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	1940
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement) .....</i>	1941
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement) .....</i>	1941
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et article 52) – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	1941
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	1941
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement) .....</i>	1942
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017 (sera publié ultérieurement).....</i>	1942
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	1942
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie (sera publié ultérieurement).....</i>	1943
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>1945</b>
• <i>Projet de loi de finances pour 2017 - Audition de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice.....</i>	1945
• <i>Nomination de rapporteur.....</i>	1958
• <i>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 .....</i>	1958
• <i>Projet de loi de finances pour 2017- Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis .....</i>	1960

- *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.....* 1971
- *Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Justice » - Programme « Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis .....* 1975
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Justice » - Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » - Examen du rapport pour avis.....* 1979
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis ...* 1980
- *Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Économie » - Programme « Développement des entreprises et du tourisme » - Examen du rapport pour avis.....* 1983
- *Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) .....* 1989

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 2001**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.....* 2001

**GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L'UNION EUROPÉENNE ..... 2011**

- *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.....* 2011
- *Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général aux affaires européennes (sera publiée ultérieurement) .....* 2020
- *Audition de M. Gérard Mestrallet, président-directeur-général de Paris Europlace (sera publiée ultérieurement) .....* 2021
- *Audition de MM. Nicolas Baverez, essayiste, et Benoît Potier, président directeur-général d'Air Liquide et président de la table ronde des industriels européens (sera publiée ultérieurement).....* 2021

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 28 NOVEMBRE ET A VENIR..... 2023**



## COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 22 novembre 2016

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

### **Projet de loi de finances pour 2017 – Audition de Mme Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l’Habitat durable**

*La réunion est ouverte à 17 h 50.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous sommes heureux d’accueillir Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l’habitat durable, qui vient nous présenter son premier budget. Voilà qui dément les propos de ceux qui affirment que le Sénat n’examinera pas le budget.

**MM. Martial Bourquin et M. Yannick Vaugrenard.** – C’est pourtant vrai !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Non, puisque la commission des finances comme les commissions saisies pour avis auront bien procédé à cet examen.

**M. Martial Bourquin.** – Mais cela s’arrêtera là !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Après plusieurs années de crise, le secteur du bâtiment semble connaître un regain de dynamisme.

Les crédits du projet de loi de finances pour 2017 consacrés à la mission « Égalité des territoires et logement » sont stables et atteignent 18 milliards d’euros, auxquels il faut ajouter 12 milliards d’euros de dépenses fiscales, qui correspondent notamment à l’application de taux réduits de TVA, aux dispositifs d’investissement locatif comme le dispositif Pinel, ou encore au prêt à taux zéro.

Le programme 109, qui concerne les APL (aides personnalisées au logement), est le plus important sur le plan budgétaire de cette mission, puisque 15 milliards d’euros y sont consacrés. Le gouvernement a engagé l’année dernière plusieurs réformes : prise en compte du patrimoine, mise en place de seuils de dégressivité et de suppression ou encore, plus symboliquement, suppression des APL pour les enfants rattachés au foyer fiscal de leurs parents redevables de l’impôt sur la fortune (ISF). Vous nous en direz quelques mots.

L’année 2016 a vu la mise en œuvre d’une autre réforme d’importance, celle des aides à la pierre, avec la création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Vous pourrez utilement nous rappeler les modalités de sa mise en œuvre et nous indiquer dans quelle mesure l’Etat compte poursuivre son engagement dans le financement des aides à la pierre.

L’année 2016 a également été marquée par la crise migratoire, qui a nécessairement eu des incidences sur le parc généraliste d’hébergement d’urgence. Peut-être pourrez-vous nous présenter les mesures que vous avez mises en œuvre dans ce domaine ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l’habitat durable.** – Le budget pour 2017 du ministère du logement et de l’habitat durable s’inscrit dans une triple

logique, avec le souci d'accompagner et accélérer la reprise de la construction, de pérenniser le financement du logement social tout en favorisant l'accès du plus grand nombre à un logement décent et de ne laisser personne, enfin, sur le bord de la route.

Il est utile de rappeler quelques chiffres. La dynamique de la construction se confirme, mois après mois, puisque de juillet à septembre, 432 300 autorisations ont été délivrées, soit une progression de 6,3 %, tandis que sur un an, 367 000 logements ont été mis en chantier, soit une progression de plus de 8 %. Ces chiffres, très satisfaisants, et qui concernent tant le logement collectif et individuel que les locaux d'activité, sont le résultat des mesures engagées depuis plusieurs années : le prêt à taux zéro (PTZ), remanié en janvier 2016 ; le dispositif d'investissement locatif dit « Pinel », prolongé en 2017, qui contribue au dynamisme du marché du neuf ; l'encouragement à la construction de logements sociaux, qui sera poursuivi en 2017, et dont l'objectif, avec 140 000 agréments en 2016, a été tenu, y compris pour les constructions en zones tendues ; le lancement d'un fonds d'investissement et de gestion, pour la construction de 13 000 logements locatifs intermédiaires en cinq ans ; les prêts de haut de bilan octroyés aux bailleurs sociaux, destinés à accélérer les programmes de réhabilitation et de construction ; le soutien à la rénovation énergétique des logements, *via* le programme « Habiter mieux » porté par l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

Alors que la conjoncture économique est favorable, nous avons voulu assurer, en 2017, une continuité budgétaire et fiscale, sachant que les à-coups fiscaux peuvent avoir de fortes répercussions. L'augmentation sensible des crédits de paiement, de l'ordre de 183 millions d'euros, se concentre sur le programme 177, relatif aux politiques d'hébergement et d'accompagnement vers le logement. En matière d'hébergement d'urgence, nous avons entrepris d'augmenter le nombre de places pérennes, qui atteint 118 000 aujourd'hui dont 92 000 en Ile-de-France contre 82 000 en 2012, avec la volonté de réduire de moitié le recours, onéreux, à l'hébergement hôtelier. Il convient d'ajouter les centres d'accueil et d'orientation (CAO), dans lesquels 9 000 places ont été ouvertes pour répondre à la crise migratoire.

Nous entendons également améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat, avec la mise en place d'un plan de prévention des expulsions locatives. Nous avons également mobilisé les territoires afin que les publics en hébergement d'urgence puissent accéder à un logement social.

En matière d'aide à la construction, outre la prolongation des dispositifs fiscaux, nous sécurisons la contribution de l'Etat aux aides à la pierre, grâce à la création du FNAP, où siègent des représentants de l'Etat, des organismes sociaux, des collectivités territoriales, et, pour les parlementaires, MM. Daniel Goldberg, député, et Daniel Dubois, sénateur. Si le budget est voté par le Parlement, c'est néanmoins le Fonds qui discute des programmations régionales, avec l'objectif de programmer, comme en 2016, 140 000 logements.

Outre les prêts dits de haut de bilan, il convient également de mentionner la réforme d'Action Logement, qui n'est pas sans répercussions sur la mobilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) en faveur du logement, au travers d'actions comme les aides à l'accession à la propriété, la garantie Visale, les aides aux apprentis. A quoi s'ajoute l'effort de la Foncière logement, autour de l'objectif de diversification du logement dans certains quartiers en rénovation urbaine.

Enfin, les aides personnelles aux logements restent, ainsi que vous l'avez souligné, la dépense principale de ce budget. Lors de la discussion budgétaire de l'an passé,



un certain nombre d'économies ciblées ont été décidées, pour tenter de rétablir de l'équité. Ainsi de la dégressivité des APL en fonction du loyer, voire de leur suppression en cas de loyer manifestement excessif ou de l'obligation de déclaration de patrimoine, à compter du 1<sup>er</sup> octobre, pour les nouveaux demandeurs, afin que celui-ci soit pris en compte dans le calcul de l'APL – et je rappelle que les conditions retenues sont les mêmes que pour le revenu de solidarité active (RSA) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui ont été fixées par la loi. Je vous donnerai, si vous le souhaitez, des informations plus précises sur les premiers résultats de cette mesure. Autre disposition, la suppression des APL pour les enfants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, lorsque ces derniers sont redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), sur les résultats de laquelle je pourrai vous donner plus d'éléments lorsque les caisses d'allocation familiale les auront fait remonter.

Nous voulons, au-delà, prendre le temps d'évaluer l'impact de ces mesures d'économie, et d'observer s'il y a eu des effets de seuil, des difficultés d'application, sur l'ensemble de l'année 2017. Je rappelle enfin que les personnes handicapées ne sont pas concernées par ces mesures, non plus que les personnes âgées logées en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), et que le projet de loi de finances rectificative apportera, à ce sujet, tous les éclaircissements requis.

L'Anah met en oeuvre plusieurs programmes comme « Habiter mieux » ou comme son programme en faveur des personnes en perte d'autonomie ou handicapées. La structure du budget de l'Anah est diverse. Une partie de son budget repose sur les quotas carbone qui connaissent des fluctuations tellement fortes que cela a des conséquences sur la prévisibilité de son budget. S'ajoutent à ces ressources la participation du Fonds de financement pour la transition énergétique, à hauteur de 70 millions d'euros - celle d'Action logement, et celle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Les engagements pris dans le cadre du programme « Habiter mieux », pour la rénovation thermique de 100 000 logements - seront ainsi tenus. Assoir le budget d'un tel organisme sur les quotas carbone est une idée intéressante, notamment pour développer des projets de rénovation énergétique en faveur des ménages les plus modestes et réduire ainsi la précarité énergétique, mais il faudra tenter de parer aux inconvénients que j'ai rappelés.

J'insiste sur le programme « Habiter mieux », qui permet d'aider les ménages les plus modestes à redonner valeur à leur patrimoine, à sortir de situations de grande précarité énergétique et à se maintenir à domicile. N'oublions pas que sans cette aide, bien des personnes âgées en situation précaire seraient obligées de quitter leur domicile pour un Ehpad, ce qui rendrait leur condition plus difficile encore. Il est pour nous essentiel de poursuivre cette action, et de la faire mieux connaître, comme je l'ai demandé aux préfets de région.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour la mission « Egalité des territoires et logement ».** – Les crédits du programme 177 consacrés à l'hébergement d'urgence sont effectivement en augmentation, mais comment comprendre qu'ils restent inférieurs à ceux qui ont été consommés en 2016 ?

Pouvez-vous nous en dire plus sur l'accueil des réfugiés ? Combien de CAO ont-ils été ouverts ? Je sais que votre ministère et celui de l'Intérieur sont en discussion, pour trancher du programme dont devraient relever ces CAO. La question est-elle résolue ?

Pourquoi avoir imposé un marché public pour la création de places d'hébergement d'urgence, et quel en sera le coût ? La Cour des comptes, sur ce même programme, a relevé que les services intégrés d'accueil et d'orientation étaient très mal outillés et n'assuraient pas

toutes leurs missions, alors que ces services, faits pour intervenir au plus près du territoire, sont indispensables. Comment entendez-vous y remédier ? Ces services semblent ne pas avoir été consultés sur la création de places en CAO. Le confirmez-vous ?

Les APL sont une dépense de guichet qui continue d'augmenter. Disposez-vous de chiffres provisoires sur les effets des réformes engagées ? Combien de personnes sont concernées par chacune de ces réformes ?

Quel sera l'engagement de l'Etat en matière d'aide à la pierre pour 2017 ? J'observe que c'est la première fois que le projet de loi de finances n'inscrit aucun objectif en termes de construction.

L'Etat opère de nouveau une ponction sur les fonds de la Caisse de garantie du logement locatif social. N'est-ce pas la mettre en difficulté ?

L'aide aux maires bâtisseurs devait atteindre 2000 euros par logement, or, il semblerait que l'on soit plus proche, aujourd'hui, de 1320 euros. Comment comptez-vous combler cet écart ?

Comment, enfin, assurer à l'Anah des ressources stables, sachant que sa ressource principale, ainsi que vous l'avez mentionné, est assise sur les quotas carbone ou les certificats d'économie d'énergie, extrêmement volatils. La rénovation de logements est une question cruciale pour les élus locaux que nous sommes. Vous avez annoncé une aide du Fonds de financement de la transition énergétique, mais alors que les moyens de l'Anah diminuent et que son budget n'est pas encore arrêté, on est en droit de s'inquiéter du financement d'actions indispensables et attendues sur l'ensemble du territoire.

**M. Bruno Sido.** – Une précision sur les enfants dont les parents sont assujettis à l'ISF. J'avais compris qu'ils ne toucheraient pas l'APL qu'ils soient ou non rattachés au foyer fiscal de leurs parents. Est-ce bien constitutionnel ?

Prise de remords, vous avez exempté des nouvelles règles relatives aux APL les adultes qui touchent l'allocation pour adultes handicapés (AAH). Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce point ?

**M. Henri Cabanel.** – Je m'inquiète de la dévitalisation commerciale des centres-villes où les fermetures de magasins se multiplient, particulièrement dans les villes moyennes. Le taux des vacances commerciales a ainsi atteint 10 % en 2015, contre 6 % en 2001. Dans mon département, Béziers en offre un exemple probant : 24 % des locaux commerciaux ont baissé le rideau. Et la dévitalisation entraîne la paupérisation.

Il est aujourd'hui plus facile de consommer des terres agricoles et de construire en dehors des centres historiques que de rénover ces derniers. Or, il faut savoir allier construction de logements sociaux et rénovation des cœurs de ville. Au-delà des villes moyennes, ce phénomène – et c'est nouveau – sévit aussi dans les villages ruraux. Quelles sont les mesures envisagées par le Gouvernement pour lutter contre ce fléau dévastateur, sachant que le coût de la rénovation est plus élevé que le coût de la construction ?

Autre question. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit la suppression du mécanisme d'allègement de la taxe foncière des propriétés bâties, qui contribue pourtant à produire des logements à loyer relativement bas. Ne craignez-vous pas que cette suppression ne ralentisse la construction de logements ?

**M. Daniel Dubois.** – La solution de continuité dans les crédits de l'Anah a créé un réel problème sur le terrain. Il faut savoir que dans les territoires ruraux, ce sont les relais opérationnels qui permettent aux opérations de se concrétiser. Chez moi, quand la vanne des crédits de l'Anah s'est fermée, le moteur a calé. Et l'on sait qu'il ne suffit pas qu'elle se rouvre pour qu'il reparte.

Sur la construction en milieu rural, au sujet de laquelle je vous avais interrogé, j'ai mené une enquête avec mon président de département, la Somme, qui compte 782 communes – ce qui nous classe, de ce point de vue, au troisième rang des départements français. Nous avons posé quatre questions aux maires : la commune dispose-t-elle d'un document d'urbanisme valide ? Rencontre-t-elle des difficultés pour obtenir, auprès des services de l'Etat, les accords de constructibilité qu'elle sollicite ? A-t-elle essuyé récemment un refus de certificat d'urbanisme ? Estimez-vous qu'il y a, de la part de l'Etat, une volonté d'empêcher la construction en milieu rural ? En trois semaines, 50 % des maires ont répondu et 59 % d'entre eux estiment qu'ils sont délibérément empêchés de construire dans leur commune. Cela pose un vrai problème de cohérence. On ne peut pas demander aux territoires ruraux de se mettre à l'heure du numérique, de créer des maisons de santé, si on ne leur laisse pas la possibilité de renouveler leur population. Or, c'est ce qui est en train de se produire dans de nombreux départements. Et cela, alors même que la consommation de terres agricoles n'est pas imputable aux communes rurales, mais aux villes qui se trouvent à proximité. Il y a là un vrai problème d'équité et de cohérence. La commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers de la Somme en est à interdire les lotissements de plus de trois lots : c'est porter atteinte à l'autonomie des collectivités !

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je rejoins cette préoccupation.

**M. Michel Le Scouarnec.** – Je m'inquiète, moi aussi, des ressources de l'Anah, qui manquent de stabilité et dont le niveau reste insuffisant.

S'agissant du logement social, où en sont les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), qui correspondent à une demande forte, alors que deux millions de logements manquent ?

Quelle est l'évolution des expulsions locatives ? Les familles expulsées se voient-elles proposer une solution pour ne pas rester à la rue ?

Les aides à la pierre ont décliné au fil des ans, ce que nous déplorons, non seulement parce que les organismes HLM s'en trouvent pénalisés, mais parce que cela n'est pas sans effet sur le niveau des APL, qui aurait été moins élevé, puisque les loyers auraient été plus bas. J'observe que les niches fiscales représentent une dépense largement supérieure à celle des aides à la pierre, comme nous avons eu l'occasion de le relever, en déposant une proposition de loi sur la question. Nous militons en faveur de plus de mixité sociale, et le renouvellement urbain constituait, à cette fin, un atout majeur.

**M. Martial Bourquin.** – Merci de votre présentation, madame la ministre, qui permet de mesurer l'ampleur de ce budget, essentiel pour soutenir la croissance et l'emploi, notamment dans le bâtiment.

Une question sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Dans certains quartiers, si la rénovation a été réussie, il arrive, bien souvent, qu'un ou deux quartiers demeurent dégradés. Nous parvenons, parfois, à les rénover avec l'aide de crédits européens,

ou de financements croisés. Mais il y faudrait une solution d'ensemble : on ne peut se contenter d'expédients, quand on sait la précarité de ceux qui vivent dans ces quartiers.

Deuxième observation, la reconduction du dispositif Pinel pour 2017 et du CITE me semble une bonne décision. C'est avec de tels dispositifs que l'on « fait de la ville ».

Sur la question de la ruralité, enfin, j'observe que la rénovation de l'habitat coûte beaucoup plus cher que la construction neuve. Comment trouver le moyen de rénover ces habitats dégradés, pour rendre vie à nos centres-villes ?

**M. Daniel Gremillet.** – La requalification de l'habitat en milieu rural représente un potentiel considérable ; comment comptez-vous l'exploiter ?

Vous avez évoqué les réductions significatives accordées pour les travaux de rénovation énergétique. Quel est le retour sur investissement pour les familles bénéficiaires, et pour les investisseurs, au regard des financements injectés dans cette économie ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Avez-vous des éléments sur les effets du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) sur le prix des travaux, qui doit faire l'objet d'un rapport ?

Confirmez-vous que la possibilité de cumuler le CITE et l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) sera maintenue sous condition de ressources ? C'est à mes yeux indispensable.

118 000 places sont ouvertes tous les soirs dans le cadre de l'hébergement d'urgence ; le programme 177 a bénéficié d'une hausse de 15 % de ses crédits. Vous avez annoncé un plan triennal 2015-2017 de substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières : allez-vous tenir cet objectif ambitieux ?

Enfin, ce budget est marqué par la continuité avec l'exercice précédent. L'objectif fixé pour 2016 de 140 000 logements sociaux programmé va être atteint ; les permis de construire sur les logements neufs sont en augmentation de plus de 17 % sur un an. Incontestablement, le dispositif Pinel, qui a considérablement modifié le dispositif Duflot, a eu des effets positifs.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – L'Assemblée nationale a introduit une disposition autorisant les communes ayant atteint le seuil de 25 % de logements sociaux à décider des suppressions d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les organismes HLM. Le taux de 25 % n'est qu'un minimum... Or cette disposition aura des conséquences sur le prêt social location-accession (PSLA) qui est un élément essentiel de mixité sociale.

Les prêts de haut de bilan n'apparaissent pas dans ce budget, mais ils peuvent être considérés comme équivalant à une aide à la pierre. Il faut analyser l'aide à la pierre pour le logement social au regard de l'inscription budgétaire et de ces prêts de haut de bilan. Le mouvement HLM demandait quatre milliards d'euros pour ce dernier dispositif ; deux milliards ont été annoncés. Comment le Gouvernement souhaite-t-il inscrire cette initiative intéressante dans la durée ?

Pour ma part, je ne suis pas convaincue de la légitimité d'un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement de la Caisse de garantie du logement locatif social, qui revient à ponctionner les organismes HLM.

**Mme Annie Guillemot.** – Merci de votre investissement en faveur des communes qui ont accueilli des migrants. L'hébergement en centres d'accueil et d'orientation (CAO), soulignons-le, se déroule bien.

Les mesures relatives à la mixité sociale du projet de loi Égalité et citoyenneté, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, réservent 25 % des attributions des logements sociaux hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), aux demandeurs ayant les ressources les plus faibles, ainsi que la moitié des logements sociaux dans les QPV aux autres catégories de demandeurs. Sur les 370 000 logements construits, combien l'ont été grâce à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ? J'ai recueilli le chiffre de 80 à 90 000.

Les suppressions d'exonérations de TFPB sont problématiques : le taux de compensation ne dépasse pas 40 %, et les offices HLM n'ont pas tous signé les conventions en contrepartie de l'abattement. Renoncer à la compensation serait dommageable aux offices, aux communes et à la politique du logement.

Je comprends les critères retenus pour la perception du RSA ; mais la prise en compte du livret A dans le calcul des droits à l'aide personnalisée au logement (APL) heurte certains élus et associations.

**Mme Valérie Létard.** – Merci de vos efforts menés en dépit des difficultés budgétaires. Comme Daniel Dubois l'a rappelé, l'effet *stop and go* de l'évolution des quotas carbone sur les ressources de l'Anah est désastreux. On passe d'un budget de 315 millions d'euros dans une bonne année où la tonne de carbone est à 7,70 euros à 45 % de moins l'année suivante, soit un manque à gagner de 100 millions d'euros. Cela oblige à stocker les dossiers, à modifier les critères d'éligibilité d'une année sur l'autre. Ainsi, l'abondance des ressources en 2015 avait incité le Gouvernement à fixer des objectifs ambitieux pour 2016 – après quoi les fluctuations à la baisse ont recommencé... La projection 2017 ne serait équilibrée qu'à un prix dont nous savons qu'il sera difficile à atteindre. Pour boucler l'année 2016, il manquait 50 millions d'euros. Il convient d'atténuer les effets de ce mécanisme pénalisant qui pourrait, à terme, tuer le système en dissuadant les bénéficiaires potentiels de déposer des dossiers.

Le budget des structures d'accueil et d'hébergement d'urgence et les efforts financiers du ministère de l'intérieur sur l'accueil sont-ils suffisants pour faire face à l'afflux de réfugiés sans opposer les publics ? Je songe notamment à l'accueil des femmes victimes de violence et aux personnes accueillies en centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

**M. Alain Duran.** – Je voudrais aborder la question du logement des travailleurs saisonniers. Certains territoires de montagne utilisent l'intermédiation locative sur le parc de résidences secondaires peu utilisées ou déclassées pour disposer rapidement des logements à des prix raisonnables. C'est un outil très utile, mais les agents communaux qui conduisent les états des lieux et gèrent les réservations n'ont pas l'habilitation nécessaire pour cela. Une modification du code de la construction et de l'habitat serait nécessaire pour que les agents publics puissent réaliser ces missions. Qu'en pensez-vous ?

Quelle est votre position sur l'amendement introduit par l'Assemblée nationale à la loi Montagne en cours de discussion, qui autorise dans l'article 20A la construction d'annexes de taille limitée en zone de montagne sans condition de continuité ?

**M. Jean-Pierre Bosino.** – L'exonération de TFPB représente 200 millions d'euros pour les organismes HLM. C'est très important, en particulier dans les QPV. Comment peut-on laisser aux maires le soin de voter l'exonération ? C'est scandaleux. Les compensations se sont amenuisées au fil du temps. Sur le plafond de ressources pour accéder à un logement social, j'ai vu dans l'Oise, au cours d'une commission d'attribution, un maire de petite commune rurale expliquer qu'il ne pouvait attribuer un logement à un couple de sa commune – tous deux travaillant, pour un salaire très modeste – parce qu'il se trouvait au-dessus du plafond de ressources. Il estimait que dans ces conditions, il ne construirait plus de logements HLM.

**M. Marc Daunis.** – Le système de quotas carbone est intelligent et nécessaire, mais c'est la première ressource de l'Anah. Il est inconcevable de soumettre l'Agence à des fluctuations pareilles. Dans tous nos territoires, nous connaissons cette situation. Prenons un engagement collectif en faveur d'un dispositif de compensation.

L'action de ce gouvernement pour l'accession à la propriété a été remarquable : en témoigne le succès du PTZ qui est maintenu en 2017 à l'ensemble du territoire. Avez-vous des éléments de bilan sur ce dispositif ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** – Merci de ces questions précises et pertinentes, qui témoignent de votre intérêt pour ce sujet essentiel.

L'augmentation du budget du programme 177 répond à une augmentation de la consommation des crédits : 1,6 milliard d'euros en 2015 et 1,75 milliard en 2016. C'est pourquoi nous avons obtenu que le budget pour 2017 soit porté à 1,73 milliard d'euros.

L'évolution de la consommation de crédits est liée à l'augmentation du nombre de prises en charge, mais aussi à une amélioration qualitative. Tout bénéficiaire du dispositif d'hébergement doit désormais faire l'objet d'une évaluation sociale ; plus personne n'est mis à la porte à huit heures du matin. Durant la période estivale, notamment pendant les périodes de forte chaleur, nous avons augmenté les maraudes sociales et ouvert l'accueil de jour.

Nous avons créé 450 CAO : une première vague de 160 CAO a permis d'ouvrir 3 000 places d'hébergement entre octobre 2015 et septembre 2016 ; la seconde vague a répondu au démantèlement de la jungle de Calais. À cela s'ajoutent les centres d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés (Caomi), dont le coût est provisoirement pris en charge par le programme 177.

Certes, ce dispositif a un coût ; mais les CAO, par nature, ne sont pas pérennes puisque les personnes hébergées passent, après le dépôt de leur demande d'asile, dans le dispositif relevant du programme 303 « Immigration et asile et intégration » affecté au ministère de l'intérieur. Il reste à déterminer si les CAO demeureront financés à long terme par le programme 177. Pour garantir la qualité de l'accueil et de l'encadrement, j'ai présidé à l'élaboration d'une charte de fonctionnement des CAO rendue nécessaire par la multiplicité des opérateurs de CAO qui sont spécialisés dans l'hébergement d'urgence, l'accueil des migrants ou encore la veille sociale ou l'accueil social.

Par conséquent, le budget des CAO, par nature transitoire, ne correspond pas au financement annuel de 9 000 places d'hébergement. Il m'est impossible, pour cette raison, de vous donner une estimation précise des dépenses, mais nous suivons leur évolution mois par mois.

Nous avons lancé un marché public pour accélérer la création de places d'hébergement d'urgence et arrêter ainsi le recours aux nuitées hôtelières qui est coûteux et peu propice à un suivi satisfaisant. Le volume de places à créer – 5 000 – nous obligeait à passer par cette procédure inhabituelle. Le marché est clos, et les résultats seront notifiés à la fin décembre. Dans les territoires où aucune offre ne sera présentée, il sera possible d'engager des discussions de gré à gré. À terme, ces rachats stabiliseront notre politique d'accueil.

Nous avons mis en place une évaluation harmonisée appliquée par les SIAO qui détermine notamment quel public est accueilli, d'où il vient, et quelles solutions sont trouvées à la fin de la prise en charge. Un logiciel de gestion lui aussi harmonisé a été mis en place et monte en puissance.

Le Parlement a voté en 2015 des mesures d'économies portant sur le dispositif d'APL, dont l'arrondi à l'euro inférieur de l'aide versée et une dégressivité à partir d'un seuil de loyer de 985 euros par mois à Paris pour une personne seule, puis une suppression pour les loyers supérieurs à 1 171 euros, à compter du 1<sup>er</sup> juillet.

Le volet relatif au patrimoine a été mis en œuvre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 : les allocataires doivent déclarer leur patrimoine mobilier et immobilier lorsque celui-ci n'apparaît pas dans le revenu fiscal de référence. Il est ainsi pris en compte dans le calcul des aides, comme pour le RSA, lorsqu'il dépasse 30 000 euros. Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les personnes hébergées en établissement d'hébergement pour personnes âgées et dépendantes (Ehpad) ne sont pas concernés par cette mesure.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> octobre également, les personnes dont les parents sont soumis à l'impôt sur la fortune et rattachées à leur foyer fiscal voient leur APL supprimée. Ces mesures sont par conséquent dans la continuité du dispositif voté l'année dernière et validé, dans ses aspects réglementaires, par le Conseil d'État.

**M. Bruno Sido.** – Pouvez-vous confirmer que l'APL n'est supprimée pour les enfants de personnes soumises à l'ISF que s'ils sont rattachés à leur foyer fiscal ?

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable.** – Je le confirme. Nous avons demandé aux caisses d'allocations familiales de prévenir les allocataires concernés et de nous transmettre l'ensemble des réclamations. 1 590 réclamations ont été envoyées – pour 6,5 millions de bénéficiaires au total – et 666 dérogations accordées. Sans surprise, les régions les plus concernées étaient l'Île-de-France et la Provence-Alpes-Côte d'Azur. Des dérogations ont notamment été demandées pour les personnes ayant des enfants en résidence alternée, les situations d'isolement avec ou sans enfant à charge – en particulier les parents divorcés qui n'ont pas la garde de leur enfant mais qui ont besoin d'une ou plusieurs chambres pour accueillir leurs enfants – ainsi que les familles d'accueil et assistantes maternelles. On peut néanmoins se demander s'il est pertinent que cette dernière activité soit financée par les APL. Les CAF ont également été saisies de demandes de dérogation pour les allocataires hébergeant un parent ou un enfant handicapé : leur situation sera clarifiée dans la loi de finances rectificative.

Pour l'instant, nous n'avons aucune remontée du nombre de réclamations d'allocataires à propos du critère de patrimoine ; mais il est vrai que la mesure est récente.

Le taux moyen d'encours du livret A est de 4 000 euros. Faisons le bilan de ces mesures d'économie en toute transparence, en considérant leurs effets sur les nouveaux

locataires et les locataires actuels. Les cas dont j'ai été saisie par les associations de locataires concernaient principalement des locataires aux revenus modestes mais ayant un patrimoine immobilier important – j'insiste sur ce dernier mot. On peut se demander si le patrimoine n'est pas un élément d'aggravation des inégalités... 600 000 bénéficiaires de l'APL pourraient être concernés par les mesures d'économie, mais ce n'est qu'une projection de la Caisse nationale d'allocations familiales sans éléments sur la situation patrimoniale des bénéficiaires. Je suis tout à fait disposée à transmettre les données pertinentes au Parlement.

La loi ne prévoit pas d'objectifs chiffrés de construction, mais nous comptons maintenir le même niveau qu'en 2016, soit 140 000 nouveaux logements. L'objectif sera tenu, tout comme celui de réhaussement dans les zones tendues et celui relatif aux prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

Nous nous sommes assurés que la ponction opérée sur la CGLLS ne la mettrait pas en difficulté ; les ratios prudentiels ont été préservés.

L'aide aux maires bâtisseurs, conçue en 2015, fait l'objet d'une enveloppe cible de 80 millions d'euros pour 2017. Avec la relance de la construction, le montant moyen s'établit à environ 1 300 euros par logement, contre 2 000 euros prévus au départ. Des communes sont entrées en masse dans le dispositif après le blocage de 2014. Nous nous efforçons de mieux la cibler, tout en maintenant un montant significatif pour aider les territoires.

La part principale du budget de l'Anah est financée par la recette des quotas carbone. Les quotas ont varié cette année entre 4 et 7,60 euros. Nous avons fixé le prix de référence à 6 euros, sur la base de la moyenne constatée jusqu'au mois d'octobre. Le cours est fortement remonté depuis. Afin que l'Agence soit soutenue dans ses objectifs de rénovation, la ressource carbone est complétée par d'autres éléments de recettes : le produit de la taxe sur les logements vacants, dont le déplafonnement a été discuté à l'Assemblée nationale ; la contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; la contribution d'Action Logement ; et enfin les certificats d'économie d'énergie qui sont en forte augmentation. La question de ressources plus pérenne est légitime, même s'il faut s'interroger plus largement sur l'utilisation des quotas carbone pour le financement de certaines missions.

Il est vrai que le *stop and go* a eu des effets très négatifs, concentrés sur la fin 2014, sur les programmes de l'Anah dans les territoires. J'ai pris mes fonctions en février 2016 ; nous avons annoncé dès la fin mars l'augmentation du budget et des objectifs de l'Anah. Nous n'avons pas toujours trouvé de répondant dans certains territoires. Après des changements de majorité, des collectivités ont ainsi mis plus d'un an à décider le maintien de leurs aides au programme Habiter mieux. Le *stop and go* n'est donc pas l'unique responsable. Nous avons des difficultés à engager une dynamique stable sur le terrain, peut-être parce que les publics modestes ont des difficultés à monter des dossiers et à obtenir des prêts. Notre priorité est de pérenniser l'action de l'Anah et de la rendre plus efficace. Nous avons d'ores et déjà mis en place la dématérialisation des dossiers. Nous essayons de mieux animer les territoires.

Vous m'alertez sur la dévitalisation commerciale et la construction en milieu rural, mais les permis de construire ne sont pas délivrés par le Gouvernement... Afin d'aider les territoires ruraux à établir leurs documents d'urbanisme, nous avons mis en place le club PLUi et des aides financières.



Le nombre de PTZ est passé de 40 000 en 2014 à plus de 60 000 aujourd'hui. La zone C est particulièrement représentée, ce qui n'était pas acquis au départ. La quotité de prêt a fortement augmenté. Le PTZ a aussi été ouvert dans l'ancien. Au 1<sup>er</sup> septembre, 77 051 PTZ avaient été accordés, pour un objectif de 120 000 à la fin de l'année qui devrait être tenu.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – L'immense majorité des communes relèvent du règlement national d'urbanisme... Ce sont les services de l'État qui instruisent les demandes de permis de construire, et le maire les délivre ou les refuse au nom de l'État.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable.** – Nous avons encore eu ces débats, il y a peu de temps, au Sénat. Il faut doter ces territoires en pleine mutation institutionnelle de documents d'urbanisme leur garantissant davantage de stabilité. Le sujet de l'urbanisation des « dents creuses » que mentionne M. Le Scouarnec est intéressant. Les dispositions législatives sont d'autant plus difficiles à traduire dans les documents d'urbanisme qu'il existe des jurisprudences qui infirment ce qui a été dit dans le débat parlementaire, brouillant au final le sens de la loi. La solution de facilité consisterait à supprimer toutes les dispositions législatives. Cela ne résoudrait rien.

Il existe un lien entre la dévitalisation commerciale et la perte de qualité de l'habitat. D'où le développement des établissements publics fonciers d'Etat dans les territoires, et l'inscription de cette problématique dans leur programmation pluriannuelle. Dans certains territoires, les difficultés liées aux fermetures de commerces en cascade se cumulent avec le coût de la réhabilitation d'un habitat caractérisé par sa valeur patrimoniale. Nous attendons les conclusions du rapport d'Yves Dauge sur le sujet. À terme, il faudra moderniser les dispositifs Malraux. Devons-nous envisager d'étendre le dispositif à Pinel dans l'ancien ? Comment développer le dispositif du prêt social location-accession (PSLA) ? Vaut-il mieux réhabiliter ou démolir ce patrimoine ancien ? Ces enjeux sont prégnants dans des villes participant aux programmes nationaux de requalification de l'habitat dégradé, comme Annonay, où le patrimoine ancien qui était encore de qualité il y a deux siècles, est aujourd'hui dégradé. La requalification passe par une modulation fine entre réhabilitation et démolition. Rien ne serait possible sans les moyens financiers dégagés par les dispositifs fiscaux.

Sollicitée par l'Assemblée des communautés de France, je viens de lancer un réseau des collectivités pour la mobilisation contre la vacance de logements. Y figurent des collectivités locales de milieu urbain, périurbain et rural qui utilisent la taxe sur les logements vacants pour développer leur réflexion. Certains logements sont attachés aux commerces, de sorte que lorsque l'un s'en va, tout tombe. Le développement de l'urbanisme commercial en périphérie des villes a un coût social et politique pour les centres-bourgs, avec les enjeux d'aménagement qui s'ensuivent : comment relier la périphérie et le centre-bourg ? En Ile-de-France, les centres commerciaux sont pléthores. La politique du logement a toute sa pertinence dans les zones, dites détendues, qui se caractérisent par de petits volumes de logements sociaux, de résidences privées ou d'Ehpad. La planification territoriale en matière de logement est une nécessité absolue.

Le Gouvernement n'est pas à l'origine des dispositions sur la TFPB qui ont été votées à l'Assemblée nationale, vendredi dernier. J'ai repoussé plusieurs amendements à ce sujet, et j'ai encore écrit, hier, au Premier Ministre pour lui dire combien ces mesures étaient dangereuses pour la dynamique de la construction. On risque de perdre un levier efficace, puisque 50 000 logements sociaux seront concernés sur 140 000. Nous souhaitons revenir sur cette disposition.

Faudrait-il envisager un droit d'option sur l'abattement de 30 % dans les quartiers prioritaires de la ville ? Les élus demandent surtout plus de transparence sur les usages qui sont faits de cet abattement. Les conventions, le dialogue renforcé avec les territoires, une meilleure communication du ministère des Finances : tout cela devrait contribuer à ce que les élus locaux n'aient plus le sentiment de perdre quelque chose sans compensation aucune. Je suis très mobilisée sur ce sujet.

Les expulsions locatives sont exécutées pour moitié dans le parc social et pour l'autre dans le parc privé. D'après les données du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice, le nombre des contentieux locatifs a diminué de 173 000 en 2014 à 167 000 en 2015, celui des décisions d'expulsion a augmenté de 132 016 à 132 196, et le nombre d'expulsions effectives avec concours de la force publique a considérablement augmenté de 11 000 à 14 127. Cette hausse de 22 % est liée à une augmentation notable des contentieux locatifs en 2014 (173 000 contre 159 000 en 2013). Désormais, chaque département doit mettre en place un plan national de prévention des expulsions.

Si le budget de l'Anru ne relève pas de mon ministère, le plan de rénovation urbaine prend en compte la question des propriétés dégradées. Nous avons développé les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national (ORCOD-IN), dispositif innovant issu de la loi Alur, à Clichy-sous-Bois, dans la copropriété du Chêne Pointu, confrontée à de graves difficultés urbaines et sociales, mais aussi à Grigny. Nous travaillons aussi en région parisienne et en Occitanie. Le rétablissement des copropriétés dégradées doit faire partie du programme de rénovation urbaine et bénéficier de financements particuliers, dont celui de l'Anah. Le registre des copropriétés devrait nous aider à suivre ce dossier.

Pour avoir suivi pendant six ans le dossier de Clichy-sous-Bois, je suis convaincue que rien ne serait possible sans des dispositifs comme celui des ORCOD-IN. Dans cette copropriété de 1 700 logements, un bâtiment a menacé péril au mois de mai dernier, alors qu'il n'était pas considéré comme problématique et qu'il est l'un des moins endettés de la copropriété. Il est en train de s'effondrer. On n'aurait rien pu faire sans les ORCOD-IN. Le cas n'est pas isolé. Ce genre de copropriété massive, datant des années 70, avec des difficultés de bâti, existe dans beaucoup de métropoles. Mobilisation de l'établissement public foncier, recours aux dispositifs du droit commun, mais aussi aux bailleurs sociaux qui relogent les propriétaires : telles sont les clefs de la réussite.

La définition des conditions de ressources applicables pour l'obtention du CITE ne relève pas de mon ministère. Si l'objectif est de massifier les rénovations pour répondre à des enjeux environnementaux et relancer la dynamique économique, mieux vaudrait élargir l'application du CITE. D'autres préfèrent réserver ce crédit d'impôt à un certain niveau de ressources pour cibler les ménages qui n'engageraient aucune rénovation sans cette aide. Les deux positions se tiennent. Rénover les logements les plus énergivores des ménages les plus modestes, mais aussi massifier le marché de la rénovation en rattrapant notre retard sur les autres pays européens, tels sont les deux objectifs à tenir. La ministre de l'Environnement et les députés Carrez et Goldberg ne sont pas d'accord sur l'encadrement du crédit d'impôt. Le débat mérite d'avoir lieu.

Quant à l'augmentation du CITE sur les prix des travaux, je vous communiquerai la réponse plus tard.

Monsieur Grémillet, sur le CITE, on a engagé 5 milliards d'euros de travaux pour un investissement fiscal d'1,4 milliard d'euros. Les certificats d'économies d'énergie ont un impact réel sur la facture des ménages.

Le plan pauvreté prévoyait la construction de logements très sociaux et mettait en place des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des super PLAI. Il devait également contribuer à la diminution du recours aux nuitées hôtelières grâce au développement des places d'hébergement pérennes, des places d'intermédiation locative et des places d'hébergement en logement adapté. Nous avons enrayé l'augmentation du recours aux nuitées hôtelières. L'effort doit être poursuivi. Le plan de mobilisation contre la pauvreté, en fixant des objectifs à la politique du logement, nous a aidés à exercer une pression sur les territoires qui cédaient trop souvent à la facilité en recourant aux nuitées hôtelières.

Quant aux prêts de haut de bilan, nous avons engagé une enveloppe de 2 milliards d'euros bonifiée à parité par la Caisse des dépôts et consignations et par Action logement, et nous avons reçu une demande de 6,5 milliards d'euros. Sur l'enveloppe engagée, 1,8 milliard d'euros ont été notifiés au bénéfice de 312 organismes et les demandes de 55 autres organismes sont en cours d'expertise. Les prêts portent aux trois quarts sur la rénovation et pour un quart sur la construction. Ils concernent des programmes à mettre en oeuvre jusqu'en 2018. La Banque européenne d'investissement (BEI) œuvre à la mise en place des fonds.

Le Premier Ministre et le président de la République ont souhaité débloquer une enveloppe supplémentaire d'un milliard d'euros pour répondre à la demande très forte. Avec la Caisse des dépôts et Action logement, nous travaillons à définir les critères d'attribution de ces nouveaux prêts, en veillant à ce qu'ils prennent en compte des enjeux tels que la question de l'Anru, la mobilisation de certains territoires qui ont des besoins particuliers, mais aussi les difficultés de certains opérateurs.

Ce dispositif, très attendu par les opérateurs de logement social, est intéressant. La BEI a félicité la France pour cette action en matière d'investissement et s'est déclarée prête à accompagner durablement ses efforts. Des discussions sont en cours dans le cadre du plan Juncker. Les institutions européennes ont un intérêt particulier à nous aider dans ce domaine.

- Présidence de M. Bruno Sido, secrétaire -

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre.** – Sur le logement des travailleurs saisonniers, votre collègue Joël Giraud m'a posé la même question à l'Assemblée nationale : peut-on agréer les CCAS en leur donnant la carte professionnelle d'agents immobiliers ? Je ne crois pas que ce soit possible en l'état. Je me suis engagée à trouver une solution dans le cadre de la loi Montagne. De bonnes pratiques existent dans des secteurs où il n'y a pas d'agence immobilière à vocation sociale. Cependant, il faut tenir compte de la loi Hoguet et le ministère de la Justice a son mot à dire.

Vous m'interrogez sur une autre partie du texte qui a été votée par amendement. Je préfère relire le texte avant de vous répondre.

Valérie Létard rappelait la nécessaire non concurrence des publics sur la question de l'hébergement. Il est clair que c'est la nette amélioration de nos capacités d'hébergement qui rend possible l'accueil des migrants. C'est en partie pour cette raison que le budget augmente. Nous avons établi des programmations régionales et départementales. Nous avons mis l'accent sur les zones tendues, mais aussi sur celles qui ne disposaient pas de centres

d'hébergement pérennes. L'évolution des publics doit être prise en compte, car il faut parfois reloger des familles en urgence, ou bien des jeunes en rupture familiale, ou encore des travailleurs pauvres. Au moins 40 % du public hébergé en Ile-de-France répondent aux critères d'accès au logement social, sans pourtant y avoir accès. Il faut que les bailleurs sociaux s'investissent davantage dans la gestion de ce public.

Nous nous étions engagés à créer des places en foyer et des places d'urgence pour les femmes victimes de violences conjugales, et nous l'avons fait. Le plus souvent, ces femmes doivent quitter leur domicile, même quand le bail est à leur nom. Elles n'ont donc plus accès au logement, alors même qu'elles sont victimes. Une solution consiste à mobiliser le contingent de logements préfectoral pour les accueillir. Cependant, ces femmes souffrent davantage d'un problème de violence que d'un problème de logement. Il faudrait commencer par veiller à ce qu'elles conservent l'accès à leur logement. Il faut également renforcer la formation des représentants du logement social dans les commissions d'attribution : une femme victime de violence n'est pas forcément une femme à problèmes.

**Mme Annie Guillemot.** – Dans certains jugements, on fait obligation aux femmes de quitter le domicile conjugal. Or, tant que la décision de séparation n'est pas prononcée, l'office HLM refuse de les reloger. Cela dure parfois huit ou neuf mois.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable.** – Je partage votre point de vue. Le maintien dans les lieux est essentiel, en veillant à garantir la sécurité des femmes.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Le logement doit être un lieu de protection et de sécurité.

**Mme Emmanuelle Cosse, ministre du logement et de l'habitat durable.** – Quand la région ou le département parviennent à réserver un contingent de logements pour ce public particulier, avec des têtes de réseau local qui garantissent une fluidité et la possibilité pour ces femmes de changer de ville, la sécurité semble garantie. Nous continuerons à créer des places en foyer. Il faut également prévoir l'accueil des jeunes femmes en rupture familiale. Nous leur réservons des places dédiées dans les centres d'hébergement.

**Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant  
autres dispositions en matière sociale et économique – Demande de saisine  
pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis**

*La commission demande à se saisir 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 et nomme M. Michel Magras comme rapporteur pour avis sur ce texte.*

*La réunion est close à 19h35.*

**Mercredi 23 novembre 2016**

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

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – L'ordre du jour de ce matin est consacré à l'examen de différents avis budgétaires de notre commission pour 2017. J'invite, en premier lieu, notre collègue M. Serge Larcher à nous présenter son avis sur la mission budgétaire Outre-mer.

**M. Serge Larcher, rapporteur pour avis de la mission budgétaire Outre-mer.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, l'année dernière, notre commission a fait sienne mon approche qui constatait la préservation des crédits de la mission Outre-mer et préconisait une forme particulière d'offensive, à savoir la réduction de l'instabilité et de la complexité du cadre juridique et fiscal, pour dynamiser deux priorités : le logement et l'activité dans le secteur marchand.

Les évolutions en cours ne font que renforcer ma conviction : partout dans le monde, les très forts taux de chômage ébranlent la cohésion de nos sociétés et de nos démocraties. Avec un taux de chômage double de celui de l'hexagone et une production de logements qui décline, nos Outre-mer sont confrontés à des fondamentaux économiques auxquels ne résisteraient pas la plupart des territoires.

Face à cette situation, nous n'avons plus le choix : la voie de la facilité – j'allais dire du vaccin - budgétaire et de l'emploi public servant d'amortisseur appartient au passé et il faut armer les Outre-mer pour le combat économique. Les rapports officiels parlent de plus en plus de « développement endogène » : l'appellation est un peu technocratique mais l'idée va dans le bon sens. Comme l'a bien montré notre commission des affaires économiques, les réseaux de micro-entreprises, avec leur réactivité exceptionnelle, ont fait de l'Italie du Nord la deuxième puissance industrielle de l'Europe : il y a donc des alternatives au « modèle allemand » et contrairement à ce que l'on pense parfois, les entrepreneurs ultra marins ont beaucoup de potentiel – encore faut-il les retenir de s'expatrier.

J'en viens à l'évolution globale des crédits de la mission Outre-mer pour 2017. Sans prétendre avoir su lire dans le « marc de café » budgétaire, j'avais relevé l'année dernière que la baisse des autorisations d'engagement était un signal assez inquiétant pour l'avenir. Le projet de loi de finances pour 2017 me donne un peu raison, puisqu'à structure constante les crédits baissent de 2,2 % en autorisations d'engagement et de 3,9 % en crédits de paiement.

Certes, la présentation qui figure dans les documents comptables est plus flatteuse puisqu'elle affiche une hausse. En réalité, et le Gouvernement ne l'a pas caché, cela correspond à des transferts de crédits assez importants en provenance de l'enveloppe consacrée à l'enseignement et à la mission Travail et Emploi.

Je ferai trois remarques pour commenter cette baisse et la replacer dans son contexte : tout d'abord, nos Outre-mer participent à l'effort de rigueur, mais, vaille que vaille, le seuil symbolique des deux milliards d'euros est préservé et on note des avancées nouvelles pour 2017. Il faut ensuite rappeler que, dans sa structure, ce budget est composé - à plus de la 50 % - de remboursements à la Sécurité sociale en contrepartie des exonérations de cotisations accordées aux entreprises ultramarines. Mécaniquement, si l'emploi régresse légèrement, et si les paramètres de calcul restent inchangés, les exonérations diminuent. C'est donc un budget qui est très dépendant de la conjoncture. Enfin, aujourd'hui, les regards se tournent surtout vers le débat parlementaire consacré au projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer où des mesures substantielles ont été introduites en première lecture à l'Assemblée nationale, avec l'appui du Gouvernement pour surmonter le couperet de l'article 40. Dans ce contexte, le présent budget a relativement moins d'importance que les autres années et cela ressort clairement des auditions.

Je vous livre à présent mon analyse des deux programmes de la mission « Outre-mer ». Pour 2017, les crédits du programme 138 en faveur de l'emploi ultramarin sont, globalement en baisse de plus de 6 % par rapport à 2016 et même de plus de 8% à périmètre constant. Je rappelle que ce programme a pour finalité d'encourager la création d'emplois et la compétitivité des entreprises ultramarines. On ne rappellera jamais assez que l'éloignement géographique, l'insularité, l'étroitesse des marchés et les risques naturels sont des handicaps importants qu'il faut compenser. Les voisins des territoires ultramarins sont également de redoutables concurrents économiques avec, dans le domaine agricole, des coûts salariaux souvent de 15 à 20 fois moindres. De plus, comme l'illustre la proposition de résolution européenne sur l'inadaptation des normes agricoles et de la politique commerciale européenne que nous venons d'adopter, hier soir, à l'unanimité, les entreprises ultramarines sont soumises à des normes et des exigences de certification similaires à celles de l'hexagone. Je présente à ce sujet mes félicitations à notre collègue Michel Magras, Président de la Délégation sénatoriale pour l'Outre-mer qui a permis l'adoption par le Sénat de ce texte.

Cette mission budgétaire vise donc à permettre aux Outre-mer de s'adapter au triple espace auquel ils appartiennent : l'espace national, leur environnement géographique immédiat ainsi que l'espace européen pour les DOM.

L'action 1 du programme porte sur la compensation des exonérations de charges sociales spécifiques aux Outre-mer. La dotation budgétaire s'élève, pour 2017, à un peu plus d'un milliards d'euros, en baisse de 8 % par rapport à 2016. Cela s'explique essentiellement par un recentrage des exonérations sociales avec, en particulier, une mesure restrictive concernant les travailleurs indépendants.

Je m'arrête un instant sur ce dispositif car c'est un révélateur de la problématique d'ensemble des exonérations de charges. Dans le droit en vigueur, introduit par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer, les travailleurs indépendants non agricoles ultramarins bénéficient d'une exonération totale de cotisations pendant deux ans, à compter de la date de la création de l'activité, quel que soit le montant des revenus déclarés. Au-delà de cette phase de lancement, les cotisations sont calculées, pour la partie des revenus inférieure au plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) soit 36 616 euros, sur une assiette égale à 50 % des revenus. Le coût total de ce dispositif pour 2015 a été évalué à 142,8 millions d'euros pour 95 800 bénéficiaires.

Le Gouvernement a proposé à l'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017 de resserrer ce régime d'exonération spécifique octroyée

sans condition de revenus. Il justifie cette mesure par l'objectif de limiter les effets d'aubaine bénéficiant à des activités générant des hauts revenus. Effectivement, l'étude d'impact du PLFSS indique que 30 % des entreprises cessent leur activité avant la fin de la troisième année, en raison de la diminution brutale de l'avantage social à partir de cette année-là.

La solution proposée à l'article 7 du PLFSS, et adoptée conforme par le Sénat le 15 novembre, consiste d'abord à limiter le bénéfice de l'exonération totale des cotisations et à prévoir la dégressivité du dispositif en majorant l'avantage consenti la troisième année.

Un tel « coup de rabot », même si on en comprend la logique, appelle deux principales observations qui ont, à mon sens, une portée générale. D'une part, il porte atteinte à la simplicité et la stabilité du mécanisme applicable aux travailleurs indépendants. D'autre part, il risque de freiner de nouvelles initiatives, avec un statut de travailleur indépendant moins attractif, alors même que les Outre-mer connaissent un chômage très élevé. Le choix d'amoindrir les avantages accordés aux activités les plus rentables et les plus qualifiées correspond certes à une préoccupation de justice sociale mais elle ne favorise pas nécessairement l'essor économique des territoires ultramarins ni la nécessité d'attirer et de retenir l'excellence en Outre-mer. Nous ne sommes pas ainsi en mesure de proposer aux jeunes très diplômés des emplois correspondant à leur niveau de qualification.

Cela m'amène à évoquer le débat sur le principe de la concentration des allègements sur les bas salaires. Certes, selon les modèles économétriques, ce ciblage est le plus efficace à court terme pour favoriser les embauches. Cependant, à plus long terme, il faut tenir compte des effets structurels de ce choix. En effet, les employeurs ont tendance à proposer des embauches autour du SMIC, même aux jeunes ultramarins très diplômés et ceux-ci s'orientent alors souvent vers la fonction publique ou vers l'exil. Pour éviter que nos Outre-mer perdent leurs élites, je préconise des allègements de charges moins concentrés sur les bas salaires.

L'action 1 finance également l'abaissement du coût du fret à hauteur de 8,6 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2017. Il s'agit de diminuer les prix à la consommation en abaissant le coût du transport des matières premières ou des produits importés de l'Union européenne.

Dans ce domaine, la principale avancée est prévue à l'article 18 du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle Outre-mer qui étendrait l'aide au fret aux échanges entre les collectivités ultramarines et avec leur environnement régional, afin d'assurer la meilleure intégration des Outre-mer dans leur zone géographique.

Une meilleure insertion économique des Outre-mer dans leur zone économique proche est un défi essentiel à relever et cela nécessite un perfectionnement des outils juridiques. Celui-ci est prévu par la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales : la commission des lois en préconise le vote conforme, et le texte sera examiné cet après-midi par le Sénat.

Économiquement, je fais observer qu'on ne prend pas assez en considération ces enjeux régionaux : par exemple, en matière agricole, nos propositions de résolution insistent à juste titre sur la concurrence déloyale faite aux exportations de produits ultramarins vers l'Union européenne. Mais, sur le terrain, on constate également que les produits des pays tiers envahissent les rayons des grandes surfaces situés dans les Outre-mer, ce qui met en grande difficulté les producteurs locaux et notre agriculture vivrière.

J'en termine avec l'action 1 qui, en baisse globale, préserve cependant les crédits consacrés aux dispositifs de promotion de l'insertion et de la formation.

L'action 2 du programme 138 finance principalement le service militaire adapté (SMA), c'est-à-dire un stage d'au moins six mois qui s'adresse aux jeunes ultramarins, garçons et filles, âgés de dix-huit à vingt-six ans, et comprend un mois de formation militaire ainsi que 800 heures de formation professionnelle. Le succès de cette formule - 80% de taux d'insertion - a conduit, depuis 2009, à viser le doublement des effectifs pour les porter à 6000 en 2017. Le but sera atteint en avec la réalisation d'infrastructures d'accueil et la création de cursus ouverts aux jeunes diplômés en situation de chômage. On peut s'en féliciter et je me demande s'il ne faudrait pas s'inspirer de ce dispositif pour l'étendre à l'Hexagone.

J'en viens au programme 123 « Conditions de vie Outre-mer » qui sont en hausse globale.

Le point le plus inquiétant est le secteur du logement. Certes, pour 2017, les crédits de l'action n° 1 ont été sanctuarisés à 233 millions d'euros de CP et 247 millions d'AE. Cependant, la baisse de la construction appelle des mesures énergiques.

Le logement reste, en effet, une des principales difficultés de la vie quotidienne des ultramarins. Concrètement, en Martinique, on recense aujourd'hui près de 11 550 demandes de logement social et, selon l'INSEE, il faudrait construire pour la période 2010-2040, 2 500 à 3 000 logements neufs par an. Or en moyenne depuis 2006, 489 logements sociaux ont été financés tandis que 403 ont été livrés par an.

Comme s'en est inquiété le représentant de l'Union Sociale de l'Habitat au cours des auditions, les programmes de construction ont pris du retard, ce qui s'explique par plusieurs facteurs convergents : les difficultés de programmation des projets, la lourdeur des procédures administratives et la rareté du foncier. J'insiste également sur l'augmentation des coûts de construction.

Cette évolution très préoccupante se lit dans les graphiques, avec une baisse continue, depuis 2012, du nombre de logements sociaux ou très sociaux financés suivie, avec un effet retard, d'un déclin assez brutal depuis 2014 du nombre de logements livrés.

Seule une mobilisation énergique peut permettre de remplir les objectifs fixés par le plan « Logement Outre-mer » signé le 26 mars 2015, qui vise 10 000 logements sociaux neufs ou réhabilités par an. Il convient de mentionner que l'article 3 ter du projet de loi égalité réelle outre-mer adopté par les députés porte à 150 000 ce chiffre, en incluant l'effort de construction à réaliser dans la zone pacifique, et vise à l'inscrire dans la loi.

Par ailleurs, l'action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » de ce programme 123 prévoit une nette hausse des crédits d'engagement. Cette hausse des autorisations d'engagement a vocation, selon le Gouvernement, à renforcer l'appui au secteur public en favorisant la réalisation de projets structurants pour le développement, notamment économique, des territoires ultramarins. Elle permettra, en particulier, la mise en place, en 2017, d'un prêt à taux zéro pour les projets des acteurs publics favorisant le développement des énergies renouvelables et de la lutte contre les effets du changement climatique dans les collectivités d'Outre-mer. Je rappelle qu'à l'exception de la Guyane, nos territoires sont menacés par la montée des eaux.



J'en termine en soulignant le maintien des crédits du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) à un niveau suffisant pour qu'il continue à remplir ses missions en matière de financement d'investissements publics structurants. Certes, l'objectif que le Président de la République avait fixé de voir ce fonds doté de 500 millions d'euros d'ici 2017 ne sera vraisemblablement pas atteint, mais le FEI aura tout de même accumulé, en 2017, 230 millions d'euros en AE et 214 millions d'euros en CP. Je souligne que ces crédits ont un effet de levier considérable pour l'investissement et ils favorisent l'offensive économique dont nos Outre-mer ont besoin.

En conclusion, ce budget s'efforce d'optimiser la dépense publique en ciblant des priorités et des actions dont l'efficacité est prouvée. La culture n'est pas oubliée puisque le présent budget prévoit 10 millions d'euros en engagements et 1,5 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la création, en Île-de-France, de la Cité des Outre-mer, pour mettre en valeur leur histoire et leur diversité.

Par ailleurs, le projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer est porteur d'espoir et contient des avancées notables : j'espère que le Sénat pourra imprimer une marque positive sur ce texte qui permettra de contrebalancer largement le déclin des crédits prévus pour 2017. Pour ces raisons, je vous propose d'émettre un avis favorable à leur adoption.

**M. Jean-Claude Lenoir, président** – Merci Monsieur le Rapporteur pour votre présentation. Je passe tout d'abord la parole à notre collègue Michel Magras, président de la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer.

**M. Michel Magras.** – Je tiens à féliciter notre rapporteur pour le rapport qu'il vient de nous présenter. Il faut rappeler que la mission Outre-mer dispose de leviers d'action spécifiques et, en même temps, son équilibre, voire sa légère augmentation, peut résulter de transferts de crédits en provenance d'autres missions car les territoires ultramarins sont concernés par l'ensemble des missions budgétaires. Par conséquent, on peut assez facilement, au moyen de jeux d'écritures, nous donner l'illusion d'une croissance des crédits à moyens réels constants. Certes, le budget de l'Outre-mer dépend de la conjoncture et nous prenons notre part à la rigueur. Nous nous préparons, en début d'année 2017, à débattre de la loi sur l'égalité réelle outre-mer et je regrette que ce budget n'ait pas suffisamment anticipé certaines de ses dispositions. Cette loi ne pourra être uniquement déclarative et induira nécessairement un coût financier. Or, si le budget 2017 ne prévoit dès à présent pas les financements nécessaires à sa mise en œuvre, cette loi ne pourra être opérationnelle qu'à partir de 2018, ce qui me paraît un non-sens.

Il est faux de considérer les Outre-mer comme des collectivités qui sollicitent des fonds publics pour exister. Celles-ci entendent au contraire se développer par elles-mêmes et atteindre le même niveau de revenu que celui de la France métropolitaine. Depuis des années nos initiatives vont dans ce sens. Nous demandons à l'Europe et à la Nation de nous accompagner dans cette démarche, et pas seulement au niveau financier. C'est d'ailleurs bien souvent dans le PLFSS que sont traités les principaux enjeux financiers portant sur les allègements de charges. A ce sujet, je me contenterai ici de mentionner la différence entre le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont les entreprises bénéficient *a posteriori* et les allègements de charges qui interviennent en amont de l'emploi : il y a là un débat important.

Enfin, il est vrai que les Outre-mer ont besoin d'une certaine liberté d'action dans leur espace régional. La proposition de loi présentée par notre collègue député Serge

Letchimy, dont nous débattons cet après-midi, va dans ce sens. Personnellement, je voterai en sa faveur car elle se limite à donner aux départements ultramarins des compétences qui sont déjà celles des collectivités. Ainsi, avec l'adoption de ce texte, la Martinique ne disposera pas de plus de compétences que Saint-Barthélemy dans la zone des Caraïbes, avec une nuance près : la Martinique et la Guadeloupe appartiennent à l'espace européen, ce qui a des conséquences notables en matière de commerce international. Dès qu'une marchandise pénètre sur leur territoire, elle entre dans l'Union européenne, ce qui n'est pas sans susciter certaines difficultés d'ordre douanier notamment.

En définitive, je voterai en faveur du rapport présenté par notre collègue et de la proposition de loi qui nous sera soumise cet après-midi.

**Mme Delphine Bataille.** – Je veux remercier, à mon tour, notre collègue Serge Larcher, pour son rapport et sa présentation. Je note que le budget qu'il nous présente est globalement préservé, comme en témoigne le maintien de ses dispositifs les plus importants consacrés à l'emploi, à la jeunesse, au logement et au soutien de l'activité économique. Le mécanisme d'exonération sociale pour les salariés est maintenu en ciblant davantage les petites et très petites entreprises qui sont largement majoritaires dans les Outre-mer. Cela contribue à favoriser l'emploi, mais il reste beaucoup à faire puisque le taux de chômage demeure bien supérieur à celui de la Métropole, en dépit de la baisse récemment enregistrée.

Parmi les autres enjeux d'avenir, je relève que les projets de développement des énergies renouvelables et d'adaptation au changement climatique, notamment dans les collectivités du Pacifique, sont accompagnés par la création d'un équivalent au Fonds vert. En outre, dans le cadre du plan logement Outre-mer 2015-2020, l'État s'est engagé à produire 10.000 logements sociaux neufs ou réhabilités. Malgré les fonds consacrés à ces opérations, il semble que des retards de livraison aient été enregistrés. Quelle en est la raison ?

Le budget du service militaire adapté, qui garantit des perspectives à la jeunesse avec un taux de sortie positive de plus de 70 %, est préservé et il devrait atteindre l'objectif cette année de 6.000 jeunes par an. Ce dispositif qui a prouvé son efficacité dans la lutte contre le chômage, vous semble-t-il adaptable dans l'hexagone, en particulier dans nos territoires qui connaissent les plus forts taux de chômage ?

Enfin, ce budget comporte-t-il, selon vous, les moyens nécessaires au financement des mesures prévues par le projet de loi pour l'égalité réelle outre-mer ?

**M. Joël Labbé.** – Notre débat d'hier soir en séance publique sur la résolution européenne portant sur l'agriculture ultramarine était très intéressant. A ce sujet je continue à m'interroger sur le bien-fondé de l'appellation de région ultrapériphérique (RUP) et vous invite, mes chers collègues, à réfléchir sur le risque de stigmatisation qu'il contient.

Je reviens également sur les enjeux de la recherche fondamentale : l'agriculture ultramarine présente des spécificités distinctes de celle de l'hexagone, ne serait-ce qu'en raison de ses espèces et ses ravageurs distincts. A-t-on doté la recherche en agronomie de suffisamment de moyens pour favoriser une agro-écologie adaptée aux Outre-mer ? D'ailleurs, hier soir on a également évoqué le jardin créole nourricier : un travail extraordinairement important me paraît devoir être conduit à ce sujet. Tendre vers l'autonomie alimentaire des îles est un objectif essentiel et les moyens alloués à la recherche fondamentale doivent y contribuer.

À propos des produits que l'on appelle pudiquement « phytopharmaceutiques » - c'est-à-dire, en clair, les pesticides - utilisés en Outre-mer, je souligne l'existence d'alternatives qui ne sont pas assez mises en avant. Les substances de bio-contrôle peuvent aussi lutter efficacement contre les ravageurs ainsi que les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP).

Je me réjouis par ailleurs de l'effort en matière de financement des logements sociaux qui répond à une réelle nécessité. Enfin, compte tenu des conditions climatiques qui prévalent Outre-mer, les énergies renouvelables, comme l'éolien ou le photovoltaïque, ne peuvent qu'y trouver un formidable terrain d'expérimentation et de mise en œuvre.

**M. Michel Magras.** – Juste un mot pour lever le doute exprimé par notre collègue Joël Labbé sur l'appellation RUP. Je rappelle qu'on distingue désormais les départements d'Outre-mer et les collectivités d'Outre-mer : les autres termes ont disparu. Le statut de RUP est, quant à lui, européen : les « régions ultrapériphériques » font partie intégrante de l'Union mais elles sont éloignées géographiquement du continent européen, ce qui justifie l'usage du terme ultrapériphérique. Il faut également articuler le statut national et le statut européen des territoires. Ainsi, tout département d'Outre-mer dispose du statut européen de région ultrapériphérique. La collectivité de Saint-Martin est également dans la catégorie des RUP tandis que celle de Saint-Barthélemy a le statut de pays et territoire d'Outre-mer (PTOM), c'est-à-dire qu'elle est associée à l'Europe. Pour les PTOM, les directives européennes ne s'appliquent que si la France en a décidé ainsi, dans le cadre de sa transposition, et après avoir recueilli leur accord. Ces distinctions peuvent vous paraître compliquées, mais ceux qui vivent en outre-mer sont nécessairement amenés à prendre en compte un cadre juridique le mieux adapté possible.

La principale difficulté, quant aux régions ultrapériphériques de l'Europe, provient de leur répartition à travers le monde. Toute marchandise entrant dans une région ultrapériphérique est censée se trouver sur le territoire européen : c'est certes géographiquement aberrant, mais c'est une réalité juridique. On aurait pu évoquer à ce sujet la situation de la Guadeloupe qui figure au rang de premier exportateur de Champagne vers les Caraïbes, car elle bénéficie d'un régime très bas de taxes. C'est loin d'être le seul cas et ce sont là nos spécificités !

**M. Serge Larcher.** – Je remercie notre collègue Michel Magras d'avoir répondu à la question concernant les RUP. Je rebondirai sur ce qui vient d'être dit sur la Guadeloupe : ce territoire réexporte du Champagne vers ses îles voisines mais c'est le Vermouth qui est la boisson de fête préférée de ses habitants. Ne nous méprenons pas sur l'interprétation des statistiques qui pourraient faire croire à une importante consommation de Champagne en Guadeloupe. Par ailleurs, il ne faut pas attacher trop d'importance aux acronymes. La Martinique est à la fois un département d'Outre-mer, département français d'Amérique, une région ultrapériphérique pour l'Europe. Ces termes ne sont qu'administratifs. Je suis pour ma part martiniquais, caribéen, français, européen et également citoyen du monde...

Presque tous les Martiniquais ont un jardin créole, et ceux qui ne peuvent pas le cultiver sur la terre ferme le font sur leur balcon. Une telle pratique est profondément ancrée : chacun souhaite s'alimenter avec ses propres produits. L'agriculture vivrière concerne ceux qui disposent d'un peu plus de superficie cultivable et vendent ensuite leurs produits sur les marchés locaux : cela concerne une grande diversité de produits. Seuls des engrais naturels y sont employés et l'usage des pesticides est inexistant. En ce qui concerne les grandes cultures de banane et de canne à sucre, nous avons vécu une période, aujourd'hui révolue, marquée par

l'utilisation du chlordécone dans le cadre de la Communauté caribéenne (CARICOM). Depuis lors, toutes les parcelles sur les territoires de la Martinique et de la Guadeloupe où ce produit phytosanitaire a été utilisé ont été recensées. Par mesure de sécurité, sur le marché local, il est possible d'assurer la traçabilité des produits vendus et force est ainsi de constater que le consommateur est bien protégé.

Je précise également que la culture de la canne à sucre en Martinique et à la Guadeloupe, qui est en AOC, n'utilise pas de pesticides. En outre, comme nous l'avons évoqué lors du débat d'hier, seuls deux produits et sept traitements sont autorisés pour la banane. Nous nous acheminons donc vers la production bio de la canne à sucre, du rhum et de la banane avec une montée en gamme et un positionnement sur un marché de niche. La concurrence avec les grands producteurs de l'Amérique latine comme United Food, nous oblige à améliorer nos productions de haut niveau. La banane française et européenne est ainsi soucieuse des droits de l'homme et de la protection de l'environnement. Nous sommes également attachés à veiller à la propreté des cultures et des terrains sur lesquels nos bananes sont cultivées, quand bien même le fruit, planté sur une terre polluée, n'est pas atteint. Une telle démarche de propreté des sols se retrouve également dans la production florale. Un travail important est réalisé localement et les gens sont conscients de la nécessité de bannir le chlordécone des cultures. Je signale qu'aujourd'hui, de nombreux documents attestent de la montée du cancer de la prostate chez les hommes et l'on s'interroge sur l'usage des pesticides comme possible source d'une telle mortalité. Il ne faut pas s'arrêter aux rumeurs et étudier sérieusement la question en se demandant pourquoi ce cancer est la première cause de mortalité à la fois chez les Noirs américains comme aux Antilles.

En réponse à une autre question soulevée par Joël Labbé, de nombreuses recherches sont conduites en Martinique sur les variétés et les espèces. N'oublions pas qu'en zone tropicale humide les conditions climatiques sont très différentes de l'Europe continentale.

Les Ultramarins ont à cœur de produire des produits de qualité et nous attendons que l'Hexagone se comporte comme l'Espagne qui consomme d'abord les produits des Canaries, à l'instar de leur banane locale qui bénéficie d'un prix constant toute l'année. C'est là un comportement citoyen dont nous ferions bien de nous inspirer.

J'en reviens à l'analyse budgétaire stricto sensu. Les crédits alloués au outre-mer l'État ne se limitent pas aux deux milliards d'euros du budget que nous examinons. En totalisant l'ensemble des missions on atteint quinze milliards et le document « orange » de politique transversale retrace cet effort de l'État.

Le projet de loi sur l'égalité réelle outre-mer est bienvenu mais, ne nous privons pas de le dire sur le ton de la plaisanterie, il arrive un peu tard car je rappelle que nous sommes départements français depuis soixante-dix ans et la départementalisation était le résultat d'un combat pour l'égalité. Les Caribéens se sont d'abord battus pour la liberté en brisant le joug de l'esclavage et il nous a fallu attendre longtemps pour obtenir l'égalité de droit.

**M. Marc Daunis.** – Il y a la fraternité également !

**M. Serge Larcher.** – La fraternité, nous l'avons pratiquée durant les deux guerres mondiales ! Reste que les mesures prévues dans ce texte sur l'égalité réelle ne sont pas financées et je suggère qu'un collectif budgétaire vienne rapidement combler cette lacune..

S'agissant de la création d'activité, nous créons en outre-mer un nombre record de micro-entreprises : encore faut-il encourager leur développement et leurs chances de survie. C'est pourquoi les gouvernements successifs ont porté leur effort sur des dispositifs d'exonérations de charges : de telles mesures, quand elles sont limitées dans le temps, peuvent générer des effets d'aubaine, mais elles contribuent à dynamiser l'emploi local.

Le logement social, qui a bien du mal à répondre à des besoins très importants est financé d'une part par la ligne budgétaire et unique (LBU) qui est sanctuarisée et, d'autre part, par le crédit ainsi que la défiscalisation. Cette dernière, quel que soit le Gouvernement en place, représente, pour l'État, une sorte de « saut sans filet », puisqu'il ne connaît pas à l'avance le montant de la dépense fiscale. Bercy, en ralentissant les procédures d'agrément freine les programmes de logement social et le Premier ministre lui-même a décidé de supprimer l'agrément préalable pour le logement social : cette mesure est trop récente pour qu'on puisse en mesurer les effets. J'ajoute que le foncier viabilisé disponible est rare et cher. Son prix s'est envolé au moment des premières mesures de défiscalisation décidées lors de la première cohabitation entre 1986 et 1988. L'indivision est également un sérieux problème qui résulte de la non-liquidation des héritages : j'ai proposé à ce sujet la création d'un Groupement d'intérêt public (GIP) calqué sur ce qui est en vigueur en Corse, mais j'attends toujours, quatre ans après le vote de cette mesure, son décret d'application... Les « dents creuses » que l'on retrouve dans de nombreux faubourgs en Martinique témoignent de ces difficultés successorales qui peuvent être accrues lorsque les bénéficiaires sont dispersés à travers le monde.

J'en termine en disant un mot sur le service militaire adapté (SMA) qui est une sorte de service civique. Après un mois passé à recevoir les codes de la vie dans un environnement militaire, les jeunes y apprennent un métier et trouvent, à près de 80%, un emploi. C'est un dispositif dont on doit saluer l'efficacité.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous allons nous prononcer sur ces crédits : notre rapporteur pour avis et le Président de la Délégation sénatoriale pour l'Outre-mer suggèrent un avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission outre-mer.

### **Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** – Monsieur le Président, mes chers collègues, je vais donc, cette année encore, vous présenter les crédits de la MIREs, la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ». Je vous propose d'exposer les grandes orientations de son budget pour 2017, puis d'approfondir les sujets que j'ai souhaité développer : à savoir l'Agence nationale de la recherche et la place des régions dans le financement de la recherche et de l'innovation.

Ce budget, le dernier de la mandature et le second présenté par le secrétaire d'État à la recherche et à l'enseignement supérieur Monsieur Thierry Mandon, se distingue nettement des budgets précédents. Alors que ceux-ci nous avaient habitués à une stagnation des crédits, celui de cette année connaît une hausse significative de 3,1 %, pour atteindre

27 milliards d'euros, soit une hausse plus importante que celle du budget général de l'État qui est de l'ordre de 2,8%. À l'intérieur de cette enveloppe, les crédits consacrés à la recherche, qui nous intéressent, augmentent également, mais dans une moindre mesure s'agissant des crédits de paiement, qui progressent de 2,1% par rapport à 2016. Le budget « recherche » de la MIREs atteint, cette année plus de 14 milliards d'euros. Cette tendance à la hausse est néanmoins à replacer dans un contexte budgétaire particulièrement contraint ces dernières années. Ainsi, on observe, pour 2017, une légère baisse de la part des crédits consacrés à la recherche de la MIREs dans le budget de l'État : 4,53% en 2017 contre 4,66% en 2016. Ce fait confirme une tendance structurelle observée depuis 2012, à l'exception de l'exercice 2015. Ainsi, alors que depuis 2012, le budget général de l'État a augmenté de 9,5 % ; celui de la recherche au sein de la MIREs n'a progressé que de 3,2 %.

Au sein de cette enveloppe recherche, on distingue cependant des évolutions diverses. Ainsi, les trois programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui représentent 80% des crédits consacrés à la recherche, voient leurs crédits significativement augmenter, de plus de 3%. Cette hausse représente la quasi-totalité de la hausse des crédits consacrés à la recherche. Ces programmes financent la recherche universitaire et vingt-trois grands organismes de recherche, dont le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Centre national d'études spatiales (CNES), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ou encore l'Agence nationale de la recherche, que j'évoquerai plus tard.

Les quatre autres programmes intéressant la recherche et rattachés à la MIREs connaissent, en revanche, des évolutions divergentes. Si le programme finançant l'enseignement supérieur et la recherche agricole voit ses crédits augmenter, avec une hausse de 4,9 % en crédits de paiement, ceux finançant la recherche et l'enseignement supérieur en matière économique et industrielle connaissent une chute de 3,7% en crédits de paiement, tandis que la recherche culturelle et la culture scientifique connaissent une baisse de leurs crédits de paiement de 2,1%. Ceux finançant la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables ainsi que la recherche duale voient leurs crédits stagner.

S'agissant des organismes de recherche, le budget 2017 se caractérise par une nette hausse de leurs financements. Sur les 23 organismes relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 11 disposeront en 2017 d'une dotation en augmentation par rapport à l'année précédente, entre 0,2% pour le volet civil du CEA et 8,37% pour l'Agence nationale de la recherche, et les 12 autres bénéficieront d'une dotation équivalente à celle de l'année précédente. En revanche, certains organismes qui ne dépendent pas du ministère de la recherche à titre principal connaissent une baisse des financements de l'État. C'est, par exemple, le cas d'Universcience, au sein du programme consacré à la recherche culturelle avec une baisse de crédits de paiement de 3,2%.

À l'exception de l'ANR, cette hausse des contributions de l'État finance le plus souvent des mesures salariales découlant directement de décisions gouvernementales, telles que le protocole Parcours professionnels carrières rémunérations (PPCR) ou la hausse du point d'indice.

Par ailleurs, l'augmentation globale des crédits des opérateurs ne doit pas occulter les difficultés financières que connaissent certains d'entre eux. C'est, par exemple, le cas de l'IFP-énergies nouvelles (IFP-EN). Les crédits qui lui sont affectés sont en hausse, de 3,6%. Néanmoins, cette subvention pour charges de service public pour l'exercice 2017 est en retrait

de 1,2 million d'euros par rapport à 2015 et conduira, selon l'organisme, « inéluctablement à un exercice fortement déficitaire et ce, malgré les trains de mesures drastiques successifs pris depuis 2010 pour réduire les dépenses ou augmenter les ressources propres ». Un certain nombre d'organismes témoigne de cette même réalité ; les années difficiles n'étant pas compensées par l'effort inverse conduit cette année. Il faudra être très vigilant sur ce point.

Enfin, la hausse prévue en loi de finances initiale devra se concrétiser en exécution. Or, bien souvent, les crédits prévus par la LFI font l'objet d'importantes mesures de régulation budgétaire.

J'en viens au Crédit d'impôt recherche qui représente la première dépense fiscale rattachée à la mission et reste la plus importante du budget de l'État après le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Enregistrant une légère hausse, il est évalué à 5,50 milliards d'euros en 2017 contre 5,42 milliards d'euros en 2016. Lors des auditions parlementaires en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 et lors des examens des crédits de la MIREs en séance publique à l'Assemblée nationale, le secrétaire d'État en charge de l'enseignement supérieur s'est interrogé sur l'efficacité de ce dispositif et a annoncé avoir commandé une évaluation, à un laboratoire indépendant, de l'effet d'entraînement du crédit impôt recherche.

J'en viens à la situation de l'Agence nationale de la recherche. C'est probablement le fait le plus marquant de ce projet de budget. Après une stagnation de ses crédits l'année dernière, qui succédait à sept années de baisse continue, le projet de budget prévoit une hausse de 20% des autorisations d'engagement et de 8,6% des crédits de paiement, pour atteindre respectivement 673 et 609 millions d'euros. Le taux de sélection des projets ne cesse de baisser, corrélativement à la baisse de ses financements, ce qui met en péril l'avenir du financement sur projets et constitue une forte déperdition d'énergie pour les chercheurs qui candidatent. Compte tenu du temps passé et des maigres chances d'obtention de crédits, les porteurs de projets ont ainsi été découragés de solliciter l'ANR. Le Président de la République a ainsi décidé de revoir sa politique et a annoncé, en début d'année, la hausse des financements accordés à l'ANR. Cela s'est déjà traduit par un apport de 63,9 millions d'euros en juin dernier.

Le secrétaire d'État Thierry Mandon a estimé, lors de son audition par nos collègues de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, que l'objectif de financement pour l'ANR d'ici à quelques années devrait être d'un milliard d'euros, afin de permettre un taux de sélection à 20%, et de dépasser ainsi l'objectif de 14% fixé pour 2017. Ceci marque donc une claire réorientation de la politique du Gouvernement. Afin de développer la recherche sur projets en France, cet effort devra effectivement se poursuivre sur les années à venir. En clair, le Gouvernement a donné une indication ; charge au suivant de l'appliquer !

L'enjeu de la recherche sur projets ne concerne, d'ailleurs, pas exclusivement l'ANR : il concerne aussi la participation de la France au programme Horizon 2020 de l'Union européenne. Force est ici aussi de constater que le compte n'y est toujours pas. La performance française est en baisse par rapport au précédent programme cadre de recherche et de développement : les équipes françaises ont obtenu, à fin 2015, un total de 1,7 milliard d'euros, soit 10,4% des financements disponibles, alors même que nos équipes connaissent le plus fort taux de succès. Selon un rapport conjoint de services d'inspection, les gains potentiels d'une plus grande participation s'échelonnent entre cent et six cent millions d'euros

par an. Le financement et la mobilisation de nos équipes de recherche constituent un véritable sujet.

J'en viens à présent au second thème du rapport pour avis : la place des régions dans l'investissement dans la recherche et l'innovation.

Les collectivités territoriales affectent 1,26 milliard d'euros aux opérations de recherche et de transfert de technologie. Les deux tiers sont financés par les conseils régionaux.

Malgré la contribution substantielle des régions à cet effort, leur place est en cours de redéfinition, dans un contexte porteur d'interrogations. Le volet « recherche et innovation » des contrats de plan État-régions diminue : il est passé de 365 millions d'euros pour la précédente génération de CPER à 205,8 millions d'euros pour celle-ci. Alors que des nouvelles régions se sont mises en place en 2016, la loi NOTRe a entendu leur confier des fonctions de programmation, de planification et d'encadrement de l'action des collectivités situées dans son ressort, à travers les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), mais ceux-ci sont encore en cours de rédaction. Les relations entre les régions et les autres collectivités territoriales en la matière sont à redéfinir, comme leurs liens avec l'État sur un certain nombre de dispositifs.

C'est notamment le cas des pôles de compétitivité, qui s'interrogent sur leur avenir, alors que la politique de l'État est difficilement lisible à cet instant. C'est aussi le cas de l'engagement des régions dans le troisième volet des programmes d'investissement d'avenir, dont les documents budgétaires nous apprennent que 500 millions d'euros seront co-décidés avec les conseils régionaux. Je pense que des groupes de travail ont déjà été désignés sur cette question, mais je souhaite que l'on puisse regarder la mise en œuvre de la loi NOTRe et la faisabilité de son calendrier. En effet, les SRDEI doivent s'appliquer au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et certaines régions ont demandé le report. Lorsque vous fusionnez des régions et que des ordonnances sont rendues en juillet, travailler sur un SRDEII peut présenter des risques juridiques et d'approximation qui peuvent s'avérer complexes. Il serait ainsi utile de considérer les incidences de la mise en application de la loi NOTRe dans cette phase intermédiaire, dont il faudra interroger à la fois la faisabilité et les conséquences sur les opérateurs en ce moment charnière. En somme, il serait sans doute utile d'envisager les conséquences de la loi NOTRe sur les politiques d'innovation sur nos territoires, dans le contexte de la fusion des régions et des opérateurs.

Voilà, Monsieur le Président, mes chers collègues, les analyses que m'ont inspirées l'examen de ces crédits.

Pour conclure, il me reste à vous faire part de son avis sur les crédits de la MIREs pour 2017. Il me semble difficile de se satisfaire de la réorientation, certes positive mais tardive, opérée sur les crédits de l'ANR, lorsque cette dernière année a malheureusement été précédée de nombreuses restrictions. En outre, je vous rappelle qu'en mai dernier, le Gouvernement avait fait le choix d'aller chercher 256 millions d'euros, soit près d'un quart des annulations de crédits, sur les crédits de la recherche et que seule une large mobilisation a permis de le faire renoncer à ces coupes. Nous aurons ainsi, depuis 2012, manqué d'une ligne claire ou d'ambition, au plus haut niveau, sur notre modèle de recherche.

Malgré tout, le bon travail accompli par notre ministre en charge impulsant l'augmentation des crédits pour 2017 m'amène à vous proposer une abstention bienveillante.



**M. Jean-Claude Lenoir, Président.** – Merci Madame la rapporteure.

**M. Marc Daunis.** – Nous allons essayer d'étayer cette bienveillance car la critique demande un peu de cohérence dans le cadre d'un débat budgétaire. On touche du doigt la difficulté de réaliser des économies de l'ordre de 150 milliards d'euros au budget de l'Etat. Un tel contexte donne leur plein relief à des déclarations de ce type. Pourquoi ? J'ai repris les propos que j'avais tenus comme rapporteur lors du précédent quinquennat. Que se passait-il alors ? En 2009, on enregistrait une baisse de neuf cent emplois en matière de recherche dans le cadre de la MIREs, avant qu'un gel n'intervienne durant les trois années suivantes. A l'inverse, l'engagement du Président de la République, en 2012, de créer cinq mille emplois supplémentaires trouve, dans ce budget, sa traduction.

**M. Martial Bourquin.** – C'était beaucoup en effet !

**M. Marc Daunis.** – Je suis certain que la bienveillance va se transformer, au cours du débat, en acquiescement enthousiaste ! En outre, la situation de l'ANR est une vraie question. J'avais alerté quant à la perte du seuil de crédibilité s'agissant de la sélection des chercheurs qui ne souhaitent plus répondre à ses appels à projets. La déperdition était colossale et la comparaison avec l'Allemagne était redoutable ! Sur cette question, un engagement a été souscrit et je partage le constat de l'insuffisance du seuil de 14 %. L'objectif de 20 % n'est nullement utopique et nous devons le tenir. Aussi, le prochain gouvernement, quelle que soit sa sensibilité politique, devra à tout prix le maintenir.

**M. Roland Courteau.** – Le programme 190 m'intéresse tout particulièrement, car il concerne le développement durable, l'énergie, l'amélioration énergétique des bâtiments, la planification en matière d'urbanisme, les transports respectueux de l'environnement ; bref, ce programme concerne l'ensemble des politiques d'atténuation et d'adaptation au changement climatique comme la transition énergétique. En effet, il me paraît nécessaire d'accroître la production de connaissances scientifiques et ainsi l'effort de recherche dans les domaines de l'énergie et des mobilités durables. Tel est l'objectif du programme 190. Quelle a été l'évolution de ce programme au cours des dernières années et plus particulièrement pour 2017 ? En outre, concernant l'emploi scientifique, la France était, il y a quelques années, très loin derrière les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni en nombre de chercheurs en équivalent temps plein. Où en est-on aujourd'hui ?

**M. Gérard Bailly.** – Sur les crédits recherche, il faudrait consacrer plus de moyens à la recherche en matière agricole. La loi sur la biodiversité mentionne des impératifs de date mais il faut trouver des produits de substitution que sont prêts à employer les agriculteurs. Je n'ai néanmoins pas trouvé dans le budget de ligne qui témoigne de la volonté forte d'aller très vite dans ce domaine. J'aimerais qu'une telle mesure soit un impératif car le monde agricole est fin prêt pour changer de méthodes de production, à la condition que des produits de substitution soient disponibles.

**M. Joël Labbé.** – Effectivement, il faut consacrer de réels moyens sur la recherche et il existe des systèmes alternatifs et des produits de bio-contrôle sur lesquels il faut également conduire de la recherche fondamentale. Nous avons, avec les professionnels, déposé une liste de sept cent préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP) à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ; seuls cent-quarante ont été, à ce jour, homologuées, ce qui rallonge d'autant les délais de leur utilisation alors que le temps est précieux !

Sur la question des alternatives, un lobbying extrêmement fort est conduit pour continuer les pratiques actuelles. Je prendrai l'exemple du Syngenta qui est un herbicide assez volatil. La firme qui commercialise ce produit demande aux agriculteurs de ne pas l'utiliser à moins d'un kilomètre de rayon des cultures arboricoles, notamment de pommes, car son utilisation présente des risques ! Cette firme élude ses responsabilités qu'elle transfère indument aux agriculteurs qui doivent vérifier les périmètres d'utilisation de son produit et peuvent être, le cas échéant, rendus responsables des contaminations. De telles pratiques illustrent l'ampleur de l'influence de telles firmes qui parviennent à fuir leurs responsabilités.

**M. Gérard Bailly.** – Il est donc essentiel de miser sur la recherche fondamentale !

**M. Joël Labbé.** – Mon cher collègue, nos positions peuvent se rejoindre !

**Mme Valérie Létard, rapporteure pour avis.** – Notre collègue Marc Daunis nous rappelle des éléments passés destinés à faire infléchir notre position. L'augmentation annoncée pour l'année prochaine est certes une bonne chose, même s'il faudra par la suite trouver les conditions de sa faisabilité. Entre les crédits annoncés et leur décaissement, il peut y avoir un décalage !

Que le Gouvernement souligne l'importance de ne pas tuer la recherche sur projets représente, à mes yeux, une innovation. En 2005, date de la création de l'ANR, le taux de réussite des projets était de 25,5 % tandis qu'il n'est désormais plus que de 9,7 %. L'ANR est ainsi vouée à une mort certaine puisque plus aucun chercheur ne montera des dossiers et n'investira de son temps compte tenu du taux de retours défavorables ! L'objectif pour 2017 est de 14 % de sélection, mais pour atteindre le seuil de 20 %, il faudrait consacrer un milliard d'euros. Le budget 2017 se situe ainsi dans une perspective de maintien des appels à projets qualitatifs. Il va falloir poursuivre une sérieuse réflexion sur ce point et, dans toutes nos régions, aider nos laboratoires à se doter de moyens et à les mutualiser. Il faudra également mobiliser des spécialistes des financements européens qui peuvent aller jusqu'à six cent millions d'euros, un soutien permettant d'accompagner plus fortement encore la recherche et ne pas baisser les financements du programme 2020. Il nous faut être meilleurs !

En réponse à notre collègue Roland Courteau, notre rapport fait référence au programme 190 : l'énergie représente près d'un tiers de ce programme et augmente de 0,46 %. Depuis quelques années l'IFP-EN est en grande fragilité. Il faudra être particulièrement vigilant à ce stade car si ce programme n'a pas connu de baisse drastique ces dernières années, il n'a, en revanche, pas bénéficié d'une augmentation similaire à celle de l'ANR pour l'année 2017.

Je ne dispose pas d'éléments de précision suffisants à ce stade sur le domaine de la recherche liée à l'utilisation de pesticides puisque celle-ci relève de la compétence du ministère de l'environnement. Des engagements en faveur de la recherche dans le domaine des pesticides ont été pris et il faudra être attentif. Il faudra ainsi intégrer dans notre rapport le nécessaire soutien à la recherche fondamentale dans le secteur agricole, évoqué par nos deux collègues MM. Joël Labbé et Gérard Bailly, en raison notamment de ses incidences sur la santé de nos concitoyens.

Enfin, le nombre de chercheurs est de 249.000 et la France se situe au huitième rang mondial, derrière les Etats-Unis, la Chine, le Japon, la Russie, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Corée du Sud.

**M. Martial Bourquin.** – Nous avons bien écouté la présentation de ce rapport de qualité, mais nous n'en partageons pas la conclusion. En effet, comme l'a indiqué notre collègue Marc Daunis, le Gouvernement a conduit un effort substantiel. Nous avons les plus grandes craintes si l'on supprime 500 000 fonctionnaires et notamment dans la recherche ! Nous voterons donc pour le projet du Gouvernement.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – La majorité de la commission suit l'avis d'abstention de la rapporteure, je prends acte du vote favorable du groupe socialiste.

*La commission décide de s'abstenir sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

### **Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Monsieur le Président, Mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter les crédits de la mission « égalité des territoires et logement ».

Ces crédits sont stables et atteignent plus de 18,3 milliards d'euros. Ils sont répartis entre plusieurs programmes que je vais vous présenter successivement.

Le programme 177 regroupe les crédits de la politique d'hébergement d'urgence. Ces crédits augmentent de 15 %.

Le parc d'hébergement connaît une demande importante en raison de l'augmentation de la précarité, de l'accroissement des besoins de prise en charge de familles avec des jeunes enfants et des flux migratoires qui se sont intensifiés depuis l'an dernier.

Face à la pression migratoire, le parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile demeure insuffisant. La réforme du droit d'asile n'a pas produits les effets escomptés.

En effet, si des places supplémentaires ont été ouvertes en CADA, un cinquième du parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile ou aux réfugiés est occupé par des personnes qui ne sont plus demandeurs d'asile soit parce qu'elles ont la qualité de réfugié, soit parce qu'elles ont été déboutées de leur demande d'asile. En outre, si les moyens humains de l'OFPRA ont été renforcés pour accélérer le traitement des dossiers, la pression migratoire que connaît la France semble avoir réduit à néant ces efforts. Cette situation a des conséquences sur le parc d'hébergement d'urgence généraliste.

Le gouvernement a créé fin 2015 des centres d'accueil et d'orientation (CAO) pour accueillir les migrants de Calais.

Ces centres doivent permettre de réorienter les migrants vers une solution d'hébergement adaptée à leur situation administrative.

Les places de CAO sont temporaires et n'entrent pas dans le décompte des offres pérennes d'hébergement généraliste ou des places dédiées aux demandeurs d'asile.

Il y a un débat au sein du gouvernement pour savoir quel programme doit prendre en charge ces centres : le ministère de l'intérieur estime qu'ils pourraient relever de son

budget car 90% des personnes en CAO accèdent à l'asile, le ministère du logement estime qu'il s'agit d'une mission de mise à l'abri relevant du programme relatif à l'hébergement d'urgence. La ministre a dit que pour l'instant ces centres relèvent de son budget.

Pour répondre à la demande d'hébergement d'urgence, le recours aux nuitées hôtelières est souvent considéré comme une solution de facilité. Le gouvernement s'est cependant engagé dans un plan de réduction des nuitées hôtelières et de développement des places pérennes.

Bien que le nombre de nuitées ne diminue pas, leur progression ralentirait en 2016 selon des chiffres provisoires.

Le nombre de places d'hébergement a continué d'augmenter pour atteindre 112 552 places en 2015, soit une augmentation de 8,7%. Le gouvernement porte plus particulièrement ses efforts en matière de logement adapté sur la création de nouvelles places en intermédiation locative. Les crédits pour 2017 augmentent de 13%. Ce dispositif est certes intéressant mais ne peut être qu'une des réponses à apporter dans la mesure où ce dispositif suppose d'avoir des ressources et un statut administratif en conformité avec les règles en vigueur, il ne peut donc convenir à toutes les personnes.

Les crédits dédiés à l'aide au logement temporaire qui a pour objet de couvrir les coûts (loyer et charges) supportés par les organismes qui mettent des logements à la disposition de personnes sans domicile sont doublés pour atteindre 79 millions d'euros. Toutefois, cette évolution est une augmentation en trompe l'œil, le gouvernement ayant seulement décidé de budgétiser cette aide jusqu'à présent prise en charge en partie par la branche famille de la sécurité sociale. Le gouvernement en espère une simplification de la gestion, un meilleur suivi et une économie des frais de gestion.

Depuis plusieurs années, on constate une sous-budgétisation systématique des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence. 2016 n'a pas échappé à la règle puisque le gouvernement a été conduit à prendre un décret d'avance pour augmenter les crédits de 84 millions d'euros et qu'un second devrait être pris pour un montant de 100 millions d'euros. En outre, le PLFR prévoit d'ouvrir 55 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement et 204 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Les crédits pour 2017 augmentent de 15%, ce dont on peut se féliciter. Cependant, une partie de cette hausse ne traduit en aucun cas l'intention du gouvernement d'y consacrer plus de moyens, mais vise à réévaluer certaines dépenses au vu des crédits consommés en 2015, tel est le cas des crédits de la veille sociale qui augmentent de 35%, ou vise à traduire une modification de périmètre, tel est le cas des crédits de l'allocation temporaire qui sont doublés pour atteindre 79 millions euros, l'État prenant désormais en charge la totalité de cette aide.

J'ajoute que les crédits de paiement prévus pour 2017 sont d'ores et déjà inférieurs à ceux qui seront consommés en 2016. Malgré les efforts du gouvernement pour augmenter les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence, il est vraisemblable que les crédits ne seront pas suffisants pour couvrir les besoins en hébergement d'urgence. Si l'on voit des moyens financiers conséquents sur l'hébergement d'urgence, il n'y a toujours pas de moyens adaptés pour l'accompagnement qui reste toujours à géométrie variable.

J'ajoute que des efforts de gestion devront se poursuivre qu'il s'agisse du déploiement des SIAO ou de la prise en compte de l'étude nationale des coûts. On peut regretter qu'il n'y ait toujours pas de réforme structurelle, de réflexion d'ensemble sur les dispositifs d'hébergement d'urgence alors que cela me paraît inéluctable. Il n'y a aucune traduction d'une politique publique attendue en la matière. Cela ne se traduit toujours pas stratégiquement par deux orientations qui devraient être un accès plus direct au logement et mettre fin à une gestion saisonnière de l'hébergement.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement », comprend essentiellement la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Après deux années d'augmentation pour cause de budgétisation des aides, les crédits sont stables pour 2017.

Je rappelle que 18 milliards d'euros d'aides au logement ont été versées en 2015 à 6,5 millions de bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires est cependant en légère baisse en 2015.

2016 a été l'année d'entrée en vigueur des différentes réformes de l'APL adoptées l'année dernière.

Les règles d'éligibilité aux APL ont été modifiées afin de prendre en compte le patrimoine du demandeur à compter de 30 000 euros. Des plafonds de dégressivité et de suppression des aides ont été instaurés. De façon plus symbolique et anecdotique, les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents redevables de l'ISF ne peuvent plus bénéficier des APL.

Ces mesures ont été très critiquées par les milieux associatifs. La CNAF a donné un avis défavorable au décret sur la prise en compte du patrimoine. La FNARS a souligné les contradictions du gouvernement qui diminue pour certains bénéficiaires leurs aides au logement et met en place dans le même temps des dispositifs de prévention des expulsions et de maintien du versement de l'allocation de logement lorsque le bénéficiaire ne règle pas la part de la dépense de logement restant à sa charge.

Il est difficile de mesurer l'impact de ces réformes tant sur le plan financier que sur le nombre de bénéficiaires concernés. Le gouvernement n'est pas en mesure de nous donner des chiffres. Selon la CNAF, 77 600 foyers seraient concernés par les nouvelles règles de dégressivité des APL, soit 1,2% des allocataires. Pour ces allocataires, dans 78% des cas, l'APL serait diminuée de 70 euros en moyenne et dans 22% des cas, l'APL serait supprimée. Selon la ministre du logement et de l'habitat durable, 666 dérogations auraient été accordées sur 1590 réclamations.

Comment apprécier correctement les effets de ces réformes et les montants budgétés dans ces circonstances ?

Je voudrais vous donner l'exemple des Alpes-Maritimes, dont on peut penser qu'il n'est pas parmi ceux qui seraient le plus impactés par ces réformes. Je voudrais vous donner quelques chiffres qui montrent que ces réformes peuvent toucher des retraités et nombre de personnes modestes. Pour une personne qui vit seule dans un logement locatif à Nice situé en zone 2, si son loyer est inférieur à 638 euros alors son aide au logement sera maintenue, si le loyer est compris entre 638 et 791 euros – ce ne sont pas des montants de loyers élevés pour le département- alors son aide sera diminuée, s'il est supérieur à 791 euros –qui est un montant

en-dessous des montants pratiqués y compris dans le parc privé- l'aide au logement sera supprimée. Le revenu mensuel à partir duquel une personne seule ne bénéficie plus de l'aide au logement est de 1186 euros à Nice. Je vous laisse imaginer les conséquences pour des personnes modestes, seules, veuves...Un foyer dont les revenus seraient inférieurs à 1186 euros consacrerait plus de 66,7 % de ses revenus (hors APL et hors charges) à son loyer. Sur le département des Alpes-Maritimes, contrairement à la moyenne nationale, 4,9% des bénéficiaires sont concernés et 1212 pourraient voir leur aide au logement supprimé. On peut s'interroger sur cette réforme des APL même si elle permet effectivement de faire des économies au budget de l'Etat.

J'en viens au programme 135 qui concerne notamment les aides à la pierre. Les crédits diminuent de 37 % en autorisations d'engagement et de 13,5 % en crédits de paiement.

Cette diminution traduit sur le plan financier la réforme des aides à la pierre opérée l'an dernier. Les autorisations d'engagement sont désormais intégralement rattachées au programme 135 par voie de fonds de concours, seul le montant de la contribution de l'État au FNAP étant fixée par la loi de finances.

Le FNAP n'ayant été créé qu'en milieu d'année, les crédits dédiés aux aides à la pierre ont été en début d'année gérés par l'État qui a engagé 228 millions d'euros en autorisations d'engagement et 114 millions d'euros en crédits de paiement, le FNAP a ensuite pris le relais.

En 2017, l'État devrait contribuer aux ressources du FNAP à hauteur de 200 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 50 millions, les bailleurs sociaux contribuant à hauteur de 270 millions d'euros.

Je regrette que nous ne puissions nous prononcer sur les objectifs de construction de logements à l'occasion de l'examen du présent budget. Ils ne figurent plus dans le budget. En effet, c'est lors de la réunion du conseil d'administration le 1er décembre prochain que seront définis le montant annuel des financements apportés par le FNAP, le montant des autorisations d'engagement, la programmation de la répartition territoriale et les objectifs associés. J'espère que le FNAP déterminera des objectifs plus en prise avec la réalité. Je prends acte de l'engagement de la ministre du logement devant les députés de faire correspondre à l'avenir le calendrier de programmation du FNAP avec le calendrier budgétaire.

Un mot de la CGLLS. L'article 17 du projet de loi de finances pour 2017 prévoit de nouveau un prélèvement à hauteur de 50 millions. Il me semble qu'il serait légitime que ce prélèvement soit reversé au FNAP plutôt qu'au budget général de l'Etat.

J'ajoute qu'un nouveau prélèvement en 2018 poserait de réelles difficultés à la CGLLS pour assurer ses missions en raison de la mise en place des « prêts de haut bilan » par la Caisse des dépôts à hauteur de trois milliards d'euros et de l'incertitude quant aux garanties qu'accepteront d'apporter les collectivités territoriales à ces prêts, même si la ministre nous a dit que pour l'heure les ratios prudentiels avaient été respectés.

Enfin, je terminerai avec l'Anah.

L'agence est de plus en plus sollicitée. L'engouement pour le programme « Habiter mieux » ne se dément pas. En 2015, presque 50 000 logements ont bénéficié de ce

programme. L'Anah a adopté en mars dernier un objectif de 70 000 logements concernés pour le programme « Habiter mieux » et revu son budget en conséquence. Pour 2017, l'objectif sera porté à 100 000 logements dont 30 000 logements en copropriété fragile.

Alors que l'agence est de plus en plus sollicitée, les ressources de l'agence sont plus que jamais incertaines et volatiles.

Pour 2016, l'évolution des quotas carbone, qui est la principale ressource de l'agence, s'est révélée nettement moins favorable que ce qui était espéré. La diminution des recettes escomptées a été compensée en cours d'année par une contribution renforcée d'Action Logement à hauteur de 150 millions. Pour 2017, l'Anah envisage une ressource issue des quotas carbone comprise entre 240 et 340 millions.

En outre, l'Anah a signé une nouvelle convention avec trois fournisseurs d'énergie en juillet 2016 afin de tenir compte de la création d'une nouvelle catégorie de certificat d'économie d'énergie. L'agence espère ainsi percevoir 55 millions d'euros de recettes en 2016 et 65 millions d'euros en 2017.

Enfin, la contribution de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie au budget de l'Anah n'a été actée pour 2016 qu'à l'occasion du PLFSS pour 2017. L'Anah n'a aucune certitude pour 2017 alors même que l'adaptation des logements au vieillissement est un enjeu majeur pour notre société.

La directrice de l'Anah a exprimé ses craintes alors que son fonds de roulement et sa trésorerie sont très basses. Les incertitudes quant aux ressources de l'agence sont telles que le gouvernement n'a pas été en mesure cette année de me transmettre un projet de budget prévisionnel des ressources de l'agence pour 2017. Nous n'avons que des hypothèses, le conseil d'administration de l'Anah se réunissant sur cette question fin novembre.

Je regrette vivement que le gouvernement persiste à ne pas donner à l'Anah des ressources stables et pérennes.

En conclusion, au vu de ces différentes observations, je vous invite, Monsieur le Président, mes chers collègues, à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « égalité des territoires et logement »

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je ne partage pas l'avis de la rapporteure sur ce budget. Premièrement, concernant les places d'hébergement d'urgence, le gouvernement réduit la différence entre les crédits historiquement inscrits au budget et ceux effectivement dépensés. Le gouvernement a créé un grand nombre de places d'hébergement pérennes et mis en place des mécanismes nouveaux tels que les CAO ou les nouvelles règles en matière d'attribution de logement social prévues dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté, enfin, il a souhaité développer l'intermédiation locative. Le nombre de places d'hébergement d'urgence qui existe aujourd'hui est sans commune mesure avec ce qui existait auparavant.

Il est vrai que nous sommes aujourd'hui en Europe dans une situation exceptionnelle, liée au nombre important d'arrivées de migrants et de demandeurs d'asile et à un accroissement de la pauvreté. Cela dit, la situation s'est considérablement améliorée : le gouvernement a engagé une politique ambitieuse, de longue haleine, qui va dans le bon sens. Les crédits ouverts par le projet de loi de finances sont certes inférieurs à ceux consommés en

2016, mais je trouve cela préférable à la surbudgétisation, qui ne permet pas d'adapter le budget facilement aux changements de situation. Pour ma part, je pense que l'effort en faveur de l'hébergement d'urgence est important, et qu'il faut le saluer.

Deuxièmement, je voudrais parler des aides à la personne, les APL. Mme la rapporteure nous a parlé du cas de son département, les Alpes-Maritimes, mais il faut se souvenir que les baisses d'APL ne concernent que les personnes disposant de plus de 30 000€ de patrimoine. Il faut également se rappeler l'effet inflationniste des APL sur les loyers : tous les experts soulignent que les APL ont pour effet de faire augmenter les loyers.

Troisièmement, au sujet des aides à la pierre : je partage l'avis de la rapporteure sur le prélèvement opéré sur les fonds de la CGLLS. La CGLLS est abondée par les organismes HLM. La ponction qui est opérée ne doit pas aller au budget de l'État. C'est une façon de camoufler le fait que l'État ne met pas tout à fait les sommes qu'il annonce dans les aides à la pierre.

Indépendamment de cela, il y a trois milliards de prêts d'euros de haut de bilan qui constituent pour les organismes HLM une aide à la pierre de fait. D'ailleurs, la ministre a dit elle-même qu'elle souhaitait négocier avec les instances européennes concernées la possibilité de pérenniser et de prolonger cette aide. Du point de vue de l'aide à la pierre, c'est un apport considérable. De même, sur les objectifs de construction, le problème est que nous avons voté des chiffres qui n'avaient rien à voir avec la réalité. 120 000 logements, ce n'est pas la même chose s'il s'agit de PLS ou de PLAI. L'avantage avec le FNAP, c'est que lorsque les crédits budgétaires seront déterminés et les besoins définis, on sera en mesure d'orienter les crédits là où ils sont le plus utiles : les besoins sont principalement pour les PLAI, c'est là qu'il faut orienter le budget.

Enfin en ce qui concerne l'Anah, je partage le diagnostic selon lequel le système des quotas carbone n'est pas suffisamment fiable, stable et pérenne, et qu'il faut donc trouver une autre solution.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Bien sûr nous soutiendrons les conclusions de l'excellent rapport de notre rapporteur. J'ai deux questions concernant le premier programme relatif à l'hébergement d'urgence.

J'ai bien noté que ce programme avait augmenté. J'ai bien noté aussi que les crédits allaient quasi-exclusivement aux demandeurs d'asile. Pendant des années, ces places d'hébergement étaient consacrées aux sans domicile fixe (SDF) qui étaient déjà sur le territoire. Si les places d'hébergement sont consacrées aux demandeurs d'asile, où sont hébergés les SDF ?

Deuxième question, j'ai apprécié la transparence du Ministère de l'Intérieur, et notamment ce qu'a dit son porte-parole, M. Pierre-Henry Brandet. Il a reconnu que sur l'ensemble des personnes qui étaient à Calais, 2 000 d'entre elles ont refusé d'aller là où on les affectait et indiqué ne pas savoir où elles étaient finalement allées. Cet épisode remonte à un peu plus de quinze jours, a-t-on désormais des informations sur la situation de ces personnes ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Dans la période que nous traversons, il est important de faire attention aux propos employés. Il faut également relativiser le poids des chiffres. Nous parlons de 2 000 personnes, à comparer à soixante-six millions de Français. Il faut



relativiser la pression migratoire que connaît la France, elle n'a rien à voir avec celle à laquelle font face l'Italie, l'Allemagne et la Grèce. La France est historiquement le pays des droits de l'Homme. Elle doit être digne de cet héritage. Il faut éviter les réactions de crainte, de peur de l'autre.

Nous avons auditionné hier Emmanuelle Cosse, qui nous a donné des éléments chiffrés intéressants, notamment le chiffre de 140 000 logements sociaux qui ont été construits l'année dernière. L'objectif qui avait été fixé a été respecté. Le logement, c'est la base de tout. Il ne peut pas y avoir de vie sociale ni familiale, d'emploi, sans logement. Je souhaite donc qu'en cette période pré-électorale, le logement social et l'attention portée aux personnes en situation de pauvreté soient placés au cœur de la campagne présidentielle. Ces familles sont une majorité silencieuse, elles ne manifestent pas, vont rarement voter, et c'est pourquoi il est de notre devoir de les défendre, sans pour autant parler à leur place, mais en les écoutant.

Les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence augmentent de 15 %. À partir du moment où les nuitées hôtelières sont plutôt à éviter, l'augmentation du nombre de places d'hébergement d'urgence est une bonne nouvelle. Ce n'est pas l'idéal, l'objectif maximum n'est pas encore atteint, mais c'est un pas dans la bonne direction. Il s'agit de s'assurer que les personnes qui vivent en situation de grande pauvreté ont un toit pour vivre.

**M. Marc Daunis.** – Merci Mme la rapporteure de votre excellent rapport. Le caractère nuancé du propos appelle à discussion.

D'abord, au sujet des APL, il nous faut avoir un débat de fond, sans démagogie. Vous évoquiez, Mme la rapporteure, le cas de notre département, les Alpes-Maritimes. Le vrai problème dans ce département, c'est que les APL ont un effet sur la spéculation immobilière, elles provoquent un surloyer, dans ces zones tendues, qui a pour effet de défavoriser les personnes les plus modestes. Est-ce à dire qu'il faut remettre en cause les APL ? Je ne le pense pas, mais je crois qu'il faut identifier précisément les problèmes qui sont posés. Les Alpes-Maritimes connaissent une situation d'absence de logement social dramatique. Il y a encore une dizaine d'années, le parc privé jouait encore en partie le rôle de parc social, mais du fait de la spéculation sur les prix de l'immobilier, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Il y a bien des effets pervers des APL dans ce département, qui appellent des adaptations du dispositif afin de les éliminer. Mais la mesure elle-même est une mesure juste, sur l'ensemble du territoire. Il s'agit bien de l'adapter en fonction des situations, mais sûrement pas de la remettre en cause. Vous preniez l'exemple des suppressions d'APL, je rappelle que celles-ci touchent notamment les enfants rattachés aux foyers de leurs parents qui acquittent l'ISF ! Il faut être cohérent, sinon nous ne progresserons pas et nous ne résoudrons pas ces problèmes complexes.

Deuxième point, sur l'Anah, les quotas carbone représentent désormais sa première ressource. La ministre a exprimé sa volonté d'engager une réflexion sur les ressources de l'Anah. Les 150 millions qui lui ont été versés par Action Logement ne m'apparaissent pas comme une fragilité, mais comme une prise de conscience de la nécessité de compenser à l'Agence les ressources manquantes en raison de la volatilité des cours du quota carbone. Il faut absolument sécuriser son financement.

**Mme Valérie Létard.** – À mon tour, je voudrais saluer le rapport de grande qualité qui nous a été présenté par notre rapporteur.

Je veux m'attarder sur l'Anah. En tant qu'administrateur, je suis particulièrement inquiète sur la pérennité et la stabilité des financements pour 2017. Deux choses m'interpellent. D'abord, il se trouve que pour pouvoir boucler le budget 2016, on a dû demander l'intervention d'Action Logement. Je voudrais qu'on clarifie les modalités de cette intervention : s'ils ont donné une enveloppe complémentaire, celle-ci était toutefois composée d'une partie des crédits dédiés à l'année 2017, 50 millions sur les 100 millions qui étaient normalement dédiés au budget de 2017. On a préempté l'enveloppe 2017 pour boucler 2016. C'est très inquiétant pour 2017.

Le deuxième sujet sur lequel je suis très inquiète concerne le FART. Une partie des aides versées dans le cadre du programme « habiter mieux » viennent de ce fonds. Le FART est financé par le deuxième programme d'investissement d'avenir (PIA2), et il ne reste pour 2017 qu'un reliquat de 80 millions d'euros, au lieu des 150 millions par an qui sont prévus normalement. Je vous encourage à regarder quelles sont les priorités et les orientations du PIA3, elles ne prennent pas en compte le FART. Aujourd'hui, il n'y a pas grand-chose pour accompagner son action. Je suis très inquiète du devenir de cet outil, qui fonctionne bien, qui sert une politique de cohésion sociale en prenant en compte tant l'urbain que le rural, tant les centres villes que les banlieues. En matière d'adaptation des logements au vieillissement de la société, on voit bien que cette année la CNSA a eu du mal à verser sa contribution. Les prévisions de fluctuation des cours du quota carbone estiment le prix de la tonne à une fourchette comprise entre 4,50€ et 6€ : si les prix se fixent à 4,50€, cela représente 100 millions de moins pour l'ANAH. Soyons vigilants !

Enfin, sur la question de l'hébergement d'urgence et de l'asile, il faut faire attention à ne pas opposer les publics. Assurons-nous que le ministère de l'Intérieur bénéficie toujours des crédits nécessaires pour faire face à la situation. Je suis assez interrogative sur le fait de fondre les crédits du ministère de l'Intérieur et des ministères sociaux, cela revient à mélanger des budgets qui sont consacrés à des problématiques différentes : ce n'est pas la même chose de prendre en charge une femme victime de violences conjugales qui a besoin d'un hébergement d'urgence et les familles de migrants, que l'on ne peut pas laisser dehors. Ce n'est pas la même chose d'être un réfugié ayant besoin d'un accompagnement spécifique et d'être une personne en situation de précarité. Il nous faut donc être très vigilants sur ce point, afin de ne pas dénaturer des outils qui répondent à des besoins particuliers.

**M. Martial Bourquin.** – Objectivement, le budget qui nous a été présenté sur le logement est un bon budget. Nous avons eu droit à des réponses claires de la ministre du logement, qui a très bien défendu son budget. Mais le prochain budget risque d'être moins positif, si le candidat de la droite est élu. Le programme de M. Fillon prévoit des économies de 7,5 milliards d'euros sur cette mission, dès la première année. Il prévoit également un rehaussement de loyers de certains locataires, une baisse des plafonds de ressources d'accès au logement social mettant fin à la règle des 20 %. Au-delà de 30 à 40 % de logement social, les aides associées seraient supprimées. C'est un coup terrible porté au triptyque « Rénovation – Démolition – Construction ».

Le présent budget est un paradis par rapport à celui qu'on nous propose pour l'année prochaine ! La ministre s'en est déclarée satisfaite.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Je tiens tout de même à rappeler que les ministres disent toujours du bien de leur budget. Le seul qui a exprimé son mécontentement n'est pas resté ministre bien longtemps après cet épisode.

**M. Daniel Dubois.** – Tout d'abord, le Président de la République a annoncé la construction de 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux chaque année. Or, je note que cette année, qui est une très bonne année pour le logement social, seuls 140 000 logements sociaux ont été construits.

On a l'impression que nous allons vers une politique du logement social très peu transparente, liée au fait que nombre des mesures prises en la matière ces dernières années sont issues d'ordonnances, notamment des mesures relatives à l'organisation du logement social, à son encadrement et à son financement. Le budget cette année n'est donc absolument pas transparent, il n'y a pas réellement de débat sur ces questions.

Ensuite, au sujet de l'Anah, je partage le diagnostic de mes collègues, son budget ne va pas être suffisant pour faire face à ses missions.

Sur les aides à la pierre, on a assisté, avec la création du FNAP, à un transfert du financement des aides à la pierre de l'État vers les organismes HLM, vers les collectivités locales – il est vrai que certaines ne sont pas en conformité avec l'article 55 de la loi SRU. Enfin, les 50 millions de la CGLLS ne sont pas fléchés mais intégrés directement dans le budget de l'État. Cela veut donc dire que les chiffres annoncés ne reflètent pas toute la réalité : ce ne sont pas 50 millions de financement de l'État qui manquent au niveau des aides à la pierre, mais 100 millions car il faut également ajouter les 50 millions prélevés sur la CGLLS.

Enfin, je veux dire un mot sur les prêts de haut de bilan. Effectivement nous avons 3 milliards d'euros de prêts de haut de bilan, mais dégager ces financements, lorsque les taux d'intérêt sont aussi faibles et que le livret A de la Caisse d'Épargne n'est pas entièrement utilisé au niveau de la Caisse des dépôts, c'est en réalité assez facile à faire. Cela illustre le changement du cadre de l'aide à la pierre, c'est un vrai problème, qui n'a pas jusqu'ici donné lieu à un débat au Parlement.

**M. Roland Courteau.** – Ma question porte sur les dépenses fiscales. Des objectifs ambitieux ont été fixés en matière de rénovation thermique. Pour atteindre ces objectifs, certains outils ont été mis en place, dont le CITE, la TVA à 5,5% pour les professionnels et le programme « Habiter mieux » piloté par l'Anah. Avons-nous une idée du nombre de bénéficiaires du CITE ? La montée en puissance de ce crédit d'impôt, qui représente cette année un coût de 1,7 milliard pour les finances publiques, rend nécessaire une évaluation précise du dispositif.

**M. Daniel Laurent.** – Je tiens à dire que nous avons de grandes différences sur notre territoire, en matière de logement. Par exemple, les territoires ruraux connaissent des difficultés à bénéficier des crédits de l'Anah pour restaurer les maisons.

Je vais parler de mon département, la Charente-Maritime, où se situent La Rochelle et les îles de Ré et d'Oléron. Il s'agit de territoires attractifs, où les loyers sont tout bonnement inaccessibles. C'est pourquoi de nombreux crédits sont consacrés au littoral, afin de soutenir les populations modestes qui y vivent, ce qui est un objectif tout à fait louable. Toutefois, de ce fait, l'arrière-pays est oublié, parce qu'il n'y a tout simplement pas

suffisamment de crédits. Cela veut dire que cette politique d'attractivité des littoraux doit être revue, afin de permettre d'intégrer les territoires considérés comme moins attractifs. Aujourd'hui, on parle du haut débit, qu'il s'agit d'implanter partout sur le territoire : le haut débit, c'est l'attractivité rurale, il permettra peut-être d'amener des entreprises nouvelles dans les territoires ruraux, et ces entreprises nouvelles auront besoin de personnel. Il faudra que ces gens puissent se loger, et pour que cela soit possible, il faudra bien renforcer la possibilité de créer des logements sociaux. C'est une réflexion de fond que nous avons dans les territoires ruraux. Il s'agit d'assurer que les populations modestes aient accès à des logements sociaux, et qui plus est à des logements dignes. C'est pourquoi nous menons dans le village dont je suis maire une politique de rénovation du centre-bourg. C'est une politique qui n'est pas nouvelle, mais nous avons constaté que l'Anah n'était pas au rendez-vous. Il est donc indispensable que les financements perdurent.

**M. Gérard César.** – J'ai deux questions très courtes. D'abord, vous n'avez pas cité les noms des trois fournisseurs d'énergie ayant conclu une convention avec l'Anah, quels sont-ils ?

Ensuite, par rapport à l'Anah et à ses crédits qui sont aujourd'hui sous-dimensionnés par rapport aux besoins, j'aimerais connaître votre position sur les conséquences pour les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) qui sont en cours, des évolutions de ressources de l'Anah.

**M. Joël Labbé.** – Pour ma part, je veux insister sur le fait que les territoires ruraux méritent une attention spécifique. Dans la mesure où nous pouvons contribuer au soutien à leur développement, il faut apporter des réponses par rapport à l'aménagement du territoire et l'irrigation du territoire par des populations nouvelles.

Je voudrais réagir sur la question des 2 000 migrants de Calais qui ont refusé leur relogement ailleurs sur le territoire. Je suis allé à Calais avec mon groupe il y a deux mois, nous y avons rencontré plusieurs spécialistes, parmi lesquels Daniel Cohn-Bendit. Il nous a expliqué qu'une part des migrants n'a jamais eu aucune intention de s'installer en France, ils cherchent à rejoindre l'Angleterre. C'est un comportement compréhensible, si vous étiez dans cette situation, avec votre famille qui est en Angleterre, vous cherchiez à la rejoindre par tous les moyens, au péril de votre vie si nécessaire. Attention donc en cette période à ce que l'on dit.

La question des migrations ne va pas être résolue comme ça, elle va se poursuivre. La question de l'Afrique par exemple, je ne sais pas où en est le projet de Jean-Louis Borloo pour ce continent, mais je le trouve particulièrement intéressant. Je suis allé il y a trois ans avec une délégation au Niger, qui connaît le plus bas niveau de vie du monde. La population du Niger est extrêmement jeune, mais le gouvernement ne peut pas la nourrir, et n'a plus les moyens de l'éducation. Nous devons les soutenir, les accompagner, mais pas leur donner des leçons. Il y a des accords aujourd'hui en vigueur avec les pays d'Afrique qui lui sont défavorables : l'APE, l'accord de partenariat économique avec l'Afrique de l'Ouest, permet d'écouler un certain nombre de produits français dans ces régions, et représentent donc une concurrence avec leur propre alimentation et leur propre élevage qui méritent d'être développés.

À propos des migrations, il va falloir trouver des équilibres Nord-Sud, et nous n'en prenons jusqu'ici pas suffisamment le chemin.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Sur les crédits d’hébergement d’urgence, on ne conteste pas que les crédits alloués ont augmenté, mais nous savons qu’ils ne seront pas suffisants. D’autre part, les associations attendent une réforme structurelle en la matière, et il n’y a pas aujourd’hui ne serait-ce que le début d’une réflexion sur ce sujet, alors qu’il faudrait que nous mettions en place une véritable politique publique relative à l’hébergement d’urgence. Il ne faut pas créer de concurrence entre les différents publics concernés, mais apporter la meilleure réponse possible à leurs besoins. On a vu que les moyens consacrés à l’accompagnement sont dérisoires, et que l’accompagnement reste donc à géométrie variable. Pour certaines populations, sans accompagnement, on ne pourra pas faire face aux difficultés auxquelles elles sont confrontées.

Aujourd’hui, les places dans les CAO n’ont pas été répertoriées par les SIAO, qui sont censés gérer au niveau départemental l’offre et la demande en matière d’hébergement d’urgence. Cela ne permet pas d’orienter les demandeurs vers les structures les plus adaptées, ni d’anticiper la fermeture de CAO. De fait, cela crée des tensions entre les personnes hébergées dans les CAO et celles qui sont hébergées en dehors de ces structures.

Sur les APL, il ne s’agit pas de remettre en question la réforme amorcée l’an passé. Mais il faut tenir compte des enseignements du terrain, afin de permettre une adaptation du dispositif. Sur ce qui s’est passé dans les Alpes-Maritimes, les difficultés en matière d’APL sont liées aux seuils de dégressivité en fonction des loyers, qui touchent fortement les personnes modestes, et notamment les personnes âgées.

Les objectifs de construction ne sont pas dans le projet de loi de finances. Or, on nous demande de nous prononcer sur des sommes sans savoir à quoi elles vont être véritablement destinées.

Sur la contribution d’Action Logement au budget de l’Anah, effectivement il ne reste plus que 50 millions d’euros pour l’année 2017, contre 100 millions normalement, en raison du versement par anticipation de 50 millions pour compléter le budget 2016. C’est un gros problème, d’autant plus que le programme « Habiter mieux » est en augmentation en termes d’objectifs de logements à rénover.

Sur les fournisseurs d’énergie, il s’agit d’EDF, d’Engie et de Total. L’Anah a besoin aujourd’hui de ressources stables, peut-être à travers la taxe sur les logements vacants. Les quotas carbone devraient venir comme une ressource supplémentaire, non comme la ressource principal, du fait de sa volatilité.

Enfin sur la question de M. Poniatowski, je ne suis pas en mesure de lui répondre car cela relève du ministère de l’Intérieur.

Sur les interrogations de M. Courteau, les CITE ne relèvent pas de cette mission, mais de la mission « Écologie », et puisque ce soir Mme la Ministre Ségolène Royal est auditionnée par notre commission, je vous encourage à lui poser cette question.

**M. Jean-Claude Lenoir, Président.** – Merci Mme la rapporteure. Vous présentez un avis défavorable, cet avis est partagé par la commission, à l’exception des groupes socialiste, communiste et écologiste.

*La commission émet un avis favorable aux crédits de la mission « égalité des territoires et logement ».*

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Politique des territoires » -  
Crédits « Ville » - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Nous passons maintenant à l'examen du programme « politique de la ville » de la mission « politique des territoires ».

**Mme Annie Guillemot, rapporteure.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, il me revient de vous présenter les crédits du programme 147 « Politique de la ville » qui est rattaché à la mission « politique des territoires ».

L'examen de ces crédits intervient dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire dont les instances sont désormais installées.

S'agissant des crédits du programme, je tiens à saluer les efforts du gouvernement pour préserver les crédits destinés aux quartiers prioritaires de la ville (QPV), la diminution prévue par le projet de loi initial étant une baisse purement optique en raison de la diminution des crédits nécessaires à la compensation des charges sociales des entreprises installées dans les zones franches urbaines avant le 1er janvier 2015.

Après examen par l'Assemblée nationale, les crédits du programme 147 augmentent en raison du retour de l'Etat dans le financement du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU).

Les crédits de l'action 1 regroupent d'une part l'ensemble des crédits d'intervention dans les quartiers prioritaires, soit 193 millions et, d'autre part, des dispositifs spécifiques tels que le programme de réussite éducative et les adultes-relais soit 144,5 millions. Ces crédits sont stables.

Aux crédits spécifiques de la ville, il ne faut pas oublier d'ajouter les crédits de droit commun, qui représentent 4,2 milliards d'euros, pour lesquels il convient d'être particulièrement vigilant quant à leur déploiement. Nombre d'élus se plaignent d'un manque de lisibilité de ces crédits. Les conventions interministérielles sont en cours de renouvellement et devraient contenir des engagements plus précis sur les montants et les moyens mobilisés.

Je voudrais attirer votre attention sur un point qui mobilise nombre d'élus : c'est l'impact des réformes des dotations et des compensations partielles d'exonération.

Le gouvernement a engagé la réforme de la DSU. Cette réforme, qui devrait permettre un rééquilibrage du versement de la dotation entre les communes, aura nécessairement des conséquences sur les modalités de versement de la dotation de la politique de la ville (DPV) dans la mesure où l'éligibilité à la DSU est une des trois conditions pour en bénéficier. La réforme de la dotation de la politique de la ville annoncée l'an dernier est reportée à 2017. Son montant augmentera de 50%, ce qui permettra de compenser sur le plan financier les effets de la réforme de la DSU.

Mais ce sont les compensations des exonérations de TFPB qui mobilisent fortement les élus. Ces exonérations entraînent une perte de recettes qui n'avait pas nécessairement été bien anticipée par les nouvelles communes entrant dans le dispositif de la géographie prioritaire et ce d'autant plus que la perte de recettes n'est pas entièrement compensée par l'Etat. Le taux de compensation ne dépasserait pas 40% selon France Urbaine.

A cette absence de compensation intégrale de l'exonération de TFPB, s'ajoute le constat d'un manque d'engagement de certains bailleurs sociaux pour mobiliser des moyens dans la gestion urbaine de proximité (GUP) en contrepartie des exonérations obtenues.

Plusieurs propositions ont vu le jour pour remédier à cette situation. Le projet de loi Egalité et citoyenneté prévoit de rendre obligatoire la conclusion d'une convention d'utilisation de l'abattement au bénéfice des locataires. Les bailleurs sociaux se sont mobilisés pour conclure ces conventions. Toutefois, des associations d'élus proposent d'aller plus loin. L'Assemblée nationale a adopté un amendement permettant à une collectivité de s'opposer à l'exonération ou à l'abattement précités lorsqu'elle compte plus de 25% de logements sociaux et un amendement prévoyant que les constructions neuves se substituant à des logements sociaux dans le cadre d'une opération de l'Anru et ayant bénéficié de ces exonérations ne pourront plus en bénéficier lorsque le taux de logements sociaux dépasse 50%. Je comprends ces démarches mais je m'interroge sur les effets de telles mesures : ce transfert de compétence vers les élus locaux emportera-t-il la fin de la compensation par l'État ? Quelles sont les conséquences de telles mesures pour les bailleurs sociaux et leur engagement dans le NPNRU ? Je note que la ministre du logement nous a dit partager ces mêmes craintes.

J'en viens à la mise en œuvre des programmes de rénovation urbaine.

Un mot du PNRU, 2015 était la dernière année d'engagement. L'Anru a dû revoir ses besoins de financement en raison d'une accélération des paiements entre 2016 et 2018. L'agence a donc mobilisé un complément de trésorerie auprès d'Action Logement comme le prévoyait la convention entre l'Etat, l'ANRU et Action logement et a toujours la possibilité de mobiliser les fonds de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur d'un milliard d'euros.

J'en viens au NPNRU. Je rappelle que l'Etat s'est désengagé du financement des programmes de rénovation urbaine depuis 2009. Il revient donc à Action logement de financer la quasi-totalité des 5 milliards d'euros prévus pour la réalisation du NPNRU.

Avec les crédits actuellement prévus, ce sont en moyenne 20 millions d'euros qui peuvent être accordés à chaque projet, alors même que le montant moyen atteignait 44 millions dans le 1er programme (PNRU). Sans moyens supplémentaires pour faire face aux enjeux de rénovation urbaine, même s'ils ne sont pas à la hauteur du premier programme, beaucoup d'élus craignent de devoir revenir sur l'ambition même de leur projet, certains craignant même un « plan au rabais ».

Vous le savez, le gouvernement a pris la mesure de ces inquiétudes et annoncé le retour de l'Etat dans le financement du NPNRU à hauteur d'un milliard. 6 milliards seront donc affectés au NPNRU. Les crédits du programme 147 ont été modifiés en conséquence. L'Etat allouera 100 millions dès 2017 en autorisations d'engagements et 15 millions en crédits de paiement. Certains me diront que ce n'est pas assez. C'est vrai, neuf milliards seraient au moins nécessaire d'après les différents acteurs de la politique de la ville. Mais, ce retour de l'Etat doit être vu comme un premier pas, comme ce fut le cas pour le PNRU où la loi a été modifiée à plusieurs reprises pour augmenter les fonds qui étaient consacrés à ce programme.

Ces fonds supplémentaires apportés par l'Etat permettront de prendre en charge les équipements et notamment les écoles, en effet Action logement considère qu'il ne lui appartient pas de les financer et que sa contribution doit concerner au premier chef le logement.

Nombre d'élus sont en attente de la mise en œuvre du NPNRU et redoutent une interruption trop longue entre PNRU et NPNRU.

La quasi-totalité des protocoles nationaux déposés dans le cadre du NPNRU devraient être examinés d'ici la fin de cette année par l'Anru, les premières signatures de conventions opérationnelles devant intervenir en 2017.

Les élus engagés dans des programmes de renouvellement urbain m'ont aussi fait part de leur attente devant le manque d'information quant aux niveaux d'investissement qui seront réalisés par l'Anru, retardant ainsi la mise en œuvre des opérations. Le retour de l'État dans le financement du NPNRU devrait permettre de débloquer la situation. Je m'en félicite.

De plus, le règlement du NPNRU continue de susciter des critiques. Plusieurs associations d'élus dénoncent les « exigences sans fin de l'Anru » alors même qu'une simplification des procédures avait été engagée depuis 2011.

Les représentants de l'Union sociale pour l'habitat sont également revenus sur le niveau des subventions accordées aux opérations de démolition, désormais limitées à 70%, qui ne permettrait de couvrir qu'une partie des pertes financières.

Cette situation d'attente suscite l'attente des élus mais aussi des habitants des quartiers qui ont été associés au projet de rénovation et qui ne comprennent pas pourquoi les projets ne démarrent pas. L'Anru doit prendre conscience de la situation. Il faut que les projets démarrent.

Je tiens à rappeler que cette action de l'Anru s'inscrit dans les politiques de logement et de peuplement. Des dispositions relatives à la mixité sociale dans l'habitat sont en cours d'examen dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Elles concernent les attributions de logements sociaux et l'application de la loi SRU et concourent à casser les logiques de ségrégation. On ne peut concevoir l'action de l'Anru de façon indissociable de ces axes politiques.

J'en viens maintenant à mon troisième point qui concerne le développement économique des quartiers. Le présent programme y consacre 97,12 millions d'euros : 48,62 millions sont ainsi prévus à l'action 1 pour l'emploi et l'insertion et 48,5 millions d'euros à l'action 2 pour les zones franches urbaines et l'EPIDe. Les crédits de l'action 2 diminuent mais uniquement pour des effets d'optique en raison de la diminution des crédits nécessaires à la compensation des charges sociales des entreprises installées dans les ZFU avant le 1er janvier 2015

Je ne reviens pas sur les différents dispositifs qui permettent d'améliorer la qualification des jeunes ou l'accès à l'emploi : garantie jeunes, contrat-starter, rôle de l'EPIDe.

Le gouvernement a souhaité aider en 2016 plus particulièrement les jeunes diplômés des quartiers. Pôle emploi a ainsi reçu plus de 9000 jeunes. Cette mobilisation a été positive, 31% des jeunes sortis des fichiers de demandeurs d'emplois ont trouvé un emploi.

Plusieurs mesures prises en 2016 concernent la création des entreprises dans les quartiers. L'Agence France Entrepreneur a été installée, elle a commencé ses travaux de repérage des quartiers prioritaires ayant besoin d'être couverts par des réseaux d'accompagnement. Il est encore trop tôt pour tirer un bilan de son action. En outre, des



engagements en faveur de l'entrepreneuriat des femmes ont été réaffirmés afin d'aider ces dernières à concrétiser leurs projets et à oser lancer leur entreprise. Enfin, un nouveau fonds de garantie pour accompagner les entrepreneurs des quartiers devrait être mis en place d'ici la fin de l'année.

Des mesures ont également été prises en matière de soutien à l'immobilier économique. Le gouvernement a annoncé la mise en place d'une exonération fiscale en faveur des commerces de plus de 50 salariés réalisant un chiffre d'affaires de 12 millions d'euros.

J'en viens maintenant à mon dernier point : l'éducation prioritaire.

Plusieurs mesures ont été mises en œuvre dans ce cadre :

- le dispositif « Plus de maîtres que de classes » en priorité dans les réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+).

- le développement de la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Celle-ci a ainsi progressé pour atteindre à la rentrée 2015, 22% en REP+ et 17,5% en REP. Cependant, l'Association ville et banlieue nous a fait part d'un autre constat : la progression de la non scolarisation des enfants âgés de 3 à 6 ans dans certains quartiers prioritaires. Or, aucun indicateur budgétaire ne porte sur l'école maternelle et l'école primaire, ce qui ne nous permet pas de contrôler ce phénomène, ce que je regrette.

La carte de l'éducation prioritaire a été refondue en 2015 pour tenir compte de la géographie prioritaire. À la rentrée scolaire de 2016, 99% des collèges REP+ sont en QPV ou à moins de 1000 mètres et 85% des écoles REP+ sont en QPV ou à moins de 200 mètres. Il faut poursuivre les efforts en ce sens.

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) a publié en septembre 2016 un rapport qui a fait beaucoup de bruit puisqu'il porte une critique sévère sur les dispositifs de l'éducation prioritaire en soulignant ses effets négatifs : stigmatisation des établissements classés en éducation prioritaire, moyens supplémentaires accordés qui demeurent insuffisants pour créer une véritable différence, climat scolaire moins favorable, enseignants moins expérimentés et qui changent régulièrement. Toutefois, il faut atténuer cette critique, le CNEESCO reconnaissant lui-même que les nouvelles mesures prises par le gouvernement allaient dans le bon sens, même si elles ne règlent pas tout et proposait de renforcer la mixité sociale des collèges les plus ségrégués.

Dans son enquête sur l'éducation dans les quartiers prioritaires, l'association des maires Ville et Banlieue de France soulignait l'impuissance des maires face à l'absence de mixité sociale dans certains établissements scolaires, le développement de stratégies d'évitement des établissements de ces quartiers et le développement d'une offre scolaire communautaire. Le gouvernement prendra par ordonnances des dispositions pour renforcer le contrôle de ces établissements privés hors contrats. Je m'en félicite.

En matière d'éducation, le programme 147 que nous examinons prend en charge les crédits du programme de réussite éducative. 77,3 millions d'euros y seront consacrés en 2017, soit un montant équivalent à celui de l'an dernier. Ce programme prend en compte l'enfant en difficulté scolaire dans sa globalité et permet une intervention dans le champ scolaire mais aussi culturel, social et sanitaire.

Dix ans après sa mise en place, le ministère de la ville a lancé une évaluation de ce programme. Deux études ont été réalisées dont les résultats divergent mais se rejoignent sur le fait que lorsque la situation des enfants est marquée par un cumul de fragilités et un contexte socio-économique et familial très fragile, les PRE ont beaucoup moins d'impact. Le gouvernement a réagi rapidement afin de corriger le dispositif. Il a ainsi été décidé de recentrer le dispositif sur les enfants ayant certaines difficultés et pour lesquels les études ont montré que le programme était efficace.

L'importance d'approfondir le travail dans une optique de soutien à finalité scolaire et le dialogue avec l'Éducation nationale et les enseignants a été rappelée. Il a ainsi été décidé de mettre en place des parcours davantage adaptés aux difficultés des enfants et plus centrés sur l'école.

En conclusion, Monsieur le Président, mes chers collègues, le montant des crédits affectés à ce programme 147, qui augmente, est satisfaisant.

Je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme 147 et à l'adoption de l'article 58 bis rattaché à ce programme qui prévoit que 6 milliards d'euros seront affectés au NPNRU.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Excellent rapport. Je donne la parole à M. Daniel Raoul, rapporteur spécial de la commission des finances.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial de la commission des finances.** – J'ai peu à ajouter au rapport très complet présenté par Annie Guillemot. Je regrette toujours que le budget de la politique de la ville soit séparé du budget du logement. Ce n'est pas cohérent.

Il faut également évoquer l'enjeu du déploiement des crédits de droit commun. Certains ministères sont tentés de s'en affranchir en considérant que certaines opérations relèvent du projet de l'Anru. Ainsi, pour les collèges et lycées situés dans ces QPV, l'éducation nationale, la région, le département ne doivent pas s'affranchir de leurs obligations et se retrancher derrière les opérations de l'Anru.

Sur le financement du NPNRU, je me félicite du retour de l'Etat. C'est un premier pas avec un milliard d'euros sur 10 ans, 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement étant versés dès 2017. Je salue l'effort financier supplémentaire d'Action logement en raison de la « bosse » de décaissement qui s'est accentuée. Cet effort était certes prévu dans la convention quinquennale entre l'Etat, l'Anru et Action logement mais pas de sitôt.

L'enquête de la Fédération française du bâtiment analyse les réussites et les échecs de la politique de la ville. Dans les échecs, il y a la question de la réussite scolaire. Il n'y a pas eu d'évolution malgré les efforts. La fédération prend ainsi l'exemple de la réussite au brevet des collèges pour lequel les rénovations ont été sans incidence.

La commission des finances a donné un avis favorable à l'adoption des crédits.

**M. Martial Bourquin.** – Je partage les conclusions de la rapporteure. Sur le bâti, les programmes de rénovations urbaines sont un succès. Il faut cependant veiller lors d'opérations de démolition à ce que le relogement soit adapté aux ressources et besoins des locataires. Il ne faut pas se limiter à la réhabilitation du bâti, la gestion urbaine de proximité doit également accompagner ces politiques de la ville.

En matière économique, je voudrais souligner le rôle des missions locales et rappeler l'importance des clauses d'insertion professionnelle. Les habitants doivent être directement intéressés au PNRU via ces clauses.

Mon seul bémol concerne les zones franches urbaines (ZFU) qui ont notamment attiré des professions libérales sans que cela ne profite aux habitants de ces quartiers en matière d'emplois. Les critères doivent être revus. La mise en place de l'Agence France entrepreneur est une très bonne chose. Si on veut que la création d'entreprises dans les quartiers ne soit pas éphémère il faut qu'il y ait de l'accompagnement. L'économie sociale et solidaire doit également être favorisée.

**M. Daniel Dubois.** – L'action dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville appelle plusieurs réflexions.

Ces actions doivent être menées dans la durée. Il faut selon moi au moins 20 à 25 ans pour assurer la réussite de ces opérations sur les territoires. L'urbanisme est une des réponses, le peuplement en est une autre. La proposition d'attributions de logements à des demandeurs autres que ceux appartenant aux quartiles des demandeurs les plus pauvres qui figure dans le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté est une proposition intéressante mais en termes de réalisation, tout ceux qui vivent dans ces quartiers ou qui en sont des acteurs y intervenant savent bien que cette proposition sera difficile à mettre en œuvre.

Se pose la question de la gouvernance sur la durée entre les collectivités et l'Etat. Des sous-préfets de politique de la ville doivent être désignés pour être le lien opérationnel permettant le déploiement des crédits de droit commun, d'assurer des services de proximité, la sécurité et faisant le lien avec la collectivité. A défaut, on aura des difficultés à assumer la cohérence d'ensemble.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Il n'y a pas que le béton. Dans une opération de l'Anru, il faut aussi agir en matière économique, sociale pour recréer de la mixité. Le délégué du préfet doit coordonner les opérations.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – J'ai travaillé avec les bailleurs sociaux sur la situation de ces quartiers. Pour un petit nombre de quartiers, plus d'une dizaine, il faut des procédures d'exception pour répondre au trafic de drogue, à la montée des fondamentalismes, à la quasi absence de services publics, ou encore aux difficultés des gardiens pour être opérationnels « en toute liberté ». Ce n'est pas une question budgétaire. Il faut une procédure d'exception applicable à ces quelques quartiers et pas seulement en matière d'ordre public. C'est le cas s'agissant des copropriétés dégradées. Il faut que l'État prenne la main en partenariat avec les collectivités. En effet la situation actuelle est difficile à gérer pour les collectivités concernées. Probablement qu'il faudra également démolir de façon plus importante dans ces quartiers et mettre en place un délai de viduité.

**M. Marc Daunis.** – On ne peut que se féliciter du maintien des crédits pour la politique de la ville. Mais à la différence de Marie-Noëlle Lienemann, je ne pense pas qu'on ait besoin d'une procédure d'exception qui supposerait la mise en œuvre de critères. Il faut une prise de conscience de la situation du quartier concerné et établir un consensus entre l'Etat, la collectivité et les acteurs concernés en faveur d'une mobilisation exceptionnelle. Il faut accepter un pilotage dérogatoire au niveau territorial pour mieux cibler les interventions. Sans consensus territorial sur une démarche ciblée, nous aurons toujours les mêmes débats.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis.** – Je partage beaucoup de vos remarques. Sur la durée, il faut arriver à changer l'image des quartiers y compris en créant des jachères. Je partage l'avis de Marie-Noëlle Lienemann sur les copropriétés, nous n'avons pas assez d'outils. A voir ce qui se passe dans certains quartiers de Clichy, ou les quartiers Nord de Marseille, il faudra démolir de façon plus importante mais surtout que la loi de la République revienne, car c'est l'école, nos services publics qui y sont en péril.

Sur les ZFU, les critères ont été modifiés afin d'éviter les effets d'aubaine. Sur le relogement, il faut évidemment être attentif.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les crédits du programme « Politique de la ville » de la mission « Politique des territoires » et sur l'article 58 bis qui est rattaché à cette mission.*

*La réunion est close à 12 h 18*

- Présidence conjointe de M. Jean-Claude Lenoir, président et de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

### **Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des Relations internationales sur le climat**

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Nous sommes très heureux de vous accueillir pour faire le point sur la mise en œuvre de la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Promulguée le 17 août 2015, essentielle pour le respect de nos engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris, cette loi avait mobilisé nos deux commissions et leurs rapporteurs - Louis Nègre pour le développement durable, Ladislav Poniatowski pour les affaires économiques - pendant de longs mois au premier semestre 2015.

Dix-huit mois plus tard, il nous paraît indispensable de pouvoir faire un premier bilan de son application.

Le président Jean-Claude Lenoir vous parlera, je n'en doute pas, de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), enfin publiée, et de ses vicissitudes... Pour notre commission, Louis Nègre vous interrogera sur la mobilité et les transports. En ce qui me concerne, je voudrais m'arrêter sur deux ou trois sujets qui me paraissent particulièrement importants.

La loi a fixé des objectifs ambitieux en matière de transition énergétique, que ce soit pour le développement des énergies renouvelables (32 % dans le mix énergétique à horizon 2030), la réduction de la consommation énergétique (de 50 % à horizon 2050) ou encore la réduction et le retraitement des déchets.

Nous les avons pour la plupart acceptés et votés. Les collectivités, déjà très investies, sont prêtes à s'engager dans cette transition, qu'elles savent source de richesses et

d'emplois. Cependant, comment peuvent-elles le faire sans moyens financiers ou sans retour d'une part de fiscalité écologique qui pourrait être fléchée vers leurs actions ?

Deux échelons territoriaux seront en première ligne : les régions qui vont devoir élaborer les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui doivent mettre en place les plans climat air énergie territoriaux (PCAET).

On a évalué que si la rédaction d'un tel document de planification reviendra pour les collectivités à environ 1 euro par habitant, sa mise en œuvre effective sur le territoire pourrait coûter entre 100 et 200 euros par habitant. Où trouver ces sommes, alors même que les EPCI à fiscalité propre ont vu leurs dotations se réduire au cours des dernières années ?

Le Fonds territoires à énergie positive permet certes à certains territoires de bénéficier d'une aide spécifique. Mais il s'agit bien souvent - et tant mieux ! - de territoires déjà engagés dans une démarche de transition. Qu'en sera-t-il pour tous les autres, ceux qui, moins avancés aujourd'hui, voudront néanmoins s'engager ? Et quelle garantie de pérennité pour cette aide ?

Autre exemple de financement insuffisant : le Fonds chaleur. Depuis 2014, vous nous annoncez, madame la ministre, son doublement. Or, ce n'est toujours pas le cas, il reste plafonné à un peu plus de 200 millions d'euros par an.

Pourtant, ce fonds a prouvé son efficacité : entre 2009 et 2015, il a permis de financer 3 600 installations et 1 700 km de réseaux de chaleur, soit 4,7 milliards d'investissement pour un peu plus d'1 milliard apporté. Et ces réseaux ont le grand avantage de distribuer près de 50 % d'énergies renouvelables. Ils sont donc un excellent outil pour mettre concrètement en place la transition énergétique. Nous regrettons que l'augmentation annoncée n'ait pas eu lieu.

Un dernier exemple de notre déception : la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) contenue dans le projet de loi de finances rectificative présenté la semaine dernière en Conseil des ministres. Elle nous semble avoir essentiellement pour objectif d'apporter des recettes au budget de l'État plutôt que de chercher réellement à améliorer la gestion des déchets par les collectivités.

Un cycle se termine avec la fin de la présidence française de la COP. Vous avez joué un rôle majeur pour obtenir la ratification de l'Accord de Paris, dans un délai très court. Nous souhaitons que la dynamique engagée perdure au-delà de la COP22 à Marrakech. Le rôle de la France est essentiel. Il y a une obligation morale à ce que l'État accompagne les collectivités locales qui sont en première ligne dans la mise en œuvre de cette transition énergétique.

**M. Jean-Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques.** – Comme vous vous en souvenez, lors de l'examen de la loi de transition énergétique, le Sénat avait plaidé pour un mix électrique résolument décarboné assis sur ses deux pieds, le nucléaire et les énergies renouvelables – que nous avons défendus, n'en déplaise à certains, tout aussi résolument l'un que l'autre. Je rappelle que c'est à l'initiative du Sénat qu'avait été introduit le principe d'un relèvement progressif de la taxe carbone sur les énergies fossiles, le tout en parfaite cohérence avec notre vision d'une société décarbonée et l'objectif, partagé, de lutte contre le changement climatique.

Or, certaines décisions du Gouvernement en la matière, passées ou à venir, nous interpellent. Ainsi, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), censée décliner opérationnellement les objectifs de la loi, fait-elle largement l'impasse sur le nucléaire, puisque l'essentiel des décisions à prendre est renvoyé à l'après-2019... Nous comprenons d'autant mieux vos difficultés que nous avons nous-mêmes présenté comme inatteignable l'objectif des 50 % d'électricité nucléaire à l'horizon 2025...

Ce qui m'amène à la question de la fermeture de la centrale de Fessenheim, la seule à être mentionnée spécifiquement dans la PPE et dont nous découvrons, au détour d'une page du projet de loi de finances rectificative pour 2016 que le Gouvernement propose d'ouvrir 446 millions d'euros sur le programme « Service public de l'énergie » – sans d'ailleurs aucun rapport avec son objet premier, qui est de financer la péréquation tarifaire et les tarifs sociaux – pour, et je cite la seule phrase d'explication, « *assurer l'engagement du protocole relatif à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim* ». Pouvez-vous nous en dire plus ? En particulier, ce montant correspondrait-il à la seule part fixe de l'indemnité ou inclurait-il tout ou partie de la part variable fonction de l'évolution des prix de marché de l'électricité ? Comment seraient financés ces 446 millions d'euros et pourquoi faudrait-il les inscrire dès 2016 alors que la fermeture ne devrait intervenir, au mieux, qu'au dernier trimestre 2018, avec la mise en service de l'EPR de Flamanville ?

J'aborderai, enfin, deux autres sujets d'inquiétude qui témoignent, madame la ministre, de notre intérêt pour toutes les énergies décarbonées.

En premier lieu, le Gouvernement prévoit, dans un texte que nous examinerons prochainement, d'interdire la valorisation des garanties d'origine, qui attestent du caractère vert de l'électricité achetée, pour les installations bénéficiant déjà d'un soutien public. Or, comme la plupart, sinon tous les acteurs concernés (producteurs, fournisseurs et consommateurs), nous ne comprenons pas comment une telle mesure favoriserait le développement des énergies renouvelables en supprimant toute traçabilité de l'électricité verte ; pourriez-vous justifier la position du Gouvernement sur cette question ?

En second lieu, nous avons compris que les discussions avec la Commission européenne sur l'ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques se poursuivaient et que la Commission prônait en particulier une sorte d'obligation de résultat – en clair, qu'EDF perde un certain nombre de ces concessions, ce qui poserait justement question du point de vue du droit de la concurrence... En réponse, l'État réfléchirait, selon nos informations, à la mise sur le marché d'une partie de la production hydroélectrique d'EDF, un peu sur le modèle de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) pour le nucléaire. Pourriez-vous nous en dire plus sur cette hypothèse et nous préciser quand les premières procédures pourraient être lancées et combien de concessions seraient concernées ?

**Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.** – Je suis très heureuse de venir vous rendre des comptes sur l'application de la loi de transition énergétique. La COP 22 s'est achevée dans la continuité de la COP21 où la France a joué un rôle majeur. Désormais, 77 % des émissions de gaz à effet de serre sont couvertes par les ratifications de 112 pays. La France a été sollicitée par le Maroc, mais aussi par les Iles Fidji qui présideront la prochaine COP, pour continuer à monter en puissance sur les ratifications, et pour aider à renforcer les coalitions et à garantir la mise en place des financements, grâce à l'efficacité de son réseau diplomatique qui a fait ses preuves. J'engagerai la même démarche que pour la COP21, en

demandant au gouvernement de chaque pays son agenda en matière de ratification des accords pour mettre en œuvre la transition énergétique, la stratégie bas carbone et la PPE.

Si la France a été crédible pour conduire les négociations de la COP21, c'est parce qu'elle a su s'appliquer à elle-même les principes qu'elle demandait aux autres pays de respecter. Je tiens à saluer une nouvelle fois la qualité des travaux de la Haute Assemblée sur la transition énergétique, dans les commissions et dans le débat parlementaire. Nous avons réussi à proposer un mix énergétique satisfaisant pour tous, de sorte que le Sénat a voté à l'unanimité la ratification de l'Accord de Paris, construisant ainsi une image solide de la France. Les entreprises françaises se positionneront d'autant plus facilement sur le marché mondial de la transition énergétique.

Dix-huit mois après la promulgation de la loi, la quasi-totalité des textes sont publiés. Jamais l'on n'a observé une telle rapidité dans l'histoire législative et réglementaire sur un texte aussi complexe et aussi dense. La totalité des dix-huit ordonnances, correspondant à 55 habilitations, a été soumise au Conseil d'État. La dernière ordonnance passera en conseil des ministres d'ici la fin de l'année. Il s'agit de celle sur les réseaux fermés de distribution d'électricité.

Les ratifications avancent rapidement. Le projet de loi de ratification des ordonnances sur les énergies renouvelables et l'autoconsommation est actuellement en examen au Parlement. 98 % des décrets portant sur un nombre exceptionnel de 162 mesures regroupées dans 96 textes sont mis en signature, et 85 % sont déjà publiés. Cela a nécessité un travail considérable pour les agents du ministère, dont je salue la constance et la ténacité.

Les cinq grands outils de planification sont en place. La stratégie nationale bas-carbone, publiée en novembre 2015, constitue la base de la contribution française de l'Accord de Paris. Elle a nécessité des discussions avec l'ensemble des filières industrielles et économiques. Les programmations pluriannuelles de l'énergie sont publiées pour la métropole, pour la Corse et pour la Réunion. Les autres PPE des outre-mer sont en cours d'élaboration et seront prochainement soumises à consultation. La PPE pour la France métropolitaine va de pair avec une stratégie nationale de développement de la mobilité propre. Le plan de réduction des polluants atmosphériques est en cours de consultation obligatoire et devrait sortir dans quelques semaines. Enfin, la stratégie nationale de recherche énergétique est actuellement en examen au Conseil national de la transition écologique et devrait être prochainement publiée.

L'application de la loi a fait l'objet d'une intense concertation avec les parties prenantes. Nous avons co-construit ce texte dans le débat parlementaire et les textes d'application ont également été co-construits avec les acteurs concernés. Pour la première fois, la stratégie énergétique de la France a fait l'objet d'un débat ouvert avec la société civile. L'élaboration de la PPE a donné lieu à des réunions de travail impliquant les secteurs économiques concernés et la concertation publique a produit 5 000 contributions que j'ai toutes examinées, personnellement. Certaines d'entre elles ont été intégrées au texte.

L'efficacité énergétique est le premier pilier de la loi de transition énergétique. L'objectif fixé est de réduire la consommation finale de 20 % entre 2020 et 2050. J'ai annoncé au début du mois de novembre le doublement des objectifs pour la prochaine période, avec les certificats d'économies d'énergie. L'objectif sera de 1 200 TWh cumulés pour les certificats classiques contre 700 pour la période qui prend fin, et de 400 TWh pour les certificats dédiés à la lutte contre la précarité énergétique. Les travaux réalisés grâce à ces

certificats d'économies d'énergie réduiront de 10 milliards d'euros par an la facture énergétique des ménages, des entreprises ou des organismes publics. Ces objectifs seront fixés par décret en Conseil d'État pour donner de la visibilité aux fournisseurs d'énergie concernés.

Les aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour la rénovation ont été renforcées avec le produit des quotas carbone et le soutien exceptionnel du Fonds de financement pour la transition énergétique, afin de porter de 70 000 à 100 000 le nombre de logements rénovés en cours d'année. La loi a mis en place d'autres moyens pour lutter contre la précarité énergétique. Le chèque énergie est en cours d'évaluation après une expérimentation dans quatre départements. Nous avons défini un critère de décence du logement que j'ai transmis pour examen au Conseil d'État. Le texte fixant les critères minimaux de performance énergétique dans les logements HLM est publié. Enfin, le dispositif du Fonds de garantie pour la transition énergétique qui facilite les prêts aux ménages modestes est en place.

Dans le domaine du bâtiment, 12 décrets sur 16 sont publiés, dont 4 sont encore à l'examen en Conseil d'État. Le décret sur la rénovation des immeubles tertiaires et celui sur l'exemplarité des bâtiments publics devraient être prochainement publiés. Pour ce qui est de la construction neuve, la France vise une première mondiale en préparant une réglementation environnementale du bâtiment pour les bâtiments à énergie positive et les bâtiments bas carbone. Dans les territoires à énergie positive, les architectes vont déjà au-delà de la norme en construisant des bâtiments qui produisent au moins autant d'énergie qu'ils en consomment.

Un autre décret précise que les projets exemplaires peuvent bénéficier d'un bonus de constructibilité. Une expérimentation a été lancée la semaine dernière pour préciser les futurs standards réglementaires. Mieux vaut en effet procéder par incitation que d'imposer des normes impossibles à tenir. La loi fixe la date de 2018 pour que tous les nouveaux bâtiments soient à énergie positive et bas carbone.

La remise aux normes des constructions existantes a été un chantier considérable pour répondre au défi du bâtiment économe. La loi fixe comme objectif que la totalité du parc de bâtiments soit aux normes basse consommation à l'horizon 2050. La réglementation thermique s'appliquant aux bâtiments existants a été révisée en ce sens.

Les travaux d'isolation thermique ont aussi fait l'objet d'un décret publié depuis six mois. Il prévoit l'isolation thermique et acoustique en cas de travaux de rénovation importants, c'est-à-dire les fameux « travaux embarqués ».

Enfin, le décret sur les travaux de rénovation énergétique dans le secteur tertiaire, qui vise une réduction de la consommation d'énergie de 60 % à l'horizon 2050, a également été publié.

La loi renforce l'information des ménages en matière de performance énergétique. Le texte sur l'obligation des compteurs individuels de chaleur dans les immeubles collectifs a été publié, malgré une résistance extravagante du secteur. Dans les copropriétés où les compteurs individuels sont installés, on observe 40 % d'économies d'énergie, du jour au lendemain. Quand les gens paient ce qu'ils consomment, ils n'oublient pas de couper le chauffage quand ils partent. Les progrès technologiques se multiplient, avec le développement d'installations simples et peu coûteuses de réglage du chauffage à distance, notamment dans le cadre de la *Greentech* que j'ai créée pour favoriser les start-ups.



Le carnet numérique de suivi d'entretien a fait l'objet d'une expérimentation avec les professionnels du bâtiment. Les premières conclusions seront rendues le 22 décembre prochain.

Venons-en aux transports propres et à la qualité de l'air. L'appel à projets relatif aux transports urbains a bénéficié d'une enveloppe de 450 millions d'euros de la part de l'État. Une centaine de projets destinés à favoriser les transports collectifs en site propre ont été identifiés sur l'ensemble du territoire. J'ai eu le plaisir d'inaugurer le premier transport urbain par câble, à Brest. Huit autres villes se sont engagées dans cette direction.

S'agissant des bus, les motorisations hybrides et électriques ont bénéficié d'une aide renforcée. La France s'est dotée d'une nouvelle législation avec l'indemnité kilométrique vélo, créée par l'article 50. Il est désormais possible aux employeurs volontaires de prendre en charge tout ou partie des frais engagés par les salariés utilisant le vélo pour les trajets entre leur domicile et leur lieu de travail. Le ministère de l'Environnement a ouvert la voie en appliquant de manière expérimentale cette décision à ses employés. Une réduction d'impôt est également prévue pour les sociétés qui mettent une flotte de vélos à disposition de leur personnel (à l'article 39).

L'article 55 s'applique également avec les plans de déplacement spécifiques aux territoires ruraux, et notamment les plans de mobilité rurale. Un guide méthodologique est disponible depuis juillet 2016 pour apporter une aide à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de ces plans.

La loi favorise les plans de mobilité dans les entreprises. Obligatoires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, ces plans montent en puissance, notamment dans les entreprises de plus de 100 salariés. Une journée de mobilisation est prévue à laquelle participeront des associations d'entreprises engagées dans ce mouvement au nom de la qualité de travail de leurs salariés. Un crédit exceptionnel de 30 millions d'euros a été accordé à toutes les entreprises qui ont recours au transport combiné pour toutes leurs marchandises, avec l'objectif d'éviter la circulation de 900 000 poids lourds et 760 000 tonnes de CO<sub>2</sub>.

Quant au transport maritime, le schéma national d'orientation pour le déploiement du gaz naturel liquéfié comme carburant marin a été mis en place. Différentes initiatives ont vu le jour dans les grands ports du Havre, de Marseille, de Nantes et de Dunkerque. La France a été extrêmement réactive sur le gaz naturel liquéfié. Un appel à projets visant à sélectionner les projets de ports à énergie positive a été publié à l'été 2016 et les dossiers peuvent être déposés jusqu'au 30 novembre prochain. Il rencontre déjà un vif succès.

L'article 59 relatif à la teneur en soufre des combustibles marins a fait l'objet d'une ordonnance qui a été publiée. Nous réaliserons cette année 630 contrôles dans les ports français, dont 189 comporteront des prises d'échantillons de carburant. Au 30 septembre, 466 contrôles avaient déjà été effectués pour 7 infractions constatées qui font l'objet de poursuites judiciaires.

Le déploiement de la route solaire dans le département de l'Orne est une innovation française remarquable. Le premier kilomètre sera prochainement achevé en circuit court. Il y en aura d'autres, puisque la construction de 1 000 kilomètres de routes solaires a été annoncée à partir de l'expérimentation de ce laboratoire grandeur nature.

Nous assistons aussi à un changement d'échelle du déploiement de la mobilité électrique, puisque nous avons un objectif d'un million de points de charge publics et privés en trois ans, les points de charge privés bénéficiant du crédit d'impôt, ce que beaucoup ignorent.

Les décrets relatifs à l'achat de véhicules à faibles émissions pour renouveler les flottes de l'État et des collectivités locales sont en cours d'examen au Conseil d'État. Ces véhicules propres représenteront au minimum 50 % de la flotte de l'État et 20 % de celle des collectivités locales. Les industriels français devraient se positionner rapidement sur ce créneau et baisser leurs prix au vu de l'augmentation du nombre des commandes.

La loi prévoyait la création de zones à circulation restreinte. Il a donc fallu inventer un dispositif incontestable, à savoir les certificats qualité de l'air, qui ont été mis en place pour la première fois à Grenoble. Les maires auront la possibilité d'arrêter des zones à circulation restreinte, soit de manière permanente, soit en cas de pic de pollution, disposant ainsi d'un critère de sélection qui correspondra à la propreté du véhicule et non plus à sa plaque d'immatriculation. À ce jour, 100 000 certificats ont été commandés sur Internet.

Enfin, il faut mentionner la décision d'ajuster progressivement en cinq ans la déductibilité de la TVA sur les véhicules essence d'entreprises pour l'aligner avec les véhicules diesel.

Le titre de la loi qui concerne l'économie circulaire et la consommation durable a engagé la France dans un défi majeur : passer d'un modèle économique linéaire à un modèle économique circulaire intégrant l'ensemble du cycle de vie des produits, dès leur production éco-conçue, pendant la phase de consommation jusqu'à la gestion des déchets. Il a fallu 13 décrets d'application de ce titre. Plusieurs mesures étaient d'application immédiate, comme l'objectif de réduction des déchets défini à l'article 70, dont la diminution de la moitié de la mise en décharge prévue d'ici 2025, mais aussi la généralisation du tri à la source des bio-déchets, la généralisation du tri de tous les emballages en plastique et la définition de la pénalisation de l'obsolescence programmée.

La lutte contre les déchets marins générateurs d'un continent de plastique est amorcée, avec l'article 75 qui interdit progressivement l'utilisation des sacs en plastique à usage unique. Ce qui paraissait anodin est devenu mondial, puisqu'à la Conférence de Paris sur le climat, comme à celle de Marrakech, plusieurs pays ont rejoint la France dans l'interdiction des sacs en plastique. Ces déchets sont un fléau, puisque 70 % des poissons et 90 % des oiseaux marins ont du plastique dans l'estomac. Au 1<sup>er</sup> juillet 2017, l'utilisation des sacs en plastique pour les fruits et légumes sera également interdite. Certaines entreprises françaises se sont déjà engagées dans la filière de fabrication de sacs biosourcés et biodégradables.

L'article 96 qui prévoit la généralisation du tri des déchets par les entreprises et les administrations est appliqué. L'article 93 qui prévoyait l'obligation pour les entreprises du bâtiment de récupérer leurs déchets a été assoupli, de manière à ce que les entreprises puissent se regrouper. Là encore, le texte d'application est pris. On observe l'existence d'un gisement très important en quantité, qui donne lieu au développement de nouvelles technologies pour réutiliser les déchets du bâtiment dans les travaux plutôt que de les mettre en décharge.

La lutte contre le gaspillage alimentaire dans les restaurants publics des collectivités territoriales et de l'État est engagée, avec des actions de sensibilisation menées dans les écoles, les hôpitaux, ou les entreprises de restauration à domicile.

L'article 90 prévoit que les producteurs mettent à disposition des consommateurs l'ensemble des principales caractéristiques environnementales de leurs produits. Il n'a pas été simple à rédiger. Le dispositif français d'affichage environnemental utilisable de manière volontaire par les producteurs, dans un premier temps, sera déployé progressivement pour les produits des secteurs de l'ameublement, du textile et de l'hôtellerie. Des accords existent également avec les filières industrielles de produits alimentaires et d'appareils électroniques.

Les énergies renouvelables sont un élément essentiel de la PPE qui prévoit une augmentation de plus de 50 % en 2023 par rapport à 2015. Ces objectifs ont été déclinés filière par filière dans la stratégie bas-carbone, puis repris dans la PPE publiée le 28 octobre.

L'objectif est de fermer les centrales à charbon d'ici 2023, de doubler la capacité de l'éolien et de tripler la capacité du solaire. Pour y parvenir, j'ai réformé les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables électriques, avec la mise en place du complément de rémunération accompagnant une meilleure intégration des installations de production des énergies renouvelables au marché. J'ai également accéléré la parution des appels d'offres pour le déploiement des énergies renouvelables et simplifié les procédures pour limiter les contentieux. Pour le photovoltaïque, la visibilité donnée sur les prochaines années consolide les filières industrielles. L'appel d'offres pluriannuel, qui sécurise les investissements, a porté sur des installations solaires, au sol, pour un volume de 3 000 mégawatts répartis en six tranches s'étalant sur trois ans, et sur les bâtiments, pour un volume de 1 350 mégawatts, en neuf tranches sur trois ans. Des appels d'offres ont également porté sur les fermes au sol et les projets sur bâtiment à hauteur de 1 100 mégawatts en 2016. Conformément à la loi, tous les nouveaux appels d'offres lancés cette année comportent une prime incitant au financement participatif.

Par ailleurs, le nouveau cadre réglementaire de l'autoconsommation est mis en place. Les résultats du premier appel d'offres, publiés il y a quelques jours, désignent 72 lauréats, pour un volume 20,59 mégawatts, qui bénéficieront d'une prime moyenne de 41 euros par mégawattheure. Sur l'ensemble des dossiers lauréats sur des projets photovoltaïques, 28 ont opté pour un investissement participatif. Quant au taux d'autoconsommation de cette énergie produite, il avoisine les 98 %.

Dans le cadre du Fonds chaleur, nous avons lancé un nouvel appel à projets biomasse-chaleur dans l'industrie, l'agriculture et le tertiaire, rebaptisé « énergie bio », en septembre 2016 pour une remise des offres jusqu'au 31 janvier 2017. Doté de 55 millions d'euros consacrés à l'approvisionnement en biomasse des chaufferies, l'appel à manifestations d'intérêt « Dynamic Bois », conçu avec la profession, lancé en 2015, est reconduit en 2016. Il a accompagné 40 projets structurants destinés à alimenter des chaufferies, soutenus à hauteur de 3 millions de tonnes de bois, la qualité des peuplements destinés au chauffage étant également améliorée sur près de 40 000 hectares.

Portée par le soutien massif aux énergies renouvelables, cette programmation pluriannuelle de l'énergie n'oppose pas les énergies entre elles, mais, au contraire, précise la part de chacune à l'horizon 2018 puis 2023. Elle donne des fourchettes de diminution de la part du nucléaire, conformément au scénario de consommation étudié en concertation avec la filière. Elle fournit aussi les outils de réduction de la consommation d'énergie dans le

bâtiment et les transports et fixe les ambitions de développement et d'organisation des réseaux de distribution, pour mettre en place un système énergétique plus intelligent et plus décentralisé.

Nous avons également réglé le problème de la sûreté nucléaire, puisque l'ensemble des textes d'application – ordonnances et décrets du titre VI – ont tous été publiés. Ainsi, l'article 124 améliore l'information et la transparence vis-à-vis des citoyens, renforce le rôle de la commission locale d'information et réforme la composition de celle-ci notamment pour l'ouvrir à des ressortissants de pays frontaliers.

Le décret relatif à la modification, à l'arrêt définitif et au démantèlement des installations nucléaires de base ainsi qu'à la sous-traitance a été publié le 28 juin 2016.

Par ailleurs, l'ordonnance portant diverses dispositions en matière nucléaire a été publiée le 10 février 2016. Elle renforce les moyens de contrôle et les pouvoirs de sanction de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) en la dotant d'outils plus gradués tels que les amendes et les astreintes administratives. Parallèlement, dans le projet de loi de finances pour 2017, j'ai renforcé les moyens de l'ASN et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), en créant 30 postes au sein de la première, et 20 postes au sein du second. Étant donné l'avancée en âge des réacteurs, un travail bien plus important repose sur leurs épaules.

Tous ces dispositifs ont besoin d'une orientation financière vers l'économie bas carbone. L'article 173 de la loi de transition énergétique prévoit des obligations de *reporting* pour les investisseurs, qui doivent désormais prendre en compte des critères liés à la lutte contre le changement climatique dans leur stratégie d'investissement ainsi que dans les rapports aux actionnaires. J'ai observé avec satisfaction que cet article faisait référence, sur la scène internationale, dans les *business dialogues* et les *finance dialogues* – les entreprises s'en sont saisies. Je précise que la France est le seul pays à avoir intégré ces obligations dans sa législation.

Pour valoriser les bonnes pratiques, j'ai créé plusieurs instruments volontaires, dont deux labels distinguant les fonds d'investissement verts et les projets de financement participatif verts, ainsi que des prix du meilleur *reporting* extra-financier des investisseurs.

Vous avez évoqué le prix du carbone. La loi fixe la trajectoire : 56 euros la tonne en 2020 ; 100 euros la tonne en 2030. Un délai sera nécessaire pour mettre en place la taxe sur le carbone pour la production électrique en France. L'objectif fixé par la programmation pluriannuelle de l'énergie reste la fermeture des centrales à charbon d'ici 2023.

J'en viens aux innovations de croissance verte et de croissance bleue. J'ai veillé à ce que la loi de transition énergétique, les stratégies bas-carbone et la programmation pluriannuelle de l'énergie soient accompagnées d'outils opérationnels pour les territoires, les entreprises et les citoyens.

Quelque 400 territoires à énergie positive sont soutenus suivant les titres de la loi - efficacité énergétique, économie circulaire, transports propres ou encore énergies renouvelables. Les territoires s'en sont saisis. Leur créativité, leur liberté d'action, leurs initiatives sont remarquables.

Derrière cette transition énergétique se trouve un potentiel formidable de création de *start-ups*, de nouveaux services et produits. J'ai créé la *Greentech* verte en faveur de ces

initiatives. Elle a récompensé 200 lauréats dans chacun des domaines que je viens d'évoquer, y compris celui de la prévention des risques.

De grands démonstrateurs industriels se sont illustrés dans le programme des investissements d'avenir. Là aussi, les trois quarts de ces investissements appartiennent à la croissance verte, en particulier les énergies renouvelables en mer telles que l'éolien flottant – quatre lauréats de fermes pilotes de ce secteur ont été désignés. La France sera très en avance sur ces nouvelles technologies, notamment grâce aux hydroliennes sous-marines, dont celles de DCNS.

Grâce à la France, la question de l'océan a été intégrée dans les négociations climatiques et dans l'accord de Paris. Le soleil ne se couche jamais sur la France, premier territoire maritime au monde. Ce matin, l'arrêté de création de l'aire maritime protégée de l'atoll de Clipperton a été publié au *Journal officiel*. Elle complète celles des terres australes françaises. La France est le premier pays à compter autant d'aires marines protégées.

Mon discours a été long, parce que je souhaitais vous rendre des comptes sur des sujets que vous connaissez bien. Merci de toutes vos contributions et actions, tant au Sénat que dans vos territoires.

**M. Louis Nègre, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je me félicite de la loi de transition énergétique, que j'ai appelée « Grenelle 3 », qui s'inscrit dans une démarche d'intérêt général pour notre pays, et du travail de co-construction qui a présidé à nos échanges, aboutissant à un résultat positif.

Je constate des avancées significatives en matière de mobilité propre. Le transport urbain par câble est facilité, notamment grâce au Groupement des autorités responsables de transport (Gart). Le soutien au développement des véhicules électriques, comme l'indemnité kilométrique pour le vélo, sont très positifs pour nos centres-villes. Le plan de mobilité rurale montre que le Sénat n'a pas oublié la ruralité. Vous avez évoqué le troisième appel à projets. *Quid* du quatrième ?

La commission du développement durable a débattu ce matin du prix du CO<sub>2</sub> avec MM. Mestrallet et Grandjean. L'État et les entreprises ont pris conscience qu'un signal-prix significatif était le seul moyen susceptible de faire évoluer les comportements. Ce prix est fixé à environ 5 euros en France quand il est à 26 livres sterling au Royaume-Uni et à plus de 100 euros en Suède. Concrètement, parviendrez-vous à faire évoluer l'Union européenne ? M. Mestrallet estime que l'échelon européen est le plus pertinent.

J'apporterai un simple témoignage sur l'économie circulaire, en tant que rapporteur ayant eu affaire aux lobbies des sacs en plastique, de l'obsolescence programmée, du gaspillage alimentaire : cela n'a pas été simple ! Je constate, dans la vie de tous les jours, la réussite de ces mesures.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur pour la commission des affaires économiques.** – Financièrement, madame la ministre, vous aurez des difficultés à tenir vos engagements. Je vous propose une mesure d'économie : ne fermez pas la centrale de Fessenheim. Les 446 millions d'euros que vous évoquez ne correspondent à rien. Les 4 milliards d'euros évalués par EDF sont peut-être surdimensionnés, puisqu'ils s'appuient sur une centrale qui aurait duré dix ans de plus et l'indemnisation qu'ils devront verser à leurs

partenaires étrangers. On ne sait pas à quoi ces chiffres, pourtant très importants, correspondent.

J'ai été désigné rapporteur des ordonnances qui seront examinées en janvier, sans doute car je suis favorable aux ordonnances lorsque la réactivité est nécessaire. Quand le Parlement fait passer un texte de 40 à 370 articles, il fautive. Ces ordonnances sont accompagnées par des articles de loi sur la traçabilité de l'énergie verte. J'auditionnerai nombre d'acteurs en janvier. Je ne parviens en effet pas à me forger une opinion sur le désaccord qui oppose la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et l'administration ministérielle. Un autre article porte sur le raccordement de l'énergie renouvelable sur le réseau électrique. Vous en profitez pour modifier la loi de transition énergétique. Ce n'est absolument pas normal que votre administration propose une solution contraire à la loi.

Enfin, je vous applaudis sur les bornes électriques, puisque l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a très bien accompagné l'ensemble des syndicats d'électricité qui les installent. Les règles de l'Ademe sont très bonnes. Néanmoins, les projets coûtent plus cher que prévu dans la mesure où les bornes sont de plus en plus performantes. Accompagnez-nous dans ces dépassements.

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Monsieur Nègre, merci d'avoir beaucoup œuvré en faveur de l'économie circulaire. Le quatrième appel à projets est en cours d'élaboration.

**M. Louis Nègre, rapporteur.** – Pouvez-vous nous donner le calendrier ?

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Non. Je vais étudier comment accélérer le processus.

Monsieur Nègre, vous avez dit l'essentiel sur le prix du carbone, après avoir auditionné les auteurs du rapport sur le sujet. Il a fédéré la coalition pour le prix du carbone qui rassemble plusieurs dizaines de pays, d'entreprises, de territoires, qui s'appliquent un prix du carbone en interne, afin de rentabiliser leurs investissements. Engie en est l'exemple. Cette décision surprenante a fait basculer les négociations climatiques dans une dynamique positive.

Monsieur Poniatowski, vous m'interrogez sur Fessenheim. Les discussions avec EDF pour l'élaboration conjointe d'une formule de calcul de l'indemnisation s'achèvent. Cette formule s'appuie sur plusieurs paramètres, dont l'évolution du prix de l'électricité. L'indemnité sera versée en plusieurs étapes : 96 millions d'euros à la fermeture de la centrale, 350 à 390 millions d'euros, selon les modalités de paiement, en 2021, ainsi que, jusqu'en 2041, une part variable reflétant le manque à gagner pour EDF, le cas échéant, qui sera déterminée en fonction de l'évolution des prix et de la production constatée du parc de centrales 900 MW hormis Fessenheim.

Le projet de protocole a fait l'objet d'une prénotification à la Commission européenne afin qu'elle confirme qu'il ne s'agit pas d'une aide d'État. Le Gouvernement publiera le décret d'abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale de Fessenheim au plus tard début 2017. La fermeture sera effective d'ici la mise en service de l'EPR de Flamanville, en application du plafonnement prévu par la loi de transition énergétique.

**M. Ladislav Poniatowski, rapporteur.** – Ne vous pressez pas !

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Je précise que les deux réacteurs sont à l'arrêt. Au cours des débats, certains assuraient que la fermeture de Fessenheim priverait l'Alsace d'électricité...

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – L'Alsace est aussi alimentée par les centrales à charbon allemandes.

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Le projet de loi de ratification de l'ordonnance réduit le coût des raccordements pour les énergies renouvelables. Monsieur Poniatowski, si vous pensez avoir décelé une contradiction, faites des propositions. Je suis tout à fait demandeuse d'améliorations. C'est l'intérêt d'un débat sur la ratification que d'être enrichi par vos travaux.

Il est étrange que les prix des bornes électriques augmentent alors que le marché mondial se déploie. J'ai découvert récemment le problème, soulevé par l'entreprise américaine Tesla, de la non-polyvalence des bornes. Aujourd'hui, elles doivent toutes l'être.

**M. Ladislas Poniatowski, rapporteur.** – Je reçois de nombreuses visites de présidents de syndicats intéressés par les bornes de mon territoire, qui sont polyvalentes.

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – La polyvalence est indispensable pour faire baisser les prix.

**M. Ronan Dantec.** – Une ratification européenne de l'accord de Paris, en un temps aussi court, est un tour de force, car nous avons toutes les raisons d'être pessimistes. Il est important que la France conserve un *leadership* diplomatique dans la réévaluation des contributions nationales (NDC) qui dessinent un scénario de hausse de 3°C, ce qui serait intolérable.

Nous sommes confrontés à une difficulté : les émissions de CO<sub>2</sub> européennes ne baissent plus. Les bons chiffres d'émissions mondiales sont dus à la Chine et aux États-Unis. Cela doit nous alerter. Comme M. Maurey, je pense que les territoires sont au cœur de la réponse. Lors de l'examen de la loi de transition énergétique, les collectivités territoriales ont soutenu les PCAET obligatoires pour toutes les intercommunalités. Or, sans financement, ces plans ne se mettent pas en place. Il faut envoyer un signal financier.

Nous avons formulé une proposition opérationnelle, à laquelle l'Association des maires de France était favorable, tout comme l'Association des régions de France et France Urbaine, présentée à l'Assemblée nationale. Malheureusement, le ministère des finances s'y est opposé. Il s'agit de subventionner les PCAET à hauteur de 10 euros par habitant pour les intercommunalités, et 5 euros par habitant pour les régions. Votre soutien nous serait précieux auprès du ministère des finances, qui refuse de rendre aux territoires la cagnotte qu'avec MM. Poniatowski et Lenoir, nous avons accrue grâce à l'augmentation de la contribution climat-énergie.

**M. Henri Cabanel.** – Je vais vous raconter une histoire. Il était une fois une belle loi de transition énergétique dont le but était de lutter contre le dérèglement climatique et de renforcer l'indépendance énergétique de la France, et un sénateur élu en 2014 dans l'Hérault, qui croyait en ces objectifs portés haut par une ministre très engagée. Quelle ne fut pas la déception de ce sénateur lorsqu'il constata le décalage persistant entre le rêve de cette loi et la réalité. Les administrations toutes puissantes de son département s'arrogeaient tous les

pouvoirs car elles avaient le noble rôle de protéger la planète. Ce mauvais conte décrit le quotidien de mon département. Les entreprises peinent à développer des projets de développement durable, surtout dans le photovoltaïque, à cause d'une herbe rare rapportée par une benne sur une friche industrielle ou d'une espèce rare de volatile qui a décidé de nidifier à deux kilomètres d'un projet instruit depuis huit ans. Aujourd'hui, l'espèce en voie de disparition, c'est l'élu rural. Opposer administration et élus ne sert à rien, mais l'interprétation de la loi par les administrations diffère suivant les territoires. Madame la ministre, donnez des directives aux administrations pour qu'elles nous écoutent.

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Dites-nous quels projets sont concernés.

**M. Henri Cabanel.** – Votre cabinet en est informé.

**M. Gérard Miquel.** – Madame la ministre, donnez-nous les premiers résultats des appels à projets « territoires zéro déchet zéro gaspillage » et « territoires à énergie positive », qui ont connu un très grand succès.

Le comité pour la fiscalité écologique et le Conseil national des déchets ont beaucoup travaillé sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et formulé des propositions incitatives. Le ministère des finances nous a opposé leur trop grande complexité – il n'est pourtant pas lui-même réputé pour sa simplicité. Je regrette beaucoup que les collectivités territoriales qui ont fourni de gros efforts en matière de gestion des déchets ne bénéficient pas d'une TGAP plus faible.

Les constructeurs automobiles de certains pays progressent rapidement sur l'hydrogène, qui a pour particularité de se stocker. Je n'aimerais pas que les Français accusent du retard, comme cela a été le cas dans l'électricité par rapport aux Japonais ou aux Allemands. Le stockage de l'hydrogène est simple et non dangereux.

**M. Bruno Sido, rapporteur pour avis de la mission « Énergie ».** – Mes questions portent sur le budget 2017 et tout d'abord sur la compensation de la hausse de la taxe carbone. Lors de la discussion sur la loi de transition énergétique, madame la ministre, vous aviez plaidé pour une fiscalité écologique incitative et non punitive. Nous avons inscrit dans la loi que la hausse de la taxe carbone serait intégralement compensée par la baisse d'autres prélèvements afin de ne pas peser sur le pouvoir d'achat des ménages ni sur la compétitivité des entreprises. Or, même si une partie de cette hausse était compensée par la stabilisation de la fiscalité électrique, ce qui est déjà contestable, le relèvement de la taxe carbone se traduira par 196 à 440 millions d'euros de prélèvements supplémentaires sur la facture énergétique des consommateurs en 2017 et plus encore en 2018 et 2019. Comment le Gouvernement entend-il respecter la loi ? Les quatre premiers milliards d'euros de la taxe carbone avaient, du reste, été compensés par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et la TVA à taux réduit. J'ajoute que l'exonération des produits de la biomasse de la hausse de la taxe carbone n'est pas non plus respectée.

Le Gouvernement avait annoncé que le Fonds de financement de la transition énergétique serait doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans, or les crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2015 et 2016 n'atteindront que 750 millions d'euros au total. Le Gouvernement a-t-il renoncé à tenir ses engagements initiaux ? Comment les 500 millions d'euros ouverts dans le collectif de cette année seront-ils financés ?



Entre 2015 et 2016, le coût du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) aura plus que doublé, de 900 millions d'euros à près de 2 milliards d'euros. Or, si l'on peut y voir la marque de son succès, il nous est impossible, faute d'évaluation, d'en mesurer les effets réels sur la performance énergétique des bâtiments, et ce, alors même que le nombre de ses bénéficiaires aurait diminué, à 660 000 ménages en 2015, contre 728 000 en 2014. Cette concentration de la dépense fiscale sur un nombre plus réduit de ménages ne serait-elle pas le signe que le CITE n'incite pas les ménages les plus modestes à faire des travaux, voire qu'il aide des ménages qui auraient réalisé des projets même sans ce dispositif ?

**M. Michel Vaspert.** – Dans trois jours, l'usine marémotrice du barrage de la Rance fêtera le cinquantenaire de son inauguration par le général de Gaulle. À l'époque de la convention entre l'État et EDF, il n'était pas question d'écologie. Depuis, une sur-sédimentation de l'ensemble de l'estuaire pose de grands problèmes. Élus et habitants peinent à faire avancer ce dossier, depuis des années. L'argent public est rare à l'échelon étatique comme territorial, la situation d'EDF est connue, et le prix de l'électricité produite par le barrage de la Rance est racheté au prix du marché. Ne peut-on fixer un prix écologique à cette production d'électricité afin d'aider à financer la gestion des sédiments de la Rance ?

**M. Martial Bourquin.** – Madame la ministre, je vous adresse mes félicitations pour ce budget, reconnu comme sérieux par tous ceux ici présents et qui va nous aider à passer le cap de la transition énergétique.

Nous sommes satisfaits de la mise en place du chèque énergie afin de permettre aux millions de familles modestes de régler leurs factures de chauffage lorsqu'elles rencontrent des difficultés et de les aider à réaliser des travaux. Savez-vous comment va évoluer ce chèque énergie ? C'est un outil de la transition énergétique, car celle-ci ne doit pas être seulement une affaire de bobos : les familles modestes doivent également pouvoir y prendre part.

Vous faites beaucoup pour la mobilité propre dans votre budget. La France ne doit-elle pas s'interroger sur la difficulté de basculer de la route vers le fer ? En Allemagne, comme dans de nombreux pays d'Europe, le ferroutage progresse.

**Mme Évelyne Didier.** – Madame la ministre, beaucoup de choses ont été dites par mes collègues et vous nous avez fourni beaucoup d'informations sur le suivi de la loi de transition énergétique. Je vous félicite, ainsi que vos équipes : vous avez mené un travail abouti, avec en particulier la publication de nombreux décrets. C'est rare et l'on voudrait bien qu'il en soit ainsi pour tous les textes de loi.

Chaque fois que cela a été possible, un effort considérable a été fait pour aller bien au-delà de la réglementation thermique (RT) 2012 lors de la construction d'immeubles publics, en particulier dans le secteur HLM. Comment pourrait-on, dans le cas d'une vente en l'état futur d'achèvement, inciter fortement le promoteur privé à aller au-delà ? J'ai en tête l'exemple très précis d'un promoteur qui a refusé, en raison du surcoût, de tirer la fibre jusqu'aux appartements, alors que celle-ci était disponible au pied de l'immeuble. Pareillement, pourquoi ne pas installer une prise électrique dans les parkings, même à titre optionnel ?

**Mme Delphine Bataille.** – Madame la ministre, à sa demande, je vous transmets les excuses de notre collègue Roland Courteau, contraint de quitter précipitamment le Sénat.

En ce qui me concerne, je voudrais savoir quel regard vous portez sur le rapport de la Cour des comptes, qui cible des incohérences et l'efficacité incertaine de dépenses fiscales en faveur du développement durable et qui s'interroge sur l'accumulation de dispositifs fiscaux dont le suivi n'est pas assuré. En effet, les aides fiscales qui comptent, d'une part, les dispositifs spécifiquement en faveur de l'environnement tels que les exonérations dans certaines zones protégées, et, d'autre part, des mesures aux effets favorables pour l'environnement telles que les aides à l'isolation des logements, se sont multipliées ces dernières années. On compte aujourd'hui plus de 90 dispositifs. Pouvez-vous nous confirmer votre volonté de réduire leur nombre pour une meilleure cohérence ? Comptez-vous mettre en œuvre des propositions permettant le suivi et l'évaluation de ces dépenses fiscales et supprimer aussi des dispositifs contradictoires ? Enfin, sur ce même sujet, mais plus précisément, on relève que les aides aux réseaux de chaleur et à la méthanisation comptent parmi les dispositifs dont l'efficacité semble bien établie. Pouvez-vous également dresser un bilan positif des aides aux agrocarburants, à l'éolien et au solaire ?

**M. Alain Fouché.** – J'aborderai deux points. D'abord, l'implantation des éoliennes. Je ne critique pas les mesures que vous avez mises en place, mais je veux dénoncer ici ceux qui essaient d'en profiter au maximum en déformant votre ambition originelle.

Les communes sont démarchées constamment par des marchands, elles acceptent souvent de donner suite pour des raisons financières, et l'on voit apparaître des forêts d'éoliennes inesthétiques. Ne faut-il pas revoir les schémas régionaux, peut-être définir des zones d'implantation plus précises d'éoliennes et répartir les taxes autrement, comme cela se fait pour le nucléaire ?

Le second point porte sur l'international. Avec le président Maurey, nous nous sommes rendus quelques jours après vous dans l'océan Arctique, où nous avons constaté les effets catastrophiques du réchauffement climatique – fonte des icebergs, disparition de la banquise, hausse prévisible du niveau des mers. Ce qui m'inquiète, c'est le développement des activités commerciales rendues possibles par ces phénomènes, par exemple la venue de paquebots touristiques, l'extraction de pétrole offshore au moyen de bateaux notamment russes plus ou moins fiables. D'après ce que l'on me dit, c'est Total qui récupère le pétrole à Rotterdam, se donnant ainsi une image propre.

Comment freiner ces actions qui n'ont qu'une finalité financière et ignorent les conséquences négatives pour notre climat ?

**M. Didier Mandelli.** – Ma première question est plutôt une suggestion, et la seconde un vœu.

La loi de transition énergétique intègre un certain nombre de contraintes en termes de performance énergétique des bâtiments. Je souhaiterais qu'on étudie la possibilité d'aller plus loin, notamment s'agissant de l'origine des matériaux utilisés pour leur construction, en incitant davantage encore à l'utilisation de matériaux biosourcés, les seuls à même de promouvoir la production locale et de s'inscrire dans le cadre de l'économie circulaire. Je pense en particulier au chanvre, sur le marché duquel se sont positionnées des coopératives, et également au bois. Puisque les particuliers peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt, peut-être pourrait-on orienter celui-ci vers ces matériaux biosourcés.

De même pourrait-on envisager de « récompenser » les collectivités locales, qui doivent être exemplaires, comme l'État, qui vont au-delà de la RT 2012 en promouvant les

bâtiments à énergie positive en leur accordant une bonification de dotation d'équipement des territoires ruraux.

Par ailleurs, s'agissant de la TGAP déchets, je souhaiterais qu'on étudie la possibilité d'attribuer les fonds collectés à l'Ademe ou de les engager au profit d'actions en faveur du développement durable, plutôt que de les intégrer au budget de l'État, ce qui est le cas aujourd'hui en grande partie.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Pour ma part, j'aborderai trois sujets.

Premier sujet, cette route solaire que vous allez prochainement inaugurer. Une inquiétude s'est manifestée récemment – et je porte ici la voix du département de l'Orne – au sujet du rachat de l'électricité produite par cette route solaire. Je sais que l'affaire est en bonne voie.

Deuxième sujet, que m'a communiqué l'un de nos collègues qui n'est membre d'aucune de nos deux commissions : les concessions hydroélectriques. Il appelle particulièrement votre attention sur les intentions du Gouvernement s'agissant de la prorogation éventuelle des concessions du Lot et de la Truyère. Ces sujets dépassent les clivages politiques et concernent beaucoup d'élus. Au-delà des appels d'offres qui ont été lancés pour des installations de petite hydraulique, le Gouvernement envisage-t-il de lancer rapidement des projets d'envergure dans le domaine de l'hydroélectricité ?

Troisième sujet : un projet en cours de réalisation à Marie-Galante, à la Guadeloupe, auquel les élus tiennent beaucoup. Certains se sont inquiétés de savoir si ce projet n'était pas concurrencé, avec le concours du ministère de l'agriculture, par un projet faisant appel à des ressources en bois en provenance du Brésil.

**M. Hervé Maurey, président.** – Comme vous le savez, lorsqu'une commune est membre d'une intercommunalité à fiscalité unique, l'essentiel des ressources fiscales générées par les installations éoliennes est attribué à l'EPCI, rendant l'effet incitatif beaucoup plus faible pour les communes. Or avec la nouvelle carte de l'intercommunalité qui va se mettre en place le 1<sup>er</sup> janvier prochain, beaucoup de communes qui avaient des projets d'éoliennes – je pense en particulier à l'Eure – se rendent compte que, parce qu'elles vont intégrer une communauté de communes à fiscalité unique, elles ne toucheront quasiment rien. Il faudrait qu'on puisse imaginer dans une prochaine loi de finances un mécanisme afin d'éviter de bloquer les projets. Le risque est que les communes referment les dossiers, les élus étant tout autant motivés par les retombées fiscales de ces projets que par leur aspect écologique.

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Merci pour la variété de vos questions, qui reflètent en effet beaucoup de préoccupations territoriales, avec ce lien entre l'échelon national et l'échelon territorial, lien clé pour réussir la transition énergétique.

Je remercie Ronan Dantec pour ses différentes observations, qui contribuent à la réflexion. Je vous remercie de votre engagement, dans le cadre de la fédération des territoires, dans la COP21 et dans la préparation de la COP22. Avec le renouveau du climato-scepticisme aux États-Unis, si les territoires, les entreprises et les villes se mettent en mouvement, alors la transition énergétique sera au rendez-vous. Il est donc très important de conserver cette dynamique territoriale.

Henri Cabanel a souhaité être davantage écouté par l'administration. S'il y a eu un déficit de dialogue sur des dossiers précis, faites m'en part. Pour réussir la transition énergétique, il faut un partenariat de qualité, que chacun comprenne les enjeux, et qu'il n'y ait pas de malentendus sur les projets et sur les procédures.

Gérard Miquel, qui s'est beaucoup impliqué sur l'économie circulaire et sur le traitement des déchets, m'a interrogée comme d'autres, sur la TGAP. Cette question relève de Bercy, mais il n'empêche que si la TGAP pouvait être incitative, ce serait l'idéal : l'effet de levier serait alors important. Le défi peut encore être relevé. Avec la dynamique créée par l'entrée en vigueur de la loi de transition énergétique, notamment dans son volet économie circulaire, je vous invite à faire des propositions sur ce sujet que je pourrai relayer. Désormais, la loi fixe des objectifs à atteindre avec la stratégie bas-carbone, avec la fixation de seuils en matière de recyclage et de valorisation des déchets. Aussi, il paraît logique que la politique fiscale tienne compte de ces nouveaux objectifs.

Monsieur Sido, vous avez évoqué le fonds de financement de la transition énergétique. Sur 1,5 milliard d'euros, 750 millions ont d'ores et déjà été financés, ce qui est considérable. Je veille à ce que la demande en crédits de paiement n'excède pas les engagements. À ce jour, aucun des projets territoriaux à énergie positive n'a à souffrir d'un manque de financement, dans quelque filière que ce soit – j'évoquais tout à l'heure « Dynamic Bois », qui est financé grâce au fonds de transition énergétique. Bien évidemment, si les crédits de paiement deviennent insuffisants, je ferai en sorte qu'ils soient débloqués. Je signe d'ailleurs prochainement une nouvelle vague de projets territoriaux à énergie positive et ces projets sont financés. Et je rappelle que la Caisse des dépôts a ajouté à ce fonds de financement de la transition énergétique les prêts à 0 % sur 20 à 30 ans. Tous les bâtiments publics peuvent bénéficier de ces prêts, avec un retour sur investissement très intéressant grâce aux économies d'énergie.

Par ailleurs, vous avez évoqué le doublement du crédit d'impôt. C'est formidable ! Heureusement que le ministère des finances n'avait pas été informé à l'avance de son efficacité ! Ce crédit d'impôt a rencontré le succès pour deux raisons. D'abord, j'ai unifié les taux. Ce crédit d'impôt avait été conçu de telle sorte qu'il ne soit pas vraiment utilisé : premièrement, on comptait auparavant deux ou trois taux différents en fonction de la nature des travaux, alors que ce taux est désormais unique, quels que soient les travaux ; deuxièmement, il fallait cumuler les travaux, alors que les gens n'ont pas forcément les moyens d'isoler leurs combles en même temps qu'ils installent du double vitrage. C'est ce qui explique la montée en puissance de ce crédit d'impôt.

Si, comme vous le dites très justement, le nombre des bénéficiaires a diminué, c'est parce qu'a été renflouée l'Anah, qui attribue des aides aux ménages modestes qui font des travaux d'isolation. Sur les 750 millions d'euros du fonds de financement de la transition énergétique, j'ai accepté que 50 millions d'euros soient consacrés au renflouement de l'agence, qui mène une action dynamique et efficace. Les préfets et les élus s'activent beaucoup pour utiliser ce fonds.

Monsieur Vaspert, vous avez rappelé l'inauguration, il y a 50 ans, par le général de Gaulle de l'usine marémotrice de la Rance. Je suis fascinée quand je vois les films en noir et blanc consacrés à la construction des barrages hydroélectriques. On se demande comment faisaient ces ouvriers, alors que les technologies d'aujourd'hui n'existaient pas – d'où le nombre très élevé d'accidents du travail. C'était une aventure extraordinaire et il existe une culture autour de ces installations.

Vous avez tout-à-fait raison au sujet de la sur-sédimentation. Je vous annonce que j'ai lancé une inspection sur ce sujet afin de proposer un modèle économique viable à partir de la vente d'énergie. De la même façon que les factures d'électricité intègrent le coût du démantèlement des centrales nucléaires, le prix de vente de l'énergie hydroélectrique devrait intégrer le coût d'entretien des barrages et du traitement de la sur sédimentation. C'est le bon sens. J'espère que le rapport qui me sera remis rapidement permettra d'apporter des solutions. Si vous pouvez contribuer à ces travaux, j'en serai enchantée, car je suis décidée à aller vite.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Le Normand que je suis remercie le Breton qui s'est exprimé sur ce sujet : les sédiments en question contribuent largement à l'ensablement de la baie du Mont-Saint-Michel, lequel est situé en Normandie, comme chacun sait...

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Marcel Bourquin m'a interrogé sur l'évolution du chèque énergie. Celui-ci est en cours d'expérimentation dans quatre départements. La dépense publique en faveur du chèque énergie augmente, qui passe de 400 millions d'euros à 650 millions d'euros. On compte potentiellement 1 million de bénéficiaires supplémentaires – lorsqu'il sera généralisé –, toutes les énergies – par exemple le fioul – étant désormais couvertes, non plus seulement l'électricité et le gaz. Pour un certain nombre de personnes, le chèque énergie a été un peu moins profitable que le tarif social, pour la simple raison qu'il était possible auparavant de cumuler le tarif social de l'électricité avec le tarif social du gaz.

L'objectif de cette expérimentation était de savoir s'il était nécessaire de réajuster le dispositif. Je considère qu'il faut maintenir les acquis : le chèque énergie ne peut pas être moins avantageux pour les ménages précaires que le tarif social. En même temps, il faut favoriser les travaux d'économie d'énergie, notamment l'isolation des combles, le remplacement des radiateurs trop consommateurs d'énergie. C'est pourquoi nous allons à la fois améliorer le dispositif du chèque énergie pour qu'il n'y ait pas de perdant, maintenir son élargissement à toutes les formes d'énergie, en l'orientation vers les travaux d'économie d'énergie. Au bout du compte, il faut que la facture baisse ! C'est ainsi que j'ai parlé tout à l'heure des certificats d'économie d'énergie, grâce auxquels je souhaite instaurer une plus transparence sur les flux financiers, de manière notamment que la plus grande partie d'entre eux soient ciblés vers la précarité énergétique.

Évelyne Didier est beaucoup intervenue durant le débat parlementaire sur la question de la pollution, et sur celle des déchets, et je l'en remercie.

Madame Bataille, je vous remercie de m'avoir transmis le message de Roland Courteau. Vous m'avez interrogée sur le rapport de la Cour des comptes au sujet de l'accumulation de dispositifs fiscaux dont la pérennité ne serait pas assurée. Il me paraît important de remettre de la cohérence. Ainsi, jamais on n'aurait pensé que le CITE serait aussi efficace. Dans le même temps, la stabilité des dispositifs fiscaux est essentielle : je me suis battue pour que le CITE ne soit pas modifié. Car si l'on commence à y toucher, cela déstabilisera en particulier les artisans. Il faut trouver un juste équilibre entre la rationalité des dispositifs fiscaux et leur stabilité.

Monsieur Fouché, il existe sur le territoire dont vous êtes l'élu des associations extrêmement virulentes dans leur combat contre l'éolien. Le problème de la répartition des taxes est un vrai sujet : il faut un retour sur le territoire sur lequel sont implantées ces éoliennes. Très étrangement, l'acceptabilité sociale des éoliennes est très variable d'un territoire à l'autre : dans certains, leur implantation ne pose aucun problème, ils relèvent

presque de l'esthétique paysagère, tandis que dans d'autres, souvent en raison de la présence d'une association virulente ou pour d'autres raisons, l'acceptabilité est très faible.

Il serait intéressant d'ailleurs que des chercheurs se penchent sur ce sujet.

Le processus de concertation est-il en cause, bien mené dans certains territoires, moins bien dans d'autres ? Je ne sais pas, mais il ne faut pas hésiter à réajuster les schémas régionaux si nécessaire.

**M. Bruno Sido.** – L'acceptabilité varie aussi selon les préfets !

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Peut-être faudrait-il évaluer les critères de décision.

Vous avez évoqué ensuite la fonte des glaces en Arctique. L'exploitation des ressources étant rendue possible avec la fonte des glaces, des convoitises tous azimuts se font jour, et, en l'absence de règles, le risque existe d'une surexploitation anarchique. Une communauté de pays autour du cercle arctique commence à poser des règles et cette question est étudiée avec beaucoup d'attention au sein de la coalition océan et climat qui s'est constituée pendant la COP21 et la COP22. Sont visés non seulement le transport de marchandises permis par l'ouverture de ces nouvelles routes, mais aussi ces hôtels flottants et l'exploitation des ressources minières ou fossiles.

Monsieur Mandelli, vous avez évoqué les problèmes de financement. Le fonds de transition énergétique, le crédit d'impôt, le prêt à taux zéro de la Caisse des dépôts, les investissements d'avenir, le bonus fonds chaleur dans les territoires à énergie positive, les tarifs de rachat de l'électricité renouvelable : je n'entends pas de revendications particulières en faveur d'un plus grand nombre de financements.

**M. Didier Mandelli.** – Ma question portait sur une possible incitation à utiliser des matériaux biosourcés plutôt que des matériaux classiques pour la construction des bâtiments. J'ai cité l'exemple du chanvre, pour lequel il existe des filières locales.

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Les bâtiments à énergie positive bénéficient d'un bonus de constructibilité. Le bilan carbone des bâtiments qui utilisent des matériaux d'isolation de proximité et biosourcés est plus positif.

**M. Hervé Maurey, président.** – Si j'ai bien compris, M. Mandelli voudrait qu'on incite à l'utilisation de matériaux locaux pour favoriser les filières locales.

**M. Didier Mandelli.** – Je l'ai pratiqué en tant que maire.

**Mme Ségolène Royal, ministre.** – Avec le fonds de transition énergétique, il faut voir ce que nous pouvons faire pour favoriser les circuits courts.

Il y a aussi beaucoup de résistance à l'homologation, mais cela se voit dans tous les domaines. Prenons par exemple l'interdiction d'emploi du Roundup dans les jardins. Chez moi, à Melle, on distribuait gratuitement du purin d'ortie, par lequel il peut être remplacé, tous les dimanches au marché ; en un quart d'heure, tout était épuisé. Je me suis dit qu'on pouvait homologuer ces produits ; or c'était sans compter sur la résistance très forte des fabricants de produits chimiques. Mais c'est fait.

On rencontre la même résistance des filières professionnelles avec les bâtiments biosourcés, lesquelles ne veulent pas voir perturber les filières d'importation, de production et de distribution et craignent un effet de substitution, que les gens ne préfèrent ces matériaux biosourcés. Vous avez raison, il faut surmonter ces résistances à l'homologation des bâtiments biosourcés et nous allons nous y atteler.

J'en termine avec la route solaire. Comme c'est nouveau, il faut fixer un tarif et imaginer un mécanisme de raccordement. Nous sommes donc obligés de créer quelque chose à partir d'un produit nouveau. L'entreprise à l'origine de cette route était d'ailleurs présente à la COP22 à Marrakech. Si cela fonctionne, comme je le pense, un marché considérable s'ouvre à elle.

S'agissant des concessions hydroélectriques sur le Lot et la Truyère, une question identique m'a été posée à l'Assemblée nationale. Je suis en discussion serrée avec la commissaire européenne à la concurrence, Margrethe Vestager. Nos négociations prennent un tour positif et s'il est possible de prolonger les concessions, je le ferai bien volontiers. Il faut garder la maîtrise publique de ces équipements.

S'agissant du projet de Marie-Galante, le bilan carbone de l'importation du bois brésilien est scandaleux, alors qu'il est possible d'utiliser la biomasse issue des déchets de canne à sucre pour produire de l'énergie.

Pareillement, les algues brunes des Sargasses, véritable fléau, sont une source de pollution des Antilles et de Marie-Galante. Est-il possible de récupérer une partie de ces algues pour les transformer en biomasse ? Sur le plan technologique, il existe une difficulté pour retirer l'eau et le sable qu'elles contiennent, mais j'ai bon espoir que ces déchets végétaux permettent un jour d'alimenter les usines de production de gaz.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Madame la ministre, je vous remercie d'avoir consacré ces deux heures de débat interactif à nos deux commissions.

*La réunion est close à 18 h 55.*





**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 Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées****La commission auditionne le général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2017.**

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Mon Général, bienvenue. C'est un plaisir de vous retrouver, à l'occasion de l'examen du projet de budget 2017 de la défense.

En commençant cette audition je veux rendre hommage à notre 18ème soldat tombé au Mali la semaine dernière et à son régiment charentais.

Nous mesurons l'engagement de nos armées à la fois sur le territoire national et en OPEX et l'effort qu'il représente.

L'actualisation de la programmation militaire en juillet 2015 a marqué un début de retournement. Les décisions du conseil de défense du 6 avril sont venues les compléter. Nous voulons travailler à la poursuite de cette dynamique.

Pour 2017, les crédits augmentent, suite à l'arrêt des déflations et à la montée de la réserve, mais avec un mix de crédits, de recettes immobilières et de ces fameux « coût des facteurs », c'est-à-dire en fait d'économies sur le cours du pétrole. Il y a des inquiétudes sur la fin de gestion puisque la DGA est en cessation de paiement anticipée par rapport à l'année dernière, avec un niveau sans précédent de crédits gelés sur le programme 146. Nous faisons à nouveau face à un risque de report de charges massif pouvant compromettre la bonne exécution de la programmation. Sans parler du financement du surcoût net de 830 millions d'euros pour les OPEX et les OPINT en 2016, en cours d'arbitrage.

Mais ce qui nous inquiète vraiment, c'est la fin de la programmation : 2018 et 2019, avec un effet cumulatif pour à la fois moderniser la dissuasion, combler les lacunes capacitaires, financer les mesures annoncées en termes d'opérations intérieures, voire, comme certains le souhaiteraient, relever les contrats opérationnels ou accélérer la livraison de certains matériels ! À cet égard, les mesures catégorielles récemment annoncées (en fin de législature), pour justes et attendues qu'elles soient, auront un impact durable .... Les besoins principalement liés à Sentinelle pour 2018 et 2019 sont évalués par le rapport officiel du gouvernement à respectivement 1 milliard et 1,2 milliard d'euros en 2018 et 2019 - non financés et non programmés à ce stade-, la discussion étant renvoyée au prochain gouvernement.... Mon Général, je vous laisse la parole.

**Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées.** – Monsieur le Président, mesdames et messieurs les sénateurs, je voudrais vous remercier très sincèrement de m'accueillir, une nouvelle fois, au sein de votre commission. C'est pour moi autant un rendez-vous majeur qu'un honneur de m'exprimer devant vous pour vous délivrer quelques messages et répondre à vos interrogations.

Permettez-moi de vous dire, pour commencer, à vous, Monsieur le Président et à votre commission en totalité, toute ma reconnaissance pour votre soutien ferme et pour la dynamique que vous avez su créer autour des questions de Défense, tout au long de ces dernières années.

Vos interventions et vos prises de position ont toujours eu un écho important et constitué des bases solides et structurantes pour la préparation de l'avenir. Merci, donc, à nouveau, pour cette relation de confiance et cette convergence qui existent entre vous, sénateurs, et nous, militaires. J'y suis très sensible, ainsi que l'ensemble de la communauté militaire.

Suite aux attentats du 13 novembre dernier, le Président de la République a décidé, sous l'impulsion de notre ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian, d'adopter un certain nombre de mesures fortes. C'est à ce titre que le Conseil de Défense du 6 avril 2016, a reconnu des besoins supplémentaires. Sa concrétisation repose également sur votre vigilance et votre engagement. C'est la raison pour laquelle j'attache la plus haute importance à nos échanges.

Pour moi, chef militaire, j'attends tout simplement du PLF 2017 qu'il garantisse la cohérence entre les menaces auxquelles nous faisons face, les missions qui nous sont confiées et les moyens qui nous sont octroyés. J'aborderai cette question en articulant mon propos en trois parties :

- le contexte sécuritaire, en intégrant un horizon stratégique qui dépasse la seule annuité budgétaire ;
- le PLF 2017, le cœur de notre sujet, aujourd'hui, en insistant sur ses caractéristiques essentielles ;
- mes points de vigilance. En toute transparence et vérité, comme d'habitude.

Pour commencer, donc : le contexte sécuritaire.

La dynamique stratégique mondiale est de plus en plus agressive et l'idée d'insularité stratégique de la France s'efface à mesure que la guerre se rapproche des portes de l'Europe.

Notre continent, et singulièrement notre pays, doivent faire face, désormais, à l'affirmation, de plus en plus évidente, non pas d'une mais de deux menaces qui sont distinctes, mais certainement pas disjointes :

- d'une part, le terrorisme islamiste radical : une idéologie qui envisage la violence barbare comme une fin. Au service de cet objectif, les terroristes islamistes mettent en œuvre une stratégie totale qui leur permet de porter la guerre dans tous les champs : matériels et immatériels, religieux, politiques, sociétaux, culturels, économiques et, bien sûr, militaires ;

- à côté de cette réalité du terrorisme, il nous faut garder à l'esprit que subsiste, d'autre part, la menace qui résulte du retour des Etats-puissances. Aux portes de l'Europe, en Asie, au Proche et Moyen Orient, de plus en plus d'Etats mettent en œuvre des stratégies qui reposent sur le rapport de force et le fait accompli ; beaucoup réarment. La liberté de circulation et la liberté d'action, dans le respect du droit international, que nous tenions pour

acquises, sont remises en cause par le phénomène du déni d'accès. Il y a là un risque majeur de déstabilisation qu'on aurait tort d'ignorer ou, tout simplement, de sous-estimer.

Au global, les rapports de puissance qui existent entre nous et nos adversaires potentiels – je parle ici autant de l'ennemi terroriste que des Etats-puissances – sont profondément modifiés. Ils ont déjà conduit à un engagement accru de nos armées.

Cet engagement vise à préserver nos intérêts. Au quotidien et dans la plus grande discrétion, il passe, vous le savez, par les postures permanentes de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime mais aussi, bien sûr, par la dissuasion nucléaire.

L'engagement de nos armées passe ensuite, et bien évidemment, par nos opérations extérieures, dont je tiens à vous faire un très rapide tour d'horizon.

Au Sahel, je crois que nous pouvons être fiers du rôle que la France a tenu depuis l'opération Serval pour contrer l'installation et le développement d'un sanctuaire djihadiste. La semaine dernière a été dure avec trois attaques contre nos forces, un sous-officier tué et cinq soldats blessés. Je tiens à leur rendre hommage avec mon cœur et mes tripes de CEMA.

La force Barkhane poursuit résolument son action contre les terroristes, tout en s'appuyant, jour après jour, sur son partenariat avec les forces du G5 Sahel qui montent en puissance.

Cette approche transrégionale et transfrontalière de la lutte antiterroriste, telle que nous l'avons conduite en BSS a, désormais, valeur d'exemple. Le 17 octobre dernier, à Washington, les chefs d'état-major du G5 ont d'ailleurs été invités à témoigner des résultats obtenus dans la lutte contre les organisations terroristes grâce à ce type d'approche. Il y avait, dans la salle, 43 pays représentant les cinq continents et incarnés par leurs chefs d'état-major respectifs. J'y étais et ce fût un honneur et un bonheur d'entendre mes amis africains parler de notre partenariat élargi.

Nous savons, cependant, que les succès militaires enregistrés dans le cadre de cette stratégie n'auront d'effets durables que s'il existe une volonté politique forte de les exploiter. C'était le thème de notre dernière université d'été de la défense ; je n'insiste pas.

Sur la Libye, quelques mots, là encore. La situation y reste très préoccupante. Les difficultés des deux parties à s'entendre enferment le pays dans une impasse, alors que le combat contre notre ennemi commun, Daesh, qui compte une force résiduelle estimée à 700 djihadistes, est loin d'être terminé.

Après le Sahel et la Libye, le Levant. Là encore, le combat contre Daesh continue. Le groupe aéronaval y contribue de manière déterminante, depuis quelques semaines, en complément du remarquable travail réalisé par l'armée de l'air, depuis plus de deux ans maintenant. Nos avions sont fortement sollicités, par la coalition, pour l'opération de reconquête de Mossoul comme en atteste notre consommation de munitions qui a été multipliée par trois depuis la mi-octobre. Au sol, un groupement tactique d'artillerie complète notre dispositif d'appui par le feu, aux forces irakiennes. Cet appui direct vient s'ajouter au soutien en termes de formation qui dure depuis deux ans.

Reste que la multiplicité des acteurs et la diversité de leurs agendas fait peser des risques d'escalades entre les différents acteurs. Il restera sur ce plan à analyser en profondeur les conséquences des résultats des élections américaines dans les semaines qui viennent. En

outre, la question de l'après-Daesh demeure entière. Là encore « gagner la guerre ne suffira pas à gagner la paix ».

Je terminerai ce tour d'horizon par notre engagement terrestre sur le territoire national. La menace terroriste est réelle. Face à elle, notre réponse ne cesse de s'adapter. Durant ces trois derniers mois, en étroite coordination avec le Ministère de l'Intérieur, nous avons fait trois progrès essentiels pour l'opération Sentinelle, dont nous n'avons peut-être pas assez parlé :

- nous sommes redescendus à 7 000 hommes, tout en conservant une réserve stratégique de 3 000 ;

- nous avons rééquilibré notre dispositif à 50-50 entre Paris et la province ;

- et surtout, nous avons abandonné la posture statique, héritée de Vigipirate. Désormais, la quasi-totalité de nos forces patrouille en dynamique, ce qui rend les missions beaucoup plus valorisantes et efficaces, et nos soldats moins vulnérables.

Notre objectif est bien de garantir une utilisation optimisée de nos moyens et de nos savoir-faire ; en d'autres termes : mettre nos spécificités au service de la protection de nos concitoyens sur le territoire national, dans une logique de complémentarité avec les forces de sécurité intérieures.

Au terme de ce tour d'horizon de nos opérations, j'observe que, partout, la guerre s'étend au-delà des limites qui lui servaient de cadre. Les équilibres sont durablement bousculés et appellent un engagement accru de nos armées. 30 000 soldats sont aujourd'hui en posture opérationnelle. C'est beaucoup dans la durée.

Je vois deux conséquences immédiates à cette tendance lourde :

- d'une part, il nous faut travailler au renforcement de la coopération entre les pays européens, en s'appuyant en particulier sur le pilier franco-allemand, mais aussi, simultanément, sur les accords de Lancaster House. Dans cet esprit, nous avons initié, avec mes homologues anglais et allemands, un cycle de rencontres à trois. Nous n'avons d'autre choix que de poursuivre dans cette voie suivant une approche raisonnable et pragmatique.

- d'autre part, nous devons, tout à la fois, nous assurer que nos armées disposent bien des ressources dont elles ont besoin pour assurer leurs missions actuelles, mais également dans la durée, car nos engagements risquent d'être longs. Ils nécessiteront un effort de guerre.

Cela m'amène à ma deuxième partie consacrée à ce qu'autorise le PLF 2017.

Le PLF 2017 accorde aux armées, directions et services les moyens strictement nécessaires à l'exécution de leurs missions actuelles ; en stabilisant les ressources à 1,77% du PIB, il préserve la cohérence de notre modèle d'armée qui a prouvé toute sa pertinence et qui repose, je le rappelle, sur l'équilibre subtil entre les cinq fonctions stratégiques : dissuasion, protection, intervention, connaissance-anticipation et prévention.

En termes de ressources, le PLF 2017 est conforme à la LPM actualisée et permet de financer les besoins reconnus en Conseil de Défense, avec un budget de 32,68 milliard d'€, soit 600 millions d'€ supplémentaires par rapport à la LFI 2016.

Il consacre les trois priorités suivantes :

- 1<sup>ère</sup> priorité : les effectifs. Le conseil de défense a acté la sauvegarde de 10 000 postes sur la période 2017-2019, qui s'ajoutent aux moindres déflations de 18 500 postes décidées précédemment. Pour le PLF 2017, cela se traduit par la création nette de 400 postes en 2017, alors que 2 600 postes devaient être supprimés.

- 2<sup>e</sup> priorité : la consolidation au profit du capacitaire avec 17,3 milliards d'euros, en augmentation de 1,8% par rapport à 2016, avec un effort marqué sur l'infrastructure, en raison de l'arrêt des déflations, ainsi que sur les munitions et les équipements individuels.

- 3<sup>e</sup> priorité : le renforcement de la fonction « connaissance et anticipation » avec un effort en hausse de 20 millions d'euros, soit +8% par rapport à 2016.

Ces points méritaient d'être soulignés. Ils attestent de la prise en compte des besoins immédiats liés à l'engagement accru de nos armées.

Néanmoins, l'annuité 2017 reste soumise à plusieurs risques et je me dois de vous en faire part en toute vérité :

- d'abord, la consommation de 250 millions d'euros de ressources issues de cessions, dont 200 millions d'euros de cessions immobilières, soit 100 millions d'euros supplémentaires, alors que nous connaissons le caractère éminemment aléatoire de ce type de ressources ;

- ensuite, les 205 millions d'euros de gains liés au coût des facteurs identifiés comme source de financement d'une partie des décisions prises en Conseil de défense ; il faudra être vigilant en gestion sur ce point ;

- puis, troisième risque, les surcoûts liés à la Garde nationale. Pour 2017, ce sont de l'ordre de 45 millions d'euros qu'il faudra ajouter en LFR ;

- enfin, le financement des mesures catégorielles qui pourraient être décidées dans le cadre du CSFM du 16 novembre prochain.

A ces risques qui pèsent sur l'annuité 2017, il me faut ajouter deux points d'attention majeurs : d'une part, le financement des besoins reconnus par le conseil de défense du 6 avril dernier, au-delà de l'annuité 2017 et, d'autre part, la fin de gestion 2016, point particulièrement d'actualité aujourd'hui.

- 1<sup>er</sup> point, donc, les besoins reconnus en conseil de défense.

Je viens d'évoquer devant vous la fragilité de la couverture des 775 millions d'euros de besoins reconnus à financer dès 2017. Mais au-delà de l'annuité 2017, la couverture des besoins pour 2018 et 2019 - qui se montent respectivement à 1 milliard d'euros et 1,2 milliard d'euros - est renvoyée aux négociations budgétaires des deux prochaines années. Il convient donc de sécuriser la ressource avec un éclairage pluriannuel pour ne pas « tuer dans l'œuf » l'effort de remontée en puissance à venir. En conséquence, je considère que le rapport d'information sur la programmation militaire pour les années 2017 – 2019 constitue le socle de référence pour les besoins reconnus en conseil de défense et non encore honorés.

- 2<sup>e</sup> point, après le conseil de défense, la fin de gestion 2016.

C'est elle qui conditionne la sincérité du PLF 2017. Si la fin de gestion n'est pas en cohérence avec la loi de finance initiale, l'ensemble de l'édifice « PLF 2017 », dont j'ai souligné les fragilités intrinsèques, s'effondrera.

Les crédits de la mission Défense doivent impérativement être au rendez-vous en fin de gestion 2016, selon le volume prévu, soit 33,5 milliards d'euros, conformément à la LFI de 32,1 milliards d'euros auxquels il faut ajouter 590 millions d'euros de reports de crédits de 2015 et 830 millions d'euros de surcoûts liés à l'engagement massif des forces armées en opérations, ainsi que l'a rappelé le Ministre de la Défense lors de son intervention à l'Assemblée nationale, le 2 novembre dernier.

J'ajoute, qu'en raison de la fragilité de l'équilibre trouvé en 2016, la Défense doit être exonérée de la cotisation interministérielle au titre de la Loi de finance rectificative de fin d'année. Toute autre option reviendrait à mettre en cause la sincérité du PLF 2017, alors même que nous sommes fortement engagés dans des opérations très lourdes.

Ainsi, comme vous le voyez, le costume reste taillé au plus juste, au moment même où le contexte sécuritaire est profondément bouleversé et alors que les principales ruptures capacitaires acceptées lors de la construction de cette LPM sont devant nous.

Cela me conduit naturellement à ma dernière partie, relative à mes points de vigilance.

Dans l'immédiat, j'ai trois préoccupations principales : le moral de nos armées, la transformation de notre modèle de ressources humaines et la protection de notre personnel et de nos installations militaires. Au-delà, nous sommes face à un impératif : ce que j'appelle l'effort de guerre.

- 1<sup>er</sup> point de vigilance : le moral.

Je l'évoque à chacune de mes auditions, car il constitue une part déterminante de la capacité opérationnelle des armées.

Comment va le moral de nos armées ? Il est aujourd'hui contrasté : porté par les opérations, il est néanmoins fragilisé par des motifs d'insatisfaction liés à la conciliation vie professionnelle - vie privée, mais aussi parfois aux conditions de travail.

Dans ce contexte, je constate que les hommes et les femmes qui servent dans nos rangs, avec un sens aigu du service, attendent de justes compensations des efforts consentis.

Nous avons, donc, un devoir de vigilance absolue sur ce sujet. Le manque de moyens au quotidien, les difficultés de la famille à gérer l'absence accrue et les difficultés du conjoint à accéder à l'emploi contribuent, directement, à la fragilisation du moral.

Sur cette base, des mesures ont bien été prises. Ainsi, en 2017, 207 millions d'euros de dépenses catégorielles nouvelles, par rapport à 2016, ont été intégrées en programmation, dans deux directions :

- 1<sup>ère</sup> direction : la compensation de la « suractivité » : avec la création de l'indemnité d'absence cumulée à partir de 150 jours et l'élargissement de l'assiette de

l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER), dont le montant a, en outre, été doublé, cet été, en passant de 5 euros à 10 euros par jour.

- 2<sup>e</sup> direction : l'équité interministérielle : avec la transposition du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations, pour le personnel militaire et le personnel civil.

Mais certaines mesures, dites d'équité, très attendues restent incertaines, comme la transposition du protocole adopté pour la gendarmerie, avec, en particulier, la monétisation de cinq jours supplémentaires d'ITAOPC (85 euros par jour). Le CSFM du 25 novembre constituera, sur ce plan, un rendez-vous majeur à ne pas manquer. Il y a là un enjeu, tout à la fois, humain et opérationnel.

- 2<sup>e</sup> point de vigilance : la réussite de la transformation de notre modèle RH.

A chacune de mes fréquentes rencontres avec la jeunesse qui est dans nos rangs - y compris quand c'est depuis quelques jours à peine - je constate combien elle est enthousiaste et combien son potentiel est prometteur. Je crois fermement en ses qualités. J'apprécie son état d'esprit. Nous avons une responsabilité vis à vis d'elle : celle de la former et de la faire grandir avec sérieux et professionnalisme ; car, elle est notre plus grande force.

A cet effet, avec les chefs d'état-major d'armée, nous voulons un modèle plus dynamique dans ses flux, mieux pyramidé, plus souple, plus attractif. Nous voulons rétablir la cohérence entre le grade, les responsabilités et la rémunération. Nous voulons mettre davantage de transparence dans la gestion et multiplier les passerelles entre l'institution militaire et le monde civil. Je vous en ai déjà parlé plusieurs fois.

Ce modèle RH intègre, également, un volet spécifique pour la réserve, vivier de multiples compétences, pivot du lien armée-nation et précieux renfort pour les armées.

L'objectif est d'atteindre une capacité de déploiement sur le territoire national de 1 500 réservistes par jour avant la fin de l'année 2018. Aux réservistes, il convient d'apporter une réponse en termes de lisibilité de carrière et de perspective d'évolution.

De ce point de vue, la création de la Garde nationale représente une réelle opportunité en termes d'attractivité et de parcours de carrière pour nos « militaires à temps partiels ». C'est une avancée que nous attendions depuis longtemps. Je suis prêt à répondre à vos questions sur ce point, si vous le souhaitez.

- 3<sup>e</sup> point de vigilance : la protection de notre personnel et de nos installations militaires.

La menace terroriste qui pèse sur notre pays vise aussi les militaires pour ce qu'ils représentent. Nous devons prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer la sécurité de nos installations, de nos personnels et de leurs familles. Il s'agit de se protéger sans se retrancher.

Le personnel affecté sur chaque emprise doit rester le premier acteur d'une défense collective, cohérente et coordonnée.

Un effort doit également être produit en termes de durcissement des infrastructures. Ce sera le cas en 2017 et 2018 grâce à la priorité, actée en programmation. Il

faudra poursuivre les opérations engagées au-delà de 2018. Cela passera nécessairement par des dépenses d'infrastructures et de personnel militaire supplémentaires.

Au-delà de ces trois points de vigilance, j'identifie un impératif : l'effort de guerre.

Autrement dit, le prix de la paix. La nécessité de mettre la Nation tout entière en « ordre de bataille », fait désormais consensus.

L'actualisation de la loi de programmation militaire 2014-2019 a marqué une première étape en mettant un terme inédit à la tendance baissière des trente-cinq dernières années. Désormais, cet effort doit se traduire par une hausse progressive du budget de la défense pour rejoindre la cible de 2% du PIB, pensions comprises, durant le prochain quinquennat, si possible dès 2020 (soit à cette échéance, 41 milliards d'euros constants 2017, auxquels il faudra ajouter les pensions).

Cet effort, qui correspond, d'ailleurs, à un engagement international de la France et de ses partenaires de l'OTAN, a le mérite de la clarté. Il doit compenser l'usure accélérée du modèle.

Mon constat est que, dorénavant, cet effort ne pourra être ni allégé, ni reporté, en dépit de la complexité de l'équation budgétaire étatique, en particulier dès 2018. Il vise l'atteinte de trois objectifs qui tous concourent à la robustesse et à l'efficacité de nos armées :

- 1<sup>er</sup> objectif : « boucher les trous », c'est-à-dire récupérer des capacités auxquelles nous avons choisi de renoncer temporairement, pour des raisons budgétaires, à un moment où le contexte sécuritaire l'autorisait. La liste des capacités concernées est claire. Je vous l'épargne mais nous pourrions y revenir lors des questions.

- 2<sup>e</sup> objectif : aligner les contrats opérationnels simplement sur la réalité des moyens que nous engageons aujourd'hui. Ces contrats, détaillés dans le Livre blanc, sont désormais en-deçà de l'engagement réel et actuel de nos forces. Cette situation de distorsion, commune à nos trois armées, n'est pas tenable.

- 3<sup>e</sup> objectif : assurer l'indispensable crédibilité de la dissuasion nucléaire par le renouvellement successif de ses deux composantes, océanique puis aérienne. Pour être soutenable, l'effort doit être lissé sur les quinze prochaines années ; il en va de la cohérence de notre défense au moment du retour des Etats-puissances. Différer cette décision acterait, en réalité, un renoncement coupable.

Je considère, qu'en maintenant l'effort de défense à 1,77% du PIB, le PLF 2017 permet d'éviter le décrochage de nos moyens par rapport à la menace et à nos missions. Ce faisant, il constitue une base crédible pour amorcer la remontée en puissance et l'accroissement de l'effort de défense qu'avec les trois chefs d'état-major d'armées nous appelons de nos vœux, dès 2018. Autrement, ce serait un autre modèle pour d'autres ambitions, à revoir à la baisse bien sûr.

Mesdames et Messieurs les Sénateurs, pour conclure, vous le voyez, nous sommes entrés dans des temps difficiles et incertains.



Les perspectives sécuritaires sont dégradées. Les guerres actuelles dureront. Les foyers de crises se multiplient aux portes de l'Europe. Les Etats-puissances développent des stratégies de plus en plus offensives et le terrorisme djihadiste frappe jusque sur notre sol.

Désormais, il n'est plus possible de « tenir la guerre à distance » ni de la « cantonner dans un cadre strict ».

Il faut, plus que jamais, conserver la garde haute !

C'est, d'ailleurs, ce que pressentent nos concitoyens. C'est ce à quoi travaillent quotidiennement nos soldats.

Je crois que nous pouvons être légitimement fiers de ce que réalisent - et de ce que sont - nos armées, directions et services.

Fiers, d'une part, parce que nos armées ont su s'adapter, en temps réel, au durcissement de la donne sécuritaire. Les opérations que nous menons – interarmées, interalliées – attestent de la maturité de nos forces.

Fiers, d'autre part, des hommes et des femmes qui ne comptent pas leurs efforts et qui sont d'ailleurs un signe d'espérance pour notre jeunesse.

Je vous remercie encore du soutien sans faille dont votre commission a gratifié les armées, pendant toutes ces dernières années, pour leur donner les moyens d'agir. Vous pouvez compter sur mon engagement personnel et ma totale loyauté. Je nous sais tous ici habités d'une seule ambition : le succès des armes de la France au service d'une paix d'avance !

Je vous remercie et suis prêt à répondre à vos questions.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Merci beaucoup, Monsieur le Chef d'état-major. Engagement, pugnacité, loyauté : vous incarnez bien votre message. Il est ferme et clair sur les enjeux des prochaines années.

La parole est à mes collègues, pour les questions.

**M. Jacques Gautier.** – Mon Général, merci pour votre exposé complet, lucide, volontariste et sans concession, à votre image. Je serai moi aussi sans concession.

Le point d'entrée du budget 2017 de la défense dépendra, comme vous l'avez indiqué, de la fin de la gestion du budget 2016. Il est donc nécessaire de sécuriser celle-ci. À cet égard, les actuels gels de crédits, les réserves de précaution, encore non levées, et les surcoûts d'OPEX d'ores et déjà enregistrés, sont autant d'éléments d'inquiétude.

Je ne tiens pas à évoquer ici les nombreux sujets liés au programme d'équipement des forces que nous avons régulièrement l'occasion d'aborder avec vous. Je rappellerai simplement notre vigilance en ce qui concerne la nécessaire amélioration du maintien en condition opérationnelle de la flotte d'hélicoptères – des appareils de haute technologie, fort onéreux, mais trop peu disponibles ! Le chantier en ce domaine a été lancé : où en est-on ?

Par ailleurs, en appui aux propos tenus devant notre commission, le mois dernier, par le Général Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre, nous recommandons d'anticiper

autant que possible les commandes et livraisons du programme Scorpion. Préférons la livraison accélérée de VBMR Griffon, équipements modernes, au prolongement coûteux de nos vieux VAB !

Une question relative aux effectifs. Alors que les médias se sont fait l'écho d'un renouveau de la volonté d'engagement des Français, en particulier les jeunes, auprès de leurs armées, à la suite des attentats que nous avons connus en novembre 2015 et juillet dernier, on a constaté cette année une sous-réalisation du plan de recrutement militaire, notamment celui de l'armée de terre, aux niveaux des soldats du rang et des sous-officiers. Cette situation suscite-t-elle votre inquiétude pour l'avenir ?

Dernière question : quelle réaction appelle, de votre part, la perspective de mettre en œuvre les règles de la directive européenne sur le temps de travail, qui ne paraissent guère adaptées au fonctionnement militaire ?

**M. Daniel Reiner.** – Merci, Mon Général, pour ce discours de vérité, fidèle à vous-même et que nous aimons entendre. Il reflète bien l'effort que toute la communauté de défense porte depuis plusieurs années.

Le projet de budget de la défense pour 2017 est le dernier sur lequel j'aurai à m'exprimer en tant que sénateur. Ce projet décline pour l'année prochaine la loi de programmation militaire qui, elle-même, a procédé du Livre blanc à l'élaboration duquel Jacques Gautier et moi-même avons participé.

Alors que les LPM précédentes ont toutes dérivé, quant aux calendriers ou aux coûts, la LPM de 2013, actualisée, s'avère, de notre point de vue, respectée au mieux. Le Parlement, le Sénat en particulier, a pris toute sa part dans ce résultat : chaque fin d'année, nous avons plaidé pour le déblocage des crédits, le rétablissement des ressources nécessaires aux OPEX... Nous avons eu gain de cause. On ne comprendrait pas qu'il en aille différemment cette année : non seulement le budget pour l'année prochaine s'en trouverait entravé par avance, mais tout ce qui a été fait depuis 2013 perdrait sa cohérence.

On sait la difficulté d'un exercice de Livre blanc sur la défense et de programmation militaire. J'ai le sentiment que cet exercice a été bien mené ; j'aimerais savoir si vous partagez ce sentiment. Au-delà de la trajectoire décrite pour la période 2014-2019, un modèle d'armée a été défini à l'horizon 2025. Ce modèle est-il toujours pertinent ? Répond-il encore aux circonstances et aux menaces ? Des actualisations de la programmation militaire en cours ont été effectuées, de nouvelles pourraient l'être dès l'année prochaine ; des révisions fortes sont-elles à préparer en vue de l'échéance de 2019 ?

Plusieurs points paraissent essentiels.

Concernant tout d'abord l'entretien programmé du matériel, si des efforts financiers ont été fournis, ils ne permettent pas de répondre à l'enjeu. Certains matériels – je pense notamment aux hélicoptères de l'armée de terre – sont en effet beaucoup trop peu disponibles au regard de leur coût d'acquisition, ce qui n'est pas acceptable.

L'opinion publique a conscience, dans le contexte sécuritaire actuel, de la nécessité de renforcer l'effort de défense et les moyens mis à la disposition de nos armées. Les choix qui seront faits concernant les équipements n'en seront pas moins déterminants. Pensez-vous revoir certains calendriers de livraison ? Ne faudrait-il pas notamment accélérer

la livraison des équipements directement destinés à la lutte contre le terrorisme plutôt que donner la priorité à la rénovation de la dissuasion ? Il s'agit de placer le curseur au bon endroit, en se fondant d'abord sur les besoins de nos armées.

Enfin, concernant le financement des OPEX, il faut en finir avec cette hypocrisie consistant à inscrire une enveloppe limitée dans le budget de la défense pour aller ensuite puiser dans le budget général alors que le surcoût est en réalité largement prévisible.

**M. Gilbert Roger.** – Je souhaiterais vous poser deux questions. La mise en œuvre de l'opération Sentinelle a déjà fait l'objet d'adaptations. Pourrait-elle encore être améliorée ? Je suis persuadé que le déploiement de nos armées sur le territoire national a vocation à durer mais que ses modalités devront évoluer. Par ailleurs, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à instaurer une exonération fiscale sur les primes perçues par les militaires dans le cadre de Sentinelle. Cette mesure laisse de côté les militaires chargés d'autres missions de protection du territoire national telles que Cuirasse. Qu'en pensez-vous ? Je suis prêt à travailler à une rédaction permettant une application plus large de cette mesure.

**M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur.** – Mon Général, vous avez déjà évoqué devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale la question du maintien en condition opérationnelle des équipements aéronautiques. Si j'ai bien compris, en étant pleinement conscient du problème, vous estimez que son règlement prend du temps et que les bonnes décisions ont déjà été prises. Nous avons entendu en audition le chef d'état-major de l'armée de terre et le chef d'état-major de l'armée de l'air qui nous ont tous deux fait part de leur souci de faire face au poids que représentera, en 2017, le soutien à l'exportation. Il semble que le risque majeur pour l'année à venir porte sur la capacité de la maintenance étatique et industrielle à générer le potentiel supplémentaire nécessaire tout en assurant les actions au profit du soutien à l'export. Faut-il en conséquence s'interroger sur la capacité à remplir à la fois le contrat opérationnel et à assurer les missions de soutien à l'exportation ? Ne serait-il pas souhaitable que cet engagement de l'armée aux côtés des industriels, que l'on appelle le SOUTEX, trouve une sorte de retour dans l'amélioration des conditions de l'entretien programmé du matériel ? Comment avancer sur ce sujet ? Pensez-vous qu'il faille modifier le décret du 21 octobre 1983 fixant les conditions de remboursement de certaines dépenses supportées par les armées dans le cadre du SOUTEX afin de prendre en compte l'augmentation des exportations d'armement et les besoins des armées ?

Si vous me le permettez, je souhaiterais sortir un instant du cadre budgétaire pour évoquer l'élection du nouveau président des États-Unis. Pourrait-elle pousser les Européens à avoir une réflexion sur l'évolution nécessaire de la défense européenne ? Je ne sais pas, Monsieur le Président, si vous jugerez opportun d'élargir le débat hors du cadre budgétaire.

**Mme Michelle Demessine, rapporteur.** – Général, vous nous avez indiqué que l'ajustement à la hausse pour 2017 de la trajectoire financière de la loi de programmation militaire devait être couvert, en dehors de l'abondement spécifique des ressources budgétaires, par le redéploiement de ressources internes issues des gains sur le coût des facteurs. Pouvez-vous nous préciser, si elle a été évaluée, l'économie que représenterait, notamment dans le parc des équipements terrestres, mais pas seulement, la substitution de matériel neuf à l'entretien programmé et au maintien en condition opérationnelle de véhicules de plus de 50 ans, d'hélicoptères de plus de 30 ans, etc ? Il me semble qu'il y a là des gisements de gains sur le coût des facteurs... Il me paraît urgent qu'une réflexion sur ce modèle économique soit menée en raison de l'ampleur de son incidence financière, mais aussi

de son impact sur le moral des troupes dont vous nous rappeliez tout à l'heure qu'il est l'une de vos priorités. Comment avancer sur ce sujet ? L'armée a-t-elle les moyens d'évaluer elle-même le moment auquel il est plus avantageux de procéder à l'achat d'un équipement neuf plutôt que de dépenser des crédits d'entretien programmé du matériel ?

**M. Jacques Legendre.** – Mon Général, dans l'exposé que vous avez fait tout à l'heure des différentes situations sur les théâtres extérieurs, vous n'avez pas évoqué la fin de la mission Sangaris. Sommes-nous véritablement assurés de ne pas avoir à réintervenir en Centrafrique alors que des bandes armées et actives sont encore à l'œuvre et que les forces déployées par les Nations unies ne semblent pas d'une combativité exemplaire et ne bénéficient pas d'un mandat robuste ? Ne serons-nous pas contraints, dans ce contexte, à intervenir de nouveau, avec les conséquences financières qui en découlent ?

**M. Alain Gournac.** – Mon Général, je voulais m'associer à l'hommage rendu au militaire français mort récemment au Mali. Je voudrais féliciter nos armées de la présentation qu'elles ont donnée à voir lors du salon Eurosatory. Nous y avons appris qu'un hélicoptère sur deux ne fonctionnait pas à ce jour. Comment une armée comme la nôtre, la question a été posée par Daniel Reiner, peut-elle continuer à supporter cela ? J'aimerais également savoir s'il est utile de dépenser autant pour *rétrofiter* des matériels anciens. Je me demande s'il ne serait pas plus intéressant d'acheter de nouveaux équipements, et je ne parle pas seulement des équipements de l'armée de terre auxquels mon collègue Jacques Gautier a fait référence.

Par ailleurs, si l'évolution en Syrie et en Irak donne de l'espoir, je reste très inquiet de la situation que connaît la Libye, qui est particulièrement explosive. Quelles sont vos préconisations en la matière ?

**Mme Nathalie Goulet.** – L'appréciation que la population porte sur l'armée a changé. Il y a une dizaine d'années, lorsque l'on parlait des budgets militaires, on constatait que les gens ne s'y intéressaient pas du tout. Lorsque l'on indiquait que le budget militaire était une variable d'ajustement, cela ne suscitait pas d'opposition. La situation internationale et la sécurité générale ont changé la donne. En revanche, ce qui n'a pas changé, c'est la fidélité de cette commission à ce budget.

J'ai une question à vous poser sur les OPEX. On a évoqué à plusieurs reprises l'idée de contributions étrangères, dans la mesure où nos forces contribuent à une sécurité collective. Dans les discussions que vous pouvez avoir avec vos homologues étrangers, est-ce que cette idée de contributions des autres forces, notamment européennes, à notre effort, émerge ?

**Mme Éliane Giraud.** – J'ai rencontré les soldats en mission Sentinelle à Grenoble et je tiens à vous dire mon admiration pour le travail effectué par l'armée dans un délai si court. Les forces sont organisées, ont une philosophie très respectueuse des missions de chacun et ont parfaitement conscience des enjeux, mais aussi des spécificités et de la complexité de leur mission.

J'ai demandé au préfet de l'Isère de faire un état des lieux de la situation sécuritaire avec l'ensemble des parlementaires. Nous pouvons nous réjouir que les différentes forces de sécurité, qu'elles soient militaires ou civiles, s'épaulent et se coordonnent.

Nous avons raison d'être positifs concernant la défense de ce budget militaire. Je me réjouis également des bons rapports qu'ont développés les militaires avec les habitants et

les associations, qui soutiennent leur armée. Merci, Général, pour le travail effectué, et merci à l'ensemble de nos forces sur place qui agissent dans un contexte difficile et se sont adaptées en si peu de temps.

**Mme Leila Aïchi.** – Quels sont les changements qu'un éventuel désengagement des États-Unis pourrait provoquer au niveau international ? Quelles pourraient en être les conséquences sur notre modèle d'armée ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Nous ressentons tous aujourd'hui le soutien de l'opinion publique à l'armée. Mais ce soutien est fragile et nous devons rester extrêmement vigilants.

**Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées.** – S'agissant de la fin de gestion 2016, la copie est claire : 32,1 milliards d'euros en LFI, 590 millions d'euros de reports de crédits de l'année 2015 et 830 millions d'euros de surcoût OPEX, ce qui doit donc faire, au total, 33,5 milliards d'euros.

A défaut, cela constituerait une entorse à la LPM et aux décisions prises par le Président de la République. Cette entorse se traduirait par une augmentation des reports de charges et par un report des commandes de matériel, ce qui n'est pas envisageable dans le contexte actuel de tensions capacitaires.

Concernant le MCO aéronautique et la disponibilité des hélicoptères, c'est ma principale préoccupation pour les opérations. Nous souffrons plus globalement, dans la troisième dimension, d'une insuffisance de drones et de capacités ISR (intelligence, surveillance, reconnaissance) ainsi que d'une insuffisance de flotte de transport.

Concernant les hélicoptères, la réponse recouvre deux catégories de mesures. D'une part, d'un point de vue quantitatif, il faut adapter à la marge notre modèle 2025 issu du Livre blanc et de la LPM et qui reste, globalement bon. Nous avons besoin de davantage d'hélicoptères d'observation, de transport et d'attaque. L'atteinte des 2 % du PIB doit nous permettre d'acquérir ces hélicoptères supplémentaires. Ils sont absolument nécessaires pour mener les opérations. 2 % du PIB, cela signifie 0,23 point de PIB supplémentaire. En 2020, cela représenterait 8 milliards d'euros de plus que la ressource allouée par le PLF 2017. La pente sera raide en 2018, avec 2 à 3 milliards d'euros supplémentaires par rapport à 2017.

D'autre part, il faut améliorer le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères. Pour cela nous travaillons avec la direction générale de l'armement et l'industriel, à un plan d'actions d'urgence qui comprend différents domaines, car plusieurs causes sont à l'origine de l'indisponibilité d'une partie du parc. La résolution de l'ensemble des problèmes prendra du temps. Il y a toujours des délais, entre le moment de la décision et ses effets. Depuis deux ans, nous avons amélioré la disponibilité des hélicoptères en opération, c'était ma priorité. Nous sommes dans la bonne direction car nous avons identifié les marges d'amélioration. Souvenons-nous qu'il y a quelques années, nous étions confrontés à des problèmes de disponibilité des « Rafale ». Aujourd'hui, nous avons amélioré la disponibilité des Rafale de 10 %, ce qui est considérable.

S'agissant des effectifs, nous sommes en phase avec nos prévisions de recrutement. Je n'ai pas d'inquiétude. C'est un gros effort en volume pour l'armée de terre avec la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre de 11 000 hommes en 2 ans. Elle a recruté 15 000 militaires en 2015, sans diminuer la qualité du recrutement. Je suis

impressionné par les jeunes que nous recrutons. Ils ne viennent pas seulement pour trouver un métier, mais ils s'engagent de plus en plus parce qu'ils recherchent, au sein des armées, des valeurs, une utilité, du respect, de l'égalité avec l'uniforme et une grande cause à défendre : la France. Leur motivation est extraordinaire. Cela met en évidence, depuis quelques années, une évolution très sensible des mentalités de notre jeunesse. Cela explique aussi les améliorations que vous constatez sur le terrain dans la relation Armée-Nation. Nous recrutons des jeunes qui, parfois, sont déstructurés, au bord de la désespérance, et, en quelques mois ou années, peuvent devenir des héros. Nous avons recruté 26 000 jeunes en 2016. Dans une société qui doute parfois d'elle-même, c'est un signe très encourageant d'espérance.

L'accélération du programme Scorpion est l'un des objectifs qui motive notre souhait d'un modèle d'armée à 2 % du PIB. Nous devons accélérer le remplacement de matériels très anciens, sur usés et sur utilisés, comme les VAB qui ont plus de 30 ans, les avions ravitailleurs qui ont plus de 50 ans et certains bâtiments de la marine qui ont plus de 35 ans. Pour cela nous devons avancer la mise en service d'un certain nombre de programmes, dont les BATSIMAR, les EBRC, les VBMR ou les MRTT. En outre, il est préférable de se doter de matériels modernes que de rénover à coût élevé les matériels très anciens. C'est un calcul économique autant qu'opérationnel.

Bien sûr, nous avons pris connaissance du projet de directive européenne sur le temps de travail, mais quand on mesure le degré d'engagement de nos soldats, le temps passé hors de chez eux et le besoin d'assurer la sécurité de nos concitoyens, le débat est un peu... décalé. Nous travaillons à l'élaboration d'une réponse adaptée.

Pour répondre à la question de la programmation et de sa mise en œuvre, nous ne pouvons que nous réjouir de la conduite vertueuse du processus (Livre Blanc, LPM, actualisation de la LPM et son adaptation), mais aussi de la programmation et de l'exécution budgétaires annuelles qui se sont trouvées en phase avec la programmation. Le modèle est bon. Certes, il s'use, mais je note que c'est la première fois qu'une LPM est exécutée au-delà de la programmation initiale. Les circonstances l'exigeaient. Grâce au soutien des parlementaires et, notamment, des sénateurs, la nation a consenti à l'effort immédiat nécessaire.

**Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées.** – Aucune armée européenne n'intervient plus que nous dans le monde. Nous sommes estimés à notre juste valeur par nos alliés, notamment américains. Le modèle que nous avons construit est bon. Il faut le maintenir et le moderniser. Ce modèle a été conçu pour répondre aux deux lignes de conflictualité que j'ai précédemment exposées. Il faut l'adapter aux nouveaux enjeux et procéder à quelques ajustements capacitaires.

S'agissant de la méthode, je préconise de rester dans le même processus vertueux, tout en l'accéléralant par rapport à ce qui s'est fait en 2012 car nous sommes en guerre. Il faudra, avant la fin de l'année 2017, procéder, de manière cohérente, à l'adaptation du Livre Blanc, au vote de la LPM et à celui du budget 2018.

À titre personnel, je tiens à remercier M. Daniel Reiner, et le binôme qu'il a constitué avec M. Jacques Gautier, symbolique du rassemblement nécessaire pour les questions de défense.

Oui, il faudra poursuivre l'augmentation du budget de l'EPM, mais ce n'est pas un puits sans fond et je pourrais vous démontrer, flotte par flotte et matériel par matériel, l'intérêt d'un euro supplémentaire investi.

S'agissant de l'opinion publique, les armées se sentent soutenues, aujourd'hui plus que jamais. Ce soutien est total, y compris s'agissant des décisions d'ordre budgétaire. Les Français ont confiance dans leurs armées pour les protéger. Ils apprécient, par ailleurs, cette institution stable, avec des valeurs pérennes. Nous n'avons aucune difficulté à recruter des jeunes.

Sur le financement des OPEX, il faut doter le budget de la défense à hauteur des surcoûts OPEX pérennisés, plutôt que de les imputer en interministériel. Ce surcoût doit être intégré au budget de la défense, dans le cadre de l'objectif des 2 % du PIB.

J'apprécie vos propos sur l'opération Sentinelle. Oui, il faut aller plus loin. Mais nous nous réformons en permanence. Plus de mobilité, plus d'imprédictibilité sont souhaitables, car le terrorisme d'aujourd'hui n'est pas celui des années 1980. Nous le connaissons, ce terrorisme, grâce à nos opérations extérieures. Nous savons ce qu'il faut faire et ne pas faire. L'effet de surprise est un atout essentiel. Notre collaboration avec les forces de sécurité intérieure a progressé. Il faut continuer, en particulier en matière d'échange d'informations. Le contrôle des flux arrière dans les zones frontalières, la coordination avec la gendarmerie sont également des aspects essentiels. Nous avons beaucoup progressé. Il reste encore à faire, mais cette opération Sentinelle, qui relève bien sûr du choix politique, me semble efficace et utile, car le premier devoir des soldats français est de protéger la France et les Français là où ils sont.

Je soutiens évidemment l'amendement d'exonération fiscale sur les indemnités versées pour la participation à l'opération Sentinelle. L'important est ici de trouver le bon calibrage, en élargissant la mesure à tous ceux qui contribuent à la protection du territoire national, de façon équitable en interarmées.

Au sujet des résultats des élections américaines, j'en ai déjà dit un mot dans mon propos liminaire. Les militaires sont habitués au temps long et ils savent que, parfois, il faut éviter toute précipitation. Dans quelques jours, j'appellerai mon homologue américain, nous en parlerons et nous étudierons ensemble les conséquences en matière de défense et en matière militaire. Indépendamment des élections américaines, il faut faire un effort de coopération avec les pays européens, dans un équilibre subtil entre l'intergouvernemental et le communautaire, entre la défense de l'Europe et la défense européenne.

Sur le coût des facteurs, je l'ai inclus dans les facteurs de risque et cela me semble prudent. Pour 2017, on a intégré 205 millions d'euros de coût des facteurs – carburant, inflation – à partir des hypothèses économiques pour les trois années qui viennent. Ces hypothèses ont fait l'objet de deux des rapports de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Contrôle général des armées (CGA). Ces rapports précisent d'ailleurs que les charges additionnelles, hors loi de programmation militaire (LPM), sont supérieures aux économies liées à l'évolution du coût des facteurs.

Sur l'Irak, nous progressons à Mossoul conformément à la planification de la coalition. Nous sommes même en avance dans la partie centrale : l'*Iraqi Counter Terrorism Service* (ICTS) y est entré il y a neuf jours. La coalition fait face à des adversaires résolus,

préparés, et qui ont pris le temps de valoriser le terrain avec des mines, des pièges, des fossés, des *snipers*... Cela sera difficile, mais nous allons gagner.

Sur la Syrie, Raqqa est notre objectif stratégique. Nous avons obtenu de la coalition que les forces démocratiques syriennes se déploient plus vite que prévu : elles ont d'ailleurs commencé à intervenir pour isoler Raqqa.

Sur la Libye, nous sommes vigilants face au message d'al-Baghdadi de cette semaine qui appelle les djihadistes à ne plus rejoindre l'Irak et la Syrie, mais à aller en Libye. Schématiquement, la Libye est partagée en deux camps : le camp du Gouvernement d'entente nationale de transition (GEN) de M. Sarraj et le camp de l'Armée nationale libyenne (ANL) avec le général Haftar. Il y a néanmoins de nombreux autres camps, par exemple celui de M. Ghweil qui se revendique à la tête du Groupement de salut national (GSN). La situation est donc extrêmement complexe avec « une marquerie » de mouvements. Il y a 170 milices à Tripoli, dont certaines possèdent des moyens de combats lourds comme des chars. Nous sommes donc très vigilants à l'égard de la situation en Libye et nous nous concertons avec nos alliés, en particulier américains et britanniques. La France soutient le gouvernement Sarraj, en privilégiant le dialogue. A ce stade, c'est un problème plus diplomatique que militaire.

Sur la contribution des pays européens pour nous aider à financer les opérations extérieures (OPEX) et la protection que nous apportons à l'Europe, j'estime avoir déjà répondu. On peut sans doute s'interroger aussi sur le dispositif de financement des OPEX en lien avec le calcul du déficit public et du plafond des 3 %, mais c'est, là encore, un sujet plus politique que militaire. Il est cependant clair que nous apportons à nos amis européens une protection que nous payons.

Je n'ai pas parlé de la mission Sangaris, parce que l'opération est terminée depuis la fin de semaine dernière. Cela ne veut pas dire que nous abandonnons la République Centrafricaine (RCA). La France y reste présente au travers de trois dispositifs : premièrement une capacité de soutien national, deuxièmement *l'European Union Training Mission* (EUTM), mission dont nous fournissons 60 % des effectifs ainsi que le général qui la commande – l'opération est sur les rails et nous appelons à sa poursuite après juin 2017 – et troisièmement, la présence française dans la Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations unies en République centrafricaine (MINUSCA), au travers de l'état-major mais aussi des capacités – nous allons projeter, en liaison avec l'ONU, nos drones tactiques SDTI (système de drone tactique intérimaire) en RCA dans les semaines qui viennent, pour qu'ils soient opérationnels début 2017. Cette opération est réussie : nous avons évité un massacre interethnique ; il y a eu des élections démocratiques ; il y a un président et l'Etat se reconstitue progressivement. Nous n'avons pas vocation à suppléer la communauté internationale qui, au travers de la MINUSCA, déploie plus de 10 000 hommes capables de prendre le relais. La situation en RCA ne sera pas stabilisée avant des années, une quinzaine d'années selon moi.

Enfin, vous m'avez interrogé sur l'équilibre entre le Soutex et le maintien en condition opérationnelle (MCO). Cette question est prise en compte dans le cadre des travaux d'optimisation du modèle d'armées. Aujourd'hui, le surcoût en effectifs et en crédits lié au Soutex n'est pas intégré à la LPM ; il s'agit d'une charge additionnelle. Je me réjouis de la réussite des entreprises françaises. Les armées sont prêtes à apporter leur soutien aux exportations. Elles le font bien et le feront d'autant mieux qu'elles auront les crédits et les effectifs pour cela. La remontée de l'effort de défense à hauteur de 2% du PIB intégrera cette



dimension. Il y a une équipe France et un engagement fort du ministre. N'oublions pas que la réussite opérationnelle compte également pour beaucoup. Peut-être n'en parlons-nous pas suffisamment.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Une évolution du décret de 1983 est-elle souhaitable ?

**Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées.** – Un groupe de travail, auquel participe le ministère de la défense, a été mis en place pour en étudier les adaptations nécessaires et leurs impacts. Quoiqu'il en soit, et comme toujours, il s'agit de veiller à la juste adéquation entre les charges nouvelles et les moyens conférés aux armées. De toute évidence, les exportations apportent des ressources aux industriels. Cela devrait permettre de financer des besoins supplémentaires.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Merci mon Général et merci aux commissaires, en particulier à M. Reiner, qui achève bientôt son dernier mandat et à M. Gautier pour leur partenariat très utile, dont je souhaite qu'il continue à servir de modèle, à l'avenir, pour notre commission.

*La réunion est levée à 13 heures.*

**Mercredi 23 novembre 2016**

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

*La réunion est ouverte à 9 h 15.*

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Défense » - Programme 146  
« Equipement des forces » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le 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.**

**M. Jacques Gautier, rapporteur pour avis.** – Le projet de loi de finances pour 2017 place le budget de la défense dans la situation rare d'un niveau de crédits supérieur aux prévisions de la loi de programmation militaire (LPM), révisée à la hausse en juillet 2015 avec le soutien de la majorité du Sénat.

Avec une prévision de plus de 32,68 milliards d'euros en crédits de paiement et hors pensions, le budget de la défense dépasse de 609 millions d'euros la dotation prévue en loi de finances initiale pour 2016, et de 417 millions d'euros la prévision de la LPM révisée.

Ce budget, pensions incluses – c'est-à-dire à la norme Otan – maintiendra l'effort national de défense à hauteur de 1,8 % du PIB. La dotation de l'agrégat « Équipement » s'élèvera l'année prochaine à 17,3 milliards d'euros, en hausse de 300 millions d'euros.

Cette inflexion était indispensable pour répondre à la dégradation du contexte sécuritaire, avec l'opération Sentinelle, et pour respecter les engagements pris par le Président de la République devant le Congrès en novembre 2015 et devant les armées en janvier 2016 :

fin de la déflation des effectifs, prime aux militaires de l'opération Sentinelle, revalorisation de la condition de militaire, etc.

Inquiets des réticences de Bercy, vos rapporteurs sont intervenus auprès du Président de la République et du Premier ministre avant les arbitrages en conseil de défense, lesquels ont heureusement été favorables.

Cet ajustement des moyens de la défense s'inscrit dans une nouvelle trajectoire financière. La loi de juillet 2015 avait déjà accru les ressources financières de la défense de 3,8 milliards d'euros pour la période 2016-2019. Une nouvelle révision a été décidée par l'exécutif à la suite des attentats du 13 novembre 2015.

Le rapport du Gouvernement relatif à la programmation militaire pour les années 2017-2019 présente l'impact des décisions arrêtées en conseil de défense sur la trajectoire financière et capacitaire. Celles-ci entraînent, sur trois ans, un coût nouveau de près de 3 milliards d'euros : 775 millions pour 2017, près d'un milliard pour 2018 et 1,2 milliard pour 2019.

La dépense nouvelle est aux trois quarts concentrée sur les ressources humaines : hausse des effectifs pour près de 1,2 milliard d'euros entre 2017 et 2019 et amélioration des conditions du personnel pour 1 milliard d'euros sur la même période. À quoi s'ajouteront l'acquisition de nouveaux équipements et l'entretien programmé du matériel, 812 millions d'euros sur trois ans. La trajectoire ainsi ajustée vise à adapter l'armée aux nouvelles missions des forces sur le territoire national ; à équiper et entraîner les renforts opérationnels, dont les réservistes ; à donner les moyens d'intensifier les frappes dans les opérations de contre-terrorisme ; et à accentuer la montée en puissance du renseignement et de la cyberdéfense.

L'effort supplémentaire ne porte pas majoritairement sur les opérations extérieures, les Opex, ni sur l'accélération de la livraison des matériels, notamment les Griffon et les Jaguar, que souhaite le chef d'état-major de l'armée de terre. Nous regrettons que ces demandes s'accompagnent d'économies, avec la non-rénovation d'une partie du parc des vieux VAB et des AMX 10 RC.

Les modalités de financement de ces nouvelles mesures ne sont précisées que pour l'année 2017, et non pour 2018 ni 2019. Certes, cette situation tient compte du principe d'annualité budgétaire. Mais elle révèle aussi la limite technique et la faiblesse politique du choix du Gouvernement de ne pas avoir procédé à une nouvelle actualisation de la LPM... Si bien que le futur Président de la République devra dégager 6 milliards d'euros de plus entre 2018 et 2022.

L'an prochain, le financement des nouvelles dépenses sera assuré par 317 millions d'euros de rallonge budgétaire, 100 millions de recettes de cessions immobilières additionnelles et une économie de 358 millions, à redéployer. Il s'agit notamment de 205 millions d'euros escomptés de nouveaux gains sur le coût des facteurs – prix du pétrole et de certaines fournitures, cours de la monnaie – et d'un prélèvement de 50 millions d'euros sur la trésorerie du compte des essences, grâce à la baisse du prix des carburants. Le reste provient de l'actualisation des échéanciers financiers des programmes d'armement. Or des risques pèsent sur le montant de ces diverses ressources, par nature incertaines.

Avec l'ouverture de 100 millions d'euros de plus à consommer sur les recettes du compte « Immobilier », la prévision de ressources extrabudgétaires du budget de la défense

pour 2017 s'élève ainsi désormais à 250 millions d'euros : 200 millions de produits de ventes immobilières – contre 100 millions d'euros dans la LPM actualisée en juillet 2015 – et 50 millions d'euros de produits de cessions de matériel. Le caractère aléatoire du calendrier et du produit de ces ventes, avec en particulier les demandes de la Ville de Paris en matière de logement social, fragilise ces ressources extrabudgétaires.

Elles ne constituent plus qu'une part très mineure du budget de la défense, mais il ne faudrait pas que cette part augmente trop, alors même qu'elle avait été réduite en 2015.

En intégrant 205 millions d'euros d'économies nouvelles sur le coût des facteurs, la construction du budget 2017 repose sur une prévision de 480 millions d'euros d'économies, puisque la LPM 2015 en avait déjà programmé 275 millions. Mais on ne sait quelle sera exactement la conjoncture économique ni le niveau d'activité opérationnelle des forces... De plus, ce calcul prend en compte des programmes d'équipement qui restent à lancer. Cette prévision constitue donc une prise de risque importante pour la gestion 2017.

En outre, le retard pris dans le paiement de la prime Sentinelle, promise à 10 000 militaires par le Président de la République en janvier 2016, est préoccupant. Cette prime doit être versée rétroactivement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, or elle vient seulement d'être intégrée dans le logiciel Louvois, dont on connaît les dysfonctionnements. Les intéressés recevront le montant à la rentrée 2017. Cela représente tout de même quelques dizaines de millions d'euros, or aucune recette ne semble prévue pour faire face à cette échéance ! Heureusement, le Gouvernement vient de me communiquer des éléments rassurants.

Il est heureux que le projet de collectif budgétaire déposé à l'Assemblée nationale vendredi dernier ait levé les inquiétudes quant aux mesures de régulation de la fin de gestion de l'exercice 2016.

Concernant l'état d'avancement des programmes d'armement, l'année 2017 sera encore marquée par de très nombreuses livraisons et commandes d'équipements. Le programme 146 est structuré en cinq systèmes de forces : la dissuasion ; le commandement et la maîtrise de l'information ; la projection, la mobilité et le soutien ; l'engagement et le combat ; enfin, la protection et la sauvegarde.

J'évoquerai ici le système de forces « projection-mobilité-soutien ». L'an prochain seront livrés 9 hélicoptères de transport et de surveillance NH90, dont 2 en version navale et 7 en version terrestre et 5 hélicoptères de transport tactique Cougar rénovés. Ces hélicoptères font l'objet de critiques répétées, en raison du coût prohibitif de leur maintenance, de l'immobilisation importante du parc qu'elle requiert et du manque de disponibilité opérationnelle qui en découle. Je vous renvoie au rapport pour avis de notre collègue député François Lamy.

Seront également livrés 3 avions de transport A400 M et 1 avion de transport tactique C130 J. Concernant l'A400 M, je rappelle qu'en raison des difficultés de développement et de production annoncées par Airbus au début de 2015, 8 des 15 avions qui seront livrés à l'armée de l'air d'ici à 2019 seront au standard initial, et serviront donc uniquement pour le transport logistique. Le plan d'action industriel présenté en juillet 2016 prévoit la livraison progressive jusqu'en 2020 des capacités tactiques attendues : extraction de charges lourdes par la rampe arrière, parachutage par les portes latérales, autoprotection contre des missiles, ravitaillement en vol d'hélicoptères et atterrissage sur terrain sommaire. La réalisation du plan a pris du retard.

Deux premiers A400 M dotés de capacités tactiques, ont été livrés en juin et juillet derniers. L'appareil attendu d'ici à la fin de cette année doit également correspondre à ce standard militaire. Encore faudra-t-il qu'Airbus respecte l'engagement pris par son président vis-à-vis du ministre de la défense.

L'acquisition de nouveaux C130 J a été décidée, conformément à l'actualisation de la LPM de juillet 2015, en raison de la tension sur la capacité de transport tactique et dans l'attente de la montée en capacité de l'A400 M. La commande de 4 appareils neufs a été effectuée en janvier 2016 auprès de l'armée de l'air américaine. La livraison d'un premier appareil est prévue en 2017, les trois autres d'ici à 2019.

Deux avions seront équipés afin de pouvoir ravitailler les hélicoptères en vol. Cependant, comme nous l'avons fait observer dès l'année dernière, seuls les Caracal en service dans l'armée de l'air sont munis de la perche permettant le ravitaillement en vol et seuls les Caracal peuvent être ainsi configurés. Cette faculté n'a pas été prévue pour le NH90.

Au début du mois d'octobre dernier, les ministres français et allemand de la défense ont annoncé leur intention de mutualiser une partie de leur flotte d'avions C130 J. C'est un élément de plus dans la coopération franco-allemande de défense. Et cela me semble très positif.

**M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis.** – Jacques Gautier, comme moi, considère donc que ce budget est bon... Chaque année, nous manifestons une inquiétude sur la fin de gestion de l'année en cours. Si celle-ci était défailante, le budget suivant s'exercerait dans de mauvaises conditions. D'année en année, les conditions de fin de gestion ont toutefois été améliorées par des dégels successifs et la couverture des surcoûts de toute nature. Cette année comme la précédente, le dégel des crédits de la défense est entièrement réalisé et les surcoûts des opérations extérieures et intérieures sont intégralement couverts par la solidarité interministérielle ; 600 millions d'euros de crédits de 2015 ont également été débloqués. Les choses sont claires !

Le budget exécuté de l'année 2016 s'élèvera ainsi à 33,5 milliards d'euros, que l'on peut comparer à l'engagement pris dans la loi de programmation militaire. Les aspects techniques de ces opérations seront étudiés en commission des finances ; un décret d'avance sera signé, et la loi de finances rectificative précisera les détails.

La Cour des comptes a regretté que le financement des opérations extérieures ne soit pas suffisamment pris en compte dans le budget initial. Nous sommes d'accord. Nous n'avons inscrit à ce titre que 450 millions d'euros dans la loi de programmation militaire, alors même que les prévisions approchaient 1 milliard d'euros. Nous entendions ainsi ne pas pénaliser le budget de la défense, et notamment celui des équipements militaires. Ainsi que je l'ai dit devant le rapporteur de la Cour des comptes, nous ne verrions aucun inconvénient à ce que le budget général prenne en compte les opérations extérieures dans une mission spéciale, en leur attribuant une somme plus raisonnable. Il en va de même aujourd'hui des opérations intérieures (Opint).

Les programmes d'armement sont décrits dans un document préparé par le ministère, listant les livraisons et les commandes prévues cette année. En ce qui concerne le système de forces « Engagement et combat », pour compléter les propos de Jacques Gautier, dans le respect du calendrier de la loi de programmation militaire seront livrés 3 avions Rafale dont 2 marine, 6 hélicoptères Tigre, une frégate multimissions (Fremm), les premiers

véhicules blindés légers (VBL), et les premiers 5340 fusils d'assaut HK de nouvelle génération, choisis par appel d'offres parmi d'autres marques européennes pour remplacer le Famas : et seront commandés 12 000 de ces fusils, un sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda, 20 engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) Jaguar, 319 véhicules blindés multirôles (VBMR) Griffon, des VBL ; enfin, pour les forces spéciales, 23 véhicules poids lourd (PLFS) et 120 petits véhicules aérolargables de type fardier.

Nous nous réjouissons des efforts qui ont conduit au succès à l'export du Rafale. Un contrat a été signé avec l'Inde avec une première tranche de 36 avions annoncée dès avril 2015, après les contrats conclus avec l'Égypte et le Qatar pour 24 appareils chacun. Ces ventes ont permis de lever l'hypothèque budgétaire pesant sur loi de programmation militaire de 2013, l'État s'étant alors engagé à commander 11 appareils par an pendant six ans en cas de non-réalisation des objectifs à l'export.

Nous souhaitons en outre que soit étudiée l'idée d'une anticipation à 2017 du développement du standard F4 du Rafale, afin de préserver les compétences des bureaux d'étude.

Pour la marine, la réflexion sur les frégates de taille intermédiaire (FTI) a conduit à compléter le format Fremm par des frégates de plus petite taille, plus faciles à exporter. Cette réflexion conjointe de la DGA, DCNS et Thalès nous place à la pointe du progrès à l'échelle mondiale. Ces FTI représentent une avancée technologique majeure. La société DCNS peine toutefois à retrouver les compétences qu'elle a perdues, comme l'indique le retard de livraison du Barracuda.

**M. Xavier Pintat, rapporteur pour avis.** – En complément des exposés de Jacques Gautier et Daniel Reiner, dont, bien sûr, je partage les orientations, j'aborderai trois sujets : la dissuasion, l'espace, et les drones.

Concernant notre force de dissuasion nucléaire, en 2017, l'action stratégique « dissuasion » doit bénéficier de près de 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,8 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces sommes importantes ne doivent toutefois pas provoquer un effet d'éviction d'autres équipements.

La conjoncture internationale justifie le maintien de l'effort de dissuasion, qui est essentielle à la crédibilité de la France sur la scène internationale - elle justifie notre siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. La programmation militaire actualisée a renforcé les moyens de notre outil de défense, sans remettre en cause cet effort budgétaire, mobilisé pour les deux composantes de la dissuasion, aéroportée et océanique.

Dans les prochaines années, la modernisation du dispositif de dissuasion, en particulier de sa composante aéroportée, appellera d'importants investissements. Cet effort nécessaire devra faire l'objet d'une programmation financière pour soutenir les programmes de dissuasion, tout en conservant des marges de manœuvre pour des opérations d'armements conventionnels. Ceux-ci permettent en effet de répondre aux menaces les plus pressantes, notamment le terrorisme.

Le budget pour 2017 intègre le financement de la poursuite de la rénovation indispensable à mi-vie du missile ASMP-A (air-sol moyenne portée amélioré), des travaux de conception du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération, de l'adaptation

au missile M51 du *Téméraire*, le dernier sous-marin livré, et de la quatrième génération des supercalculateurs Tera 1000.

Le tir d'acceptation du M51 effectué le 1<sup>er</sup> juillet dernier a été couronné de succès. Il s'agissait du huitième tir d'essai du programme et le premier du missile dans sa version 2 depuis le SNLE *Le Triomphant*, permettant ainsi de qualifier la tête nucléaire océanique. L'échec de 2013 paraît désormais lointain.

S'agissant de l'espace militaire, les crédits sont prévus à hauteur de 492 millions d'euros, contre 489 millions en 2016, mais 151 millions en 2015 et 389 millions en 2014. Ces fortes variations s'expliquent par le cycle des programmes.

La dotation vise principalement à financer les programmes d'imagerie optique et de radar (Musis), de renseignement électromagnétique (Ceres), et de communications par satellite (Syracuse IV). Les priorités du spatial militaire restent en effet les télécommunications, avec Syracuse IV, le renseignement, avec les programmes Musis et Ceres, ainsi que l'alerte avancée pour la défense antimissile, dont le calendrier a cependant été décalé au-delà de la période couverte par la LPM pour 2014-2019.

Le secteur spatial doit être soutenu en tant qu'enjeu de souveraineté et parce qu'il représente un enjeu scientifique, technologique et industriel – les technologies spatiales constituent un véritable laboratoire d'innovations. La France est un investisseur mondial de premier plan, derrière les États-Unis, qui dépensent 50 milliards d'euros, et sans doute derrière la Russie et la Chine, dont les budgets, que l'on ne connaît pas, approchent peut-être 10 milliards d'euros.

Il faut donc soutenir les coopérations européennes, comme le programme Musis, issu de la coopération décidée en mars 2015 entre le système allemand d'observation radar par satellite (SARah) et la composante spatiale optique (CSO) réalisée sous responsabilité française. Je rappelle qu'un troisième satellite CSO est financé aux deux tiers de son coût, soit 210 millions d'euros, par l'Allemagne, pour un lancement prévu en 2021, à la suite du lancement des deux premiers, lesquels sont financés par la France.

Concernant les drones, l'accord conclu l'année dernière entre l'Allemagne, l'Italie et la France, rejointes par l'Espagne, pour conduire une étude sur deux ans visant à déterminer les prérequis opérationnels et à élaborer le prototype d'une nouvelle génération de drones de moyenne altitude et de longue endurance (Male) à l'horizon 2025, marque la poursuite de l'effort de recherche. L'arrangement-cadre est entré en vigueur le 22 juin 2016 et la notification du contrat d'étude de définition est intervenue en septembre dernier. Les maîtres d'œuvre en sont Dassault, Airbus-Allemagne et Leonardo – anciennement Finmeccanica – en attendant une possible participation industrielle de l'Espagne. Il sera toutefois difficile de produire un drone Male européen conjuguant la satisfaction d'un besoin militaire partagé et un coût susceptible de créer un marché.

Concernant les drones Reaper en service dans notre armée de l'air, la loi de programmation militaire a prévu d'ici à 2019 la livraison de 4 systèmes complets, comprenant chacun 3 vecteurs, pour un total de 12 drones.

Un premier système, composé de 2 vecteurs, a été livré sur la base aérienne de Niamey, au Niger, fin 2013 et officiellement mis en service au début 2014, puis complété par son troisième vecteur en mai 2015. Un deuxième système a été commandé en juillet 2015,

pour une livraison prévue fin 2016, et la commande d'un troisième système a été passée en décembre 2015, pour une livraison en 2019. La commande du quatrième système est programmée pour la fin de l'année 2016, pour une livraison en 2019. Nous disposerons alors des 4 systèmes complets.

Ces Reaper servent de manière intensive dans la bande sahélo-saharienne. Ils ont amélioré de manière significative la capacité opérationnelle de nos forces, qui ne peuvent désormais plus se passer de cet apport essentiel en matière de renseignement.

Du côté de l'armée de terre, le programme de système de drones tactiques (SDT) vise à remplacer, à l'horizon 2017, les drones tactiques Sperwer actuellement en service. En janvier dernier, la DGA a choisi le Patroller de Sagem, de préférence au Watchkeeper de Thalès qui équipe les forces britanniques. Un des points forts du Patroller tient à sa boule optronique, offrant des performances remarquables pour l'identification d'objectifs. De même, son acceptation dans l'espace aéronautique français paraît plus facile. Le premier système opérationnel est attendu pour la fin de l'année 2018, le second, avec les moyens de formation et d'entraînement, en 2019.

Le chef d'état-major de l'armée de terre attend beaucoup du Patroller. Lors de son audition par notre commission, il a souligné que l'armée de terre et l'armée de l'air ne se concurrençaient pas dans ce domaine. Un prochain exercice commun est d'ailleurs prévu, dans lequel des avions et des drones de l'armée de l'air vont travailler avec des drones de l'armée de terre afin de démontrer leur complémentarité.

Les drones concernent aussi la marine, le salon Euronaval l'a montré comme notre récente audition de l'amiral Prazuck, chef d'état-major de la marine. À cet égard, les crédits du programme 146 comprennent les moyens de financement du système de lutte anti-mines marines du futur (Slamf), qui prépare le renouvellement de la capacité de guerre des mines pour remplacer le système actuel. La réalisation d'un prototype a été commencée en 2016 et se poursuivra l'année prochaine. En outre, je signale que les études et les expérimentations en vue de l'intégration d'un drone aérien sur les plateformes de la marine doivent être lancées d'ici à 2019, notamment au profit des futures frégates de taille intermédiaire.

Jacques Gautier, Daniel Reiner et moi-même émettons, sur les crédits du programme 146 prévus pour 2017, une appréciation positive. Sous réserve de l'avis des autres rapporteurs, nous recommandons l'adoption des crédits de la mission « Défense », quand bien même leur examen ne devrait pas aller jusqu'à la séance publique du Sénat.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Ce rapport conséquent est à la dimension du sujet ! Avant de donner la parole à nos collègues, je vous rappelle que le vote sur les crédits de la mission se fera à la fin de l'examen de l'ensemble des rapports pour avis sur les divers programmes.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Certains de nos collègues se sont livrés pour la dernière fois à cet exercice du rapport budgétaire, cela a été relevé dans le monde militaire, qui est très respectueux de leur remarquable travail.

Devrions-nous travailler sur le renouvellement des matériels aéroportés ? Le rapport de notre collègue député Lamy, mentionné par Jacques Gautier, fait le point sur la question, et des militaires affirment qu'une amélioration commence à être perceptible. Ce n'est toutefois pas le cas partout.

Les rapporteurs pour avis peuvent-ils développer cette question, surtout si nous ne sommes pas amenés à l'étudier de manière approfondie ?

**M. Jacques Gautier, rapporteur pour avis.** – Le rapport Lamy est très précis, mais il est trop tôt pour en dire plus. L'armée de terre dispose de 300 hélicoptères, dont seuls 100 sont disponibles, quand il en faudrait au moins 150. S'il est normal que le parc se partage entre les appareils en rénovation et ceux qui sont en phase opérationnelle, le rapport ne saurait se maintenir à un sur trois.

L'industriel a conçu des hélicoptères modernes et sophistiqués, mais l'armée a également besoin d'équipements plus rustiques. Il faudra un jour parvenir à faire coïncider l'intelligence demandée aux matériels et la réalité de leur emploi.

Quant à l'hélicoptère interarmées léger, le HIL, Airbus souhaite proposer un hélicoptère commun aux trois armées, dont les besoins sont pourtant différents. Un programme commun déboucherait sur un six-tonnes cher, sophistiqué, dont les coûts d'entretien seraient exorbitants. Cela ne correspond pas aux besoins des armées. Nous devons donc rester vigilants.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Il y a matière, peut-être, à un travail de la commission ?

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – Assurément. Nous verrons cela le moment venu.

**M. Daniel Reiner, rapporteur pour avis.** – Nous souhaitons mener ce travail. La situation des régiments d'hélicoptères – ceux engagés en Centrafrique, dans l'opération Barkhane ou en France – n'est pas satisfaisante. Les Allemands connaissent les mêmes difficultés – mais cela ne règle pas nos problèmes !

Nous voulions comprendre comment nous en sommes arrivés là. Dans son rapport sur l'aviation légère de l'armée de terre, M. Lamy a livré dix éléments d'explication ; il reste à trouver les dix solutions correspondantes. Le ministre de la défense a amorcé, il y a un an et demi, une réflexion incluant toutes les parties prenantes. Les rapports d'étape analysant les difficultés ont été présentés devant le comité exécutif restreint (COMEX) du ministère, mais les solutions tardent à émerger. Les responsabilités sont partagées entre tous les acteurs. Le constructeur, d'abord, est en situation de monopole et s'intéresse plus au civil qu'au militaire. Il fabrique donc des hélicoptères dérivés du civil, qui ne conviennent pas aux militaires. Le processus de maintien en condition opérationnelle comprend beaucoup d'étapes, dont chacune requiert un délai, durant lequel rien n'est fait. Ainsi, un Tigre peut rester 360 jours au sol pour entretien, parce qu'il aura fallu 100 jours pour obtenir les documents, puis 100 jours pour recevoir les pièces, et ainsi de suite.

Nous voulions taper du poing sur la table, identifier et analyser les responsabilités, afin de sortir enfin de cette situation insupportable. Nous n'étions d'ailleurs pas d'accord avec les achats nouveaux. Les hélicoptères sont trop importants, aujourd'hui, dans l'aérocombat, pour que l'on s'en prive ainsi. Au vu de la mobilisation du ministère, nous sommes optimistes. Mais nous devons lancer un cri d'alarme, et condamner l'immobilisme.

**M. Jean-Paul Émorine.** – C'est Airbus qui a repris EADS, donc Eurocopter, et l'État en est actionnaire. Ne peut-il pas imposer un programme ? Airbus vend des appareils



dans 180 pays, cette entreprise doit être en mesure de fournir les hélicoptères qui conviennent aux besoins des armées !

**M. Jacques Gautier, rapporteur pour avis.** – Je réponds ici à une question que m'avait posée Joël Guerriau au sujet du pôle d'excellence franco-britannique sur les missiles. Notre collègue s'interrogeait sur l'utilisation d'uranium appauvri dans les vecteurs qui en sont issus. Toutefois, un député a directement posé la question au Gouvernement, à propos des missiles que nous achetons aux Américains. Dans sa réponse, le ministre a assuré que la France n'achetait pas d'armes contenant de l'uranium appauvri.

Enfin, je rappelle la position des rapporteurs sur les crédits inscrits pour 2017 dans le programme 146 : elle est favorable.

### **Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le rapport pour avis de MM. 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.**

**M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur pour avis.** – Michelle Demessine et moi-même sommes globalement satisfaits de l'évolution des crédits du programme 178, mais nous restons vigilants sur certains points.

Les crédits de paiement sont stables, augmentant de 0,27 % pour s'établir à 7,29 milliards d'euros. Les autorisations d'engagement diminuent de 8,8 %, à 7,27 milliards d'euros. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une nouvelle augmentation de 6,8 % des autorisations d'engagement dédiées à l'entretien programmé du matériel. Cela me semble nettement insuffisant, en raison du croisement des courbes attendu en 2018 dans le domaine du maintien en condition opérationnelle du matériel terrestre.

Le nouveau modèle de maintien en condition opérationnelle à l'horizon 2025 repose sur une évolution de la maintenance industrielle, dont la part assurée par l'État va diminuer avec les crédits du titre 2. Cette baisse a pour corollaire l'augmentation des dépenses du titre 3, qui comprennent à la fois les dépenses transférées du titre 2 vers le titre 3 pour que la maintenance bascule de l'État vers le secteur industriel, la surutilisation et la surusure de nos équipements militaires – les équipements militaires s'usent six fois plus vite durant l'opération Barkhane qu'en métropole – et l'obsolescence de nombreux parcs, laquelle entraîne des coûts de maintien en condition opérationnelle exagérément hauts. On peut ainsi se demander s'il est pertinent de reconstruire des véhicules légers tactiques polyvalents P4 au prix de 300 heures de maintenance et pour un coût de 30 000 euros plutôt que d'acheter sur étagère un véhicule remplissant le cahier des charges pour un prix certainement inférieur.

L'intensité des phases de combat, le rythme des opérations, leur âpreté et la dureté physique des théâtres d'opérations conduisent à une surconsommation des équipements, donc à leur vieillissement accéléré et à l'augmentation de la casse. Il en résulte une charge de maintenance encore plus élevée, qui sera confiée au secteur privé et qu'il faudra financer. Le seul financement du délestage d'activités vers le privé a été évalué à près de 500 millions d'euros sur la période 2017-2022. Mais la sur-usure des équipements et la surintensité de leur exploitation par rapport au contrat opérationnel initial ne sont, à ce jour, pas pleinement

chiffrées. Selon le chef d'état-major de l'armée de terre, le financement de ce nouveau modèle de maintien en condition opérationnelle est envisagé pour 2017 et 2018, mais n'est pas garanti au-delà. Une lourde hypothèque pèse donc sur la prochaine loi de programmation militaire, d'autant que ces difficultés concerneront certainement également le maintien en condition opérationnelle des matériels aériens. C'est le capital opérationnel de notre armée qui est en jeu !

Dans la loi de programmation en cours, l'enveloppe nécessaire pour le total des besoins de maintien en condition opérationnelle serait plus proche des 800 millions d'euros que des 500 millions d'euros distribués entre 2016 et 2017 au titre de l'actualisation de 2015. Il manque donc 300 millions d'euros. Ce montant peut être rapproché des gains liés aux coûts de facteurs, soit 317 millions d'euros issus de l'évolution favorable des indices économiques sur la période 2016-2019, transférés au programme 146. Pour l'année 2017, ce transfert représente près de 117 millions d'euros, principalement ponctionnés sur le carburant opérationnel, le fonctionnement et les petits équipements.

Nous risquons toutefois de découvrir, à l'occasion de la prochaine loi de programmation militaire, que ces économies ont été calculées trop largement. Nous recommandons donc vivement au Gouvernement d'évaluer la possibilité d'avancer les livraisons de matériels neufs lorsque cela revient moins cher que l'entretien des parcs vieillissants. Je pense au remplacement des VAB par les Scorpions, par exemple.

J'ai souhaité cette année approfondir un sujet déjà considéré comme essentiel l'année dernière, et que les chefs d'état-major ont évoqué à de nombreuses reprises : le retour des opérations de soutien à l'exportation, le Soutex.

L'exportation de nos armements était une condition *sine qua non* au maintien en activité de la chaîne de production du Rafale à son minimum de 11 appareils par an, sans l'achat par le ministère de la défense de 40 appareils en plus des 26 prévus dans la loi de programmation militaire. Le montant des commandes annuelles d'armement français est passé de 5,1 milliards d'euros en 2010, à 6,9 milliards d'euros en 2013, 8,2 milliards d'euros en 2014 et 16 milliards d'euros en 2015. Il avait déjà atteint ce palier en juin 2016. La condition sur laquelle reposait le financement de la loi de programmation militaire est donc satisfaite.

Le décret de 1983 organise le Soutex et prévoit que les industriels remboursent la participation des militaires. Toutefois, seules les dépenses supplémentaires sont concernées et non les dépenses courantes. Les frais supplémentaires de maintien en condition opérationnelle des matériels vieillissants, utilisés plus longtemps pour permettre à l'industriel d'exporter les frégates ou les rafales qu'il aurait dû livrer à nos armées, ne sont pas non plus pris en charge. Le maintien en service actif du *Montcalm* et du *Primauguet* en témoigne !

L'année dernière, j'avais interpellé le ministre en séance publique afin qu'il évalue l'incidence des exportations d'armement et chiffre la compensation nécessaire. Un groupe de travail a été mis en place pour étudier les adaptations nécessaires du décret de 1983 afin que les armées récupèrent la totalité des recettes liées au remboursement des prestations de Soutex. La refonte envisagée vise à abolir la distinction entre dépenses courantes et supplémentaires, afin d'en simplifier l'utilisation par les services du ministère et de permettre le retour au budget du ministère de la défense de la totalité des rémunérations perçues, suivant la procédure des attributions de produit (rattachement aux programmes qui ont supporté la dépense). Le groupe de travail *ad hoc* a élaboré un projet de document en ce sens en mars 2016. Il nécessite encore des aménagements rédactionnels et une étude d'impact.

Cette évolution est encourageante. Il faut aller plus loin, pour que les industriels prennent en compte l'effort de soutien à l'exportation réalisée par nos armées et baissent le coût du maintien en condition opérationnelle.

Enfin, je souhaiterais qu'on mette en place au sein des armées, certainement sous le contrôle du chef d'état-major, une direction commerciale, chargée d'étudier l'impact économique des activités militaires. Elle veillerait à la valorisation des avancées spectaculaires du SSA qui a notamment mis au point le sang lyophilisé désormais universellement reconnu et utilisé sans en tirer les bénéfices économiques. Elle prendrait également en compte l'impact du Soutex sur la croissance et le développement des industries d'armement. Elle veillerait globalement à la valorisation des actions de notre armée sur le modèle des services de valorisation de la recherche universitaire.

Enfin, dans la mesure où la commission s'est rendue au Val-de-Grâce en avril l'année dernière, j'attire votre attention sur la mise en œuvre progressive du nouveau modèle d'organisation du Service de santé des armées (SSA), découlant de son projet de service intitulé « Service de santé des armées 2020 ». La réforme engagée me semble très bien menée, comme j'ai pu le constater lors d'une journée de travail au Val-de-Grâce et des auditions organisées sur place avec le directeur de l'école du Val-de-Grâce, le médecin-chef du SSA et ses services. Le service de santé des armées s'est pleinement approprié cette réforme, il ne la subit pas, il l'utilise pour se renforcer.

Je tiens à saluer l'action du service de santé qui a contribué au soutien des populations civiles au cours et dans les suites des attentats de 2015. L'action du SSA a été particulièrement significative non seulement dans la prise en charge des blessés physiques mais aussi dans celle des blessés psychiques : parmi les 52 blessés pris en charge dans la nuit (17 à Percy et 35 à Bégin proche de certains lieux d'attentats), 18 étaient des urgences absolues. Il y a eu 50 interventions chirurgicales en 48 heures et 13 admissions en réanimation.

Ces blessés ont bénéficié de stratégies et techniques de prise en charge largement utilisées et éprouvées en Opex, notamment le *Damage control* et la transfusion de plasma lyophilisé qui est systématiquement utilisée en première intention en cas d'hémorragie sévère d'origine traumatique dans tous les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) comme en Opex.

L'entière capacité des hôpitaux militaires était reconstituée dès le dimanche soir, grâce à ceux qui se sont présentés spontanément pour assurer la relève du personnel engagé dans la nuit du 13 au 14 novembre. Dès le matin du samedi 14 novembre, à la demande de la direction générale de la santé, une cellule d'aide médico-psychologique a été mise en place sur le site de l'École militaire pour armer un dispositif d'aide aux familles.

En outre, depuis plusieurs mois, le SSA fait bénéficier la communauté médicale de son expérience en matière de médecine de guerre. À la demande de la direction générale de la santé et de la direction générale de l'offre de soins, le SSA, en collaboration avec le centre national des urgences hospitalières (CNUH), a participé à l'ingénierie d'une formation à la chirurgie de guerre, en particulier au *Damage Control*, au profit des praticiens civils. Deux sessions nationales de formation de formateurs ont eu lieu à Paris, à l'École du Val-de-Grâce en avril et à au CRHU de Lille en mai. Environ 350 formateurs y ont assuré la formation d'un millier de praticiens, en priorité dans les régions concernées par l'organisation d'Eurofoot 2016. Ces actions s'inscrivent dans le cadre de la participation du SSA à la résilience de la nation que je tenais à saluer.

Je m'en remets à la sagesse de la commission sur l'adoption des crédits du programme 178. Mais serait-il courageux de s'abstenir ? Peut-être pourrions-nous voter positivement malgré les nombreuses réserves que je vous ai exposées.

**Mme Michelle Demessine, rapporteure pour avis.** – Je partage le jugement paradoxal du général de Villiers : le budget est bon, mais des inquiétudes sérieuses persistent, notamment sur la disponibilité technique opérationnelle (DTO).

Alors que le niveau des engagements extérieurs de la France n'a pas diminué et que les achats d'équipement se traduisent très lentement en livraison d'équipements nouveaux, les efforts budgétaires et les réformes structurelles engagées commencent à porter leurs fruits de sorte que les objectifs de la DTO sont en légère augmentation. Pour autant, si la DTO des hélicoptères de manœuvre de l'armée de terres augmente de 15 % par rapport à 2016, elle ne permet de remplir que 57 % du contrat opérationnel.

La disponibilité des chars Leclerc souffre de l'engagement du personnel en charge de sa maintenance sur l'opération Sentinelle, et celle des chars AMX 10 RCR du vieillissement du parc, malgré les efforts de prolongation de sa durée de vie. Le parc des VAB souffre d'un déficit de régénération, celui des VBCI des actions de rétrofit qui augmenteront l'encours chez l'industriel.

Dans le même temps, le coût de la fonction de maintien en condition opérationnelle, mesuré par l'indicateur n° 6-2 du projet annuel de performance, augmente. Les coûts sont passés de 61 à 65 euros entre 2014 et 2017 pour le coût moyen de la fonction maintien en condition opérationnelle (MCO) terrestre par matériel et jour de préparation opérationnelle. La cible est fixée à 63 euros pour 2017, mais il est d'ores et déjà prévu qu'elle soit en dépassement. Le coût transitoire de la fonction MCO navale par jour de disponibilité de la flotte est passé de 57 000 à 61 000 euros entre 2014 et 2015. Ce coût semble se stabiliser depuis 2016 à 57 000 euros. Mais la cible pour 2017 remonte à 59 000 euros.

En revanche, le coût moyen de la fonction MCO aéronautique à l'heure de vol est passé de 11 149 euros en 2014 à 10 706 euros. La cible pour 2017 est de 10 268 euros. Cette évolution s'explique par la diminution des vieux équipements, coûteux en entretien, et la tendance à la baisse du coût moyen d'heure de vol des matériels de nouvelle génération au gré de la maturation des équipements et du système de MCO : il s'agit des effets de plans de fiabilisation, de la rentabilisation des systèmes de MCO et des économies d'échelle liées à l'augmentation du parc livré aux forces. Cela justifie les réflexions formulées devant notre commission sur le modèle économique du maintien en condition opérationnelle. Comme mon collègue, j'ai été frappée par le fait que l'accélération des livraisons d'équipements neufs engendrerait des économies sur les crédits d'entretien programmé du matériel et des gains d'efficacité de nos forces, si elle était soutenable par l'industriel. Elle améliorerait également le moral des troupes.

Près de 5 milliards d'euros sont consacrés au MCO, dont 2 milliards de masse salariale destinés à la rémunération des catégories de personnel du ministère, militaires et civils, chargés de ses fonctions, et 3 milliards consacrés à l'entretien programmé du matériel. Ce type d'externalisation est assez captif dans la mesure où les industriels font ce qu'ils savent, veulent et peuvent faire. La qualité de l'entretien programmé du matériel, notamment hors de France, suscite des questions, notamment sur les délais. J'ajouterai que la projection sur les théâtres d'opérations des catégories de personnel non militaire chargées de l'entretien programmé du matériel n'est pas évidente. La qualité de certaines prestations laisse à désirer.

Enfin, les industriels n'ont pas toujours intérêt à maintenir une chaîne d'entretien programmé du matériel qui soit compatible avec la durée de vie extraordinairement rallongée de la plupart de nos parcs d'équipement.

Il me semble donc indispensable que le ministère de la Défense conserve en interne les compétences permettant d'entretenir les équipements dont la durée de vie est souvent plus longue que ce que le modèle industriel prévoit.

Lors de l'audition du directeur central de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle du matériel terrestre (SIMMT), nous avons appris que la capacité de maintenance industrielle étatique était fortement menacée. On prévoit 2 500 départs à la retraite entre 2015 et 2025. Il faut préserver cette compétence ! Des ajustements ont été proposés et validés par le comité ministériel des investissements, pour réduire les effectifs à 1 600 personnes et accroître la part de l'entretien programmé du matériel terrestre à due concurrence. Pour cela il faut pouvoir recruter 160 personnes par an pendant 10 ans, sur un statut suffisamment attractif pour concurrencer le secteur privé. Les résultats des derniers recrutements sont très mauvais, les candidats ayant réussi le concours préférant se désister plutôt que d'occuper des postes en province. Il faudrait explorer la possibilité de créer des concours régionaux et d'adapter les modalités de recrutement.

Nous nous étions intéressés l'année dernière au maintien en condition opérationnelle des équipements aéronautiques, et nous avons rencontré à Mérignac le directeur de la structure intégrée dédiée et le directeur du service industriel aéronautiques. Nous continuons de prêter une grande attention aux crédits dédiés à la préparation des forces aériennes. Si les crédits de paiement de cette action diminuent de 1,4 %, en 2017, les autorisations d'engagements destinées à l'équipement programmé des matériels progresseront de plus de 20 %. Un engagement pluriannuel de 530,51 millions d'euros est prévu dans le PLF pour 2017 pour financer notamment le lancement du programme de modernisation de la formation et d'entraînement différencié des équipages de l'aviation de chasse (Fomedec).

Dans le domaine du maintien en condition opérationnelle aéronautique, on constate que la remontée de la disponibilité des équipements en Opex est globalement satisfaisante, mais que la disponibilité des hélicoptères pose toujours problème. La mise en œuvre d'une chaîne logistique efficiente dite *Supply chain* semble progresser lentement. La mise en œuvre du projet Simmad « CAP 2016 » est une orientation prometteuse. Il convient pour qu'elle puisse produire tous ses effets que le service industriel de l'aéronautique (SIAé) dispose de suffisamment de moyens humains pour exercer sa mission. Dans cette perspective, le recrutement d'ouvriers d'État, soit 160 en 2016, et 165 en 2017, répond à un besoin avéré.

La préparation opérationnelle est le gage de notre réactivité et de notre efficacité ; c'est aussi l'assurance de la sécurité du personnel. Les pilotes d'hélicoptères doivent obligatoirement s'entraîner pour être capables de poser leur machine sur le pont d'envol d'un bateau de la marine.

Les problèmes de disponibilité du matériel expliquent largement le fait que l'activité opérationnelle reste inférieure aux objectifs fixés, de près de 10 % en deçà des normes reconnues par l'Otan, et des objectifs exprimés par la loi de programmation militaire pour 2014-2019. À ces effets déjà connus, il faut ajouter ceux de l'opération Sentinelle qui a un impact durable sur les armées dans de nombreux domaines : contrats opérationnels, préparation opérationnelle et soutiens.

L'armée de terre est lourdement affectée en raison de son niveau d'engagement dans l'opération Sentinelle, qui aura mobilisé plus de 70 000 de ses soldats en 2015. Jusqu'au terme de la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT) à 77 000 hommes en 2017, l'armée de terre engage et hypothèque son capital opérationnel. Elle doit ainsi consentir à des renoncements et s'adapter pour être en mesure de remplir les contrats opérationnels qui lui ont été assignés.

Les renoncements qui se traduisent par des suppressions ou adaptations d'activités impliquent une stricte limitation de la préparation opérationnelle qui se concentre sur la réalisation des missions programmées, c'est-à-dire les mises en condition finale (MCF) avant engagement opérationnel.

La plupart des exercices interarmées ou internationaux ont ainsi été soit annulés soit dégradés et le maintien du dispositif Sentinelle à 10 000 hommes durant l'été 2016 a conduit à de nouvelles annulations d'exercices programmés au second semestre.

La formation initiale ayant été affectée en 2015, l'aptitude opérationnelle des nouvelles unités de jeunes cadres est différée.

La préparation opérationnelle métiers connaît un ralentissement important, alors que la dégradation du socle des fondamentaux qui en découle risque d'avoir des incidences négatives sur l'exécution des missions à venir.

La préparation opérationnelle interarmes se limite aux mises en condition finale et à quelques rares évaluations, au détriment de l'entraînement générique. Il en résulte des prérequis non atteints et irrattrapables en MCF, et là encore, une usure du socle de compétence interarmées.

La cible en volume d'activités de l'armée de terres de 2016, soit 83 jours de préparation opérationnelle, ne sera pas atteinte. La réalisation annuelle est estimée à 75 jours de préparation opérationnelle pour l'année. La cible fixée pour 2017 est de 81 jours, soit un niveau inférieur aux 84 jours de préparation en 2014 et bien loin des 90 jours fixés comme objectif par la loi de programmation militaire. En 2017, la qualité de cette préparation restera déséquilibrée, puisque la moitié des journées de préparation opérationnelle sont dorénavant consacrées à la formation initiale au détriment de la préparation opérationnelle métier et de la préparation opérationnelle interarmes. Cette situation est préoccupante et fera l'objet de toute notre attention.

L'armée de terre n'est pas la seule à souffrir d'une trop faible préparation opérationnelle : c'est également le cas de l'armée de l'air. Du fait du retard de la mise en place de Fomedec, l'entraînement différencié n'est pas encore opérationnel. Le capital opérationnel de nos armées, humain et matériel, est soumis à rude épreuve. À nous d'être vigilants pour le préserver.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je félicite les rapporteurs pour l'excellence de leur travail. Monsieur Pozzo di Borgo, je ne crois pas que tous les militaires soutiennent et accompagnent la fermeture du Val-de-Grâce. Je partage le souci de rationalisation du ministre ; et les militaires sont trop disciplinés pour contester cette décision. Il n'en reste pas moins que certains s'en sont plaints à titre personnel. Le Val-de-Grâce est un outil d'excellence, d'efficacité et de diplomatie dont le manque se fera sentir. Peut-être faudrait-il

amender votre rapport pour éviter d'y affirmer que « tous les militaires » soutiennent la fermeture ?

**M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur pour avis.** – Un problème de financement nous oblige à ne conserver que quatre structures, et le Val-de-Grâce n'en fait pas partie. Il ne subsistera donc que dans sa dimension historique, avec l'école et le musée. Tous les responsables des armées sont favorables au maintien de ces deux institutions. L'hôpital du Val-de-Grâce ne relève plus du ministère de la Défense, puisqu'il a été mis en vente. Le ministère du Budget a délégué l'opération à la préfecture. Il est regrettable qu'un certain nombre de biens immobiliers du ministère de la Défense soient bradés à la Ville de Paris. J'espère que l'hôpital du Val-de-Grâce sera vendu au prix du marché et ne subira pas le même sort que l'îlot Saint-Germain, bradé par le ministère de la Défense pour y construire des logements sociaux.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Très bien !

**Mme Michelle Demessine, rapporteure pour avis.** – Les communistes s'abstiendront sur les crédits de la mission « Défense », en raison de leur désaccord sur la dissuasion nucléaire.

**M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur pour avis.** – Pour ma part, je m'abstiendrai.

- Présidence de M. Christian Cambon, vice-président -

### **Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis**

**La commission examine le 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.**

**M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis.** – Le volet « Ressources humaines » du budget de la défense tire les conséquences de la décision prise par le Président de la République à la suite des attentats de novembre 2015 de stopper les déflations prévues dans le cadre de la programmation militaire, décision qui s'est traduite par la définition d'une nouvelle trajectoire d'effectifs, validée lors du Conseil de défense du 6 avril 2016.

La suppression de 10 000 postes a été annulée entre 2017 et 2019. Alors que les déflations nettes auraient dû représenter, selon la loi de programmation militaire initiale, plus de 33 000 postes sur la durée de programmation, et 15 000 autres au terme de l'actualisation votée en juillet 2015, elles ne représenteront plus au final que 15 000 postes.

De quoi réduire la pression excessive qui pesait sur nos armées depuis 2015 du fait du déploiement de l'opération Sentinelle sur le territoire national et de la poursuite simultanée de nos engagements extérieurs. Quelques chiffres suffisent à illustrer l'intensité opérationnelle : le nombre moyen de jours en projection, que ce soit en Opex, en opération intérieure (Opint) ou en mission de courte durée, a augmenté de 43 % entre 2014 et 2015. Les conséquences de cette forte sollicitation se font sentir, aussi bien sur la préparation

opérationnelle, qui a diminué de 24 % entre 2014 et 2015, que sur les conditions de vie du personnel, avec un allongement du temps passé loin du régiment et un report des permissions.

En 2017, la réorientation de la trajectoire des effectifs se traduit par la création nette de 400 postes en plus des 64 nouveaux postes destinés au SIAé. Les dépenses de rémunération augmenteront en conséquence de 355 millions d'euros, et les pensions de 295 millions d'euros.

L'arrêt des déflations entraînera également la baisse des crédits consacrés au plan d'accompagnement des restructurations (PAR), avec une économie de 63 millions d'euros dégagée en 2017. Ce plan, qui comprend les mesures d'incitation au départ comme le pécule et les aides à la mobilité, est néanmoins maintenu, à hauteur de 91 millions d'euros, pour accompagner les transformations en cours. N'oublions pas que la défense poursuit parallèlement son indispensable manœuvre RH, combinant flux de départs, recrutement et déploiement des postes. Ce double levier (annulation des déflations et transformations) servira à renforcer les capacités opérationnelles des trois armées en 2017, à créer des postes dans le domaine du renseignement et de la cyber défense et à doter les organismes de soutien de moyens supplémentaires.

Ce changement d'orientation influe positivement sur le moral des troupes : de nouvelles unités ont été créées, comme la troisième division Scorpion à Marseille ou le cinquième régiment de dragons à Mailly-le-Camp, ce qui n'était pas arrivé depuis bien longtemps !

Il n'en était pas moins nécessaire de prendre en compte la suractivité des différentes catégories de personnel. C'est ce que fait le volet RH du plan d'amélioration de la condition du personnel, financé par les crédits de titre 2 du programme 212. Ce plan crée notamment une indemnité d'absence cumulée (IAC) pour compenser l'absence du domicile au-delà de 150 jours par an, sur la base d'un montant journalier progressif ; il prévoit également la possibilité d'indemniser deux jours supplémentaires de permissions complémentaires planifiées sur les sept auxquelles les militaires ont droit, afin de tenir compte de leurs difficultés à en bénéficier effectivement. D'autres mesures figurent dans ce plan comme l'extension de l'indemnité de sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (Aoper) et l'application des mesures générales de la fonction publique au personnel protégeant l'ensemble des sites du ministère.

Les crédits consacrés au versement des allocations chômage aux anciens militaires, destinées à 80 % aux militaires du rang, continuent d'augmenter et représentent une enveloppe de 157 millions d'euros en 2017.

Enfin, la dotation destinée aux réserves augmente de près de 30 %, à 126,5 millions d'euros en 2017, pour accompagner la montée en puissance de la Garde nationale, annoncée en Conseil des ministres le 12 octobre 2016 et constituée des réserves des armées, de la police et de la gendarmerie. L'objectif est d'atteindre, dès la fin de l'année 2018, un effectif de 40 000 réservistes opérationnels, un niveau d'emploi de 4 000 hommes par jour et une capacité permanente de déploiement sur le territoire national de 1500 hommes par jour.

L'augmentation de 58 %, à 15 millions d'euros, des crédits de titre 2 consacrés aux Opint – soit une enveloppe de 41 millions d'euros – reste, en revanche, très en-deçà des besoins. Rappelons que pour l'année 2016, ces dépenses sont estimées à 145 millions d'euros.



Au final, les crédits de titre 2 du programme 212 pour 2017 s'établissent à 11,6 milliards d'euros hors pensions, soit une hausse de 328,4 millions d'euros par rapport à 2016. Avec les pensions, les crédits de titre 2 s'établissent à 19,8 milliards d'euros.

**M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis.** – Nous vous présenterons un amendement à propos de Sentinelle. Je vous proposerai de le signer tous, puis nous le transmettrons à l'Assemblée nationale, à moins que nous ayons finalement l'occasion d'en parler en séance publique ?

J'ai effectué une visite à Vincennes le 10 novembre dernier pour rencontrer les responsables des trois niveaux de la chaîne du recrutement de l'armée de terre : la sous-direction du recrutement (SDR) de l'armée de terre, le groupement de recrutement et de sélection (GRS) de l'Ile-de-France et le centre d'information et de recrutement des forces armées (Cirfa) de Paris.

Le recrutement représente un défi tout particulier pour l'armée de terre, qui doit relever sa force opérationnelle terrestre de 66 000 à 77 000 hommes d'ici 2017. Ces 11 000 recrutements supplémentaires viennent s'ajouter au flux habituel de recrutements, dans des délais très resserrés, afin d'enrayer la suractivité et d'en atténuer les conséquences (sous-entraînement, sur-absentéisme de la garnison, etc.). Près de 17 000 militaires ont déjà été recrutés en 2016, dont près de 15 000 militaires du rang (contre 7 000 en 2014) et l'on envisage d'en recruter encore 15 000 en 2017, dont 12 000 militaires du rang.

Pour relever ce défi, il a fallu développer la chaîne du recrutement, articulée autour de cinq groupements de recrutement et de sélection (GRS) situés à Nancy, Rennes, Lyon, Bordeaux et Vincennes, et de 104 Cirfa, dont 42 sont interarmées. Cette chaîne mobilise environ 1 000 personnes environ, qui sont également confrontées au problème de la suractivité. Les campagnes de communication se sont multipliées dans les médias, insistant sur les valeurs de l'armée. Enfin, les régiments ont reçu pour mission de dynamiser le recrutement local, qu'il s'agisse de militaires du rang ou de réservistes.

Les attentats ont eu un impact très fort sur les recrutements, avec un pic de demandes d'information au lendemain du 13 novembre 2015, effet qui s'est répété à chaque nouvel événement tragique.

Les motivations des candidats sont diverses : ouverture sur le monde et socialisation, accès à l'emploi, vocation, besoin de repères, volonté de dépassement personnel... Parmi eux, 60 % viennent d'abord pour combattre, et 40% sont motivés par la recherche d'un métier à dominante technique. Les candidats dotés de compétences techniques rechignent fréquemment à les faire valoir, car ils entrent dans l'armée « pour faire autre chose », notamment combattre. Le rôle du recruteur est de les convaincre de l'utilité pour l'armée de leurs compétences spécifiques. A l'inverse, les recruteurs se montrent méfiants envers les candidats qui souhaitent avant tout « en découdre ».

La répartition géographique du recrutement sur le territoire national est assez équilibrée. Les DOM-COM constituent un vivier important (8% des recrues). Le nord et l'est de la France, territoires qui accueillent davantage de régiments, présentent des taux de recrutement supérieurs à la façade atlantique.

Le parcours du candidat, qui s'étale sur quatre à six mois, est bien structuré et garantit que les profils recrutés sont adaptés aux attentes de l'institution. L'évaluation à

laquelle procède le département « Évaluation et information » du GRS, qui combine tests, visite médicale, épreuves sportives et entretiens, notamment avec des psychologues, constitue une étape fondamentale. Des mesures sont également prises pour assurer la sécurité du recrutement et prévenir le risque d'infiltrations.

Malgré l'ampleur des recrutements, la sélectivité reste assurée, et elle reste particulièrement stricte en ce qui concerne les officiers et les sous-officiers.

On renforce également la fidélisation. Il s'agit de garder les militaires plus longtemps, en incitant ceux qui arrivent au terme de leur contrat à le renouveler et en évitant les résiliations de contrat, en particulier la dénonciation de contrat pendant les six mois qui constituent la période probatoire. Rappelons que 70 % des militaires et 100 % des militaires du rang sont des contractuels.

L'armée n'est pas la seule à être concernée au premier chef par les campagnes de recrutement : en 2017, 24 500 recrutements sont envisagés pour l'ensemble du ministère de la Défense.

Les crédits budgétaires du programme 212, hors crédits de personnel, s'élèvent pour 2017 à 2,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 5 %, et à 2,1 milliards d'euros en crédits de paiement, en hausse de 6 %.

Les crédits des politiques de soutien augmentent de manière significative, en cohérence avec l'actualisation de la loi de programmation militaire et les orientations définies lors du Conseil de défense du 6 avril 2016. Les décisions de renoncer aux déflations d'effectifs, de porter la force opérationnelle terrestre à 77 000 hommes et de poursuivre l'opération Sentinelle, ont des répercussions évidentes sur la politique immobilière et sur les politiques sociales du ministère.

En ce qui concerne la politique immobilière du ministère, les crédits s'élèvent à 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de près de 7 %, et à 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement, en hausse de 14 %. Les besoins sont en effet croissants, puisqu'il s'agit de créer ou d'adapter les infrastructures à l'accueil des nouveaux matériels pour que les grands projets engagés depuis le début de la loi de programmation militaire puissent se poursuivre.

En 2017, les investissements principaux accompagneront les programmes SNA Barracuda, MRTT, A400M, Scorpion, Hélicoptères de nouvelle génération, Rafale et Fremm, ainsi que la rénovation des réseaux électriques des bases navales de Brest et de Toulon. La soutenabilité de ces programmes est une priorité du ministère. Elle fait l'objet d'un examen annuel devant une commission spécialisée et peut éventuellement susciter des arbitrages, au détriment d'opérations moins prioritaires.

Les opérations prévues en matière de dissuasion garantissent le caractère opérationnel des infrastructures de la Force océanique stratégique et procèdent à la refonte de certains ouvrages. Des crédits du programme Hermès sont également consacrés aux transmissions stratégiques, dans le cadre du projet Descartes de modernisation des réseaux de transmission du ministère de la Défense.

Les crédits de la politique immobilière doivent aussi répondre à la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre. On a ainsi décidé de densifier 33 emprises en

créant des unités supplémentaires et deux régiments, le 5<sup>ème</sup> régiment de dragons à Mailly le Camp et la 13<sup>ème</sup> demi-brigade de légion étrangère au Larzac. Des travaux de construction ou de réhabilitation sont engagés sur une vingtaine de sites.

Le maintien durable de l'opération Sentinelle implique un soutien, organisé en deux phases. Dans un premier temps, des travaux d'urgence ont été réalisés, à compter d'avril 2015, pour améliorer les hébergements et augmenter leur capacité d'accueil. Puis, un dispositif plus pérenne a été mis en place, avec l'installation de bâtiments modulaires et la mise en œuvre d'un schéma directeur de l'hébergement pour l'Ile-de-France, en vue de reloger 1 000 militaires, grâce à la densification du fort de l'Est et du fort neuf de Vincennes.

Au total, 21 millions d'euros ont été engagés en 2015 et 2016 pour améliorer les conditions de vie des militaires mobilisés dans l'opération Sentinelle. Le niveau des crédits inscrits en PLF 2017 doit permettre de poursuivre cet effort.

Enfin, il faut aussi prévoir de renforcer les installations militaires : près de 100 millions d'euros ont été consacrés à cet aspect de la politique immobilière du ministère de la Défense, en 2016 ; en 2017, près de 80 millions d'euros pourront être engagés au titre du programme « Infrastructures, sécurité, protection ». Les incidents constatés sont en augmentation puisque l'on est passé, entre 2015 et 2016, de 6 à 31 intrusions ou tentatives d'intrusion, dont deux aériennes et douze survols de drone.

À la suite de ces incidents, on a déployé un plan d'urgence, propre aux dépôts de munitions, et un schéma directeur fonctionnel « Sécurité, protection », réactualisé en novembre 2015 puis en juillet 2016, qui s'attache à améliorer les dispositifs de protection des emprises de la défense au travers d'un plan d'équipement échelonné sur la période 2017-2022. Hors dissuasion, les besoins estimés sur cette période sont évalués à 445 millions d'euros.

Le service des infrastructures de la défense (SID) a été doté de crédits de fonctionnement supplémentaires, afin qu'il monte en puissance, et qu'il intègre des régies d'infrastructures, en provenance des groupements de soutien des bases de défense.

S'agissant de Balard, les crédits inscrits sont conformes à l'équilibre financier prévu dans le cadre du partenariat public privé, malgré quelques travaux d'adaptation menés en complément du programme initial. La redevance versée s'élève à 152 millions d'euros, couvrant les divers aspects du contrat. Un suivi et pilotage du PPP a été mis en place, quelques difficultés sont inévitables, des adaptations seront probablement nécessaires, mais le regroupement des états-majors et directions autrefois dispersés sur un site unique semble avoir atteint ses principaux objectifs, qui étaient d'améliorer la gouvernance du ministère tout en rationalisant la gestion des emprises immobilières.

La politique immobilière suit donc une évolution plutôt positive, cohérente avec les besoins, et correspondant à ce que le ministère a la capacité d'engager, puisqu'il lui serait difficile, en tout état de cause, d'aller au-delà.

Il convient, bien sûr, de demeurer vigilants, notamment en ce qui concerne l'entretien du patrimoine immobilier de la défense, parfois très dégradé, mais aussi la politique du logement familial et la réhabilitation des bâtiments de vie les plus dégradés, pour lesquels des programmes sont en cours.

**M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis.** – En plus de ses crédits budgétaires, la politique immobilière doit bénéficier de 200 millions d’euros de recettes exceptionnelles issues du compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’État ».

Vous le savez, le ministère de la Défense bénéficie d’un taux de retour de 100 % des produits de cession sur la durée de la programmation militaire. Les prévisions de recettes sont néanmoins affectées par le décalage de certaines opérations d’une part, par les incertitudes pesant sur le montant final de recettes d’autre part.

En 2015, les encaissements s’élèvent à 184 millions d’euros, dont 118,5 provenant de la cession du centre La Pépinière. En 2016, les prévisions s’établissent à 99 millions d’euros. Durant ces deux années, les réalisations sont donc inférieures aux montants inscrits en LPM actualisée (230 millions d’euros en 2015 puis 200 millions d’euros en 2016). Cela tient à l’annulation de la cession prévue d’une partie de la caserne Lourcine pour faire face au besoin en matière d’hébergement en Ile-de-France et au décalage dans le temps de cessions initialement prévues en 2015 et 2016, concernant l’Hôtel de l’Artillerie et l’Ilot Saint Germain.

Le projet de loi de finances pour 2017 réactualise la prévision en tenant compte de ces décalages. Il établit les recettes à 200 millions d’euros contre 100 millions d’euros inscrits en LPM actualisée.

L’arbitrage rendu en faveur de Sciences-po, pour le site de l’Hôtel de l’Artillerie, devrait conduire à percevoir environ 87 millions d’euros. Comme nous l’a confirmé le secrétaire général de l’administration, Jean-Paul Bodin, compte tenu des prix de vente de la Pépinière (118,5 millions d’euros) et de l’ensemble Bellechasse-Penthemont (137 millions d’euros), une cession ouverte de l’Hôtel de l’Artillerie, plutôt qu’une cession de gré à gré, aurait produit davantage de ressources.

Enfin, les montants des cessions futures risquent d’être minorés par la mise en œuvre du dispositif de décote issu de la loi du 18 janvier 2013. La disposition que nous avons introduite en LPM actualisée, qui limitait la décote à 30 % de la valeur du bien, a été abrogée à l’initiative de l’Assemblée nationale.

Comme vous le savez, il est envisagé d’appliquer le dispositif de décote dans le cadre de la cession de l’Ilot Saint-Germain, dont une fraction devrait être utilisée pour construire des logements sociaux et des équipements publics, avec des conséquences possibles sur la cession de l’autre fraction, qui doit faire l’objet d’un appel à projets. Il n’est pas certain que ces opérations soient réglées en 2017. Il en va de même pour la cession d’une partie du Val-de-Grâce, objet de discussions en cours.

En tout état de cause, ces ressources immobilières ne sont pas pérennes et devront être remplacées par d’autres crédits à l’horizon 2019.

Quant aux systèmes d’information, d’administration et de gestion, les crédits sont en forte augmentation en 2017 (+ 33 % en autorisations d’engagement), ce qui devrait faciliter la montée en puissance du projet « Source-Solde », et compenser l’absence de crédits issus du recouvrement des indus de Louvois en 2017. Les indus cumulés représentent 400 millions d’euros, dont 271 millions d’euros ont été remboursés. Les années 2017 à 2019 seront les années de calcul des premières soldes à blanc puis en double, avant une bascule fin

2017 ou début 2018. Le calendrier est retardé de quelques mois, par rapport à ce qui nous avait été annoncé l'an dernier.

S'agissant des politiques sociales, les crédits sont en augmentation de 9 %, en raison d'une amélioration de l'offre de services faite à ceux qui souhaitent se reconverter, et d'une revalorisation du plan d'amélioration de la condition du personnel, pour compenser les fortes obligations auxquelles les employés du ministère de la Défense sont soumis.

Enfin, les crédits des politiques culturelle et éducative sont en baisse, tout comme les crédits dédiés à l'accompagnement des restructurations. Les actions initiées au titre des restructurations décidées précédemment se poursuivent, mais l'actualisation de la programmation militaire n'implique pas de restructurations territoriales majeures en 2017.

En conclusion, des points de vigilance demeurent, notamment au-delà de 2017. Cependant, les crédits proposés pour le programme 212 correspondent globalement aux besoins et aux décisions prises en loi de programmation militaire actualisée et tout au long de l'année 2016. Nous donnons donc un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme et nous vous proposons d'adopter notre amendement à l'article 3 *bis* du texte.

L'Assemblée nationale a en effet introduit à l'article 3 *bis* du projet de loi de finances pour 2017 une disposition visant à exonérer d'impôt sur le revenu les indemnités versées aux militaires au titre de Sentinelle, afin de tenir compte de la suractivité que cette opération impose aux 7 000 soldats qui y participent et d'établir une égalité de traitement avec ceux qui sont engagés en opération extérieure et qui bénéficient déjà d'une telle exonération.

Dans un souci d'équité, nous souhaitons préciser que sont également concernées les autres opérations engagées ou renforcées à la suite des attentats, et notamment les missions « Cuirasse » et « Égide » de protection des emprises militaires, des bâtiments publics de l'État, des organisations internationales et des missions diplomatiques et consulaires, ainsi que les missions « Secpro » de protection des informations et installations contre le terrorisme, le sabotage ou les actes de malveillance.

**M. Alain Néri.** – Aurons-nous l'occasion de voter cet amendement en séance publique ? Si nous ne le pouvons pas, voter cet amendement en commission n'est pas plus qu'un effet de manche illusoire et artificiel.

**Mme Nathalie Goulet.** – Connaît-on précisément le coût de Louvois ? On risque de connaître la même vrille avec la plateforme nationale d'interception judiciaire. Il serait intéressant d'évaluer précisément le coût de ces dérives. Quant à l'amendement, nous le voterons.

**M. Daniel Reiner.** – Je souhaiterais rétablir la vérité des chiffres sur les déflations d'effectifs. La précédente loi de programmation militaire prévoyait une réduction de 54 000 postes à réaliser jusqu'en 2015. La LPM de 2013 a ramené ce chiffre à 24 000 – et non pas 33 000, comme il a été dit, les 9 000 autres postes n'étant que le report de déflations non réalisées sur la programmation précédente. Quant aux 24 000 déflations, elles ont été totalement annulées par les décisions des conseils de défense successifs et la loi d'actualisation de la programmation. Par conséquent, il n'y a eu aucune déflation d'effectifs au titre de la loi de programmation militaire actuelle.

En ce qui concerne l'amendement, il est de bonne justice. La défiscalisation des indemnités en question est accordée aux soldats en opérations extérieures. Il fallait rétablir l'équité avec ceux qui sont engagés dans les opérations intérieures. Cependant, l'Assemblée nationale a été un peu vite en omettant de prendre en considération les militaires qui interviennent dans les opérations de protection des sites, etc. Je vous engage à voter cet amendement, même s'il n'est pas discuté en séance, au Sénat.

**M. Christian Cambon, président.** – En tant que maire de la région parisienne, j'ai assisté aux transformations de l'opération Sentinelle. Je doute parfois de l'efficacité de l'affichage. Il n'y a plus d'éléments statiques devant les lieux sensibles et l'on voit seulement circuler des voitures marquées de l'inscription Sentinelle. Cependant, ce dispositif épuise les hommes et les conditions d'hébergement sont difficiles, de sorte que l'on peut s'interroger, non sur le principe mais que les conditions de la mise en œuvre.

**Mme Éliane Giraud.** – Je n'ai pas cette impression et je constate plutôt une coordination intelligente de toutes les forces de sécurité intérieure, dont fait partie Sentinelle. Nous avons fait le point sur les forces déployées en Isère. Elles sont organisées de manière efficace, et à Grenoble, les soldats sont très bien intégrés, en centre-ville. Tout cela mérite une analyse fine.

**M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis.** – Selon les estimations du ministère, le coût initial du logiciel Louvois est estimé à 80 millions d'euros, hors dysfonctionnement, puis 5 millions d'euros par an pour garder le logiciel opérationnel. Les moins-versés sont autour de 30 millions d'euros. On compte 1 500 personnes affectées aux rectifications manuelles. Pour le paiement des primes, l'armée préfère se passer de Louvois et procéder manuellement !

**M. Christian Cambon, président.** – Les rapporteurs et la commission sont-ils d'accord pour cosigner cet amendement ?

**M. André Trillard.** – Cet amendement est-il compatible avec les déclarations fiscales des militaires ? Autrement dit, le successeur de Louvois pourra-t-il prendre en compte l'élargissement de l'exonération ?

**M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis.** – Oui.

**M. Christian Cambon, président.** – Dans la mesure où personne ne s'y oppose, je mets aux voix cet amendement de la commission, que nous transmettrons à l'Assemblée nationale.

**M. Alain Néri.** – Nous aurions honoré le Sénat en engageant toute notre assemblée dans un grand élan d'unanimité sur cet amendement.

*L'amendement est adopté.*

Les rapporteurs pour avis émettent une appréciation positive sur les crédits du programme 212 de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017.

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Défense » - Programme 144  
« Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du  
rapport pour avis**

**La commission examine le 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.**

**M. André Trillard, rapporteur pour avis.** – Le programme 144 est doté pour 2017 de 1,5 milliard d’euros en autorisations d’engagement et 1,3 milliard d’euros en crédits de paiement – soit 3,3 % des crédits de paiement prévus pour la mission « Défense ». Modeste par son volume financier, ce programme constitue le cœur de la fonction « connaissance et anticipation » de notre outil de défense.

Par rapport à la prévision pour 2016, les crédits sont en nette augmentation, de plus de 18 % en autorisations d’engagement, soit une hausse de 236 millions d’euros ; et de près de 3 % en crédits de paiement, soit 44 millions d’euros de plus. Cette évolution touche l’ensemble des actions du programme. Elle traduit la priorité donnée à la fonction « connaissance et anticipation » en 2017.

Ces crédits devront bien sûr couvrir le report de charges du programme, issu de l’exécution budgétaire 2016. Ce report est estimé à 175 millions d’euros – soit 7 % du report de charges global prévu pour la mission « Défense » – sous la double condition d’une levée intégrale de la réserve de précaution (90 millions d’euros) et du maintien, à la fin de la gestion en cours, de l’ensemble des crédits prévus pour cette année. Il s’agirait d’une baisse de 10 % par rapport au report de charges de 2015 sur 2016.

Selon le Livre blanc de 2013 et à la loi de programmation militaire actualisée en juillet 2015, les priorités du programme 144 sont, d’une part, la réaffirmation du rôle central du renseignement, d’autre part, la consolidation des efforts de recherche en matière de défense et le maintien de la capacité d’influence de la France.

En 2017, les études amont font l’objet d’une prévision de 720 millions d’euros en crédits de paiement, soit plus de la moitié des crédits du programme 144. Par rapport à 2016, il s’agit d’un accroissement de 2 %. Ce montant reste en ligne avec l’objectif fixé en matière d’études amont par la loi de programmation militaire, soit 730 millions d’euros en moyenne annuelle sur la période 2014-2019 – d’autant que la prévision en autorisations d’engagement enregistre une hausse d’un quart, par rapport à 2016. Cette forte augmentation traduit la poursuite du projet de drone de combat « FCAS », mené en coopération avec le Royaume-Uni.

Nous resterons bien sûr vigilants quant au respect de cet objectif d’un niveau d’études amont suffisant. Il conviendra de le reconsidérer à la hausse, dans la prochaine programmation militaire, en vue d’assurer une préparation adéquate de l’avenir de notre outil de défense.

L’analyse stratégique doit bénéficier en 2017 de 6 millions d’euros en crédits de paiement, montant stable par rapport à 2016, mais de 4,5 millions d’euros en autorisations d’engagement, soit une baisse de moitié. Il s’agit là d’une conséquence de la réforme du soutien à la recherche stratégique mise en œuvre depuis 2015. Le ministère de la Défense, en

effet, pour donner plus de prévisibilité et donc améliorer le pilotage des études, a mis en place des contrats-cadres, a accru les études de type « observatoires », et a développé de nouvelles relations avec l'université. Ces évolutions positives ont donné lieu à la notification d'engagements pluriannuels, lancés en 2015 et 2016 ; le besoin est donc moindre pour l'année prochaine.

Tous programmes confondus, le budget total consacré à la recherche et développement en matière de défense devrait atteindre 4,9 milliards d'euros, en 2017, en augmentation de 30 % par rapport à 2016 et de 35 % par rapport au budget moyen sur la période 2014-2016. Un tel niveau d'effort n'avait pas été atteint depuis 2009. Nous devons nous en réjouir : malgré les contraintes financières, la France est le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à la recherche et au développement en matière de défense.

Dans ce contexte globalement positif, la situation de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (l'Onera) reste préoccupante, même si elle est en voie d'amélioration.

La tutelle de l'établissement s'est mobilisée, et la nouvelle dynamique insufflée paraît positive. En particulier, à la suite de l'initiative que nous avons prise, l'an dernier, d'un amendement au projet de loi de finances pour 2016 – amendement finalement retiré en séance, en échange des engagements du ministre de la Défense –, l'Onera s'est vu attribuer, au printemps dernier, une dotation exceptionnelle de 15 millions d'euros en plus de sa subvention annuelle pérennisée à hauteur de 105 millions d'euros. Cette dotation est destinée à financer les travaux requis par la soufflerie S1MA de Modane, menacée de péril à la suite d'affaissements du terrain. Les travaux ont commencé et doivent durer deux ans.

Un plan scientifique stratégique de l'Onera a été finalisé en avril dernier, et le projet de contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur d'ici à 2021 a enfin été validé, hier, mardi 22 novembre, par le conseil d'administration de l'établissement. Ces documents sont essentiels pour assurer le pilotage correct de l'Office.

En outre, une nouvelle organisation est en gestation, et le projet de contrat d'objectifs et de performance que je mentionnais à l'instant prévoit la rationalisation des implantations immobilières de l'Onera en Ile-de-France. Les équipes actuellement installées à Meudon et à Châtillon devraient ainsi être regroupées sur le site de Palaiseau d'ici 2021.

Cependant, on comprend mal la décision du ministère chargé de la recherche, en juillet dernier, de ne pas renouveler le label « Carnot » dont l'Onera bénéficiait jusqu'alors. Il était même « chef de file », en 2015, pour la filière aéronautique et spatiale des établissements labellisés « instituts Carnot ». Cette décision va à rebours des améliorations en cours.

Par ailleurs, pour l'opération de rationalisation des implantations franciliennes dont je viens de parler, un équilibre entre le coût des travaux liés au regroupement à Palaiseau et les produits des cessions immobilières de Meudon et Châtillon est recherché. Les produits de cession ne pourront vraisemblablement couvrir que partiellement le coût des travaux.

En outre, au-delà des travaux urgents entrepris sur la soufflerie S1MA, des investissements substantiels sont nécessaires pour conduire la rénovation générale dont le parc de souffleries de l'Onera a besoin, afin d'être maintenu au meilleur niveau mondial. Nous



craignons que le report d'arbitrages financiers de l'État qui permettraient d'engager en temps utile ces travaux ne remette en cause la préservation d'ouvrages stratégiques.

J'ajoute que le climat social paraît aujourd'hui tendu au sein de l'Onera. Nous sommes plusieurs à avoir été sollicités à ce sujet par la CGT... Il est indispensable que le personnel de l'Office adhère aux réformes entreprises si l'on veut atteindre les objectifs fixés.

Enfin, la situation financière est également tendue. En 2015, l'Onera a enregistré un résultat bénéficiaire de plus de 5 millions d'euros. En 2016, le budget initial de l'Office prévoit un déficit de 2,8 millions d'euros. On attend cependant une hausse des commandes de l'industrie aéronautique et spatiale.

Pour développer ses ressources propres, l'Onera doit impérativement poursuivre l'adaptation de son offre aux besoins actuels de l'industrie. Une relation de confiance est en train de se renouer entre l'Office et les entreprises : il faudra attendre les commandes pour juger de sa force. L'établissement gagnera aussi à se rapprocher des acteurs clés de la recherche et de l'enseignement dans les domaines de l'aérospatial et de la défense, et à mieux valoriser sa recherche. C'est sans doute de cette manière que l'Onera pourra continuer à faire de la France un des très grands acteurs mondiaux du domaine aéronautique et spatial.

En ce qui concerne la capacité d'influence internationale de notre pays, le programme 144 reste marqué par la mise en service, en janvier 2015, de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), née de la fusion de l'ancienne délégation aux affaires stratégiques (DAS) et d'éléments de l'état-major des armées et de la direction générale de l'armement (DGA). La DGRIS dispose de 213 agents et sa création a permis l'économie de 57 équivalents temps plein sur le périmètre « relations internationales » de la défense. Elle est aujourd'hui pleinement opérationnelle.

Pour les actions de coopération et de diplomatie de défense pilotées par la DGRIS, près de 44 millions d'euros sont prévus en 2017. Les deux tiers de cette somme, 28 millions d'euros, tiennent à l'aide versée à la République de Djibouti, au titre de l'implantation des forces françaises, en application du traité bilatéral de 2011. Le reste des crédits est destiné à financer, notamment, le fonctionnement du réseau des attachés de défense en ambassade. Je tiens d'ailleurs à souligner l'efficacité de ce réseau, dont a récemment témoigné, entre autres, le succès de la candidature française pour le marché des sous-marins australiens.

**M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur pour avis.** – Le programme 144 porte les crédits hors titre 2 alloués aux services de renseignement relevant du ministère de la défense, c'est-à-dire la direction générale des services extérieure (DGSE) et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) ex DPSD. Le changement de dénomination n'est pas sans signification, la contre-ingérence ayant pris davantage de place au sein des activités de ce service. Il ne porte pas ceux de la direction du renseignement militaire (DRM) qui dépend de l'état-major des armées et figurent donc au programme 178.

Cette année encore, j'inclurai dans mon analyse les crédits de titre 2, car on ne peut bien comprendre l'évolution des crédits du programme 144 qu'à l'aune de la montée en puissance des effectifs de ces services.

Si l'on s'en tient au programme 144 *stricto sensu*, les crédits repartent à la hausse sous l'effet conjugué de l'augmentation des crédits de fonctionnement directement liée à l'activité opérationnelle des services dans le cadre de l'intensification de leur action à

l'étranger, de la hausse des investissements à la suite de la reprise progressive des programmes d'investissement de la DGSE, et de la réalisation d'importants travaux d'infrastructures dans ce service. Le montant du programme d'infrastructures engagé depuis 2015 s'élève à près de 150 millions d'euros. C'est la conséquence de l'accroissement des effectifs accueillis sur les sites et des investissements techniques programmés.

Les crédits attribués à la DGSE constituent la masse la plus importante du programme, à hauteur de 243,8 millions d'euros dont 202,6 millions sont destinés aux investissements. Les crédits de la DPSD ne représentent que 13,55 millions d'euros mais ils progressent très rapidement en raison de son activité opérationnelle et de renforcements capacitaires. Globalement les crédits de l'agrégat de fonctionnement croissent de 37,5% et ceux de l'agrégat d'investissement de 33,9%, essentiellement pour la modernisation des systèmes d'information et de communication. Cette montée en puissance va de pair avec le développement d'un programme de modernisation des infrastructures immobilières supporté par le programme 212 pour un montant de 11,9 millions d'euros d'ici à 2019.

Cette évolution significative accompagne le renforcement des effectifs dans les deux services. Entre 2014 et 2019, la DGSE bénéficie de 797 créations d'emplois, dont 287 ont été réalisées au cours des trois dernières années 2014, 2015 et 2016. En 2017, on devrait compter 123 emplois supplémentaires. L'effort principal sera donc à conduire au cours des deux dernières années de l'exercice 2017-2019.

La DGSE emploie plus de 5220 agents. Le montant des crédits inscrits au titre 2 du programme 212 progressent en conséquence et passent de 413 millions d'euros en 2016 à 426 millions dans le budget pour 2017.

L'érosion de la part des militaires, constatée depuis plusieurs années, continue : celle-ci est passée de 29,3 % en 2008 à 25,1 % en 2016. Il en va de même de la progression du nombre des contractuels au sein des emplois civils et de la tendance, forte, à recruter davantage d'officiers ou de personnels de catégorie A.

La difficulté à recruter et à maintenir au sein du service tient à la spécificité de certains profils recherchés et à la faiblesse des viviers, même si elle est surmontée. Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Masseret ont évoqué cette question à propos de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et du Groupement interministériel de contrôle (GIC). Elle reste une préoccupation des services de renseignement. Deux missions d'audit ont été lancées, pour identifier en interne des mesures pour le recrutement et les parcours tout en consolidant la place des militaires et, en collaboration avec les autres services de renseignement de la défense, sur les problématiques communes et les capacités de chacun en matière de recrutement, de formation et de fidélisation.

Confrontée à une triple contrainte dans sa gestion des ressources humaines – mutations technologiques et évolution du cadre législatif, intensification des missions en raison de l'aggravation des menaces et accroissement sensible des effectifs à recruter, former et intégrer – la DGSE devra professionnaliser et moderniser ses fonctions de soutien et notamment sa direction des ressources humaines. Comme la priorité est donnée au cœur opérationnel des services, ces fonctions sont souvent les moins bien loties, mais leur modernisation est indispensable à la réussite de la transformation à conduire, qui conditionne la poursuite des succès.

La DRSD, dont les effectifs étaient tombés à 1053 fin 2013, connaît cette année un renforcement significatif. Son plafond d'emplois devrait atteindre 1328 fin 2017, et ses crédits connaissent une progression forte : ils passent de 84,7 millions d'euros en 2016 à 105,5 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 24,6 %. La DRSD aura à gérer un renouvellement de ses effectifs supérieur à 10 % ainsi que leur montée en puissance, mais aussi un rééquilibrage entre personnels militaires et personnels civils et l'accroissement de la part des emplois de catégorie A. C'est donc à une véritable transformation de son organisation et de sa structure d'emplois qu'elle est confrontée alors même que, sur le plan opérationnel, elle doit apporter une réponse efficace.

La DRSD ne bénéficie pas de la même visibilité que les deux directions générales du premier cercle. De plus, sa vocation de service de renseignement était en partie occultée par ses importantes missions de sécurité et de protection – de nos bases, en particulier. Il lui est difficile de proposer des niveaux de rémunération suffisants pour attirer les compétences et ses fonctions de soutien sont sous-dimensionnées. Elle risque donc d'avoir de sérieuses difficultés à assurer la montée en puissance de ses effectifs. La gestion des ressources humaines devrait y être confortée et des solutions devraient être apportées par le ministère de la défense afin qu'elle puisse recruter des personnels civils à un niveau équivalent à celui des autres entités. Le ministère pourrait lui donner des facilités de négociation des rémunérations des contractuels et aménager les mesures catégorielles pour attirer les fonctionnaires civils. De même, des instructions devraient être données pour identifier les emplois proposables et valoriser davantage les parcours des militaires appelés à servir dans ce service au titre de leur mobilité, afin que ce passage soit un atout dans leur carrière.

Le renforcement des effectifs est bienvenu vu le surcroît d'activité de la DRSD dans la lutte anti-terroriste comme dans ses activités traditionnelles, qui font l'objet d'indicateurs de performance. Les décisions prises en début d'année après les attentats ont compliqué la gestion des demandes d'avis de sécurité car leur nombre a crû de 47,5 % : le ratio d'instruction dans les délais a chuté de 96 % à moins de 80 %. La responsabilité de la DRSD est aussi de respecter les programmes de visites de site et de se montrer très scrupuleuse dans l'identification de leurs vulnérabilités, mais sa tâche se complique avec l'accroissement du nombre de sociétés à inspecter. Et il faudrait que les préconisations qui résultent de ses visites soient effectivement mises en œuvre. Nous renouvelons notre demande de mise en place d'un indicateur de performance sur le taux de suivi des recommandations des rapports d'inspection.

Sous réserve de ces observations, les rapporteurs pour avis émettent une appréciation positive sur les crédits du programme 144 de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017.

### **Projet de loi de finances pour 2017 - Vote sur l'ensemble des crédits de la mission « Défense »**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous passons au vote sur les crédits de la mission.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Sur le programme 178, je m'en remets à la sagesse de la commission. Certes, pour la première fois, la LPM est respectée. Mais je vois dans ce budget nombre de « grenades » qui ne manqueront pas d'exploser dans l'avenir. De plus – et

sur ce point beaucoup partagent mon analyse – les biens immobiliers de l'armée ont été bradés, notamment à Paris. Aussi m'abstiendrai-je, à titre personnel.

**Mme Nathalie Goulet.** – Notre groupe, à l'exception de M. Pozzo di Borgo, votera ces crédits.

**M. Philippe Esnol.** – À titre personnel, je m'abstiendrai, car je réproouve la sous-estimation du budget des Opex. Pour nombre d'experts, celle-ci fait que les opérations ne se déroulent pas dans des conditions satisfaisantes.

**M. Jeanny Lorgeoux.** – Nul doute que les équipes qui succéderont aux actuelles auront à cœur d'inscrire en loi de finances initiale un milliard d'euros au budget des Opex.

**M. Daniel Reiner.** – Ne tombons pas dans le jeu de rôles. Etudions ce budget sérieusement en commission, comme nous le faisons depuis cinq ans, dans un esprit de responsabilité au bénéfice de notre défense nationale. Pourtant cette année, la majorité sénatoriale a choisi de ne pas discuter du budget de la nation. Pour nous, c'est une décision effarante, qui revient à priver le Parlement de son rôle essentiel. On nous impose, à la place, d'assister à des séances absolument inutiles, et qui même donnent une image peu flatteuse de notre institution. En 2012, nous avons proposé un budget alternatif. Vous ne l'avez pas fait cette année. Pourquoi ? Nous condamnons l'escamotage de la discussion budgétaire. Certes, vous deviez être inquiets d'avoir à construire un budget réalisant 20 milliards d'euros d'économies par an, avec des baisses de charges de 10 milliards d'euros. Si c'est pour creuser le déficit, bravo ! Nous avons hérité d'un déficit de 5 %, nous allons vous le rendre à 3 %. En le faisant remonter, vous ferez perdre de la crédibilité à la France.

Ce budget de la défense est le dernier de la législature – ce n'est pas le dernier de la LPM. Il respecte les engagements pris tant en matière financière qu'en termes de calendrier. Avec 600 millions d'euros de plus que l'an dernier, il nous met sur la voie d'une augmentation des crédits de la défense, ce qui engagera les majorités suivantes. Il s'agit de financer le nouveau contrat de protection et l'ensemble des opérations en cours, d'accroître les capacités de nos armées, notamment en Opex. Il s'agit aussi d'augmenter les moyens humains, de développer les moyens du renseignement et de la lutte contre la cybercriminalité. Les crédits d'équipement atteignent le montant inédit de 17,3 milliards d'euros : c'est le plus haut niveau en Europe. Nous mettons en œuvre les débuts d'une vraie politique de réserve et de garde nationale.

Enfin, rendons hommage au ministère de la défense. Efficace, modernisé, il a lancé plusieurs chantiers de gouvernance et des réformes thématiques : ressources humaines, fonctions de soutien, MCO, relations internationales... Je salue spécialement l'action du ministre, sans même évoquer la politique en faveur de l'industrie de défense, illustrée par la croissance de nos exportations d'armements.

Aussi les socialistes voteront-ils des deux mains les crédits de cette mission, comme nous aurions voté le budget général. Nous vous souhaitons bonne chance si les élections vous donnent les rênes pour les prochaines années !

**M. Christian Cambon, président.** – La décision de la majorité sénatoriale n'a rien à voir avec la politique de défense du Gouvernement, à laquelle la commission a apporté un soutien sans faille tout au long de la législature.

**M. Jacques Gautier.** – M. Reiner a eu raison de mettre de la solennité dans son intervention, et d'afficher son soutien à la défense nationale. Les hommes et les femmes qui en ont la charge partagent nos valeurs et sont prêts, pour servir la France, au sacrifice suprême. Leur engagement nous engage, car nous sommes responsables des moyens qui leur sont consacrés, et de leur statut. À cet égard, la revalorisation de la condition militaire portée par ce budget est bienvenue. D'ailleurs, sur la défense, nous n'avons jamais eu le moindre désaccord.

Au nom du groupe Les Républicains, je vous rappelle que la commission des finances du Sénat et des experts extérieurs ont conclu que le budget 2017 était insincère et électoraliste : entre 8,5 milliards d'euros et 12 milliards d'euros de dépenses ne sont pas financées, ou le sont par des recettes irréalistes. Il était donc naturel que nous déposions une question préalable. Certes, cela nous privera du débat en séance publique. Pour autant – et je tiens à le préciser après la réponse du Premier ministre à une question d'actualité – le Sénat a fait son travail. Les rapporteurs ont passé plusieurs semaines, voire plusieurs mois, à étudier les budgets. Notre groupe votera en faveur des crédits de la mission « Défense ». Le mandat de Daniel Reiner, qui est rapporteur des crédits du programme 146 depuis des années, expirera en septembre 2017. Je souhaite lui exprimer mon amitié et saluer son engagement, toutes ces années, en faveur de la défense nationale.

**M. Gilbert Roger.** – M. Pozzo di Borgo a parlé de « grenades », que nous vous laisserions... Depuis 2012, nous nous sommes efforcés de traiter les problèmes dans l'intérêt de la nation. Auparavant, le nombre de militaires avait baissé, sans parler de l'excellent logiciel Louvois, des PPP... Votre expression aurait pu être plus mesurée.

*La commission des affaires étrangères donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, Mme Leila Aichi, MM. Philippe Esnol et Yves Pozzo di Borgo s'abstenant.*

*La réunion est close à 11 h 45.*



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 23 novembre 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

### Question diverse

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**M. Alain Milon, président.** – Mme Catherine Génisson m’a demandé la parole pour une intervention liminaire.

**Mme Catherine Génisson.** – Nous l’avons déjà dit, le groupe socialiste a beaucoup apprécié la façon dont s’est déroulée la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ce fut un débat courtois, animé, où certes des oppositions et divergences se sont manifestées mais c’est là ce qui fait la qualité du débat démocratique.

Nous n’en sommes que plus catastrophés des conditions qui s’annoncent pour l’examen du projet de loi de finances. Je n’hésite pas à le dire, le Sénat se trouve véritablement humilié de ne pouvoir débattre du budget de la France.

Aussi, par respect pour la qualité du travail de nos rapporteurs, nous assisterons aux réunions de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances, mais nous ne participerons pas au vote et nous ne participerons pas au débat, même si quelques échappées belles peuvent se manifester.

### Hommage à un sénateur décédé

**M. Alain Milon, président.** – Avant d’entamer nos travaux, je souhaite saluer la mémoire de Louis Pinton car nous avons tous été extrêmement surpris et attristés jeudi dernier lorsque le président Larcher a annoncé, lors de la séance des questions au Gouvernement, son décès brutal. Il avait participé la veille à notre réunion de commission sur les amendements du PLFSS.

Louis Pinton était membre de notre commission depuis son arrivée au Sénat en novembre 2007, il y a neuf ans.

Natif de la Creuse, où son père fut conseiller général durant trente ans, il s’était installé comme docteur-vétérinaire dans un canton voisin du département de l’Indre. C’est là qu’il s’était engagé dans la vie publique lors des élections municipales de 1983. Conseiller général en 1992, il a présidé l’assemblée départementale de 1998 à février 2016, soit durant près de 18 ans.

C’était dans son département de l’Indre un président estimé et respecté, tant pour la rigueur de sa gestion que pour sa simplicité, sa proximité avec ses administrés et un sens de l’humour qui perçait derrière une certaine réserve. Ce sont bien les qualités que nous avons pu nous aussi apprécier.

En votre nom, je souhaite associer la commission à la peine éprouvée par sa famille et par ses proches.

Je vous demande quelques instants de recueillement en hommage à notre collègue.

*(Mesdames et messieurs les sénateurs se lèvent et observent une minute de silence).*

### **Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de M. Philippe Mouiller concernant la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis.** – Les crédits de la mission budgétaire « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2017 à près de 18 milliards d'euros. Cette mission comprend quatre programmes.

Le programme 157 « Handicap et dépendance » concentre près de 11 milliards d'euros et finance essentiellement l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Vient ensuite le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » qui s'élève à plus de 5,7 milliards d'euros et qui a, cette année, subi une modification importante entraînée par l'instauration de la prime d'activité. Je reviendrai en détail sur les contours et les objectifs de ce nouveau dispositif qui fait l'objet d'une analyse plus poussée dans mon rapport. Le programme 124 rassemble, pour un peu plus de 1,5 milliard d'euros, divers crédits de support qui viennent en soutien de politiques sanitaires et sociales. Enfin, le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », s'il ne représente qu'un peu moins de 30 millions d'euros, n'est pas celui dont l'action est la moins importante car il valorise autant les initiatives menées dans le monde professionnel pour une plus grande égalité des sexes, que les mesures de prévention et de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains.

Ainsi, 92 % des crédits de la mission sont consacrés à deux programmes visant, pour l'un, nos concitoyens frappés de handicap et, pour l'autre, nos concitoyens menacés d'exclusion sociale.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, la mission « Solidarité » enregistre une baisse d'environ 500 millions d'euros de ses crédits. Une baisse cependant essentiellement faciale dans la mesure où elle découle de transferts importants de dépenses de l'État au budget de l'assurance maladie. Les deux principaux transferts en question sont la gestion des établissements et services d'aide par le travail (Esat) pour plus de 2,5 milliards d'euros et la dotation nationale aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), pour environ 60 millions d'euros.

Cette dernière mesure n'est pas des plus lisibles et a légitimement provoqué l'inquiétude de plusieurs acteurs de terrain, surpris de voir une dotation jusqu'ici clairement identifiée au sein de la mission budgétaire, transférée sans garantie de maintien à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Malgré cela, ce transfert a tout de même le



mérite de donner plus de cohérence au financement de la politique du handicap, désormais intégralement assuré par l'assurance maladie.

Ainsi, en tenant compte de ces transferts, la baisse faciale de 500 millions d'euros se traduit en fait par une hausse de 2 milliards d'euros pour 2017 par rapport à 2016. Sur ces 2 milliards, 300 millions viennent en appui de la nouvelle prime d'activité dont le succès dépasse les pronostics initiaux et 1,7 milliard d'euros renforcent la dotation de l'AAH.

Les crédits de la mission pour 2017, en affichant une progression aussi importante, révèlent ainsi des besoins particulièrement croissants de nos concitoyens les plus en difficulté.

Le dépôt, mercredi dernier, du projet de loi de finances rectificative pour 2016 conforte mon jugement sur ce point. La mission « Solidarité » arrive cette année en troisième position des missions pour lesquelles l'État demande des ouvertures de crédits supplémentaires.

Ces crédits demandés s'élèvent à près de 800 millions d'euros dont 430 millions abonderont le programme « Handicap » - autrement dit l'AAH - et 370 millions, le programme « Inclusion sociale » - autrement dit la prime d'activité. Si l'on retranche ces 800 millions d'euros de la hausse observée de 2 milliards sur l'étendue de l'exercice, on conclut à une hausse nette, pour 2017, de 1,2 milliard d'euros des crédits de la mission.

Ces deux prestations ont donc connu, durant l'exercice 2016, un recours particulièrement dynamique qui a contraint le Gouvernement à fortement réajuster à la hausse le montant des crédits qui leur sont alloués.

Le cas de l'AAH est le plus manifeste. Le chiffre de la budgétisation pour 2017 (10,5 milliards d'euros) est sensiblement plus élevé que celui de l'exécution 2016 (9,3 milliards d'euros) et concentre l'essentiel de la hausse prévue pour la mission pour 2017. Ces chiffres sont la conséquence directe des mesures prises par le Gouvernement pour faciliter et élargir l'accès à cette prestation.

Je pense notamment à la possibilité pour les bénéficiaires de l'AAH1 d'augmenter de 10 ans leur durée d'éligibilité à l'aide, mais surtout à la possibilité qu'ont les salariés de cumuler l'AAH et leur revenu d'activité, nécessairement plus coûteuse du fait de la revalorisation du Smic. Pour bénéfiques qu'elles aient été auprès des publics concernés, force est de constater que ces mesures sont aujourd'hui particulièrement coûteuses et contraignent le Gouvernement à flécher, sur le programme 157, l'essentiel de l'effort budgétaire supplémentaire demandé. On peut à ce stade remarquer qu'au prix d'une meilleure anticipation de l'impact de ces mesures, le Gouvernement aurait pu s'épargner une telle augmentation des crédits de ce programme, qui ne manque pas d'étonner dans une période budgétaire tendue.

Le cas de la prime d'activité est différent. Initialement budgétée à un peu plus de 5 milliards d'euros, avec une hypothèse d'un taux de recours à 50 %, elle s'est trouvée en quelque sorte victime de son succès et a nécessité que le Gouvernement nous demande en urgence un financement supplémentaire de 370 millions d'euros. C'est certes indispensable. Mais, contrairement à l'AAH, cela rapproche le niveau de l'exécution 2016 du niveau de budgétisation pour 2017. Et contrairement à l'AAH, qui est une prestation ancienne dont le

recours peut être aisément projeté, la prime d'activité est un dispositif tout neuf dont le succès n'avait été prévu par personne et qu'on peine encore à estimer.

À la fin 2016, 5,4 milliards d'euros y auront donc été consacrés, alors qu'on en prévoit « seulement » 5,7 milliards pour 2017. J'exprimerai à cet égard une inquiétude. Je ne peux que constater un décalage préoccupant entre les facilités offertes par le Gouvernement pour l'accès à cette prime - ouverte dès l'âge de 18 ans, accessible en quelques minutes grâce à une dématérialisation totale, dépouillée de tous les effets stigmatisants qu'avait le RSA activité, cumulable depuis la loi Travail avec l'AAH - et l'apparente modestie des moyens qui lui sont consacrés dans le PLF pour 2017. Tous les acteurs que j'ai pu rencontrer durant mes auditions préconisaient une rallonge nécessaire, en fin d'année 2016, d'au moins un milliard d'euros pour faire face au recours croissant de la prime. Le Gouvernement estime qu'un tiers seulement de cette somme suffira. J'émet, pour ma part, de très sérieux doutes sur la capacité des crédits 2017 à absorber les demandes de tous les éligibles.

La prime d'activité constitue une indéniable avancée en comparaison des dispositifs auxquels elle se substitue. Pour réjouissante que cette nouvelle soit, elle doit être financièrement assumée et intégrée dans le dernier budget du quinquennat pour des montants conformes à la réalité. En effet, le sérieux budgétaire, qui aurait normalement exigé que soit davantage respecté l'impératif de maîtrise des dépenses, se doit néanmoins d'anticiper les besoins futurs avec fidélité.

De façon générale, j'observe que l'inflation importante subie par les crédits de la mission « Solidarité » est essentiellement due à l'ouverture de nouveaux dispositifs dont tout porte à penser, en cette période électorale, qu'elle n'a été ni suffisamment anticipée, ni correctement contrôlée.

Je terminerai par un motif de satisfaction, que je ne pouvais passer sous silence : les crédits du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » connaissent une augmentation de 8 %, pour atteindre quasiment les 30 millions d'euros.

Après ce tour d'horizon très général des crédits de la mission, je souhaiterais, avant de conclure, évoquer plus précisément le dispositif de la prime d'activité, sur lequel j'ai cette année porté mon attention. J'ai eu l'occasion de mener une série d'auditions variées, auxquelles certains d'entre vous ont participé et de rencontrer des économistes, des responsables administratifs et des acteurs associatifs. Leur regard sur la prime d'activité confirme, pour une large part, l'accueil favorable qui est fait à cette nouvelle prestation mais nombreux sont ceux à m'avoir averti que cette approbation risquait de reposer partiellement sur un malentendu. Les réjouissances qui entourent la création de la prime d'activité pourraient davantage être liées à la communication gouvernementale réussie qui l'a entourée, plutôt qu'à de véritables vertus intrinsèques qui inciteraient à la reprise d'un emploi.

Je viens d'évoquer le succès rencontré par cette prestation qui se substitue au RSA activité et à la prime pour l'emploi (PPE), succès dont il y a tout lieu de se réjouir, même si on peut en déplorer l'impréparation.

Alors que le RSA activité n'était demandé que par 30 % des personnes qui y étaient éligibles, les dernières estimations de la direction du Budget donnent un recours anticipé de la prime d'activité à environ 65 %.

Par ailleurs, la prime d'activité constitue pour les travailleurs pauvres, à n'en point douter, un outil efficace de lutte contre la pauvreté. Davantage ciblée que la PPE, elle permet d'élever pour un montant moyen mensuel de 160 euros les revenus compris entre 0,3 et 0,8 Smic.

Construite sur la même logique que les prestations de solidarité, elle est un dispositif dont la composante principale est familialisée, ce qui signifie que les montants versés sont en proportion plus importants pour les personnes seules que pour les personnes vivant en couple. Elle tente néanmoins d'éviter l'écueil de la désincitation au travail du conjoint en introduisant une dimension individualisée de la prestation : le bonus individuel mensuel pouvant aller jusqu'à 70 euros par mois.

La prime d'activité présente donc une innovation intéressante apportée à la lutte contre la pauvreté, qui s'inspire en partie de la réflexion récente menée sur la rationalisation des minima sociaux et qui doit être croisée avec les conclusions de la mission d'information sénatoriale sur le revenu de base, présidée par M. Vanlerenberghe et rapportée par M. Percheron.

Mon opinion est que la prime d'activité n'est cependant pas allée suffisamment loin dans la réforme et qu'un immense chantier s'ouvre encore devant nous en la matière. Je suis d'avis, pour ma part, qu'en matière de solidarité, si l'on veut aller au-delà de la simple logique compassionnelle, et véritablement donner aux personnes en situation de précarité les moyens de s'en sortir, il nous faut dépasser la familialisation des prestations sociales et aller vers plus d'individualisation. Pour être plus clair : rationaliser les aides, mieux cibler les éligibles, individualiser le versement.

Il va de soi qu'une telle opinion entraînerait une redéfinition profonde des minima sociaux dans leur globalité et concernerait, au premier rang d'entre eux, le revenu de solidarité active. Je ne désire pas rallumer un débat qui ne rentre pas *stricto sensu* dans les contours de la mission dont j'assume le rapport, mais je regrette que les négociations menées entre l'ADF et le Gouvernement n'aient pas abouti à un accord qui aurait pu aider au soulagement des finances départementales dont on sait qu'elles sont accablées par le fardeau du RSA. Au moins peut-on espérer, dans les années à venir, qu'une prestation redéfinie, mieux ciblée et individualisée, pèsera moins sur les budgets de ceux qui sont chargés de son versement.

Pour conclure sur la prime d'activité, j'émettrai un dernier bémol qui porte moins sur les modalités de sa construction que sur la communication gouvernementale qui l'a accompagnée. Cette prime se revendique de la grande et extensible famille des dispositifs visant l'incitation financière au retour à l'emploi. Mes chers collègues, je veux l'affirmer devant vous, toutes les études et toutes les auditions que j'ai menées ont pu me le confirmer : l'incitation financière au retour à l'emploi ne s'est jusqu'ici traduite que par des échecs.

Autant il me paraît souhaitable de permettre aux travailleurs pauvres de cumuler leur revenu d'activité avec différentes aides, autant il est fallacieux de faire croire à la population que ce cumul contribuera à la résorption du chômage. Le seul outil véritablement efficace en la matière est simple : la création d'emplois et le soutien à ceux qui sont à leur origine. Sans emplois proposés, vous aurez beau inciter les bénéficiaires de minima sociaux, il leur sera bien impossible de se réinsérer sur le marché du travail. C'est donc prendre le problème dans le mauvais sens que de penser que la prime d'activité servira la diminution du nombre des demandeurs d'emplois.

Sur ces considérations, et malgré les réserves que l'on peut légitimement formuler sur l'augmentation notable des crédits de la mission, je recommande, en cohérence avec l'avis émis par la commission des finances, que notre commission donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Je souhaite exprimer quelques inquiétudes quant aux crédits du programme 137, et plus particulièrement à l'action relative à la lutte contre le système prostitutionnel. En effet, j'observe que le fonds pour la prévention de la prostitution, prévu par la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, est supprimé par l'article 17 du projet de loi de finances. Malgré le dynamisme des crédits consacrés au programme, cette suppression est préoccupante dans la mesure où ce fonds dédié devait servir à pérenniser la concentration de ressources fléchées vers la lutte contre la prostitution et l'aide apportée aux anciennes personnes prostituées. Parmi ces ressources, figurait notamment le produit des amendes acquittées par les clients, que je ne retrouve pas, non plus, dans le texte du PLF.

Ensuite, je tiens à faire remarquer que, même si le produit des subventions aux associations d'aide aux personnes prostituées augmente, il reste polarisé sur les trois mêmes associations de grande envergure. Ne pourrait-on envisager d'en faire également profiter celles de taille plus modeste ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Je rejoins totalement les propos de notre rapporteur relatifs à la prime d'activité. En tant que rapporteure de la loi relative au dialogue social qui portait création de cette prime, j'avais déjà émis quelques doutes quant au faible taux de recours anticipé et aux risques de sous-budgétisation pour les exercices à venir.

Je suis également du même avis que le rapporteur concernant l'échec de l'incitation financière en matière de retour à l'emploi. Il nous faut apporter l'aide nécessaire aux personnes qui le requièrent mais bien garder à l'esprit que des budgets trop importants concentrés sur l'objectif de reprise d'activité seraient dépensés en pure perte.

**M. René-Paul Savary.** – Je remercie, à mon tour, notre rapporteur pour avis de ce travail qui nous éclaire bien sur la place des minima sociaux et la nécessaire redéfinition de leur rôle. Il y a une véritable urgence à repenser notre modèle de protection sociale et à bien déconnecter les actions de lutte contre la pauvreté des actions de réinsertion dans l'emploi.

Il nous faut également bien prendre conscience que la plupart des minima sociaux sont versés à crédit par les départements. La recentralisation du versement du RSA, un temps envisagée par le Gouvernement, a été proposée aux départements dans des conditions inacceptables qui revenaient à pénaliser à vie des départements qui avaient engagé des dépenses sociales particulièrement lourdes. Belle façon de récompenser leur engagement ! Concernant la prime d'activité, son succès s'explique aussi par le mécanisme de l'instruction déclarative dématérialisée. J'y vois un signe de la bonne disposition de nos concitoyens à l'égard de la société numérique.

Enfin, je souhaite faire part de mes inquiétudes quant au financement des MDPH : le PLF pour 2017 prévoit que soit réduite la part nationale de leur financement et il est fort à craindre que la compensation de cette perte se fasse une nouvelle fois au détriment des départements.

**M. Dominique Watrin.** – Nous voulons d’abord souligner les baisses des crédits du programme 124, qui concentre les dépenses de personnels, qui mettent en œuvre les politiques sanitaires et sociales.

Le rapporteur a raison de soulever le débat sur la redéfinition des minima sociaux mais évoque des pistes qui ne manquent pas de nous inquiéter. Pour moi, le véritable problème est celui de l’accessibilité et du non-recours qui, malgré le succès de la prime d’activité, reste élevé. Nous sommes très vigilants quant à la tendance actuelle, visible dans plusieurs pays européens, qui voit diminuer le niveau et le nombre des bénéficiaires de minima sociaux. Les effets de ces choix ne manqueront pas d’être catastrophiques.

Dans le champ de la politique du handicap, le ministère des affaires sociales et de la santé évoque des « résultats encourageants » dans la mise en œuvre de l’accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées. Nous aimerions avoir confirmation de ce constat, avec également le chiffre des dérogations qui ont été accordées. Il me paraîtrait judicieux que notre commission se charge de dresser un bilan d’étape de l’ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d’habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

**Mme Annie David.** – Je voudrais remercier notre rapporteur de la qualité de ses travaux mais aussi pour avoir auditionné l’association du Forum RSA, sise dans mon département de l’Isère. J’aurais à cet égard souhaité savoir, parmi les propositions qu’ils vous ont faites concernant les modalités de versement du RSA, lesquelles susciteraient votre adhésion. J’ai bien conscience que le Sénat ayant décidé de ne pas examiner le budget de l’État cette année, nous aurons du mal à porter leurs revendications, mais il est toujours bon d’anticiper pour l’avenir.

**Mme Aline Archimbaud.** – Le travail du rapporteur s’est montré précis et argumenté bien que je ne vous rejoigne pas sur tous les sujets. Je me réjouis particulièrement des innovations qui ont accompagné le versement de l’AAH, désormais plus facilement accessible et cumulable avec des revenus d’activité.

Sur la prime d’activité, c’est vrai que le dispositif est surtout efficace dans la lutte contre la pauvreté. Comment pourrait-on désormais la rendre vraiment efficace en matière de reprise de l’emploi ? Il y aurait, selon moi, plusieurs réformes complémentaires, plus structurelles, à mettre en œuvre. Parmi elles, la baisse de la durée du travail - même si je vois bien que la mesure n’est pas très à la mode - et le soutien résolu à certaines filières industrielles spécialisées dans la préservation de l’environnement. C’est là que se trouvent les véritables viviers d’emplois.

Enfin, permettez-moi de terminer par un regret, celui de ne pas trouver évoquée dans votre rapport la question de l’économie sociale et solidaire. Je vous rappelle que cette nouvelle branche de l’économie se propose de repenser l’inclusion des personnes en risque de marginalisation en créant des réseaux collectifs, ce qui change du versement de prestations individuelles. La dimension collective de ces réseaux est une véritable clef pour l’intégration dans les territoires.

**M. Michel Vergoz.** – Je souhaite demander au rapporteur une clarification de son sentiment à l’égard de la prime d’activité. Vous semblez vous satisfaire du succès qu’elle rencontre tout en déplorant la dérive budgétaire qui en découlerait. De même, vous évoquez la part prépondérante qu’aurait prise la communication gouvernementale dans l’approbation

générale qui a accompagné la prime d'activité. Est-ce vraiment le cas ? La mesure aurait-elle été prise avec une telle légèreté ? Dans ma région, la prime d'activité a pourtant contribué au soulagement de milliers de familles.

**M. Gérard Roche.** – Pour commencer, il me tient à cœur de rappeler que le véritable « cancer de notre société » n'est pas le système de protection sociale, comme certains responsables politiques le prétendent, mais bien le chômage contre lequel ce système contribue à lutter.

Concernant le transfert du financement des Esat à la CNSA, on peut comprendre la logique. Mais j'émettrai une inquiétude quant aux ressources de la CNSA qui dispose, pour ce financement, de l'Ondam médico-social, augmenté de quelques ressources propres. Or, cet Ondam médico-social est déjà lourdement sollicité pour le financement du forfait-soins des Ehpad. Les plans d'aide à l'investissement relevant également de la responsabilité de la CNSA ne sont que très modestement abondés. Ajoutons à cela le remboursement de l'Apa et l'équation budgétaire devient intenable pour la CNSA. Comment pourra-t-elle assurer le bon financement des Esat qui lui sont transférés, sans menacer ses autres missions ?

**M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis.** – Monsieur Godefroy, vous avez tout à fait raison. Le fonds dédié à la lutte contre la prostitution a dû être supprimé mais le Gouvernement nous a garanti que le produit des amendes était bien identifié comme une ressource pérenne du financement de l'aide à la réinsertion sociale des personnes prostituées. J'appuie votre volonté d'avoir un bilan plus clair de la loi du 13 avril 2016.

Monsieur Savary, vous connaissez fort bien ces sujets en tant que rapporteur pour le secteur médico-social. Nous partageons vos inquiétudes notamment sur la compensation de la dotation nationale des MDPH, antérieurement financée par l'État. Il faut savoir que le ministère de l'éducation nationale a récemment décidé d'une revalorisation du traitement de ses fonctionnaires, à l'exception de ceux mis à disposition des MDPH. Voilà qui risque de diminuer la motivation de leurs personnels et sans compensation adéquate par les pouvoirs publics, on doit s'attendre à un risque élevé de sous-effectifs. Dans les grandes mesures prises par le ministère des affaires sociales et de la santé relatives aux MDPH, il semble que ce problème particulier ne soit pas évoqué, ce qui est d'autant plus surprenant que l'on attend d'elles une redéfinition de leurs missions et une rationalisation de leur travail.

Concernant le numérique, je serai un peu plus modéré que vous. Heureusement, il existe, en zone rurale, un accompagnement physique mis en place par les caisses d'allocations familiales pour les personnes les plus âgées et les plus éloignées des équipements informatiques.

Monsieur Watrin, les baisses de crédits relatives aux personnels sont tout de même assez modérées sur un programme de 1,5 milliard d'euros. Concernant les accessibilités des bâtiments, je partage votre avis sur la nécessité d'un bilan. Notre collègue Claire-Lise Champion a été chargée d'une mission d'évaluation dont les conclusions seraient éclairantes. On peut, je pense, parler d'un succès et d'une accélération des mises en accessibilité, beaucoup plus nombreuses sur l'année qui vient de s'écouler que sur les dix dernières années.

Madame David, la plupart des sollicitations recueillies auprès des représentants de bénéficiaires du RSA n'auraient malheureusement pas résisté aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution. C'est davantage vers le Gouvernement qu'ils devraient porter leurs

revendications que je partage au moins sur un aspect : étant favorable à l'individualisation des allocations, je suis pour que la situation familiale, et notamment maritale, n'influe pas sur le versement individuel du RSA.

Monsieur Vergoz, ma position générale est claire. Sur les deux objectifs de la prime d'activité - combattre la pauvreté et faciliter le retour à l'emploi - je considère que seul le premier est atteint. On ne peut que constater un échec du retour à l'emploi, à cause de l'atonie de l'offre d'emplois.

Madame Archimbaud, l'économie sociale et solidaire a fait l'objet d'un transfert à la mission « Économie » et relève plus particulièrement du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ». Je partage tout à fait vos vues sur l'opportunité de cette nouvelle conception de l'inclusion mais nous butons toujours sur la question de l'échelon responsable de l'insertion. Devons-nous concentrer la responsabilité sur l'État ou sur les départements ? Dans la continuité de vos propos, il pourrait aussi être intéressant de conduire un bilan de la loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée, qui promet de mieux satisfaire les deux aspects de lutte contre la pauvreté et de retour à l'emploi.

Monsieur Roche, vous avez tout à fait raison d'alerter sur les ressources de la CNSA et leur capacité à absorber les dépenses supposées par leurs missions. Concernant les Esat, je voudrais vous rassurer : les crédits qui figuraient initialement au budget de l'État ont été rigoureusement transférés à l'Ondam médico-social, ce qui explique d'ailleurs l'essentiel de sa hausse, essentiellement faciale. Cependant, d'après les estimations menées par notre collègue René-Paul Savary, les réserves de la CNSA devraient être épuisées d'ici deux ans, ce qui limitera considérablement les initiatives que les gouvernements à venir pourront prendre dans le champ de la perte d'autonomie.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2017.*

### **Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Santé » - Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons ensuite le rapport pour avis de M. René-Paul Savary concernant la mission « Santé ».

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** – Pour 2017, le projet de loi de finances fixe les crédits de la mission « Santé » à 1,256 milliard d'euros, en hausse de 4,5 % à périmètre constant par rapport aux crédits initialement ouverts pour 2016. Comme les années précédentes, cette évolution résulte de deux tendances contraires. Les crédits du programme 204 relatif à la « prévention, à la sécurité sanitaire et à l'offre de soins », qui retrace en particulier les subventions pour charges de service public versées à certains opérateurs sanitaires de l'État, diminuent de 6 %. À l'inverse, les crédits du programme 183 relatif à la « protection maladie », qui assure essentiellement le financement de l'aide médicale d'État (AME), progressent de 8,3 %.

Avant d'aborder les principales évolutions qui caractérisent chacun de ces programmes, je rappelle que la mission « Santé » ne regroupe qu'une partie limitée des dépenses publiques en matière sanitaire. L'essentiel des dépenses engagées dans ce domaine

relève bien sûr des lois de financement de la sécurité sociale. La mission ne comporte en outre pas de dépenses de personnels et ne concerne que certains établissements publics du champ sanitaire.

Le programme 204 finance, à titre principal ou complémentaire, six opérateurs sanitaires de l'État, au lieu de huit auparavant à la suite du regroupement de trois établissements au sein de l'Agence nationale de santé publique (ANSP) officiellement créée le 1<sup>er</sup> mai dernier. Comme vous le savez, depuis plusieurs années ces agences sont invitées à prendre leur part dans les efforts d'économies engagés pour contenir la dépense publique. Nous avons toujours soutenu ce mouvement et appelé de nos vœux la poursuite de la simplification du paysage sanitaire, tout en restant très vigilants quant à l'adéquation entre les moyens alloués aux agences et l'évolution de leurs missions.

En 2017, le montant total des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs est fixé à 345 millions d'euros, soit une baisse 2 % à périmètre constant par rapport à 2016. La quasi-totalité des agences sont concernées par cette réduction, à l'exception de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Parallèlement, la diminution globale du plafond d'autorisations d'emplois et du nombre d'équivalents temps plein (ETP) se poursuit. Il est ainsi prévu une suppression de 40 ETPT en 2017, contre 25 en 2016.

L'année dernière, les trois opérateurs qui allaient donner naissance à Santé publique France avaient été exonérés de la réduction d'emploi prévue par le Gouvernement. Nous nous étions félicités de cette stabilité, que nous jugions indispensable pour assurer la réussite de la fusion. Elle était d'autant plus justifiée que ces trois opérateurs avaient déjà fourni des efforts importants pour réduire leurs dépenses de fonctionnement au cours des exercices précédents.

L'ANSP entamera le 1<sup>er</sup> janvier son premier exercice budgétaire en année pleine. De nombreux défis l'attendent, en particulier la poursuite du regroupement de l'ensemble des personnels sur un site unique et l'appropriation de nouveaux outils informatiques. Les prochaines années seront décisives pour que l'agence trouve sa place en tant qu'opérateur de référence en matière de veille, de prévention et de réponse aux alertes sanitaires.

Ces enjeux me paraissent devoir appeler une relative stabilité des moyens alloués à l'agence et surtout de la prévisibilité. Or, l'ANSP verra dès l'année prochaine ses effectifs diminuer de 20 ETPT dans le cadre d'une réduction des effectifs de 10 % sur trois ans prévue par le Gouvernement. Dans ce contexte, des tensions sociales grandissantes se sont fait jour au sein de l'agence, des inquiétudes légitimes s'exprimant sur sa capacité à mener à bien ses missions.

De plus, l'agence ne percevra plus aucune dotation de l'assurance maladie à compter de l'année prochaine, contrairement à ce qui avait été négocié dans le cadre de la préparation de l'ordonnance du 14 avril 2016 créant l'ANSP, dont nous avons autorisé la ratification en première lecture il y a quelques jours. Comme vous le savez, cette ordonnance prévoit en effet le principe d'une participation de l'assurance maladie destinée aux missions de prévention de l'ANSP. Cette solution permettait de sanctuariser ces crédits pour la prévention en les mettant à l'abri des régulations prévues sur le programme 204. A son article 26, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit cependant de supprimer définitivement cette dotation de l'assurance maladie. Celle-ci serait désormais prise en charge par l'État à hauteur de 65 millions d'euros. Le Gouvernement justifie cette évolution par la



nécessité de simplifier les circuits de financement en privilégiant le principe du financeur unique. Cette logique peut s'entendre. Nous ne pouvons en revanche accepter un tel revirement en l'espace de quelques semaines dès lors qu'il contribue à accentuer l'instabilité et le manque de prévisibilité auxquels l'agence fait face. De plus, il apparaît contradictoire avec la volonté de mettre l'accent sur l'amélioration de la politique de prévention dans notre pays.

Nous devons être d'autant plus attentifs au contrat d'objectifs et de performances (Cop) qui sera conclu entre l'agence et l'État pour les années à venir et qui précisera les efforts d'économies demandés à celle-ci.

En tout état de cause, l'évolution qui touche l'ANSP est symptomatique de l'instabilité qui caractérise le périmètre de la mission « Santé » depuis plusieurs exercices. De nombreuses modifications de périmètre sont en effet intervenues pour transférer des dépenses de l'État vers la sécurité sociale. En particulier, la loi de finances pour 2015 avait transféré 134 millions d'euros de dépenses vers l'assurance maladie pour le financement de la Haute Autorité de santé (HAS), de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), du centre national de gestion des praticiens hospitaliers (CNC) et en matière de formation médicale initiale. Le PLF pour 2017 prévoit à son tour de transférer à l'assurance maladie la part du financement du Fir (fonds d'intervention régional) jusque-là assuré par l'État, pour un montant de 116 millions d'euros.

Au total, le programme 204 se caractérise par une érosion continue de ses crédits. Les fonds de roulement des opérateurs sanitaires se rapprochent aujourd'hui de leur niveau prudentiel. L'assurance maladie est contrainte de prendre à sa charge toujours plus de dépenses. On peut s'interroger sur les raisons de ces transferts, d'autant que ces coups de rabot successifs sur le programme 204 s'accompagnent de la hausse des crédits du programme 183.

La quasi-totalité des crédits du programme 183 sont, je l'ai dit, relatifs à l'AME. Comme vous le savez, l'AME de droit commun, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, permet la prise en charge des soins des personnes étrangères en situation irrégulière sous une double condition : résider en France de façon ininterrompue depuis plus de trois mois et disposer de ressources inférieures à un plafond identique à celui fixé pour le bénéfice de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). Financé par l'État, le dispositif est géré par l'assurance maladie.

Selon le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Santé », le nombre de bénéficiaires de l'AME de droit commun s'élevait à un peu plus de 316 300 fin 2015. La progression des effectifs s'accélère, avec une hausse de 7,5 % entre 2014 et 2015 contre 4 % entre 2013 et 2014. Comme vous le savez, les dépenses liées à l'AME de droit commun se caractérisent à la fois par une forte dynamique et par une faible fiabilité des prévisions budgétaires. Pour 2017, les crédits ouverts au titre de l'AME s'élèvent à 815 millions d'euros contre 752 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2016, soit une hausse de 10 % entre les deux exercices. En 2016, la dépense d'AME de droit commun atteindrait 770 millions d'euros, soit 74 millions d'euros de plus que les crédits ouverts initialement. Comme chaque année, le Gouvernement sera ainsi conduit à ouvrir des crédits supplémentaires dans le collectif budgétaire de fin d'exercice. De plus, les crédits exécutés inscrits en loi de règlement ne couvrent généralement pas l'intégralité des dépenses du dispositif géré par la Cnam. La dette cumulée de l'État vis-à-vis de la Cnam au titre des dépenses d'AME représentait ainsi 12,5 millions d'euros fin 2015. Notre commission a déjà

eu l'occasion de débattre de ces sujets ; je considère, comme vous le savez, qu'une révision du dispositif est nécessaire.

J'en viens pour finir à l'article additionnel rattaché à la mission « Santé ». A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit un article 62 *quinquies* qui prévoit un dispositif spécifique permettant l'indemnisation des dommages imputables à la « Dépakine ». Toute personne s'estimant victime d'un préjudice à raison d'une malformation ou de troubles du développement imputables à la prescription, avant le 31 décembre 2015, de valproate de sodium ou de l'un de ses dérivés pendant une grossesse pourra saisir l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (Oniam).

Je rappelle que selon une estimation de l'ANSM et de la Cnam, plus de 14 300 grossesses ont été exposées au valproate de sodium entre 2007 et 2014. L'association d'aide aux parents d'enfants souffrant du syndrome de l'anti-convulsivant (Apesac) a quant à elle recensé à ce jour plus de 2 500 victimes déclarées. Afin d'assurer le financement de la première année de mise en œuvre du dispositif, l'Assemblée nationale a adopté une augmentation de 10 millions d'euros des crédits du programme 204.

Le dispositif proposé par le Gouvernement était attendu. Il me paraît de nature à faciliter le règlement amiable des litiges entre les victimes et les personnes reconnues responsables du dommage. L'Oniam se substituera à celles-ci en cas de refus d'indemnisation ou de réparation insuffisante du préjudice subi, ainsi que dans le cas où la responsabilité de l'État serait engagée. En l'absence de responsabilité établie, le mécanisme permet une indemnisation des victimes par la solidarité nationale.

Je vous propose donc de donner un avis favorable à cette disposition. En revanche, compte tenu des éléments précédemment évoqués, les orientations budgétaires définies par le Gouvernement pour la mission « Santé » ne me paraissent pas pouvoir appeler une réponse positive de notre part. Je vous propose donc de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

**Mme Laurence Cohen.** – Je partage les réserves de notre rapporteur sur l'importance des transferts opérés par le programme 204 de l'État vers l'assurance maladie. En revanche, les développements sur l'AME ne me paraissent pas correspondre aux réalités. C'est une attaque en charge contre ce dispositif. Nous pouvons débattre mais que proposez-vous ? Je suis en parfait désaccord avec vos propos sur l'AME et mon groupe ne pourra vous suivre sur ce point.

**Mme Aline Archimbaud.** – Je ferai les mêmes observations. Notre pays a une obligation humaniste, une tradition d'accueil. Pouvons-nous rejeter à la mer des gens qui fuient la torture et la guerre ? Le groupe écologiste est en désaccord total avec vos remarques, parfois très insidieuses, sur l'AME. Vous ne proposez aucune alternative, ce qui est très dangereux compte tenu de l'état actuel de l'opinion publique. Je rappelle par ailleurs que plusieurs rapports, notamment de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), ont émis des avis défavorables à la suppression de l'AME, en particulier pour des raisons de santé publique. Votre prise de position n'est donc ni raisonnable, ni responsable du point de vue de l'intérêt général.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je suis également d'accord avec les constats du rapporteur sur les transferts de dépenses de l'État vers l'assurance maladie. Ceux-ci sont discutables.

En ce qui concerne l'AME, nous avons déjà débattu de ce sujet et je ne crois pas qu'un médecin puisse refuser de soigner une personne en situation d'urgence. Il n'est pas question de cela. En revanche, ce qui est susceptible de mécontenter nos compatriotes est le tourisme médical, qui est parfois organisé. Je crois qu'il est important de bien identifier au sein de l'AME, si cela est possible, ce qui relève strictement des réponses apportées dans le cadre d'un devoir d'urgence et ce qui relève d'un enjeu de santé publique. J'aurais aimé que le rapporteur insiste davantage sur cet aspect ; je l'aurais alors soutenu. Pour ma part, je m'abstiendrai.

**Mme Catherine Génisson.** – La première partie du rapport me convient. Sur l'AME, si vous aviez visité la jungle de Calais, vous auriez compris que l'AME est un dispositif fondamental qui répond à des enjeux humanitaires et de santé publique. On peut sans doute toujours améliorer le système mais c'est un dispositif dont la France doit pouvoir être fière.

**M. Daniel Chasseing.** – Il n'a jamais été question pour qui que ce soit de s'abstenir de soigner des personnes nécessitant des soins urgents, qui fuient la guerre ou les persécutions. Il est néanmoins tout à fait normal de savoir combien le dispositif coûte. Je voterai ce rapport.

**M. Alain Milon, président.** – Chacun interprète les développements du rapporteur à sa façon, dans une période un peu troublée, où chacun essaie de se positionner. Le rapport qui nous a été présenté ne m'a pas choqué. Je n'ai pas eu le sentiment qu'il était contre l'AME. Il fait un constat de l'existant et ne prône pas la suppression de l'AME, ni la fin des soins en cas d'urgence. Dans le cadre du déplacement de notre commission à La Réunion, nous avons beaucoup parlé de ce qui se passe à Mayotte et personne ne conteste que le dispositif de l'AME est nécessaire sur l'ensemble du territoire national, y compris en outre-mer. N'exagérez donc pas les propos du rapporteur.

Vous reprochez au rapporteur de ne pas faire de propositions. J'ai discuté de ce sujet avec lui. L'AME est en effet l'une des solutions dont la France peut être fière et les propositions que pourrait formuler notre rapporteur dans un autre cadre que notre commission, c'est une CMU-C généralisée. Gardons-nous donc de tout procès d'intention sur l'intervention du rapporteur ; celle-ci est pragmatique, elle constate uniquement des hausses de crédits.

L'opinion publique accepte mal que nous puissions dépenser un milliard d'euros au titre des soins pour les personnes en situation irrégulière mais notre rôle est d'expliquer que ces sommes servent à soigner des êtres humains. Lors des nombreuses réunions auxquelles je participe, comme beaucoup d'entre vous, en ce moment dans ma région, lorsque j'explique que l'AME est faite pour soigner des personnes malades, nos compatriotes comprennent son intérêt. Le problème est que certains exploitent le discours sur l'AME pour propager des idées fausses.

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis.** – Merci monsieur le président. J'ai effectivement fait uniquement un constat budgétaire et n'ai pas fait part de ma position. On voit bien, dans le cadre de cette mission « Santé », que le dispositif de l'AME stigmatise les soins apportés aux étrangers en situation irrégulière. Si on appliquait un dispositif de droit commun, on éviterait cela. Dans les propositions qui viendront dans un autre cadre, une prise en charge différente sera envisagée. J'ai voulu éviter ici toute connotation politicienne. Ce que je constate en revanche est, qu'au cours de ce quinquennat, il y a eu des modifications à la

baisse sur le programme 204 relatif à la prévention, qui s'accompagnent de hausses sur le programme 183. Compte tenu de l'importance de la politique de prévention, ces évolutions doivent nous interpeller.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 62 quinquies du projet de loi de finances pour 2017. Elle émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Santé » du projet de loi de finances pour 2017.*

### **Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de M. Didier Robert concernant la mission « Outre-mer ».

**M. Didier Robert, rapporteur pour avis.** – Je dois d'abord vous dire en quelques mots ma satisfaction de voir la situation des outre-mer faire l'objet d'un plus grand intérêt depuis quelques années.

Plusieurs travaux d'étude, au Sénat comme ailleurs, ont en effet permis de mettre en lumière les difficultés spécifiques de ces territoires, dans les domaines qui intéressent particulièrement notre commission : je pense notamment au rapport de la Cour des comptes de 2014 sur la situation sanitaire des outre-mer, et aussi bien sûr au récent rapport de la délégation conduite par notre président sur les systèmes de soins réunionnais et mahorais.

Les textes législatifs témoignent également d'un certain changement de perspective : je vous rappelle les débats approfondis que nous avons eus lors de l'examen de la loi santé, qui a abouti à la mise en place d'une déclinaison ultramarine de la stratégie nationale de santé ; et très bientôt, c'est sur un texte entièrement dédié à la question ultramarine, le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer, que notre assemblée sera appelée à se pencher.

« L'égalité réelle outre-mer », voilà en effet tout un programme. Pour autant, les réponses ainsi apportées, à commencer par le budget que nous étudions ce matin, permettront-elles de remédier réellement aux difficultés rencontrées par les territoires ultramarins ? Il est malheureusement permis d'en douter.

La situation vous est connue, et je ne m'y attarderai pas ; permettez-moi cependant de vous rappeler, en quelques chiffres qui me paraissent particulièrement parlants, la réalité à laquelle sont encore confrontés les outre-mer. Les taux de chômage atteignent 25 % à La Réunion, 24 % en Guadeloupe et à Mayotte, 33 % à Saint Martin, et près du double de ces chiffres pour les jeunes. 70 000 logements sont considérés comme insalubres et indignes dans les cinq Dom ; à Mayotte, un logement sur trois ne dispose pas d'une prise d'eau. La Martinique compte 29 % d'allocataires du RSA, la Guadeloupe 31 % et La Réunion 33 % - contre 8 % dans l'hexagone.

Face à ce sombre constat -résumé à grands traits-, face à cette réalité, c'est avec surprise que je note la baisse, à périmètre constant, des crédits consacrés à la mission « Outre-mer » du budget de l'État.

Certes, en affichage, le projet annuel de performance (PAP) présente une légère hausse de l'effort budgétaire consacré aux territoires ultramarins -stabilisé au-dessus de 2 milliards d'euros depuis 2011-, avec une augmentation de 2,1 % en autorisations d'engagement (AE) et de 0,8 % en crédits de paiement (CP).

Les travaux de la commission des finances de notre assemblée ont cependant permis de mettre en évidence des transferts de crédits importants depuis la mission « Enseignement scolaire » et la mission « Travail et emploi ». Au total, c'est plutôt une baisse sensible des crédits qui est à enregistrer pour 2017, avec - 2,2 % en autorisations d'engagement et - 3,9 % en crédits de paiement.

En d'autres termes, au moment même où le Gouvernement affiche dans la loi l'objectif d'une « égalité réelle » dans les outre-mer, il « dé-sanctuarise », pour la première fois depuis 2012, les crédits qui leur sont consacrés ! Or, c'est bien de moyens que nos territoires ont besoin, plutôt que de déclarations de principe sans traduction concrète, ou de programmes législatifs sans portée réelle. C'est pourquoi nous devons être particulièrement attentifs, lors de l'examen prochain par notre commission du projet de loi sur les outre-mer, à distinguer les dispositions porteuses de véritables évolutions pour les outre-mer de celles qui sont purement programmatiques ou d'affichage.

Je souligne, par ailleurs, que ce contexte de mobilisation apparemment forte affichée en faveur des outre-mer ne s'est pas traduit, loin s'en faut, par un zèle particulier dans les réponses aux questionnaires budgétaires envoyés par les rapporteurs du Sénat. Au 10 octobre, date limite de réponse fixée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), seulement 40 % des réponses demandées nous étaient parvenues. À cette date, je n'ai toujours pas reçu les réponses aux questions portant plus particulièrement sur le champ sanitaire. Je dois dire que la négligence dont fait preuve le Gouvernement cette année à l'égard de la représentation nationale me surprend, d'autant que ce n'était pas le cas au cours des années précédentes.

Dans le budget qui fait l'objet de nos travaux de ce jour, trois questions méritent, de mon point de vue, une présentation particulière.

Le premier sujet que je souhaite évoquer, ne serait-ce qu'en raison du montant très important des crédits associés (1 milliard d'euros, soit la moitié des crédits portés par la présente mission), est celui de l'action relative au « Soutien aux entreprises », qui recouvre la compensation par l'Etat des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Cette action enregistre une baisse très sensible de ses crédits, avec une diminution de plus de 6 % en AE comme en CP. Nous voyons là la traduction des « coups de rabot » successivement portés, au cours des dernières années, à la politique d'exonération de charges dans les outre-mer : recentrement sur les bas salaires dans le cadre du PLFSS en 2014, suppression de l'aide à la rénovation hôtelière en 2015 et, cette année, aménagement des exonérations bénéficiant aux indépendants par l'article 7 du PLFSS.

Il me semble particulièrement important de rappeler, dans le contexte politique particulier que nous connaissons cette année, le caractère primordial des dispositifs de défiscalisation et d'exonérations de charges pour la survie des entreprises ultramarines. Bien évidemment, je sais quels sont les impératifs du redressement budgétaire, et je connais comme

vous les critiques adressées à la multiplication des niches sociales. Il me semble cependant que ces dispositifs, bien loin de constituer des largesses faites aux entreprises ultramarines, prennent au contraire tout leur sens lorsqu'il s'agit de compenser les désavantages compétitifs des économies d'outre-mer.

Ne l'oublions pas : la plupart d'entre elles s'insèrent dans un environnement régional bien en deçà des standards économiques hexagonaux, du point de vue économique et social. Le coût de la main d'œuvre, ainsi que le niveau de la fiscalité des entreprises dans les pays de l'Océan Indien, du Pacifique ou des Caraïbes, sont évidemment bien plus avantageux que ceux de nos territoires.

De ce point de vue, la poursuite d'une politique visant à l'écêtement progressif des exonérations bénéficiant aux entreprises ultramarines présente deux dangers majeurs. En premier lieu, une diminution progressive du différentiel de compétitivité entre l'hexagone et les outre-mer, qui aboutirait à vider le mécanisme de sa logique même. En second lieu, un effet de « trappe à bas salaires » résultant des recentrements sur les plus faibles niveaux de revenus – alors que tout devrait être fait, au contraire, pour encourager l'emploi qualifié dans les territoires ultramarins, et notamment celui des jeunes diplômés.

Le second sujet sur lequel je souhaite insister est celui du logement, dont la délégation de notre commission a pu constater toute l'importance lors de sa rencontre avec les services dédiés de l'ARS pour l'Océan Indien.

Là encore, j'observe ce qui me paraît être un effet d'affichage. Alors que les besoins demeurent immenses et que la lutte contre l'habitat indigne devrait constituer une priorité, et tandis que le Gouvernement a lancé en 2015 un plan logement pour les outre-mer très largement médiatisé, je ne peux que constater que les crédits dédiés à cette politique seront en baisse l'an prochain. La diminution est légère, certes (- 0,2 % en AE et - 0,8 % en CP), mais c'est un signal fort envoyé aux populations ultramarines : après une hausse marquée des crédits en 2013 et en 2014, puis une stagnation l'année dernière, c'est désormais une baisse de l'investissement en faveur du logement ultramarin qu'il nous est demandé d'approuver – alors même que les coûts de construction et du foncier connaissent, quant à eux, une augmentation bien réelle.

Cette baisse de crédits correspond d'ailleurs à une diminution constante du nombre de logements effectivement financés et produits depuis 2012. En 2012, 13 48 logements avaient ainsi été réalisés, contre 8 950 logements en 2015. Concernant le logement social en particulier, nous sommes passés sur la même période de 6 789 à 71 logements réalisés. Or, selon le ministère des outre-mer, il faudrait construire 2 50 logements chaque année pour répondre aux besoins... Vous constatez, comme moi, que l'écart est immense et que les actions entreprises ne permettent pas même de pallier l'urgence.

Selon les informations transmises par la DGOM, ce tassement s'expliquerait, en particulier, par des retards de livraison résultant d'appels d'offre infructueux et des aléas météorologiques. La priorité du Gouvernement continue pourtant de porter, pour 2017, sur un effort de construction du locatif social neuf : 6 141 logements locatifs sociaux et très sociaux devraient ainsi être mis en chantier.

Dans ce contexte, je continue de m'interroger sur la pertinence du choix consistant à faire porter la quasi-totalité de l'effort financier de la ligne budgétaire unique (LBU) sur la construction de logements neufs, qui se trouve bien souvent assujettie à des standards et des

normes extrêmement coûteux, sans définir de véritable politique d'ampleur sur la réhabilitation de l'ancien.

Je souhaite enfin, cette année encore, attirer votre attention sur les crédits relatifs à la continuité territoriale. Cette politique, comme vous le savez tous, vise à compenser l'éloignement des outre-mer par rapport à l'hexagone en accordant des aides au transport ; elle constitue la traduction même du principe d'unité de la République. Elle est principalement portée par les crédits du fonds de continuité territoriale, qui recouvre plusieurs dispositifs : l'aide à la continuité territoriale (ACT), le passeport mobilité études (PME) et le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP). Ces aides sont gérées par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom).

Cette politique avait vu ses contours profondément redéfinis en 2015 par une réforme mise en œuvre par voie réglementaire et sur laquelle le Sénat avait exprimé ses fortes inquiétudes, en commission puis en séance, par l'adoption d'un amendement visant à rétablir les crédits associés. Cet aménagement avait consacré, en lieu et place d'un droit annuel aux dispositifs de continuité, un droit quadriennal de recours au fonds de continuité territoriale.

Ce sont ainsi 20 % des crédits de l'action qui avaient été purement et simplement supprimés, et qui n'ont jamais été rétablis, alors même qu'ils ne suffisaient pas à répondre à l'ensemble des demandes. Pour 2017, j'observe qu'une nouvelle baisse de 2,3 % des crédits de paiement est prévue, alors même qu'un nouveau dispositif d'aide à la continuité funéraire a été mis en place l'an passé.

C'est que l'objectif du Gouvernement, qui était vraisemblablement de décourager les bénéficiaires de cette politique, s'est en effet réalisé et s'est en toute logique traduit par un véritable effondrement du recours à ces aides. Alors que près de 94 000 ultramarins avaient bénéficié en 2013 de l'aide à la continuité territoriale (ACT), ils n'étaient plus que 18 400 en 2015.

Contrairement aux annonces gouvernementales, on n'observe pas pour autant de report sur les dispositifs de formation en mobilité à destination des jeunes ultramarins : au contraire, avec 4 900 passeports mobilité formation professionnelle (PMFP) en 2015 contre 7 800 en 2012, et 11 000 passeports mobilité études (PME) en 2015 contre près de 15 400 en 2013, ces dispositifs connaissent également une désaffection marquée. Au total, la baisse du recours au fonds de continuité territoriale a été de près de 80 % en 2015, en nombre de bénéficiaires comme en volume de consommations.

Cette évolution, dont les chiffres corroborent malheureusement les mises en garde que j'avais formulées devant cette commission au cours des années précédentes, m'apparaît extrêmement préoccupante. C'est en effet le droit de chacun des Français à se déplacer le plus simplement possible sur le territoire national qui se trouve petit à petit démantelé - que ce soit dans le cadre de ses études, d'une formation professionnelle, à l'occasion du décès d'un proche, ou tout simplement pour garder le lien avec des membres d'une famille établis dans l'hexagone.

La charge de cette politique, pourtant compétence de l'État, se voit mécaniquement reportée sur les collectivités territoriales, dans le contexte pourtant déjà très contraint des finances locales. Il me semble que notre pays gagnerait à se doter, au cours des prochaines années, d'une politique de continuité territoriale digne de ce nom, à l'image de

celle mise en œuvre par d'autres pays européens, comme l'Espagne ou le Portugal, pour les territoires définis également comme régions ultra-périphériques (RUP).

Un mot rapide, enfin, sur deux sujets susceptibles d'intéresser notre commission.

En premier lieu, l'année 2017 devrait marquer -enfin- la réalisation de l'objectif « SMA 6000 » du service militaire adapté, annoncé de longue date par le Gouvernement et reporté d'année en année. Il faut bien entendu se satisfaire du bon fonctionnement de ce dispositif de formation à destination de jeunes souvent marginalisés, qui y trouvent la possibilité d'une véritable deuxième chance. Gardons-nous cependant d'y voir une possible solution à l'ensemble des problèmes de formation et de chômage rencontrés par les jeunes ultramarins : ces 6 000 places sont bien évidemment complétées par l'action nécessaire et résolue des collectivités ultramarines.

En second lieu, j'attire votre attention sur l'échec qu'a représenté la sous-utilisation du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) au cours du quinquennat. L'objectif annoncé par le Président de la République était de doter cet outil, créé par la Lodeom de 2009 et destiné à apporter une aide financière aux investissements structurants réalisés dans les outre-mer, de 500 millions d'euros sur la période 2012-2017. Les documents budgétaires font clairement apparaître que cet objectif ne sera pas même à moitié atteint : en 2017, le fonds n'aura ainsi cumulé que 214 millions d'euros en crédits de paiement. En dépit du caractère intéressant de ce fonds, c'est ici encore un bien mauvais signal envoyé aux populations ultramarines en matière d'investissement dans ces territoires, pour des équipements qui leur font pourtant cruellement défaut.

Tels sont, monsieur le président, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « Outre-mer ». Vous le constatez, mes réserves sont encore une fois nombreuses, et je déplore de devoir m'exprimer année après année sur le manque d'ambition de ce budget - qui me paraît constituer un outil d'affichage politique plus qu'un outil de développement et de promotion de l'égalité des chances au service des populations ultramarines.

Je vous propose donc de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », ainsi qu'à l'article 58 rattaché, relatif au montant de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française pour 2017.

**M. Jean Desessard.** – Je n'entrerai pas dans le vain débat consistant à identifier quels sont les postes budgétaires à augmenter, et lesquels devraient être corrélativement diminués. Il me semble cependant que, sur la question de la baisse des crédits relatifs au logement, votre rapport est quelque peu tendancieux. Vous laissez entendre qu'il s'agit d'une politique délibérée, alors que le Gouvernement se borne à tirer les conséquences de leur sous-utilisation constatée au cours des dernières années. En Ile-de-France par exemple, et comme sans doute ailleurs, il est parfois difficile de monter des projets du fait de la difficulté à trouver des terrains.

**M. Michel Vergoz.** – Je me félicite tout d'abord de constater que nous examinons cette année le budget de l'outre-mer un mercredi matin, ce qui favorise la plus grande présence des membres de la commission. C'est pour moi un symbole important.

Hubert Beuve-Méry avait eu cette phrase inspirante : « *Les opinions sont libres, mais les faits sont sacrés* ». Revenons-en donc aux faits, et en premier lieu à celui-ci : sur les



cinq années du quinquennat, la mission « Outre-mer » n'a connu aucune baisse de ses crédits. Entre 2004 et 2012, ils avaient en revanche diminué de 39 %, à périmètre constant.

S'agissant de la défiscalisation, nous avons eu bien des débats houleux sur ce thème au sein de notre commission. Et je vous rappelle que les premiers à vouloir faire tomber ces dispositifs étaient ceux-là même qui aujourd'hui s'érigent en « amontréurs », comme l'on dit en créole, c'est-à-dire en donneurs de leçons ou en ouvriers de chemin... Permettez-moi de souligner tout le paradoxe de cette situation. Il me semble que les réformes engagées en 2013 et en 2014 ont permis de redonner de la responsabilité, et donc de la crédibilité, à la défiscalisation.

Sur la question du logement, compte tenu de l'immensité des besoins, les crédits budgétaires ne seront de toute façon jamais suffisants pour remédier à la situation. Votre formation politique, monsieur le rapporteur, pourrait être aux affaires demain : sans doute constaterons-nous alors que la situation s'améliorera... En tout état de cause, il me semble indispensable de conserver la ligne budgétaire unique (LBU) comme pierre angulaire de la politique du logement, par préférence aux mécanismes de défiscalisation.

Sur la continuité territoriale enfin, soyons sérieux : cette politique n'a jamais véritablement existé, et n'existera jamais. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux montants dévolus à ce titre à la seule Corse : plus de 200 millions d'euros, contre 33 millions pour l'ensemble des outre-mer ! Aucun gouvernement, quelle que soit son obédience politique, ne pourra jamais relever le défi d'offrir la même chose à tous les ultramarins. En somme, la notion de continuité territoriale est un détournement du sens des mots : il faudrait plutôt parler d'une aide au voyage.

**Mme Catherine Procaccia.** – Disposez-vous de données chiffrées qui permettraient de comparer le coût des surrémunérations, qui reviennent à surrémunérer des emplois qualifiés venus de métropole, avec le montant des rabots successifs sur les exonérations de charges sociales consenties aux entreprises ultramarines, qui portent notamment sur un emploi qualifié qu'il n'y aurait pas besoin de surpayer ? Je souligne par ailleurs que la défiscalisation est parfois rendue nécessaire par les normes absurdes imposées aux entreprises d'outre-mer, qui doivent souvent faire venir des produits ou des pièces détachées de métropole pour y satisfaire, quand elles pourraient s'approvisionner pour bien moins cher dans leur environnement régional.

**M. Didier Robert, rapporteur pour avis.** – Sur la question du logement, il me semble que la question de fond est celle de la répartition des priorités entre la construction neuve et la réhabilitation de l'ancien. Le poids des normes pesant sur le neuf, qui le rend souvent extrêmement coûteux, est un élément important de ce débat. Cela pose aussi des questions de cohésion sociale : dans un même bloc de bâtiments, certains peuvent habiter des appartements avec des pièces à vivre gigantesques, ainsi construites en raison des normes d'accessibilité notamment, tandis que d'autres continuent d'occuper un logement vétuste pour lequel rien n'est fait.

Sur le constat fait de la difficulté à monter des projets, qui justifierait selon vous la baisse de crédits, il me semble que l'on a surtout affaire à un mauvais calibrage de ces projets et à un manque d'anticipation de la part des pouvoirs publics. La question du foncier est en effet un problème, je suis d'accord avec vous sur ce point ; je souligne d'ailleurs que ce sont les collectivités locales qui en ont la charge, au travers du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (Frafu), de même que celle de la garantie d'emprunt. Mais cela signifie

surtout qu'elle devrait être prise en compte dès le départ, dans la détermination de l'enveloppe budgétaire globale ! Le choix de faire porter une large partie de la défiscalisation sur le logement social me semble également problématique, dans la mesure où le logement intermédiaire devrait également être encouragé. Il y a donc en effet des raisons objectives qui expliquent la sous-consommation récurrente des crédits dédiés au logement ; mais il suffirait, pour y remédier, que l'enveloppe initiale recouvre des projets correspondant effectivement aux besoins de chaque territoire.

S'agissant de la défiscalisation, les coups de rabot portés à divers dispositifs, année après année, me font craindre une forme de détricotage global de ces mécanismes. À La Réunion, nous avons perdu pas moins de 10 projets hôteliers en cinq ans en raison de la complexité de la procédure d'examen des dossiers de défiscalisation.

Sur la continuité territoriale, l'objectif n'est pas de tendre vers le modèle corse, mais simplement de faire en sorte que des populations situées à 10 000 kilomètres ou plus de l'hexagone puissent être pleinement inscrites dans le territoire national en se déplaçant le plus simplement possible. Ce qui avait été mis en place, depuis 2003, en partenariat entre l'État et les collectivités, m'apparaissait comme une réponse suffisante à la nécessité de tisser un lien entre la métropole et les populations ultramarines. Point n'est besoin de déployer des moyens budgétaires démesurés pour ce faire ; simplement, ce qui peut être fait dans ce cadre, faisons-le effectivement. Or, la décision prise par la ministre de l'outre-mer en 2014 revient à supprimer la participation de l'État à cette politique, pourtant compétence de l'État, et à laisser les collectivités locales en assumer seules la charge ; cela m'apparaît parfaitement scandaleux.

Enfin, sur les surrémunérations, je ne dispose pas de données chiffrées de comparaison avec les dispositifs d'exonération de charges sociales. Je souligne toutefois qu'il s'agit d'un sujet très sensible, et je ne suis pas certain que leur suppression sèche et immédiate permette de répondre aux difficultés de l'emploi dans les territoires ultramarins. Le débat devra cependant être engagé, et aboutir probablement à une remise en question progressive, en biseau, de ces dispositifs. Je crois en revanche indispensable d'orienter les divers dispositifs de lutte pour l'emploi vers les entreprises davantage que vers le seul secteur public.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2017.*

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Égalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » – Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons le rapport de M. Jean-Marie Morisset concernant l'avis de notre commission sur la mission « Égalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

**M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis.** – Monsieur le président, mes chers collègues, c'est la troisième fois que j'ai l'honneur d'être votre rapporteur pour le programme 177, consacré à l'hébergement, au parcours vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables. Malheureusement, les constats que je dresserai aujourd'hui devant vous conduisent aux mêmes conclusions que celles formulées en 2015 et en 2014.

Les crédits affectés au programme 177 progressent certes de près de 15 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, pour atteindre 1,74 milliard d'euros. Je note que, pour la première fois depuis plusieurs années, les crédits demandés dans le PLF sont supérieurs aux crédits effectivement consommés au cours du dernier exercice clos, c'est-à-dire 2015. Toutefois, compte tenu des décrets d'avance publiés ou annoncés et des crédits supplémentaires demandés dans le projet de loi de finances rectificative, les crédits demandés pour 2017 sont d'ores et déjà inférieurs de 17 millions d'euros aux crédits qui auront été consommés cette année, alors que les besoins continuent de progresser. Si elle est moins flagrante, la sous-budgétisation récurrente du programme 177, que j'ai déjà eu l'occasion de critiquer devant vous, se poursuit donc.

Les dispositifs financés par le programme 177 apparaissent comme le réceptacle des échecs d'autres politiques publiques. Ils accueillent différents types de publics : des personnes qu'une spirale de précarité a conduit à la rue aux déboutés du droit d'asile en passant par des mères avec enfants et, de plus en plus, des travailleurs pauvres, auxquels sont récemment venus s'ajouter les migrants évacués de campements de fortune, sur lesquels je reviendrai. Si ces besoins sont par nature difficiles à évaluer *ex ante*, les acteurs de terrain, aussi bien dans les associations que dans les services déconcentrés, auraient besoin d'une plus grande lisibilité sur les crédits qui leurs sont alloués pour mener à bien leurs missions.

La crise économique et l'augmentation de la pauvreté et de la précarité qu'elle a entraînée, dans un contexte de crise aiguë du logement, ont provoqué une sollicitation accrue des dispositifs d'hébergement. Pour ne citer que quelques chiffres, la fondation Abbé Pierre comptabilisait en 2012 141 000 personnes sans domicile, soit une progression de 50 % en 10 ans. Si nous ne disposons pas de chiffres plus récents, chacun constate quotidiennement que cette explosion du nombre de personnes sans abri se poursuit. En 2015, le nombre d'expulsions locatives a ainsi bondi de 24 % et, rien qu'à Paris, le 115 a reçu plus de 4 500 appels par jour, dont 60 % n'ont pas pu être traités en raison de la saturation des lignes.

Face à cette situation extrêmement préoccupante, et alors que le principe du « logement d'abord » est érigé depuis 2009 en doctrine de cette politique, la réponse à la question des sans-abris demeure caractérisée par une gestion de l'urgence qui prend le pas sur tous les efforts, réels, menés en faveur du développement de solutions de long terme permettant la réinsertion des personnes mises à l'abri.

Ainsi, la hausse de près de 60 % des crédits demandés en loi de finances initiale depuis 2010 a permis une augmentation de 71 % du nombre de places d'accueil en centre d'hébergement d'urgence et une progression vertigineuse de 172 % du nombre de nuitées hôtelières mobilisées. Dans le même temps, le nombre de places en centres d'hébergement et de réinsertion (CHRS), structures plus adaptées à une prise en charge globale, ne progressait que de 6,7 %.

Cette priorité accordée à l'urgence s'observe encore en 2017. Les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence progressent en effet de 28 %, ceux consacrés aux CHRS de 1,7 %.

L'effort de réduction du recours à l'hôtel est symptomatique de ces difficultés et de la priorité qui est donnée à la gestion de l'urgence. Devant l'explosion du nombre de nuitées mobilisées chaque année, qui a approché 38 000 en 2015, le Gouvernement a annoncé en 2015 un plan de réduction du recours à l'hôtel et de développement des solutions alternatives. On constate premièrement que si ce plan permet de ralentir la progression du

nombre de nuitées, l'inversion de cette courbe-là demeure une perspective bien lointaine. Deuxièmement, concernant le développement des solutions alternatives, on constate que les créations de places en centres d'hébergement d'urgence ont d'ores et déjà dépassé les objectifs mais que le développement du logement adapté et de l'intermédiation locative progresse nettement moins vite. Par ailleurs, et singulièrement en région parisienne, si le recours à l'hôtel progresse plus lentement, c'est aussi que le parc hôtelier bon marché est saturé, ce qui fait perdre à l'hôtel son caractère souple et facilement mobilisable. Je vous rappelle qu'en Ile-de-France, qui représente l'essentiel du recours à l'hôtel, c'est 15 % de l'offre hôtelière qui est mobilisée par l'hébergement d'urgence et que des familles passent d'hôtel en hôtel pendant des années sans qu'une situation plus stable ne leur soit trouvée.

Par ailleurs, la progression des crédits affectés à la veille sociale (de 35 % par rapport à la LFI pour 2016 mais seulement de 0,9 % par rapport aux crédits effectivement consommés en 2015) apparaît nécessaire. Ces crédits doivent permettre de poursuivre la mise en place d'un service d'accueil et d'orientation (SIAO) unique dans chaque département et le développement de l'outil informatisé dédié. Je note cette année encore que ces chantiers se poursuivent, en espérant pouvoir l'an prochain constater enfin leur achèvement. Ceci est également valable pour le développement des diagnostics territoriaux dits « à 360° », qu'une majorité de départements ont déjà élaborés.

Enfin, je salue la progression de 22,8 % des crédits consacrés au logement adapté. Ce type de solutions, et notamment les pensions de famille et l'intermédiation locative, apparaissent en effet de nature à permettre une réelle réinsertion des personnes concernées.

La sous-budgétisation du programme 177 est d'autant plus regrettable que les besoins sont appelés à augmenter en 2017 non seulement du fait de la progression de la précarité mais également en raison de la nécessaire prise en charge de flux de populations migrantes.

Les dispositifs généralistes financés par ce programme sont en effet impactés par l'augmentation des flux migratoires par plusieurs biais. D'une part, alors que les demandeurs d'asile ont en principe le droit à un hébergement, les crédits du programme 303 sont notoirement insuffisants, et près d'un sur deux ne peut être accueilli dans une structure dédiée. Par ailleurs, une grande majorité des demandeurs d'asile déboutés se maintiennent sur le territoire national, illégalement ou parce que leur situation ne permet pas de les éloigner. En vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil, ces personnes sont accueillies dans les dispositifs généralistes alors même qu'ils ne disposent d'aucune perspective de régularisation de leur situation et donc d'accès à l'emploi et au logement.

A ces problématiques, dont l'acuité continue de grandir, est venue s'ajouter depuis 2015 la question des campements de migrants que l'on a vu apparaître, notamment dans le Calais et en région parisienne. Face à la multiplication et à l'expansion extrêmement rapide de ces campements, qui constituent des conditions de vie tout à fait indignes, la politique d'évacuation et d'orientation vers des structures *ad hoc* apparaît comme indiscutable.

Toutefois, la création, souvent en urgence, de centres d'accueil et d'orientation (CAO), qui sont financés par les crédits du programme 177, pose un certain nombre de questions. Considérées comme des solutions transitoires, ces structures ne font pas l'objet d'une ligne spécifique dans la nomenclature budgétaire qui nous est proposée. Toutefois, compte tenu de l'insuffisance de places d'hébergement au niveau national et de la rapidité avec laquelle se reconstituent de nouveaux camps de fortune, on peut raisonnablement estimer

que la situation d'une grande partie des personnes accueillies dans les CAO ne sera pas réglée dans trois mois et que le transitoire aura vocation à s'inscrire dans la durée. Or, un certain nombre des structures mobilisées devront d'ici quelques mois revenir à leur vocation première.

Les CAO sont par ailleurs conçus de manière étanche par rapport aux autres dispositifs financés par le programme 177. Cela répond à la volonté bien compréhensible de ne pas mélanger des publics dont les problématiques sont différentes. Cette étanchéité peut toutefois conduire à ce que des places soient vacantes au sein d'un CAO, alors que des personnes faisant appel aux dispositifs généralistes sont laissées sans solution. Cette étanchéité est critiquée par les associations.

Si cette question mobilise une partie importante de l'énergie et du temps des acteurs institutionnels et associatifs que j'ai pu auditionner, il convient toutefois de se méfier de l'effet de loupe provoqué par la médiatisation parfois spectaculaire des évacuations de campements de fortune. Le nombre de places ouvertes dans le cadre de l'évacuation de campements de fortune représente moins de 20 000 unités et les crédits engagés s'élèvent à une cinquantaine de millions d'euros. Malgré son acuité et sa visibilité, la question des migrants demeure marginale par rapport à la problématique plus large de l'hébergement dans notre pays et il serait exagéré de soutenir que la prise en charge de ces publics se ferait au détriment des publics que l'on qualifierait de traditionnels. Au demeurant, si on parle souvent de « crise » migratoire, les flux que nous connaissons actuellement ne constituent pas un défi insurmontable pour un pays comme le nôtre.

Je voudrais avant de conclure dire un mot sur les mobilisations citoyennes et associatives en faveur des personnes qui se retrouvent à la rue. J'ai eu l'occasion de rencontrer au cours de mes auditions les responsables du programme « Hiver solidaire », qui accueille au cours de la période hivernale des personnes de la rue pour leur offrir répit et stabilisation. L'accueil des migrants est également l'occasion pour nos compatriotes de faire preuve de leur générosité. Ces initiatives, si elles ne doivent pas conduire les pouvoirs publics à se défaire de leurs responsabilités, témoignent de la solidarité de nos concitoyens, que je tiens à souligner.

Dans un contexte de crise du logement qui ne permet pas aux publics accueillis dans les dispositifs d'hébergement de disposer de perspectives d'insertion stable, la sous-budgétisation manifeste du programme 177 me conduit à vous proposer de donner un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Philippe Mouiller.** – J'entends les arguments du rapporteur à l'appui de sa proposition de rejet des crédits. Je souligne comme lui que la France est en mesure de faire face à l'afflux de migrants que nous connaissons.

**Mme Laurence Cohen.** – Je salue l'approche humaniste et équilibrée du rapporteur qui n'a pas souhaité opposer les publics traditionnels et les migrants. Il est évident que les crédits alloués au programme 177 doivent être augmentés, pour autant, vous avez souligné un effort réalisé en la matière. N'est-ce pas paradoxal ?

**M. Jean Desessard.** – Je salue également la philosophie de ce rapport. Vous soulignez que des efforts ont été réalisés. Il est dommage que nous ne puissions pas nous accorder pour adopter unanimement ces crédits.

**M. Yves Daudigny.** – Je remercie à mon tour le rapporteur pour la qualité de son travail et la sensibilité humaniste de son rapport qui est à l'honneur du Sénat.

**Mme Agnès Canayer.** – J'adhère au sens des conclusions du rapporteur. La solidarité nationale doit permettre d'accueillir les migrants. Toutefois, on constate sur le terrain, un certain cloisonnement des dispositifs d'hébergement. Les collectivités, et notamment les communes, sont sollicitées pour organiser l'ouverture de CAO tout en ayant peu de visibilité sur la sortie vers les dispositifs de droit commun des personnes accueillies.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Sans remettre en cause les conclusions du rapporteur, je regrette l'insuffisance des dispositifs d'aide à l'adaptation du logement, notamment en faveur des personnes en voie de sédentarisation et en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie.

**M. Jean-Marie Morisset.** – La mise en place des CAO représente beaucoup de travail et d'investissement de la part des collectivités et des associations. Il existe toutefois une forte incertitude sur ce que deviendront ces CAO dans quelques mois.

Le budget du programme 177 est difficile à élaborer en raison de l'imprévisibilité des besoins. Toutefois, la sous-budgétisation, dont l'ampleur avoisinait 15 % des crédits demandés en 2015, dépasse la marge d'erreur.

Par ailleurs, on gère l'urgence sans développer suffisamment les solutions de logement adapté et les débouchés vers le logement social.

Le cloisonnement des différents dispositifs, évoqué par Mme Canayer, constitue une réelle difficulté pour les acteurs associatifs gestionnaires des structures et pour les services déconcentrés de l'État.

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

### **Égalité réelle outre-mer et dispositions en matière sociale et économique - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis**

*La commission décide de se saisir pour avis du 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.*

*Elle nomme Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis de ce projet de loi.*

*La réunion est close à 11 h 25.*

## **Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Examen du rapport pour avis**

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis.** – Les bouleversements qu’a connus notre pays depuis 18 mois, face à la menace terroriste qui a frappé Paris à deux reprises puis Bruxelles, ont replacé au cœur du débat politique les thématiques qu’embrasse le champ de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

Alors que les militaires de l’opération Sentinelle protègent nos villes et que le dimensionnement de nos armées a été revu, le lien armée-Nation se matérialise au quotidien pour nos concitoyens. Il appartient également à l’Etat de garantir aux jeunes femmes et aux jeunes hommes qui s’engagent aujourd’hui pour défendre la République qu’ils bénéficieront, une fois de retour dans la vie civile, des mêmes droits que leurs aînés. La politique de mémoire, en particulier en cette période commémorative riche, est quant à elle un puissant facteur de cohésion nationale et de promotion des valeurs que nous partageons tous, quelles que soient nos origines.

Dès lors, ce n’est pas l’inexorable et incontestable déclin des dernières générations du feu du vingtième siècle qui retire toute pertinence à cette politique publique. Au contraire, il appelle de profondes mutations pour s’adapter à cette nouvelle réalité.

Comme chaque année, le départ d’anciens des conflits de 1939-1945, de l’Indochine et de l’Algérie structure l’évolution des crédits de la mission. En 2017, ceux-ci devraient s’élever à 2,55 milliards d’euros, en baisse de 2,6 % par rapport à 2016, soit - 67 millions d’euros. Le nombre des bénéficiaires des droits et prestations entrant dans le champ de la mission connaît quant à lui une diminution de 4,8 % pour la retraite du combattant, de 4,9 % pour les pensions militaires d’invalidité (PMI) et de 2,1 % pour la majoration des rentes mutualistes.

Cette réduction des crédits est concentrée sur le programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant », qui représente 95 % des crédits de la mission et assure le financement de ces différentes prestations. En revanche, le budget du programme 167 « Liens entre la Nation et son armée » reste inchangé, tout comme celui du programme 158 qui assure l’indemnisation des victimes d’actes de barbarie commis durant la Seconde Guerre mondiale.

Le programme 167 regroupe deux aspects essentiels de la politique visant à rapprocher les citoyens, en particulier les jeunes, et les armées. Il s’agit tout d’abord de la Journée défense et citoyenneté (JDC), que tous les Français doivent accomplir à compter de leur recensement et avant l’âge de 25 ans. Ainsi, en 2015, plus de 795 000 jeunes ont été accueillis dans 270 sites répartis sur l’ensemble du territoire, dans l’hexagone et outre-mer. Un binôme d’animateurs, chacun issu d’une armée différente, les prend en charge et, au cours d’une journée très dense, leur présente les enjeux liés à la défense et leur fait passer des tests évaluant leur maîtrise de la langue française.

Dans un rapport réalisé au début de l’année à la demande de la commission des finances, la Cour des comptes avait souligné l’efficacité de l’organisation de la JDC par le ministère de la défense mais avait recommandé de poursuivre son recentrage sur les questions

de défense. Ce mouvement a été engagé en 2014 à la demande du Président de la République, et la JDC rénovée semble donner satisfaction aux appelés.

Néanmoins, ce moment de contact unique avec la quasi-intégralité d'une classe d'âge est également l'occasion de faire passer plusieurs messages civiques et sociaux : présentation des dispositifs d'insertion, information sur les dons d'organe et de sang. Son module d'initiation aux premiers secours a été remplacé cette année par un module de sensibilisation à la sécurité routière, dont les premiers résultats sont plus mitigés sur le plan de la satisfaction. Ne pourrait-elle pas également avoir un rôle à jouer dans la prévention et la détection de la radicalisation ?

Deux préoccupations concurrentes entrent donc ici en collision : la sensibilisation à l'esprit de défense et celle, plus large, de la formation des citoyens de demain. Cette tâche ne peut incomber au seul ministère de la défense. C'est pourquoi des réflexions sont en cours sur l'opportunité de prolonger la JDC lors d'une seconde journée, voire même sur une semaine comme l'a évoqué le Président de la République. Cela peut potentiellement soulever d'importantes difficultés, notamment en matière de logement des jeunes. La solution pourrait passer par l'organisation d'une journée supplémentaire décalée par rapport à la JDC et centrée sur les thématiques civiques et sociales, qui pourrait se dérouler dans les établissements scolaires. La réflexion sur ce point n'en est encore qu'à un stade préliminaire.

Il faut toutefois garder à l'esprit que le nombre de jeunes participant à la JDC est en forte augmentation, en lien avec la natalité de la fin des années 1990. 800 000 d'entre eux sont attendus l'an prochain, soit une hausse de 10 % par rapport à 2010. Un effort supplémentaire doit également être réalisé en direction de la part de jeunes, environ 4 % d'une classe d'âge, soit 30 000 d'entre eux, qui bien qu'étant soumis à cette obligation ne participent pas à la JDC. Ce rituel républicain est d'autant plus important qu'il offre à tous les jeunes une information sur leurs droits et devoirs et un contact avec une des institutions essentielles de la République.

A côté de la JDC, la politique de mémoire contribue à l'éducation citoyenne en promouvant les valeurs au nom desquelles tant de femmes et d'hommes se sont battus pour la France au vingtième siècle. Dotée de 22,2 millions d'euros, elle finance des actions pédagogiques, comme le concours national de la Résistance et de la Déportation (CNRD) ou le soutien à des projets plus ponctuels. Elle est surtout construite autour de la commémoration des grands événements historiques du siècle passé.

Outre les onze journées commémoratives nationales, l'année 2017 sera marquée par la poursuite du centenaire de la Première Guerre mondiale. La cérémonie franco-allemande du 29 mai dernier à Verdun, dont l'organisation donna lieu à d'importants dépassements budgétaires dus au changement de format avec l'accueil de 4 000 jeunes de France et d'Allemagne, a suscité une violente polémique. Selon les témoignages que j'ai recueillis, il semble que la perception de ceux qui y ont assisté à la cérémonie ne soit pas la même que celle qui a été reçue puis véhiculée sur les réseaux sociaux notamment. La cérémonie franco-britannique du 1er juillet à Thiepval, dans la Somme, plus classique, a quant à elle été saluée pour sa solennité.

L'an prochain, trois moments importants seront commémorés : l'entrée en guerre des Etats-Unis, avec une saison franco-américaine qui débutera dans les ports qui ont accueilli les *doughboys*, la bataille de Vimy, à l'occasion de laquelle le Premier ministre canadien devrait réaliser sa première visite bilatérale en France, et le Chemin des Dames. Ce calendrier



risque de s'entrechoquer avec nos échéances politiques nationales, puisque ces événements auront lieu durant les deux premières semaines d'avril. Il faut surtout parvenir à conserver, pour la quatrième année consécutive, l'intérêt et l'appétence des Français pour ce cycle commémoratif, sans toutefois espérer retrouver l'engouement mémoriel qui avait marqué 2014.

Par ailleurs, la politique de valorisation du patrimoine mémoriel et de soutien au tourisme de mémoire sera poursuivie, grâce à une enveloppe de deux millions d'euros. L'Onac assure quant à lui l'entretien des hauts lieux de la mémoire nationale et des sépultures de guerre.

S'agissant du droit à réparation dont bénéficient tous les anciens combattants, la principale évolution de ce PLF est la revalorisation progressive de 48 à 52 points de PMI, attendue depuis 2012, de la retraite du combattant, qui est versée à tous les titulaires de la carte du combattant à partir de 65 ans. Il s'agira d'une progression en deux temps : une hausse de deux points, soit environ 28 euros supplémentaires, dès le 1er janvier, puis une seconde hausse de même ampleur le 1<sup>er</sup> septembre. Au final, son montant devrait passer 674 euros à près de 730 euros, pour un coût de 27 millions d'euros en 2017.

On comprend aisément que le monde combattant se félicite de cette mesure. On peut simplement regretter qu'elle intervienne tardivement dans le quinquennat, alors que le Sénat l'avait adoptée dès 2014 à mon initiative et que la retraite du combattant avait été revalorisée chaque année entre 2007 et 2012. Son montant avait été revalorisé de 55 % sur cette période.

2016 a également constitué la première année pleine de mise en œuvre des nouveaux critères d'attribution de la carte du combattant pour les anciens militaires ayant servi en opération extérieure (Opex). Ils ont été alignés sur ceux en vigueur pour la guerre d'Algérie, soit 120 jours de présence sur un théâtre d'opération, par la loi de finances pour 2015. Cette mesure produit pleinement ses effets : alors qu'entre 1993 et 2015 99 000 cartes avaient été attribuées au titre des Opex, 25 000 cartes supplémentaires ont été remises dans les 18 derniers mois. Le nombre de bénéficiaires supplémentaires est estimé à 125 000. Jeunes et encore actifs, peu d'entre eux sont éligibles à ce jour à la retraite du combattant ou à la demi-part fiscale, mais ils deviennent ressortissants de l'Onac et, à ce titre, sont couverts par sa politique d'action sociale et d'aide à la reconversion professionnelle.

Il faut rappeler que la politique en faveur du monde combattant doit également être mesurée à l'aune des dépenses fiscales qui y sont associées. Elles représentent un total de plus de 750 millions d'euros, en légère progression en raison du vieillissement des titulaires de la carte du combattant, qui à partir de 74 ans, contre 75 ans jusqu'à l'année dernière, bénéficient d'une demi-part de quotient familial supplémentaire. Redisons qu'elles font partie intégrante du droit à réparation dont peuvent se prévaloir les anciens combattants.

J'en viens maintenant aux politiques en direction des harkis et des rapatriés. En septembre dernier, le Président de la République a reconnu les responsabilités des gouvernements français dans l'abandon des anciens supplétifs. Geste symbolique tardif mais attendu, il ne vient pas pour autant corriger toutes les lacunes de notre politique en faveur de cette population. Dans le cadre du plan d'action du Gouvernement en faveur des harkis, des efforts ont été consentis en matière de reconnaissance, mais le volet réparation reste insuffisant, notamment en matière d'aide à l'emploi dans la fonction publique pour les enfants de harkis.

Il faut enfin mentionner la situation des deux opérateurs de la mission, qui constituent le lien direct entre l'Etat et le monde combattant. L'Onac tout d'abord, dont les services départementaux sont le guichet unique garantissant l'effectivité des droits des anciens combattants. À ce jour, leur pérennité est assurée.

La réforme de l'aide sociale de l'Onac a fait couler beaucoup d'encre. Elle était la conséquence d'une situation juridique complexe. Elle corrige une situation dans laquelle les anciens combattants les plus démunis, qui ne bénéficiaient pas d'une prestation spécifique, pouvaient se retrouver parfois dans une bien plus grande précarité que les conjoints survivants.

Désormais, la priorité est donnée aux plus démunis, quel que soit leur statut. L'examen individuel et anonyme des dossiers par les commissions départementales permet de définir une aide répondant aux besoins des personnes, qui peut d'ailleurs être d'un montant plus élevé que l'ancienne ADCS. Le caractère subsidiaire de l'aide versée par l'Onac est rappelé : les demandeurs doivent faire tout d'abord valoir leurs droits aux allocations de droit commun.

Pour 2017, un million d'euros supplémentaires sont accordés à l'action sociale, ce qui porte son budget à 27,5 millions d'euros. Les six premiers mois de mise en œuvre de ces nouvelles orientations ont toutefois mis en lumière l'absence d'harmonisation des pratiques et des montants versés entre les départements. Il conviendra de réexaminer cette situation à la fin de l'année et, le cas échéant, de la corriger.

L'Onac poursuit par ailleurs sa mutation en se recentrant sur ses fonctions essentielles. La cession de ses établissements médico-sociaux, écoles de reconversion professionnelle (ERP) et établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) est presque finalisée. Une politique spécifique en direction des anciens des Opex a été mise en place, avec une offre de service adaptée : accompagnement vers l'emploi, suivi des blessés après leur départ de l'institution militaire, meilleure prise en compte des victimes de syndromes post-traumatiques. Il faut également noter que l'Onac accueille les victimes des attentats et leurs ayants droits, en particulier les orphelins devenus pupilles de la Nation.

Le second opérateur, l'institution nationale des Invalides (Ini), se trouvait depuis plusieurs années dans une situation d'entre-deux inconfortable, sans orientation claire pour son avenir, qui menaçait sa pérennité. Sa modernisation va finalement être engagée, pour assurer sa complémentarité avec les hôpitaux du service de santé des armées (SSA) et l'offre de soins régionale.

Sa mission historique sera maintenue au sein de son centre des pensionnaires, mais elle deviendra également le centre de référence pour la réinsertion et la réadaptation des blessés en Opex, une fois passée la phase d'hospitalisation initiale. Une période de travaux de cinq ans devrait débuter à partir de la fin de l'année 2017, pour un coût estimé de 60 millions d'euros. Pour l'engager, une subvention exceptionnelle de 5 millions d'euros lui est versée.

Au final, quel bilan tirer de ce budget et, plus largement, du quinquennat qui vient de s'écouler ? Sur la période 2012-2017, le niveau des crédits aura diminué de 17 %, ce qui représente une économie cumulée d'environ 1,8 milliard d'euros par rapport au niveau des crédits de la loi de finances de 2012. Dans le même temps, le nombre de titulaires de la carte du combattant aura reculé de 16 %, et celui des bénéficiaires de PMI de 18 %.

Sur le fond, les droits acquis n'ont pas été remis en cause. Des chantiers ont pu aboutir, je pense notamment à l'attribution de la carte du combattant « à cheval » ou à l'alignement des critères pour les Opex sur ceux de la guerre d'Algérie. Par ailleurs, une politique de mémoire ambitieuse a été conduite. Initiée dès 2011, elle a jusqu'à présent été à la hauteur des enjeux nationaux et internationaux représentés par le soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale et le centenaire de la Grande Guerre.

Pour autant, cette consolidation de la politique de reconnaissance et de réparation envers les anciens combattants est par bien des aspects inachevée. Le Gouvernement a refusé d'ouvrir plusieurs chantiers, comme le ministre l'a reconnu lors de son audition, qui auraient permis de corriger les dernières inégalités entre compagnons d'armes.

Le premier est l'attribution de la carte du combattant aux soldats qui ont été stationnés en Algérie entre 1962 et 1964, en application des accords d'Evian. Plusieurs dizaines d'entre eux sont morts pour la France. Il est indéniable que nous n'étions plus en guerre durant cette période, mais les circonstances s'apparentent à celle d'une Opex.

Dans ces conditions, une intervention du législateur n'est pas nécessaire pour accorder la carte du combattant à ces anciens combattants : c'est au Gouvernement de modifier l'arrêté du 12 janvier 1994 qui fixe la liste des opérations ouvrant le droit à la carte au titre des Opex. Ce ne serait pas la plus ancienne, puisque cet arrêté prend déjà en compte les opérations conduites à Madagascar entre 1947 et 1949, au Cameroun entre 1956 et 1958 et en Mauritanie entre 1957 et 1959. Qui plus est, ces territoires étaient alors sous souveraineté française, ce qui les éloigne davantage de la définition d'une Opex que l'action des forces présentes sur le territoire algérien après le 1<sup>er</sup> juillet 1962.

De même, le dossier des harkis de statut civil de droit commun reste enlisé alors que quelques dizaines d'entre eux, jusqu'à trois cents selon les chiffres fournis par les associations, demandent la reconnaissance du sacrifice qu'ils ont consenti pour la France.

Enfin, la situation des conjoints survivants des grands invalides, malgré le vote chaque année de mesures en leur faveur, ne semble pas s'améliorer. Le ministère ne parvenant pas à les recenser, il est donc incapable de cibler son intervention pour les faire sortir de la précarité. Sur ce point, il faut travailler davantage avec les associations pour apporter une solution définitive à leurs difficultés.

Nous devons également nous prononcer sur les trois articles rattachés à la mission, qui n'appellent pas de remarque particulière et ont une portée ainsi qu'un coût - 800 000 euros – essentiellement symboliques. L'article 53 supprime la condition d'âge pour que les conjoints survivants des militaires décédés en opération puissent bénéficier du supplément de pension pour enfant à charge. L'article 54 revalorise l'allocation de reconnaissance que perçoivent les anciens harkis et leurs conjoints survivants. L'article 55 ouvre le droit à une majoration de la pension de réversion aux ayants droit des militaires tués dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire national.

Sur ces considérations, vous comprendrez que je vous invite, mes chers collègues, à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et de ces articles qui y sont rattachés.

**M. Dominique Watrin.** – Je tiens à saluer la qualité du travail du rapporteur, et je partage certaines de ses analyses et propositions, en particulier le prolongement de la JDC sur une journée supplémentaire consacrée aux thématiques civiques et sociales.

Un site du Pas-de-Calais qui m'est cher a été évoqué : Vimy. On rendra hommage l'an prochain aux soldats canadiens qui s'y sont sacrifiés. Il ne faudra pas oublier d'y associer la mémoire des troupes coloniales qui avaient repris cette crête en 1915.

Mon groupe prend acte de la revalorisation non négligeable – 11 % – de la retraite du combattant et de l'augmentation annoncée de 3 % de la valeur du point de PMI. Cela ne compensera toutefois pas la baisse du pouvoir d'achat liée à son évolution passée, qui est évaluée par la Fnaca à 6,92 %.

La réforme de l'aide sociale et la suppression de l'ADCS a suscité des craintes que les explications du ministre ne permettent d'écarter complètement. En effet, selon les données figurant dans le rapport d'étape remis par le Gouvernement à ce sujet, sur 9 228 dossiers de veuves traités, l'aide moyenne versée est en baisse de 14,46 %. Sur ce point, le rapporteur a raison : il faut qu'un bilan qualitatif des effets de la réforme à la fin de l'année soit réalisé.

Ce budget apparaît comme un moindre mal par rapport à l'année dernière, puisque la baisse des crédits est plus réduite. Cela ne doit pas faire oublier la diminution de près de 16,5 % sur cinq ans. Le simple maintien des crédits aurait permis de répondre aux principales revendications du monde combattant, et l'âge moyen très élevé des anciens combattants ne fait qu'accentuer l'urgence d'y parvenir dans les meilleurs délais.

Dans ces conditions, et malgré certaines convergences avec le rapporteur, au nom de mon groupe je m'abstiendrai.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Je comprends que notre rapporteur soit heureux, puisqu'il obtient enfin la revalorisation de la retraite du combattant qu'il demande depuis plusieurs années. On peut regretter qu'elle ne prenne pas effet au 1<sup>er</sup> janvier, mais l'essentiel est qu'elle soit décidée.

Je reçois chaque année depuis 25 ans les représentants du monde combattant, et cette année leurs demandes étaient limitées : ils semblaient satisfaits de ce budget. Il reste toutefois deux points sensibles : la demi-part fiscale pour les conjoints survivants d'un titulaire de la carte du combattant décédé avant 74 ans, et les conséquences de la réforme de l'aide sociale de l'Onac. Le Gouvernement a bien remis au Parlement le rapport qu'il devait réaliser sur le sujet avant le 31 octobre, mais cela ne doit pas l'exonérer de faire le bilan au 31 décembre. De plus, ce rapport reste incomplet, certains de ses choix, notamment celui des départements retenus (Bouches-du-Rhône, Nord, Moselle, Ain, Loire), ne sont pas expliqués, et la période étudiée s'arrête au 30 juin. Des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires, et ce d'autant plus que cette réforme n'est pas appliquée de la même façon dans tous les départements, en fonction notamment de l'organisation des services départementaux de l'Onac. Il s'agit d'une question d'équité, car les gens ne comprennent pas que le montant de l'aide qu'ils perçoivent ait pu diminuer.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis.** – Je me réjouis qu'il y ait une large convergence sur l'essentiel des problématiques qui intéressent le monde combattant. La réforme de l'aide sociale de l'Onac, avec la suppression de l'ADCS, reste un sujet de

préoccupation légitime. Il faut avoir une vision exhaustive de ses effets. Je saisirai le ministre du souhait partagé de la commission en ce sens. De manière générale, cette mission est de nature à tous nous réunir.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2017.*

### **Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Travail et emploi » – Examen du rapport pour avis**

**M. Alain Milon, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de M. Michel Forissier concernant sur la mission « travail et emploi » et le compte d'affectation spéciale relatif au financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage.

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – Je ne reviendrai pas cette année sur le débat relatif à l'évaluation des chiffres du chômage car la commission d'enquête sénatoriale, présidée par notre collègue Anne Emery-Dumas, a analysé avec pertinence les enjeux et les limites des chiffres mensuels fournis par Pôle emploi et a fait des propositions intéressantes au Gouvernement.

Selon les dernières perspectives financières de l'Unédic de septembre dernier, le taux de chômage en France métropolitaine au sens du Bureau international du travail (BIT) devrait passer de 9,4 % en 2016 à 9,5 % l'an prochain et se maintenir à ce niveau en 2018. Il y a donc bien eu une baisse du taux de chômage en France métropolitaine au sens du BIT depuis 2012, où il s'établissait à 10,1 %. Autre motif de satisfaction pour le Gouvernement : la croissance économique, même faible et inférieure à la croissance potentielle, est plus riche en emplois que par le passé car l'emploi salarié marchand est en hausse constante au cours des six derniers trimestres pour atteindre 210 000 postes créés. Je rappelle que les économistes estiment que le chômage commence à baisser à partir de 140 000 créations de postes par an.

Mais la situation s'assombrit comme l'a rappelé la semaine dernière l'Insee car le taux de chômage en moyenne sur le troisième trimestre est passé à 9,7 %. Surtout, la situation de notre pays n'est pas satisfaisante quand on la compare à celle de nos voisins européens. De plus, il est difficile de distinguer ce qui relève de la conjoncture internationale et ce qui est imputable aux décisions du Gouvernement. Par ailleurs, toutes ces décisions, notamment celles relatives aux contrats aidés, ont un coût pour les finances publiques à court et moyen terme. J'ajoute que l'an prochain le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A devrait augmenter de 79 000 personnes, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B et C et des personnes dispensées de recherche d'emploi atteindra 5,5 millions de personnes, contre 4,7 millions en 2012.

Le maintien du chômage à un niveau élevé et l'échec des négociations entre partenaires sociaux pour conclure une nouvelle convention d'assurance chômage en mai dernier rendent très inquiétantes les perspectives financières de l'Unédic. Alors que sa dette s'élève à 25,7 milliards d'euros en 2015, elle devrait atteindre 41,4 milliards en 2019 à réglementation inchangée, soit environ 13 mois de recettes. Si la dette avait été cantonnée à 5 milliards pendant la crise économique de 1993 et avait avoisiné 14 milliards en 2006, elle ne

cesse depuis 2009 de se creuser, les partenaires sociaux souhaitant faire jouer un rôle contra-cyclique à l'assurance chômage. Mais aujourd'hui cette stratégie n'est plus tenable car même si notre pays retrouvait une croissance forte, il faudrait pratiquement une dizaine d'années d'excédents conjoncturels pour résorber la dette, ce qui ne paraît pas envisageable. Laisser filer la dette, c'est interdire toute marge de manœuvre à l'assurance chômage, c'est confier le fardeau de son remboursement aux générations à venir et s'exposer à des frais importants le jour où les taux d'intérêt remonteront. Je ne cesse d'alerter depuis deux ans sur les dangers de l'évolution de la dette de l'assurance chômage, mais j'ai l'impression que nos collègues parlementaires, les partenaires sociaux et le Gouvernement minorent gravement ce risque.

Venons-en à la présentation de la mission « travail et emploi ».

Les autorisations d'engagement (AE) connaîtront une très forte poussée (+ 4,9 milliards), pour atteindre 16,5 milliards l'an prochain, tandis que les crédits de paiement (CP) s'élèveront à 15,5 milliards, en hausse de 3,8 milliards.

Mais cette explosion des AE s'explique par deux raisons principales qui modifient la maquette budgétaire : les nouvelles aides à l'embauche dans les PME, créées en janvier dernier (3,6 milliards) et la décision du Gouvernement de rembourser pour la première fois l'an prochain à la sécurité sociale les exonérations de cotisations sociales pour les personnes fragiles qui emploient directement ou non des aides à domicile (1,6 milliard), soit un total de 5,2 milliards. J'ajoute que ces deux dispositifs représentent respectivement 1,9 milliard et 1,6 milliard en CP, soit 3,5 milliards, ce qui relativise la hausse faciale des crédits de la mission.

Je centrerai mon analyse sur les cinq sujets suivants : les opérateurs de la politique de l'emploi, le fonds de solidarité, les contrats aidés, les aides à l'embauche et la garantie jeunes.

En premier lieu, les crédits de Pôle emploi et des autres acteurs du service de l'emploi sont stabilisés.

La dotation à Pôle emploi est maintenue au même niveau que cette année, soit 1,5 milliard d'euros, ce qui lui permettra notamment de développer sa stratégie numérique.

Les missions locales seront dotées de 205 millions, en hausse de 14 millions, afin de mettre en œuvre la garantie jeunes, sans compter les contributions des collectivités territoriales.

Le budget prévoit également une dotation de 54,5 millions pour financer les Établissements d'insertion dans l'emploi (Epidé), soit 3,7 millions de plus qu'en 2016, à laquelle s'ajoute une dotation de 3 millions pour créer deux centres à Nîmes et Toulouse.

Les écoles de la deuxième chance recevront 24 millions tandis que les crédits pour les maisons de l'emploi sont maintenus à 21 millions.

Enfin, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), qui deviendra prochainement un établissement public industriel et commercial (Epic) en vertu d'une ordonnance publiée le 10 novembre dernier, bénéficiera de 110 millions, soit 14 millions de plus que cette année. Cette hausse de la dotation de l'État ne saurait toutefois masquer la nécessité absolue pour le futur Epic de trouver un modèle économique viable afin

de stopper les pertes financières accumulées ces dernières années, dans le respect des règles européennes de concurrence.

En deuxième lieu, le fonds de solidarité, qui finance les allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent plus bénéficier du régime d'assurance chômage, voit ses recettes globalement maintenues à 2,8 milliards.

Son financement est en outre simplifié grâce à l'affectation de l'intégralité du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité de 1 % perçue sur le traitement des fonctionnaires. Comme les années précédentes, 95 % des dépenses du fonds seront consacrées à l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Le financement de la rémunération de fin de formation (R2F), qui permet aux demandeurs d'emploi de terminer une formation même s'ils sont en fin de droit, fera à nouveau l'objet l'an prochain d'après négociations entre l'État et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels.

En troisième lieu, les contrats aidés, malgré un léger reflux, se maintiendront à un niveau élevé l'an prochain.

Une dotation d'environ 1,2 milliard en AE et 1,5 milliard en CP est prévue pour financer l'entrée de 200 000 personnes en contrats aidés dans la sphère non marchande (CAE) et 45 000 dans la sphère marchande (CIE). Pour mémoire, le PLF pour 2016 prévoyait une enveloppe de 1,4 milliard en AE et 1,3 milliard en CP pour financer la conclusion de 260 000 nouveaux contrats.

Je n'ignore pas que les CAE s'adressent à des personnes plus éloignées de l'emploi que celles qui concluent des CIE. Je ne souhaite pas la suppression pure et simple des CAE mais j'estime que les études successives de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) depuis deux ans sur le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires de contrats aidés devraient conduire le Gouvernement à donner la priorité à l'apprentissage et à privilégier les CIE par rapport aux CAE. Je ne partage donc pas la stratégie du Gouvernement.

Le PLF prévoit également une enveloppe de 600 millions en AE et 933 millions en CP pour financer les contrats d'emploi d'avenir conclus avant 2017 et ceux qui seront conclus l'an prochain, estimés à 35 000. Si j'observe avec satisfaction que les actions de formation, qui figurent obligatoirement dans un contrat d'un jeune embauché en emploi d'avenir, sont réalisées dans 75 % des cas pendant la première année, des doutes demeurent sur leur qualité et sur le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires.

Je souhaiterais maintenant me pencher sur la question des aides aux entreprises en faveur de l'embauche de salariés.

Un point tout d'abord sur le contrat de génération, qui ouvre droit à une aide de 4 000 euros par an pendant trois ans pour les binômes formés entre un jeune embauché et un salarié senior maintenu en emploi dans les entreprises de moins de 300 salariés. Je constate avec regret que le PLF pour 2017 acte l'échec du contrat de génération avec seulement 15 000 aides financières prévues en 2017, soit le même niveau qu'en 2016 et 2015, bien loin des 500 000 annoncées sur le quinquennat lors de la création du dispositif. J'avais déjà tiré la sonnette d'alarme il y a deux ans, avant que la Cour des comptes n'emboîte le pas en février dernier dans son rapport annuel. Certes, le contrat de génération ne se limite pas à cette aide financière et comprend un volet relatif à la négociation collective. Mais les accords collectifs

et les plans d'action dits « intergénérationnels » conclus depuis 2013 ne couvrent qu'un tiers des salariés et se limitent souvent à reprendre la réglementation en vigueur, faute de mobilisation des partenaires sociaux. En définitive, le contrat de génération, loin d'être l'arme tant attendue pour lutter massivement contre le chômage, a surtout servi de variable d'ajustement budgétaire depuis 2013.

Je déplore également les hésitations du Gouvernement en matière d'aides à l'embauche depuis deux ans. Après la création en juillet 2015 de l'aide TPE pour l'embauche d'un premier salarié, le Président de la République a annoncé le 18 janvier dernier la création d'une aide pour toutes les PME qui embauchent des personnes en CDI ou en CDD de plus de 6 mois et dont la rémunération est égale ou inférieure à 1,3 Smic. Cette aide, d'un montant de 500 euros par trimestre et par salarié et limitée à deux ans, amplifie la philosophie de l'aide TPE-première embauche qui prendra fin le 31 décembre prochain. La nouvelle aide ne devait initialement s'appliquer qu'aux embauches réalisées en 2016. Le Président de la République a toutefois annoncé le 14 juillet qu'elle serait prolongée en 2017, même si pour l'heure aucun décret n'a été pris en ce sens. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a souhaité que les conditions d'attribution de la nouvelle aide soient le plus proche possible de celles retenues pour l'aide TPE première embauche, mais certains critères ont été ajoutés comme le ciblage des rémunérations inférieures à 1,3 Smic.

Je ne méconnais pas l'utilité de cette nouvelle aide, car elle est assimilable à un allègement total des cotisations patronales pour un salarié rémunéré au Smic, dont l'efficacité est soulignée par un grand nombre d'études depuis plusieurs années.

Mais la politique gouvernementale faite d'hésitations et de tâtonnements n'est pas de nature à rassurer les employeurs, qui attendent deux choses : une croissance élevée et la stabilité de l'environnement juridique. J'ajoute que l'aide à l'embauche dans les PME pèsent 1,9 milliard d'euros en CP mais 3,6 milliards en AE. C'est pourquoi je souhaite qu'une évaluation de ce dispositif soit menée à mi-parcours par un organisme indépendant afin de savoir si les effets d'aubaine seront contrebalancés par les effets bénéfiques en termes de baisse du coût horaire du travail. Je crois comprendre que le Gouvernement accueille favorablement cette proposition.

En dernier lieu, j'évoquerai les enjeux de la garantie jeunes.

Le PLF prévoit une enveloppe de 498 millions en AE et 420 millions en CP pour ce dispositif essentiel aux yeux du Gouvernement, contre respectivement 282 et 255 millions dans le PLF pour 2016.

Le fonds social européen (FSE) et l'Initiative pour l'emploi des jeunes (EIJ) cofinanceront en 2017 la garantie jeunes à hauteur de 55 millions en AE et CP, contre 17 millions dans le PLF pour 2016. Seules les régions dans lesquelles le chômage des jeunes dépasse 25 % bénéficieront de ces fonds européens. Il convient toutefois de rappeler que le financement communautaire est conditionné entre autres par une sortie positive des jeunes du dispositif.

La garantie jeunes a fait l'objet d'une expérimentation depuis 2013, qui concerne actuellement 91 départements, 358 missions locales et plus de 57 000 jeunes.

La ministre du travail, lors de son audition le 8 novembre dernier devant notre commission, s'est engagée à ce que toutes les missions locales, soit 447 entités, puissent offrir



à compter du 1er janvier prochain ce dispositif, qui devrait concerner 150 000 jeunes sur l'ensemble du territoire.

Pour ma part, j'estime que si la garantie jeunes présente pour l'instant de bonnes performances, sa généralisation est prématurée tant que l'enquête nationale lancée par la Dares en mai 2015 n'est pas achevée.

Comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport de septembre dernier sur l'accès des jeunes à l'emploi, il s'agit d'un outil digne d'intérêt mais qui risque de concurrencer dans certains cas d'autres dispositifs originaux comme les écoles de la deuxième chance.

Surtout, la garantie jeunes ne pourra pas à elle seule pallier les carences de l'école républicaine qui non seulement ne lutte pas contre les inégalités sociales et familiales mais les renforcent à chaque étape de la scolarité, comme l'a souligné le dernier rapport du Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco).

Le défi est majeur pour notre pays car selon les données du Gouvernement, plus d'un million de jeunes âgés de 18 à 25 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, ce que les anglo-saxons appellent Neet. Pire, le dernier panorama de la société en 2016 que l'OCDE consacre à la France, publié en octobre dernier, a montré que le pourcentage de jeunes âgés de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études ni en formation, est passé de 14 % en 2008 à 16,6 % en 2015. L'Allemagne, qui partait du même niveau que notre pays en 2005, a vu son taux baisser à 9 % en 2015. En conséquence, notre pays compte 1,8 million de jeunes sans emploi et sortis du système éducatif, soit 270 000 de plus qu'en 2008. L'OCDE estime que le coût de l'inactivité des jeunes ou de leur chômage est égal à 1 % du PIB en France.

J'ignore quel sera l'impact de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République mais il est clair que les dispositifs d'accompagnement intensif des jeunes très éloignés du marché de l'emploi seront toujours un pis-aller tant que l'on n'aura pas réformé en amont et en profondeur notre système scolaire.

Pour conclure sur la mission « travail et emploi », je précise que ses crédits n'ont été modifiés qu'à la marge à l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de quatre amendements. Ceux-ci avaient pour objet de créer 500 aides au poste dans les entreprises adaptées pour un coût de 7,5 millions d'euros, d'augmenter de 2 millions d'euros les crédits de l'aide au conseil et à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), de financer des projets dans le domaine de l'emploi dans le cadre des contrats à impact social (CIS) à hauteur de 1,5 million d'euros et enfin de créer 50 postes de référents justice dans les missions locales pour un peu plus d'un million d'euros.

Je souhaiterais maintenant évoquer la question de l'apprentissage à travers la présentation des évolutions du compte d'affectation spéciale (CAS) destiné à assurer sa modernisation et son développement, ainsi que la mise en œuvre du plan « 500 000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi ».

Les recettes du CAS atteindront 1,57 milliard d'euros en AE et CP l'an prochain, soit une augmentation de 82,4 millions par rapport au PLF pour 2016.

Après deux années de forte baisse, 270 000 nouveaux contrats d'apprentissage ont été conclus en 2015 (soit une progression de 2,3 % par rapport à 2014 selon la Dares) et les chiffres pour la rentrée de 2016 semblent aller dans le bon sens. Mais je rappelle qu'en 2012, 300 000 nouveaux contrats avaient été signés et que le Gouvernement prévoit seulement un stock de 425 000 contrats d'apprentissage l'an prochain, dont 25 000 dans la sphère publique, bien loin de l'objectif fixé pendant le quinquennat de 500 000 contrats en 2017.

Force est de constater que le Gouvernement n'est pas resté inactif en matière d'apprentissage. Après avoir mis à mal les primes régionales, il a corrigé le tir en créant en juin 2015 une aide en faveur des TPE qui embauchent des jeunes apprentis – même si je ne pense pas que les primes soient le critère fondamental pour embaucher un apprenti, comme le démontre l'exemple allemand –. Le Gouvernement a également dédié une enveloppe de 80 millions dans le PLF pour donner un coup de pouce au pouvoir d'achat des apprentis et souhaite actualiser la grille de leurs rémunérations. Il a par ailleurs généralisé l'ouverture des titres professionnels à l'apprentissage, qui rencontre l'assentiment des personnes que j'ai auditionnées.

Mais ces différentes mesures, parfois annoncées dans la précipitation et sans vision d'ensemble, ne répondent pas aux deux difficultés fondamentales auxquelles est confronté l'apprentissage : l'absence de pilotage au niveau national et la faible place laissée par l'Éducation nationale aux partenaires sociaux pour élaborer les référentiels de formation.

C'est pourquoi j'avais proposé, lors de l'examen de la loi dite « travail », avec notre collègue Elisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises, et avec votre soutien, une réforme globale de l'apprentissage, qui a malheureusement été rejetée en bloc par le Gouvernement et l'Assemblée nationale.

Je persiste pourtant à penser que nos propositions étaient de nature à redonner un nouveau souffle à l'apprentissage dont tout le monde s'accorde à reconnaître les mérites mais qui devrait davantage répondre aux attentes des entreprises pour lutter contre le chômage des jeunes.

Je regrette par ailleurs que le Gouvernement n'ait pas donné suite à ma demande formulée l'an passé et qui visait à présenter, dans un jaune budgétaire, l'effort de la nation en matière d'apprentissage car il est actuellement très difficile de connaître les efforts réels de chaque acteur institutionnel.

Quelques mots enfin sur le « plan 500 000 formations supplémentaires » de l'État, dont la légitimité même est questionnée par certaines personnes auditionnées dans la mesure où la formation professionnelle est une compétence transférée aux régions. Ce plan ne sera, selon moi, un succès que si les formations retenues correspondent bien aux besoins des entreprises identifiées par bassin d'emploi et par filière, si les prescripteurs de Pôle emploi cernent correctement les attentes des demandeurs d'emploi, si une évaluation des formations suivies est réalisée par un organisme indépendant et si, bien évidemment, son financement est garanti. Sur ce dernier point, la ministre du travail nous a assuré lors de son audition que les organismes paritaires des collecteurs agréés (Opcas) financeront « volontairement » (*sic*) le fonds de concours de 350 millions d'euros mentionné dans le PLF pour 2017. Des négociations entre les Opcas et le ministère pour déterminer le montant de leurs contributions seront organisées dans les semaines à venir sur la base des conclusions d'une mission de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances.

En définitive, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale relatif à l'apprentissage car les points de divergence l'emportent sur les sujets de satisfaction.

**M. Dominique Watrin.** – Le rapporteur pour avis soulève plusieurs sujets de fond, comme la réforme du système scolaire et l'apprentissage, que nous n'aurons pas le temps de traiter aujourd'hui en commission, et sur lesquels nos analyses divergent. La finalité éducative de l'apprentissage doit être réaffirmée. Nous avons par ailleurs des propositions différentes de celles du rapporteur pour lutter contre le chômage.

La hausse des crédits de la mission « travail et emploi » est bienvenue car elle permettra de financer des aides à l'emploi, notamment pour les TPE.

Je déplore la poursuite de la baisse des effectifs du ministère et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte). Le programme 155 prévoit en effet une baisse de 178 postes en 2017, qui s'ajoute à celle de 192 postes cette année, ce qui empêchera les agents d'exercer pleinement leurs missions.

S'agissant de Pôle emploi, j'ai bien noté que la subvention de l'Etat sera maintenue au même niveau que cette année. Mais la CGT du Morbihan nous a indiqué que 30 à 46 % des offres d'emploi mises en ligne par Pôle emploi dans ce département étaient non-conformes : il pouvait s'agir de doublons, d'incohérences, voire d'offres mensongères. Cela montre les limites de la stratégie numérique de Pôle emploi car il n'y a plus d'agents pour contrôler le contenu des offres d'emploi avant leur publication. Nous pourrions d'ailleurs interroger M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, sur ce sujet lorsqu'il sera auditionné par notre commission.

**M. Jean-Marie Morisset.** – La hausse des crédits de 6 % des missions locales ne sera pas suffisante. Déjà confrontées à des difficultés de fonctionnement quotidien, elles devront en plus mettre en œuvre la garantie jeunes qui sera généralisée l'an prochain sur l'ensemble du territoire. J'ajoute que M. Alain Rousset, président du conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine, soutient moins les missions locales que Mme Ségolène Royal, ancienne présidente du conseil régional de Poitou-Charentes. C'est pourquoi je souhaiterais qu'une réflexion soit menée sur les missions locales dont l'utilité est incontestable mais dont le financement n'est pas assuré.

**M. Daniel Chasseing.** – Je suivrai l'avis de notre rapporteur qui est un homme pragmatique. Je partage en effet ses inquiétudes sur la dette de l'Unédic. En outre, il faut effectivement que les formations financées dans le cadre du « plan 500 000 formations supplémentaires » correspondent aux besoins des bassins d'emploi.

Notre pays compte bien moins d'apprentis que l'Allemagne en raison du poids des normes et du manque de stabilité du cadre juridique. Le Gouvernement a cassé les aides, puis s'est ravisé, d'où un regain timide du nombre de contrats d'apprentissage depuis deux ans.

Cinq cents emplois pour les entreprises adaptées pour l'ensemble du territoire, c'est bien trop peu !

Il faudrait enfin un meilleur contrôle des actions de formation dont bénéficient les jeunes embauchés en emploi d'avenir.

**M. Michel Forissier, rapporteur pour avis.** – La hausse de 4,9 milliards des autorisations d’engagement pour la mission doit être relativisée car elle comprend 2 milliards de compensation de l’État à la sécurité sociale qui porte sur différents dispositifs d’exonérations de cotisations sociales ciblées, dont le plus important est celui relatif à l’emploi d’aide à domicile (1,6 milliard).

C’est exact, la masse salariale du ministère se contracte effectivement car le plafond d’emplois de la mission pour 2017 est fixé à 9 523 équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT), en baisse de 178 ETPT par rapport à la loi de finances pour 2016, afin de contribuer aux créations d’emplois dans les secteurs jugés prioritaires par le Gouvernement comme l’éducation, la sécurité et la justice.

Il nous faut réfléchir au modèle économique des maisons de l’emploi et des missions locales car les performances de ces structures varient considérablement d’un territoire à l’autre et leur financement par les collectivités territoriales est source de tension.

Le PLF pour 2017 prévoit une enveloppe de 593 millions pour les aides au poste dans les ateliers et chantiers d’insertion. En outre, une dotation de 319 millions d’euros permettra de financer 22 500 aides au poste dans les entreprises adaptées qui emploient des personnes handicapées auxquelles s’ajoutent 500 nouvelles aides grâce à l’amendement adopté par l’Assemblée nationale.

*La commission émet un avis défavorable à l’adoption des crédits de la mission « travail et emploi » et du compte d’affectation spéciale relatif au financement national du développement et de la modernisation de l’apprentissage du projet de loi de finances pour 2017.*

*La réunion est close à 15 h 45.*

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

**Mardi 23 novembre 2016**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne - Communication**

Au cours d'une réunion tenue dans la matinée, la commission entend une communication de M. Jean-Claude Carle sur le projet de loi n° 47 rectifié (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

**M. Jean-Claude Carle.** – Le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, adopté à la quasi-unanimité le mois dernier par l'Assemblée nationale après l'engagement de la procédure accélérée, se veut « l'acte II » après la loi fondatrice de 1985. Le texte a été renvoyé au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui a désigné notre collègue Cyril Pellevat rapporteur. Son examen en commission aura lieu le 7 décembre prochain.

Quelques rares dispositions de ce texte intéressent l'éducation ; c'est pourquoi, si notre commission ne s'est pas saisie pour avis, notre présidente m'a demandé de vous en présenter la substance. Comme vous l'imaginez, c'est essentiellement par le prisme de la présence des services publics dans ces territoires que sont abordés ces sujets.

En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> donne pour finalité à l'action de l'État de « réévaluer le niveau des services publics et des services au public en montagne et d'en assurer la pérennité, la qualité, l'accessibilité et la proximité, en tenant compte, notamment en matière d'organisation scolaire et d'offre de soins, des temps de parcours et des spécificités géographiques, démographiques et saisonnières des territoires de montagne ». Ce même article 1<sup>er</sup> place parmi les finalités de l'action de l'État en zone de montagne la promotion de « la richesse du patrimoine culturel, de protéger les édifices traditionnels et de favoriser la réhabilitation du bâti existant ».

Trois articles du texte, absents du texte initial et insérés par l'Assemblée nationale, portent sur l'éducation : il s'agit des articles 8 *ter*, 8 *quater* A et 8 *quater*. Les articles 8 *ter* et 8 *quater* A participent de la même logique. Il s'agit, dans les départements de montagne, de prévoir l'identification des écoles (ou réseaux d'écoles) ainsi que des collèges publics qui justifient l'application de modalités spécifiques d'organisation scolaire, notamment en termes de seuils d'ouverture et de fermeture de classe et, pour les collèges, d'allocation des moyens. Ces modalités spécifiques sont appréciées « au regard de leurs caractéristiques montagnardes, de la démographie scolaire, de l'isolement et des conditions d'accès par les transports scolaires ».

Vous reconnaîtrez peut-être dans ces articles, mes chers collègues, la reprise - mot pour mot - de dispositions figurant dans la circulaire du 30 décembre 2011 relative aux écoles

situées en zone de montagne, prise justement pour application de la loi de 1985. Ces dispositions ont été reprises, de manière légèrement différente, dans la circulaire du 11 octobre 2016 relative aux écoles situées en zones rurale et de montagne, qui porte sur les conventions ruralités.

Ces dispositions figurent d'ores et déjà dans deux circulaires, qui sont appliquées. Qu'apporterait leur inscription dans la loi ? Rien, si ce n'est la maigre satisfaction du symbole. Je préfère les actes aux symboles – en la matière, les conventions ruralités mises en œuvre par le ministère en partenariat avec les collectivités me semblent une piste intéressante, dès lors qu'elles s'inscrivent dans une véritable démarche partenariale entre l'État et les collectivités territoriales concernées.

En tout état de cause, la portée normative de ces deux articles est très limitée, voire inexistante. Ils sont sans doute manifestement d'ordre réglementaire, mais il ne nous appartient pas de prononcer l'irrecevabilité ; ce sera à la commission au fond de décider de la soulever.

Enfin, l'article 8 *quater* prévoit que le ministre chargé des transports, en collaboration avec le ministre de l'éducation nationale, sollicite la conclusion d'un accord avec les transporteurs nationaux destiné à assurer des conditions tarifaires spécifiques aux établissements scolaires organisant des classes de découvertes.

Notons que cet article s'appliquera à l'ensemble des établissements scolaires, non seulement aux établissements de montagne. Là encore, si l'intention est louable, la portée normative de cet article est très faible ; prévoir de solliciter pour conclure un accord, est-ce bien du ressort de la loi ? Là encore, il semble que le texte se limite à énoncer des bonnes intentions.

Au ministre qui reprochait à la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale de faire une loi bavarde, sa présidente a répondu, je cite, que « nous ne serions pas les premiers – et il faut savoir se faire plaisir ». Voilà la méthode empruntée par nos collègues députés !

Enfin, pour être tout à fait complet, je mentionne que la protection des moulins, qui avait fait l'objet d'un large accord lors de l'examen de la LCAP, est de nouveau inscrite dans la loi. En effet, alors que les dispositions que nous avons adoptées, à l'initiative de notre rapporteur Françoise Férat en juillet dernier, avaient été presque aussitôt abrogées par la loi biodiversité, nos collègues députés ont pris l'initiative de les réintroduire dans le projet de loi ; tel est l'objet de l'article 23 C.

Par ailleurs, notre collègue Jacques-Bernard Magner, à la fois montagnard et rapporteur des crédits de la jeunesse, sera sans doute sensible au souci des députés d'inscrire dans la loi une définition du refuge : « établissement en site isolé de montagne, gardé ou non gardé, recevant du public, dont des personnes d'âge scolaire encadrées dans des conditions établies conjointement par les ministres chargés de l'éducation, de la jeunesse et des sports ».

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, je suis perplexe face à ce projet de loi ; il y a un hiatus considérable entre l'ambition de ce texte et la portée réelle des dispositions qui s'y trouvent. Je vous encourage à suivre, comme je continuerai de le faire, la discussion parlementaire en commission et en séance, afin de s'assurer que ce texte servira in fine l'intérêt des élèves des territoires de montagne.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Dans votre énoncé, vous avez mentionné le fait que la loi relative à la biodiversité avait abrogé les dispositions relatives à la protection des moulins contenues dans la loi relative à la création, à l'architecture et au patrimoine. Vous avez omis de préciser que cette dernière, à l'initiative de notre commission, avait enlevé la protection des poissons au profit des moulins. On peut continuer à faire tourner le moulin longtemps !

Il nous faut réfléchir à une mesure, peut-être d'ordre supra-législatif, visant à éviter que les navettes croisées de textes de loi, ayant des assises et des finalités différentes, mènent à un jeu infini de montage et de démontage législatif. Il faut que cela s'arrête ! Cette manière de légiférer n'est pas raisonnable.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Notre collègue Jean-Claude Carle a évoqué avec beaucoup d'esprit les dispositions relatives aux écoles en montagne contenues dans ce projet de loi. Elles me semblent pourtant tout à fait nécessaires, en ce qu'elles expriment une volonté, de laquelle découlent les moyens.

Il ne faut pas oublier que lorsque l'on a supprimé 80 000 postes lors de la précédente législature, les zones de montagne ont particulièrement souffert. À l'inverse, la création des 60 000 postes permet de renforcer l'égalité entre les élèves ; elle est particulièrement favorable à ceux qui vivent en zone rurale ou de montagne.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je fais le parallèle avec les écoles situées dans des îles, à l'instar des îles du Ponant, où les traversées sont longues et périlleuses. Les écoles et les collèges qui y sont maintenus ont peu d'élèves ; le numérique permet, dans ces conditions, de maintenir et de développer les liens avec le continent.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Nous n'avons pas d'opposition à la possibilité de conclure un accord avec les transporteurs en vue d'assurer des tarifs plus bas pour les classes de découverte, prévue à l'article 8 *quater* du projet de loi.

Concernant les deux autres articles relatifs à l'éducation, nous en comprenons la substance et les motivations. Mais il s'agit de l'accès à un droit, le droit à l'éducation, dont les conditions d'exercice sont renvoyées à une détermination au niveau local. Ces articles veulent tout et rien dire à la fois !

**M. Loïc Hervé.** – Ce projet de loi a été longuement attendu. Comme la comète de Halley, les projets de loi sur la montagne passent selon une période relativement longue, de trente ans environ. On aurait pu imaginer retrouver le souffle de la loi de 1985 ; ce projet de loi se limite à l'énonciation de grands principes – il s'agit, à quelques exceptions, d'un texte creux. Comptons sur le Sénat pour y introduire du pragmatisme et de la subsidiarité. S'agissant de l'école, les parlementaires de montagne se battent pour que le calendrier des vacances scolaires soit fixé de manière pluriannuelle et qu'il serve les intérêts de l'économie de montagne.

**Mme Françoise Laborde.** – Les dispositions relatives aux transports scolaires sont-elles en rapport avec la proposition de loi qui sera discutée le 6 décembre prochain dans l'hémicycle ?

**Mme Françoise Cartron.** – En ce qui concerne l'adaptation du calendrier scolaire, je rappelle que dans le cadre des nouveaux rythmes scolaires, certaines communes de

montagne comme Chamonix ont mis en place des organisations du temps scolaire dérogatoires, avec une modification du calendrier scolaire, adaptées aux circonstances locales. Voilà un bel exemple de subsidiarité, qui a réuni l'accord de tous, et c'est vers quoi nous devons tendre.

**M. Loïc Hervé.** – En effet, cela fonctionne très bien. Ma remarque concernant le calendrier scolaire vaut pour l'ensemble des académies : il s'agit de fixer les dates des vacances scolaires selon une logique qui favorise l'activité touristique, notamment pour les sports d'hiver.

**M. Jean-Claude Carle.** – Je partage les observations de Mme Blandin quant à la méthode législative : nous en arrivons à des situations absurdes, dont l'article 23 C est un bon exemple.

Il ne faut pas non plus caricaturer ce texte. S'il est vrai que les articles qui concernent notre commission sont de niveau réglementaire et n'apportent rien, d'autres constituent de vrais enjeux, en particulier ceux relatifs aux unités touristiques nouvelles et aux offices du tourisme, ces derniers relevant de la compétence de la commission des affaires économiques.

Pour ne rien vous cacher, j'ai envisagé de présenter un amendement afin de permettre d'adapter le calendrier scolaire aux réalités locales. Mais le code de l'éducation le permet déjà. Comme l'ont souligné nos collègues Françoise Cartron et Loïc Hervé, cela marche très bien, dès lors que cela fait l'objet d'une démarche partenariale et de contractualisation. Voilà la voie qu'il convient de suivre : plutôt les conventions que les incantations !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous remercions Jean-Claude Carle pour cette communication. Je vous encourage à suivre ces débats afin de faire valoir, le moment venu, le point de vue particulier de notre commission.

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Culture » - Crédits  
« Patrimoines », « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »  
et « Création et cinéma » - Examen du rapport pour avis**

**M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits du programme « Patrimoines ».** – Le programme que je traite porte sur les crédits relatifs à deux actions principales que sont les musées et le patrimoine.

Le budget connaît cette année une augmentation très sensible de 6 % des autorisations d'engagement et de 4 % des crédits de paiement. Cela correspond à une augmentation des crédits de plus de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de près de 34 millions d'euros en crédits de paiement (CP), pour un budget total de 964 millions d'euros en AE et de 903 millions d'euros en CP. Cette augmentation doit toutefois être regardée à la lumière des budgets précédents. Une baisse de plus de 20 % des CP du programme était intervenue de 2013 à 2016, soit une diminution de 100 millions d'euros. Cette différence est calculée à périmètre constant et tient donc compte de la budgétisation de la Redevance d'archéologie préventive (RAP) qui en a été déduite. L'augmentation du niveau des crédits en 2017 est donc un incontestable progrès au regard de la situation connue les années précédentes, même si elle ne permet pas de rattraper



exactement le niveau de 2012, avec un recul des CP de 8 % en 2017 par rapport à 2012, hors RAP.

Ce rattrapage s'accompagne d'un rééquilibrage tant au profit des musées que du patrimoine. Les crédits de l'action 8 « acquisition et enrichissement des collections publiques » qui avaient été réduits de moitié en 2013 connaissent, par exemple, une augmentation de 12,24 %. Autre constat, des efforts budgétaires sont consentis pour financer la mise en œuvre des mesures de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (dite loi CAP) : 7,9 millions d'euros de crédits d'investissement sont prévus pour accompagner la création des nouveaux sites patrimoniaux remarquables amenés à remplacer les aires de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP), les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) et les secteurs sauvegardés et l'élaboration de nouveaux documents de protection sur le périmètre de ces espaces.

Les auditions que j'ai conduites dans le cadre de la préparation de cet avis m'ont montré que les attentes des opérateurs, des associations et des professionnels restaient fortes et leurs inquiétudes vives.

Une première inquiétude financière est liée au désengagement des départements qui, dans un contexte de baisse des dotations, se concentrent en premier lieu sur leurs compétences obligatoires en matière sociale, indépendamment de leurs couleurs politiques. Les communes, qui possèdent 43 % du patrimoine protégé, que ce patrimoine soit inscrit ou classé, résistent mieux et financent plus de la moitié des aides émanant des collectivités territoriales.

La seconde inquiétude vient de la réforme territoriale résultant des fusions décidées de certaines régions et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe). Beaucoup de professionnels s'inquiètent et pensent que la culture et le patrimoine vont servir de variable d'ajustement aux nouveaux budgets régionaux et que l'harmonisation des pratiques d'intervention dans le domaine culturel dans les régions fusionnées se fera par le bas.

La région Grand-Est, à la commission de la culture de laquelle je siège, n'a toutefois pas fait ce choix. Fruit de la fusion de trois régions, elle a décidé de s'aligner sur les règles de ces anciennes régions les plus profitables pour le patrimoine. Je souhaite qu'il en soit de même dans les autres régions car le patrimoine est un élément très important pour notre pays. Il s'agit, d'une part, de notre mémoire collective, dont la préservation est plus que jamais nécessaire pour surmonter les moments difficiles que nous vivons. Il s'agit, d'autre part, d'un puissant facteur pour notre économie. M. Philippe Bélaval, président du Centre des monuments nationaux (CMN) m'a rappelé, lors de son audition, le lien fort entre le patrimoine et le tourisme, et donc, *in fine*, entre le patrimoine et l'emploi. La restauration du patrimoine dans laquelle certaines entreprises que j'ai reçues se sont spécialisées m'ont expliqué qu'un millier d'emplois avait disparu dans ce secteur en France en 2015 et 2016. Outre les drames sociaux que l'on imagine, il s'agit de pertes de savoir-faire que l'on ne retrouvera jamais. Les troisième et quatrième entreprises de ce secteur en France sont actuellement en redressement judiciaire.

Les associations et professionnels appréhendent également un risque de sous-consommation des crédits votés. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont été réorganisées, au même titre que les nouvelles régions. Ces réorganisations ont pu engendrer des retards dans la construction des dossiers et la consommation des crédits.

La ministre de la culture nous a rassurés sur ce point, lors de son audition le 9 novembre dernier par notre commission, en indiquant qu'après un début d'année difficile, le taux de consommation des crédits était finalement redevenu normal, voire même un peu plus élevé que les années précédentes.

Les crédits alloués au CMN, qui gère de grands monuments emblématiques de notre pays, sont très insuffisants au regard des missions qui y sont associées. Ils représentent 19 millions d'euros alors que les frais annuels d'entretien et de restauration du CMN s'établissent depuis plusieurs années au-delà des 30 millions d'euros. Si le CMN a des réserves, elles finissent néanmoins par s'épuiser. Il a donc dû renoncer à mener en 2017 de très grandes opérations initialement prévues, au Panthéon, au Mont-Saint-Michel ou au domaine de Saint-Cloud. C'est regrettable quand on connaît le succès touristique qui suit généralement ces phases de restauration, comme le montre l'exemple récent de la villa Cavrois, avec de fortes retombées sur l'économie locale. Certaines opérations remarquables seront néanmoins réalisées cette année par le CMN, telles que l'achèvement des travaux du château de Ferney-Voltaire qui sera rouvert au public, la réhabilitation de l'hôtel de la Marine place de la Concorde à Paris et la poursuite des travaux de restauration du château d'Azay-le-Rideau qui a, de surcroît, souffert des inondations au printemps.

Les conséquences financières des attentats, qui résident, à la fois dans des pertes de ressources propres liées aux baisses de fréquentation et dans une augmentation de leur charges pour répondre aux obligations de mise en sécurité, sont également un sujet d'inquiétude. L'Arc de Triomphe, monument national le plus visité de France, a connu une baisse de 30 % de sa fréquentation et a nécessité du CMN des investissements importants, compte tenu du symbole qu'il représente. La question des baisses de fréquentation est une préoccupation majeure des institutions patrimoniales. Nous ne disposons pas de statistiques, mais le Musée du Louvre a beaucoup communiqué à ce sujet. Le ministère a donc voulu, cette année, faire un effort particulier au travers de ce budget pour accompagner la nécessaire mise en sécurité. 73 emplois nouveaux ont donc aussi été créés dans ce but au profit de l'ensemble des institutions patrimoniales dont 36 pour le seul CMN. Un dégel intégral de la réserve de précaution a, en outre, été demandé sur 2016 afin de compenser les baisses de fréquentation et les conséquences des inondations du printemps dernier pour ces institutions.

Dernier sujet que je souhaiterais aborder, la Fondation du patrimoine, dont la création est issue d'un rapport du sénateur Jean-Paul Hugot, ancien membre de notre commission. Son financement est assuré au travers des crédits levés par ses souscriptions, mais elle bénéficie également de 50 % du produit des successions en déshérence. Or ce produit a, en deux ans, chuté de 11 millions d'euros à 4,7 millions d'euros. Bercy explique cette baisse, notamment, par les évolutions technologiques récentes qui facilitent la recherche des héritiers. Devant cette diminution du produit, le Gouvernement a décidé d'en affecter 75 % et non plus 50 % au budget de la Fondation du patrimoine, pour couvrir ses dépenses de fonctionnement et abonder les opérations financées par souscription. Le rôle de cette fondation est indispensable, car c'est aussi elle qui permet de soutenir des projets essentiels pour le petit patrimoine rural, non protégé, qui ne bénéficie d'aucune subvention de l'État. La décentralisation avait entraîné la suppression des crédits d'État en faveur de ce patrimoine spécifique au profit des départements.

Pour conclure, l'augmentation du budget global est la bienvenue compte tenu de l'enjeu que représente le patrimoine, mais elle vient après plusieurs années de baisse qui ne sont que partiellement rattrapées. C'est la raison pour laquelle je propose à la commission de donner sur ce programme un avis de sagesse.

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation culturelle ».** – Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est le plus important des trois programmes de la mission « Culture » en volume, puisqu'il finance, pour près des deux tiers de ses crédits, les fonctions de soutien du ministère de la culture et de la communication, c'est à dire les personnels, les locaux, les équipements ou encore les dépenses de communication.

Il connaît, en 2017, une hausse assez importante de ses crédits. Le programme gagne 118 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 10,3 %, et plus de 95 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse globale de 8,4 %.

Ces augmentations tiennent, pour seulement 25 % à 30 %, au financement de nouvelles mesures de rattrapage indemnitaire des personnels du ministère de la culture et de la communication et à la hausse du point d'indice dans la fonction publique, sur laquelle je ne reviendrai pas. Plusieurs collègues ont déjà eu l'occasion de l'évoquer à propos d'autres missions ces dernières semaines et nos rapporteurs sur la mission enseignement scolaire le feront peut-être à leur tour cet après-midi.

C'est surtout la nouvelle priorité assignée à ce programme en matière d'emploi qui explique une large part des augmentations de crédits. Une nouvelle action destinée à soutenir l'emploi des artistes et techniciens du spectacle fait en effet son apparition dans le programme cette année : l'action 8 « Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle » ou FONPEPS.

Ce fonds, doté de 90 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 55 millions d'euros en crédits de paiement, doit compléter l'accord du 28 avril 2016 sur le régime d'assurance-chômage des intermittents du spectacle en agissant, cette fois-ci, sur les conditions d'emploi et non sur les conditions du chômage. Il finance différentes aides, primes et subventions pour les entreprises et les artistes et techniciens qu'elles emploient, destinés à faciliter la création d'emplois pérennes au sein des entreprises du spectacle vivant et enregistré. Malheureusement, la répartition exacte des crédits entre les neuf mesures n'est pas encore connue. Il s'agit donc d'un point sur lequel il nous faudra être attentifs l'an prochain.

Je sais que la budgétisation de ce fonds sur le programme 224 plutôt que sur le programme « Création » a soulevé bon nombre de questions, que je me suis moi-même posées. Hors Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) et augmentations de crédit destinées aux fonctions de soutien du ministère, force est de reconnaître que les crédits du programme 224 progressent encore de plus de 5 % en crédits de paiement et sont stables en autorisations d'engagement.

Toutes les actions sont concernées par ces hausses :

- les établissements d'enseignement supérieur sous la tutelle du ministère de la culture avec 5 % d'augmentation des crédits de paiement ;

- l'éducation artistique et culturelle qui, depuis la loi sur la refondation de l'école de 2013, constitue le vecteur privilégié de la démocratisation culturelle avec 5,5 % d'augmentation des crédits de paiement, dont 3 millions d'euros supplémentaires pour les conservatoires qui s'engagent en faveur de la jeunesse et de la diversité.

- l'action culturelle internationale avec une augmentation de 15 % des crédits de paiement, afin de financer un fonds d'intervention d'urgence en faveur du patrimoine en péril, dans la foulée des dispositions adoptées sur ce sujet dans le cadre de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (CAP).

Si l'on pousse l'analyse au-delà des simples évolutions de crédits, plusieurs sujets de préoccupation majeurs demeurent.

J'avais déjà eu l'occasion d'évoquer l'an dernier les difficultés rencontrées par les écoles d'art. Des efforts doivent encore être faits pour leur permettre de combler le retard qu'elles ont pris dans l'intégration des standards de l'enseignement supérieur, ce qui suppose de s'attaquer au développement de la recherche et de diplômes reconnus au grade de doctorat. L'effort budgétaire d'1 million d'euros consenti en 2017 en faveur de la recherche, stable par rapport à 2016, paraît encore insuffisant pour nos 45 écoles d'art.

Aucune avancée n'a non plus été enregistrée en 2016 pour rapprocher le statut des enseignants des écoles d'art territoriales sur celui des écoles nationales, en dépit des annonces faites par la ministre chargée de la culture de l'époque, Fleur Pellerin, devant notre commission en novembre 2015. Il est important que l'État apporte son soutien sur cette question pour éviter que ne se développe un enseignement des écoles d'art à deux vitesses entre les écoles territoriales et les écoles nationales.

Il en va de l'attractivité des écoles d'art françaises et la place de notre pays dans le domaine des arts et de la culture.

Un second sujet de préoccupation, particulièrement cher à notre présidente, est celui des conservatoires. Après avoir annulé en 2015 son soutien aux conservatoires, l'État s'est progressivement réengagé dans leur financement l'an dernier. La loi CAP s'est heureusement penchée sur la question et a clarifié les compétences respectives des collectivités publiques. Elle a, en particulier, réaffirmé le rôle de l'État en matière d'expertise et d'orientation pédagogiques et précisé que le financement du 3<sup>e</sup> cycle professionnalisant ne repose pas sur le seul échelon régional, afin d'ouvrir la voie au réengagement de l'État.

De fait, le projet de budget pour 2017 confirme le réengagement de l'État, pour la deuxième année consécutive, dans le financement des conservatoires. L'enveloppe budgétaire devrait se situer aux alentours de 17 millions d'euros, dont 4,4 millions pour les conservatoires adossés à des pôles d'enseignement supérieur, 1,6 million pour les bourses et près de 11 millions pour financer les projets des établissements. Toutefois, l'enveloppe budgétaire reste très en-deçà du niveau de celle de 2012, qui atteignait 27 millions d'euros. Elle représente, en ce sens, une baisse de 37 %.

L'engagement financier de l'État dans les conservatoires répond à une logique nouvelle, ce que m'ont confirmé mes interlocuteurs au ministère de la culture. L'objectif est de rééquilibrer le soutien étatique, jusqu'ici largement focalisé sur les parcours professionnels, en direction des enjeux de l'éducation artistique. Cela explique qu'il soit également être soumis à conditions. En effet, seuls peuvent prétendre à un financement les conservatoires ayant mis en place une tarification sociale et dont le projet s'appuie sur de nouvelles pratiques pédagogiques, s'ouvre aux musiques actuelles ou prévoit de développer des partenariats avec les acteurs culturels locaux.

Dans ce contexte, le ministère ne semblait pas penser que l'enveloppe avait vocation à retrouver les niveaux qu'elle avait précédemment. Quant à la question du versement par l'État des crédits aux régions qui décideraient de participer au financement du 3<sup>e</sup> cycle professionnalisant, aucun crédit n'est inscrit à ce stade, tant que les régions n'ont pas manifesté leur volonté sur ce sujet. Il est donc urgent que nous provoquions la discussion au sein de nos régions respectives.

Compte tenu de ces réserves, qui viennent un peu ternir le portrait de ce budget, pourtant en progression, je vous proposerai de donner un avis de sagesse aux crédits du programme 224.

**M. David Assouline, rapporteur pour avis des crédits du programme « Création » et du soutien public au cinéma.** – Autant le dire d'emblée, le budget du programme « Création » qui nous est soumis cette année est, en quelque sorte, le budget rêvé. Cette remarque s'applique au budget pour la culture dans son ensemble, à un niveau véritablement historique puisqu'il atteint 1,1% du budget global de l'État. Avec une hausse de 8 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement, il traduit clairement l'engagement du Gouvernement en faveur de la création et de leurs artisans, les créateurs.

Cela semblait, il est vrai, nécessaire après une année marquée par le vote de la loi « création » et ses deux premiers articles qui affirment tour à tour la liberté de création et la liberté de diffusion artistique. Mais il reste rare qu'une loi à l'objet ambitieux se voit donner des moyens avec un budget conséquent.

Ce budget revalorisé était absolument indispensable pour préserver la place de la culture, sujette ces dernières années à de nombreuses attaques, frontales comme insidieuses, et garantir qu'elle demeure, selon les mots de notre ministre de la culture, Audrey Azoulay, « *un fondement du pacte républicain* ». J'ajouterai que ce budget était particulièrement attendu par les créateurs, dans un contexte de baisse des financements croisés qui a engendré, pour la première fois en 2016, une baisse globale du niveau des aides publiques. J'ai pu mesurer les craintes qu'une telle évolution suscite.

Au final, la hausse de 2016 et la forte hausse de 2017 auront permis de renouer avec les niveaux de 2012 et d'être à la hauteur des enjeux culturels de notre pays, malgré les baisses de 2013 et 2014 que j'avais regrettées et la stabilisation de 2015. Hors investissements relatifs à la Philharmonie, les crédits de la création ont même augmenté de 4,7 % entre 2012 et 2017.

Les hausses concernent évidemment les deux actions du programme, spectacle vivant comme arts plastiques. Sur ce point, je me réjouis même de constater qu'elles sont proportionnellement plus fortes pour les arts visuels, permettant un très léger rééquilibrage dans la répartition des crédits entre les deux actions. Depuis plusieurs années, je dénonce la situation de « parent pauvre » des arts visuels au sein du budget de la création. Je suis donc satisfait de constater que mes alertes commencent enfin à porter leurs fruits. La part de l'action 2 « arts plastiques » franchit, pour la première fois, la barre symbolique des 10 % des crédits du programme en autorisations d'engagement. Le Conseil national des arts visuels dont j'appuie la création, rapport après rapport, devrait enfin voir le jour dans les prochains mois, ce qui devrait être un vrai « plus » pour contribuer à la structuration du secteur, aujourd'hui encore trop faible.

Je suis conscient qu'il ne faut pas crier victoire trop vite. La répartition des crédits du programme reste encore très déséquilibrée au profit du spectacle vivant. Bien sûr, les coûts élevés de production et l'économie globale du spectacle vivant justifient que des moyens conséquents lui soient alloués, mais ils ne suffisent pas à expliquer la persistance d'un tel écart entre les crédits des deux actions.

De nombreux défis se posent au secteur des arts visuels, auxquels il va falloir nous atteler, soit par le biais de dispositions législatives, soit en pesant de tout notre poids pour faire avancer les choses. Je pense à l'élaboration d'une convention collective des arts visuels car il n'en existe pas dans ce secteur, à l'unification des régimes de sécurité sociale qui sont pour l'heure disparates et très pauvres, à la problématique de la juste rémunération des auteurs des arts visuels et au renforcement du soutien à la photographie et au photojournalisme.

Permettez-moi de dire aussi quelques mots sur les enjeux du spectacle vivant. Ce secteur a été particulièrement touché par les attentats, avec des conséquences financières lourdes pour les établissements publics et privés du secteur. Le fonds d'urgence pour le spectacle vivant, mis en place il y a un an, immédiatement après les attentats du 13 novembre à Paris, a pu venir en aide à plusieurs centaines de structures fragilisées et leur permettre de survivre dans ce contexte difficile. Toutefois, il n'a pas vocation à fonctionner au-delà de 2018 et nous devons donc bientôt nous poser la question de son avenir car la menace terroriste semble devoir persister après cette date.

Par ailleurs, il n'apporte son soutien qu'aux structures privées puisque les opérateurs et scènes subventionnées ne sont pas éligibles. Le budget prévoit donc d'allouer une enveloppe de 4,3 millions d'euros pour la sécurisation des établissements publics en 2017 répartie en 2,3 millions d'euros pour les opérateurs de l'État et 2 millions d'euros pour aider les labels à reconstituer leurs marges artistiques, ce qui permet d'indemniser d'éventuelles pertes et surcoûts liés à la sécurité.

Le dernier sujet que je souhaitais évoquer devant vous est le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV). Le problème posé par le plafond de la taxe affectée au CNV est un sujet récurrent au sein de notre commission. Je rappelle que le plafonnement a des effets désastreux sur la santé financière du CNV et des conséquences sur le montant des aides sélectives octroyées, puisque lorsque le secteur est en croissance, le plafond se traduit mécaniquement par des pertes pour l'établissement, contraint de verser les 65 % de l'écrêtement en droit de tirage. À quoi bon se développer si l'on doit être privé du bénéfice de ce développement ?

Je me réjouis donc qu'après les tentatives infructueuses de certains de nos collègues députés lors de l'examen du budget à l'Assemblée nationale, le Gouvernement ait finalement décidé de proposer de relever le plafond de la taxe, comme nous l'a indiqué Audrey Azoulay lors de son audition le 9 novembre dernier. Nous devrions ainsi éviter que le CNV puisse se retrouver en défaut, ce qui aurait inévitablement pénalisé la vitalité économique du secteur du spectacle vivant.

La seconde partie de mon propos portera sur le soutien public au cinéma, d'abord pour me réjouir de la vitalité du fleuron des industries culturelles. Le cinéma, loisir culturel intergénérationnel et populaire, enregistre, depuis 2014, plus de 200 millions d'entrées par an avec, fait exceptionnel en Europe, des œuvres nationales qui totalisent plus de 70 millions

d'entrées. La production française, particulièrement dynamique, atteint, en 2015, le niveau record de 234 œuvres, à la rentabilité commerciale toutefois inégale.

Pilier du soutien public au cinéma, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) bénéficiera, en 2017, du versement de taxes affectées pour un montant estimé à 671,1 millions d'euros. Ces crédits enregistrent une très légère augmentation de 0,7 %, qui masque de grandes inégalités de rendement. Ainsi, la taxe sur les éditeurs progresse de 7,8 % alors que celles sur les distributeurs et sur les entrées en salles stagnent et que la taxe sur la vidéo, plombée par un marché en constante érosion, diminue de 4,6 %. En additionnant à cette somme, déjà considérable, 36 millions d'euros mobilisés sur la réserve de solidarité pluriannuelle, le CNC versera 701,1 millions d'euros d'aides en 2017, majoritairement au bénéfice de la production et de la distribution. Dans ce cadre, bien que pour des montants encore modestes, l'accent sera porté sur l'exportation des films français, avec la création d'un fonds de soutien automatique doté de 9 millions d'euros, et sur le soutien aux films « d'art et essai » à hauteur de 5 millions d'euros. Les salles d'art et d'essai revêtent une importance majeure pour nos territoires, notamment lorsqu'ils sont privés de salles plus importantes.

Partenaires indispensables du CNC, les chaînes de télévision contribuent à hauteur d'environ 35 % au financement des productions d'initiative française. Leur participation, couplée à leurs obligations de diffusion, représente un maillon essentiel du dispositif d'aide au cinéma. Pour cette raison, je m'inquiète des conséquences que pourrait avoir un désengagement, même limité, de Canal + sur l'équilibre économique et le dynamisme de la filière. Confrontée à des difficultés financières que l'on dit sérieuses, la chaîne semble aujourd'hui vouloir tenir ses engagements, tout en demandant des facilités considérables dans le cadre des négociations relatives au prochain accord professionnel sur la chronologie des médias. Jusqu'où faut-il aller pour « sauver » Canal + et préserver l'actuel modèle de financement du cinéma français ? La question est délicate, le secteur s'interroge et nous ne saurions y répondre qu'avec beaucoup de précautions tant les informations qui filtrent quant à la nature exacte des difficultés de la chaîne sont limitées et, parfois, contradictoires. Plus de transparence sur cette situation financière et de clarté sur le projet global du groupe permettrait de donner plus de visibilité au secteur concerné pour qui cette chaîne constitue un véritable poumon.

Compte tenu de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Création », au sein de la mission « Culture », dont le niveau est véritablement exceptionnel !

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Le groupe écologiste approuve les crédits de la mission. Des inventaires du patrimoine immatériel de notre pays devaient être faits par les DRAC. Je ne sais pas s'ils sont terminés. On ne parle pas assez de ce sujet. Sa plus grande mise en évidence sauverait des métiers dont le savoir-faire disparaît.

La Fondation du patrimoine maritime et fluvial était une fondation sans statut, amiablement rattachée à la Fondation du patrimoine jusqu'à une mésentente laissant le patrimoine maritime en déshérence. Ce problème est-il résolu ? La Fondation du patrimoine a-t-elle absorbé la Fondation du patrimoine maritime ?

Je pondère légèrement l'enthousiasme de M. Assouline sur les crédits de la création car je regrette que les scènes de musiques actuelles (SMAC) aient vu le montant de leur enveloppe stagner. Les musiques actuelles concentrent la pratique de la majorité des Français et semblent pourtant ici oubliées.

Où en est la mise en œuvre des dispositions de la loi CAP sur la rémunération des auteurs dont l'image des œuvres est mise à la disposition par les moteurs de recherche sur Internet ? Il s'agit d'une question d'ordre budgétaire qui peut permettre d'abonder les caisses de droits d'auteurs des photographes.

**Mme Mireille Jouve.** – Je me réjouis que le rééquilibrage territorial par le soutien aux musées en régions se poursuive grâce aux crédits du programme « Patrimoines ». L'augmentation des crédits d'investissement déconcentrés permet la mise en valeur des collections et attractivité des musées de France en régions. Il est nécessaire d'accompagner financièrement la mise en place des agendas d'accessibilité et d'assurer la sécurité des visites.

La priorité sera, en 2017, donnée aux régions avec près de 50 millions d'euros alloués aux DRAC. Il s'agit d'un interlocuteur important pour les collectivités territoriales. Les communes de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ont, par exemple, reçu une proposition pour rénover leurs monuments aux morts. C'est une bonne chose car chaque commune en possède.

En matière de démocratisation de la culture, je salue la décision du Gouvernement de favoriser l'éducation artistique et culturelle en doublant ses moyens en 2017.

En matière de tourisme, le ministère disposera d'une enveloppe d'un demi-million d'euros en faveur d'actions pour le tourisme culturel.

Je me réjouis de la fréquentation que connaissent les salles de cinéma avec plus de 200 millions d'entrées par an, qui place la France au premier rang européen. Je souligne également que le tarif réduit pour la jeunesse créé en 2013 en contrepartie d'un taux réduit de TVA pour les exploitants de salle a attiré 20 millions de jeunes au cinéma en 2015.

Je m'interroge en revanche, même si ma remarque porte là sur les crédits destinés à la presse, sur l'avenir de la protection des sources après la censure de l'article qui y faisait référence dans la proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

**M. Pierre Laurent.** – Je salue le redressement de ces budgets qui est le bienvenu et qui conduira le groupe communiste, républicain et citoyen à voter en leur faveur.

J'ai entendu les avis de sagesse prononcés par nos collègues rapporteurs de droite. J'espère que cette sagesse ne les quittera pas d'ici quelques mois et qu'ils ne procéderont pas à un « jeu de massacre » vis-à-vis des crédits culturels sur lesquels ils se prononcent aujourd'hui. Nous le craignons en effet.

Nous craignons également des menaces sur la liberté de création et la restauration d'un ordre moral inquiétant. Ces craintes sont motivées par la vandalisation et les critiques à l'encontre des affiches de la nouvelle campagne de prévention contre le VIH.

Je souhaite également modérer l'enthousiasme de David Assouline sur ce budget. Si les redressements qu'il met en œuvre sont les bienvenus, il n'en demeure pas moins que les ambitions culturelles à l'échelle du quinquennat resteront un rendez-vous manqué au regard de nos attentes.



Ce dernier budget du quinquennat est pour moi l'occasion de saluer l'ensemble des mobilisations de la part de toutes les professions culturelles, qui ont sans nul doute permis d'obtenir aujourd'hui ces redressements.

Le Gouvernement a finalement rendu un arbitrage favorable au relèvement du plafond de la taxe affectée au CNV comme l'a noté David Assouline.

Comme Marie-Christine Blandin, je regrette que les SMAC ne voient pas leur budget augmenter de manière significative. Il s'agit d'un exemple du rendez-vous manqué des ambitions que j'évoquais précédemment.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Notre commission a toujours su marquer une forme d'indépendance d'esprit par rapport à d'autres commissions, comme celle des finances, pour soutenir collectivement un certain nombre de sujets. Tâchons, malgré le calendrier électoral, de rester objectifs.

Je salue globalement, en ce sens, l'augmentation des crédits de la mission « Culture » depuis les deux années précédentes et, particulièrement, l'année dernière. Un effort incontestable a été produit. Mais ne nous leurrions pas, l'analyse de l'évolution des crédits sur l'ensemble du quinquennat montre que nous n'avons pas rattrapé le niveau de 2012, du fait notamment de l'intégration et de la budgétisation de la RAP.

Les augmentations de crédits ne sont toutefois pas, dans le contexte budgétaire actuellement tendu, les bons critères d'analyse d'un budget. Une augmentation continue des lignes de crédit nous emmène effectivement dans le « mur budgétaire ».

Notre ancien collègue Yves Dauge a été chargé d'une mission sur revitalisation des centres historiques, dans la perspective d'élaborer un plan national d'accompagnement des espaces protégés résultant de la loi CAP. J'ai, en ma qualité de président de la Commission nationale des secteurs sauvegardés, été consulté sur ce sujet. Le projet de rapport non définitif de cette mission me semble contenir des points intéressants. Je conseille au rapporteur Philippe Nachbar d'en prendre connaissance car certains de ses aspects ont trait aux finances. J'évoque en particulier la proposition de mettre en place une ligne commune et unique pour différents crédits affectés aux espaces protégés des petites et moyennes communes puisque ces crédits sont, à l'heure actuelle, dispersés entre différents ministères. Ces communes n'ont, en effet, pas bénéficié durant les cinquante dernières années de l'attention que nous aurions espéré pour elles.

J'approuve le relèvement du plafond de la taxe affectée au CNV. Même si elle ne plaira pas à nos collègues en charge de la comptabilité et de la gestion, nous devrions tout de même défendre l'idée d'un déplafonnement et non d'une augmentation du plafond. Ce déplafonnement pourrait être compensé par une variation du taux de cette taxe. Il éviterait ainsi le découragement que provoque le plafonnement et, en outre, de devoir augmenter le plafond à l'occasion de chaque budget en fonction des recettes perçues par l'intermédiaire de cette taxe. Il ne sert, dans ce cas, à rien de plafonner ! Le problème est le même pour le CNC. Le plafonnement a pour but de permettre à Bercy de récupérer des produits de l'activité économique et culturelle. Je suis donc favorable à la mesure annoncée par la ministre en faveur du CNV lors de son audition.

Je partage l'inquiétude de la profession sur l'avenir de Canal +. Le débat est aujourd'hui tendu au sujet de la chronologie des médias que la chaîne essaie de faire évoluer.

Au même titre qu'un grand nombre de partenaires du cinéma, il est nécessaire de revoir cette chronologie aujourd'hui dépassée. Il faut bien entendu protéger le cinéma en salle, qui constitue un pilier de la filière, tout en tenant compte du point de vue de Canal + dont l'aide est indispensable au financement du cinéma français. C'est d'autant plus vrai que la chaîne connaît une perte d'abonnés et souhaite modifier le tarif de ses offres alors que les financements prévus par les accords professionnels y sont indexés.

**Mme Françoise Férat.** – J'avais questionné la ministre lors de son audition sur la RAP au sein du budget en m'étonnant du montant dévolu aux collectivités territoriales. Pour rappel, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) effectue 80 % des diagnostics et les collectivités territoriales les 20 % restants. Or le budget prévoit l'affectation de 73 millions d'euros en faveur de l'INRAP contre seulement 10 millions d'euros pour les collectivités territoriales. Le prorata n'est donc pas respecté.

La ministre m'avait répondu que le montant prévu pour les collectivités était issu d'échanges avec l'Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale (ANACT) représentant les collectivités territoriales. Or l'ANACT nous fait savoir qu'il n'en est rien. Aucun accord de quelque forme que ce soit n'a été conclu en ce sens malgré les différentes relances de cette association dans le cadre des précédents budgets. Le compte n'y est pas pour les collectivités.

Pour cette raison et pour d'autres évoquées par nos collègues, notre groupe s'abstiendra sur le vote de cet avis.

**Mme Françoise Laborde.** – Philippe Nachbar a parlé de désengagement des départements en matière de culture, qui serait encore accru ces dernières années. Il me semblait que la loi NOTRe avait pourtant inscrit le principe d'une responsabilité partagée en matière culturelle. Qu'en est-il finalement au niveau du patrimoine ?

David Assouline a évoqué le fonds d'urgence pour le spectacle vivant et les aides aux lieux de spectacle subventionnés. Qu'en est-il des festivals ? Sont-ils soutenus et, le cas échéant, comment le sont-ils, pour faire face aux conséquences des attentats ?

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Qu'elle est ma stupeur de jeune élue à la Chambre haute qui s'estime privée de son droit de parlementaire ! Il constitue pourtant ce pour quoi les grands électeurs nous ont désignés : nous permettre de débattre, examiner, argumenter sur les textes législatifs qui nous sont présentés. Le budget de la nation est un projet ô combien fondamental pour la vie de l'ensemble de nos concitoyens ! Il s'agit de la loi la plus importante de l'année. Nous ne sommes pas tous du même bord sur les bancs du Sénat. Cette pluralité politique garantit la vitalité de notre démocratie. Nous sommes tous ici pour que nos propositions visant à améliorer la vie des Français, nos idées sur la bonne marche de notre pays et nos projets politiques se confrontent publiquement.

La décision de la majorité sénatoriale de ne pas examiner le budget en séance nous prive de ces moments qui sont le sens et le cœur de notre engagement. Cette décision risque d'amplifier le rejet des citoyens vis-à-vis de la politique. Elle met à mal la notion même de bicamérisme et son impact sur l'image du Sénat m'inquiète. Pourquoi la majorité sénatoriale ne propose-t-elle pas un budget alternatif à celui du Gouvernement afin qu'elle assume ses choix politiques devant les Français ?

Le groupe socialiste n'aura donc pas l'opportunité de souligner en séance les avancées notables que constitue ce budget de la culture, qu'il s'agisse de l'accent mis sur la jeunesse avec un renforcement de l'éducation artistique et culturelle associé à une hausse de 17 % des crédits, de la revalorisation des crédits déconcentrés, en progression de 7 %, pour assurer une diffusion sur tout le territoire des artistes et de la culture, en particulier dans les zones défavorisées, ou encore de l'augmentation de 3,8% des moyens en crédits de paiement du budget du patrimoine.

Nous aurions aimé en débattre en séance mais vous n'assumez pas vos divergences sur ces sujets. Nous le regrettons. Les Français jugeront.

**Mme Colette Mélot.** – Suite à ces observations, le groupe des Républicains s'abstiendra sur les avis présentés.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je souligne que les musiques dites savantes, au même titre que les musiques actuelles, n'ont pas non plus profité de la hausse budgétaire de la culture. J'en veux pour preuve que le syndicat Les Forces musicales et l'Association française des orchestres s'en sont émus auprès de la ministre.

**M. Philippe Nachbar.** – La Fondation du patrimoine maritime et fluvial (FPMF) était effectivement abritée depuis 1997 par la Fondation du patrimoine mais des problèmes de lourdeur administrative, liés au fait que le bras actif de la fondation, l'Association des Amis de la Fondation du patrimoine maritime et fluvial, devait subsister sous la forme d'association, ont conduit à transformer, au printemps 2015, la FPMF en Association patrimoine maritime et fluvial (APMF), réduisant ainsi les frais de gestion et les sources d'erreur. C'est cette association qui est désormais chargée de la mission de service public de labellisation des bateaux d'intérêt patrimonial et d'inventorier, de sauvegarder, de préserver et de promouvoir le patrimoine maritime et fluvial non protégé par l'État. Un représentant de la Fondation du patrimoine siège au sein de la commission de labellisation.

Quant au patrimoine immatériel, il n'en est pas beaucoup fait état dans le bleu budgétaire, sauf pour évoquer la défense de la pluralité linguistique et le soutien aux projets de commémoration nationale. À moins que vous n'évoquiez les métiers d'art ?

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Le patrimoine immatériel concerne tous les savoir-faire, notamment liés aux métiers d'art ou à l'art lui-même.

**M. Philippe Nachbar.** – Cela me paraît donc concerner le patrimoine dans sa globalité et relever de l'ensemble des chapitres de son budget. Pour ce qui est des savoir-faire, j'évoquais la possibilité de certaines entreprises, avec l'augmentation des crédits, de se remettre à flot. Je ne dispose pas, pour le reste, de réponse chiffrée.

Je me réjouis que la DRAC de la région PACA accorde une importance toute particulière au patrimoine, comme le souligne Mireille Jouve. En évoquant les problèmes liés aux régions, je faisais référence aux soucis posés par leurs nouveaux périmètres et la difficulté d'harmoniser des méthodes de travail. Les DRAC ont pour instruction de réserver 10 % de leurs crédits d'investissement au patrimoine des propriétaires privés. Ils rencontrent eux aussi des difficultés qui peuvent nuire à l'accessibilité du patrimoine dont ils ont la charge, faute de pouvoir financer des investissements parfois très coûteux.

Je partage l'avis de Françoise Férat sur la RAP et sur le déséquilibre au détriment des collectivités locales vis-à-vis de l'INRAP.

Enfin, la loi NOTRe a effectivement réaffirmé le principe de la compétence partagée en matière de culture et les départements peuvent évidemment continuer à financer le patrimoine. Ces départements rencontrent toutefois des difficultés, notamment liées aux budgets sociaux qui sont à leur charge et qui relèvent de leur compétence « numéro un ». Il est donc à craindre qu'ils se désengagent au profit des régions, même si certains continuent évidemment à s'investir sur les questions de protection des patrimoines.

**M. David Assouline.** – Ne pas être enthousiaste face à une telle augmentation du budget de la création dans le contexte budgétaire que l'on connaît reviendrait à faire montre de pessimisme. Et c'est souvent ce pessimisme qui tire notre pays vers le bas. Il faut au contraire s'accrocher à ce qui va bien, le valoriser et le faire savoir ! La culture a été très durement frappée à la suite des attentats et a, aujourd'hui, besoin de cela. On aurait pu se demander si les Français qui ont été marqués par les attentats allaient de nouveau se rendre dans les salles de spectacle, faire la queue, aller au cinéma. Mais des signes positifs ont été donnés par l'État et les Français ont répondu présents.

Je réponds à Françoise Laborde que les festivals sont éligibles au fonds d'urgence pour le spectacle vivant. Il ne concerne pas les seules salles de spectacle. D'ailleurs, le fonds avait été réabondé à hauteur de 7 millions d'euros juste avant l'été, pour permettre en particulier de venir en aide aux festivals avant le début du gros de la saison. Les difficultés rencontrées par les festivals dans notre pays sont connues et il est vrai que certains ont disparu. Mais, cette année encore, des créations de nouveaux festivals compensent et dépassent même les disparitions. Les festivals gratuits sont, toutefois, de plus en plus rares par absence de financements locaux, comme de sponsors ou d'investisseurs. Ce point particulier ne doit pas cacher l'engouement extraordinaire que connaît chaque été notre pays en faveur de ces événements culturels.

Penser que ce budget est un budget rêvé ne veut pas dire qu'il est en tout point parfait. Je suis, en général, le premier à dénoncer les points négatifs comme les baisses du budget de la culture de 2013 et 2014, alors même lorsqu'ils étaient le fait d'un Gouvernement de mon bord politique. J'espère d'ailleurs que si la droite revenait au pouvoir, l'actuelle majorité sénatoriale en ferait de même.

Si ce budget ne prévoit aucune augmentation des crédits en faveur des orchestres, les SMAC bénéficient, elles, d'un crédit supplémentaire de 2 millions d'euros. En dépit de l'accroissement du nombre de bénéficiaires, cette augmentation devrait permettre de revaloriser l'enveloppe moyenne qui peut être allouée à chacune d'entre elles.

Il est entendu que les chaînes de télévision sont favorables à une révision de la chronologie des médias puisqu'il est dans leur intérêt de pouvoir diffuser le plus tôt possible les films après leur sorties en salles. Je constate que les neuf mois d'attente prévus se situent parmi les délais les plus courts au monde. Je constate également que ce sont les entrées en salles qui garantissent la bonne santé du cinéma. Il ne faut donc pas qu'une diffusion trop hâtive des films à la télévision se fasse au détriment de la fréquentation des salles. Je ne suis, en revanche, pas contre une modification de la chronologie existante à la marge, mais la demande de Canal + de passer à six mois est excessive et personne, d'ailleurs, ne l'accepte dans le secteur du cinéma.

Enfin, j'indique que l'article instaurant un système de gestion de droits obligatoire pour les auteurs d'arts visuels dont les œuvres sont reproduites par les services de référencement d'images sur Internet sans leur autorisation doit s'appliquer six mois après l'entrée en vigueur de la loi CAP, soit le 7 janvier 2017. Ce délai n'étant pas encore échu, je ne peux aujourd'hui vous dire ce qu'il en est. J'avais, en ce sens, interpellé la ministre afin qu'elle établisse une notification pour que d'éventuelles procédures de la Commission européenne ne retardent pas la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions. Cette notification a bien été faite et j'espère que notre commission se penchera dans quelques mois sur l'application et l'efficacité de cette mesure.

**M. Jean-Claude Luche.** – Un certain nombre d'entre nous se réjouissent de l'augmentation des crédits mais je constate que, comparés à ceux de 2012, ces crédits ont connu une baisse. J'ai, par exemple, évoqué le recul de 37 % des crédits des conservatoires. Cette baisse a causé d'énormes dégâts dans notre pays chez les acteurs culturels, d'autant qu'elle s'est ajoutée à une baisse des dotations aux collectivités territoriales. Je confirme que les départements ont d'importantes difficultés financières. Malgré toute leur bonne volonté, certains ont beaucoup de mal à conserver l'ampleur de leur action culturelle, laissant faire les DRAC ou les régions, elles-mêmes confrontées à la difficile mise en place de la nouvelle organisation territoriale. Je suis, en ce sens, très inquiet pour les festivals devant se tenir en 2017.

Je note donc l'augmentation des crédits, ai plaidé pour un vote de sagesse, mais je pense sincèrement que nous pouvons mieux faire. On peut toujours mêler au débat les circonstances électorales de ce budget, mais les chiffres sont têtus. Ils reflètent des réalités et on ne peut que regretter les coupes faites au détriment de nos acteurs culturels. Je pense aux organisateurs d'un certain nombre de festivals ou de manifestations culturelles qui n'ont plus les moyens d'assurer la pérennité de ces événements. À travers eux, c'est l'attractivité de l'ensemble de notre pays qui est mise en péril.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission avait été saisie pour avis dans le cadre de la loi NOTRe. Puisque la compétence culture restait partagée entre les différents niveaux de collectivités territoriales et que leurs budgets représentent les deux tiers des financements à destination de la culture, la commission préconisait l'instauration d'une commission culture au sein des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Je constate globalement peu de coordination entre les niveaux de collectivités territoriales alors qu'il est au contraire nécessaire que ces différents niveaux s'organisent pour permettre que perdurent des pans entiers de notre politique culturelle. Je peux citer les conservatoires en exemple mais cela concerne bien d'autres sujets.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture » du projet de loi de finances pour 2017.*

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » - Crédits « Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public » « Presse », « Livre et industries culturelles » et « Audiovisuel extérieur » - Examen du rapport pour avis**

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel.** – Nous examinons aujourd'hui les crédits de l'audiovisuel dans le projet de loi de finances pour

2017 prévus par les programmes 841, 842, 843 et 845 pour les quatre sociétés de l'audiovisuel public que sont France Télévisions, Arte-France, Radio France et l'INA.

Ces crédits correspondent à la troisième année d'application du contrat d'objectif et de moyens (COM) de Radio France pour la période 2015-2019 et à la deuxième année d'application du COM de France Télévisions pour la période 2016-2020. Je vous rappelle que notre commission a émis un avis défavorable à l'adoption de ces deux contrats d'objectifs et de moyens.

Vous ne serez donc pas surpris que mon regard reste assez critique sur la situation de l'audiovisuel public qui ne répond pas pleinement à nos attentes, mais je vais aussi faire mon possible pour mettre en valeur les aspects positifs de ce budget, qui ne sont pas négligeables, et qui souvent auraient mérité d'être approfondis.

Au chapitre des déceptions, je me dois de mentionner l'absence de réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). La ministre de la culture et de la communication nous a annoncé que ses services travaillaient sur cette réforme mais elle ne nous a donné ni calendrier ni précisions sur ses contours.

Le débat à l'Assemblée nationale a été très intéressant puisque nos collègues députés ont refusé d'augmenter la CAP au-delà de l'indexation sur l'inflation pour un euro. Le second euro de hausse a été remplacé par un prélèvement sur les recettes de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) sans en augmenter le taux. Votre rapporteur pour avis ne peut que saluer cette initiative de la majorité de l'Assemblée nationale qui s'inscrit dans le prolongement des recommandations du rapport d'information que nous avons publié l'année dernière avec notre collègue André Gattolin. Nous avons reçu à cette occasion votre soutien, madame la présidente, pour affirmer que le produit de la TOCE avait vocation à bénéficier entièrement au financement de l'audiovisuel public comme c'était sa raison d'être initiale en 2009.

Le taux d'équipement des ménages en téléviseurs a commencé sa baisse inéluctable avec moins un point par an depuis trois ans, ce qui crée une inégalité de plus en plus forte entre les foyers qui possèdent un récepteur et doivent s'acquitter de la CAP et ceux qui écoutent la radio publique, consultent les applications mobiles comme celle de Franceinfo et regardent les programmes de France Télévisions sur leur ordinateur sans s'acquitter de la redevance. Comme l'ont reconnu les services du ministère de la culture et de la communication, il était difficile d'envisager de soumettre à cette taxe 800 000 ménages à quelques mois d'échéances démocratiques importantes. Je souhaite que cette réforme soit inscrite à l'agenda de 2018 quelle que soit l'issue de ces échéances.

La place de la publicité sur le service public continue à poser question. Le COM de France Télévisions a prévu le maintien d'un niveau élevé de recettes publicitaires et on constate que la course à l'audience continue à être un facteur déterminant dans le choix des programmes du groupe public, en particulier l'après-midi. L'échec des émissions nouvelles lancées en septembre 2016 est d'abord un échec par rapport à un objectif d'audience et donc de publicité. Ces nouvelles émissions n'ont donc pas pour objectif de surprendre par leur originalité, leur caractère innovant ou leur plus-value culturelle. Une nouvelle fois, je ne peux que constater l'absence de différence significative ou suffisante avec certaines chaînes privées. Je m'inquiète par ailleurs de la réforme du parrainage qui a tendance, dans les faits, à rétablir la publicité sur le service public de 20 h 30 à 21 heures en multipliant les programmes

courts qui sont « emballés » de messages publicitaires. Là encore ce n'est pas le chemin que nous préconisons pour redonner sa spécificité au service public.

Nous aurons prochainement l'occasion de nous prononcer en 2<sup>e</sup> lecture sur la proposition de loi de notre collègue André Gattolin visant à interdire la publicité dans les émissions consacrées à la jeunesse du service public. Ce sera pour nous le moment d'envoyer un signal clair concernant notre conception de l'audiovisuel et de la protection de l'enfance.

Concernant le groupe de télévision public, je rappellerai tout d'abord les cinq points qui me semblaient positifs dans le nouveau COM et dont on trouve la concrétisation dans ce budget pour 2017.

Le premier point positif est que les objectifs assignés à la direction de France Télévisions ont été clarifiés.

Le deuxième est que le lancement de la chaîne d'information en continu a démontré que le regroupement des moyens de l'audiovisuel public permettait de conduire des projets nouveaux avec un coût maîtrisé.

Le troisième point positif est l'objectif de hausse des recettes commerciales. Il est, en particulier, la conséquence d'une meilleure valorisation des droits attachés à la production. L'accord du 10 décembre 2015 est entré en vigueur et si Multimédia France production (MFP) devrait limiter en 2017 sa part de production dépendante à 6 ou 7 %, ce sont donc 18 % au moins des nouvelles productions financées par France Télévisions qui pourront bénéficier des droits élargis prévus dans le cadre de la zone de souplesse.

Le quatrième point de satisfaction concerne la baisse prévue des recettes publicitaires autour des émissions jeunesse à partir de 2018.

Le cinquième point de satisfaction concerne la hausse des dépenses en faveur de la création audiovisuelle de 20 millions d'euros.

Ces points positifs, je souhaitais les évoquer à nouveau pour bien montrer combien il est nécessaire d'avoir une approche globale de la situation. Il n'en demeure pas moins que le rythme des réformes n'est pas encore suffisant à mon sens et que les efforts ne doivent pas être relâchés mais accélérés. La hausse des moyens de France Télévisions, qui devrait représenter une augmentation de 38 millions d'euros de ressources publiques pour atteindre 2,547 milliards d'euros, illustre parfaitement l'insuffisance des réformes menées, qui auraient dû permettre une stabilité si ce n'est une baisse des ressources publiques.

C'est vrai notamment de la réforme de France 3 qui reste à faire, en particulier, sur les éditions locales. L'adaptation au nouveau cadre régional ne sera que partiel et on peine à comprendre pourquoi les effectifs de France 3 demeurent aussi importants. Cette chaîne compte 3 500 personnes soit autant que TF1 et M6 réunis !

Concernant la fusion des rédactions qui sera effective en 2018, je ne peux que regretter le manque de précisions sur l'évolution des effectifs qu'elle devrait permettre de conduire. La présidente de France Télévisions m'a indiqué que le projet Info 2015 n'avait pas été conçu par son prédécesseur avec l'objectif de réduire les effectifs. C'est pourtant la base lorsque l'on fait une fusion que d'essayer de faire mieux avec moins de moyens, ces derniers étant le fruit des impôts payés par les Français, je le rappelle.

La présidente de France Télévisions m'a réaffirmé sa confiance dans le fait que l'entreprise serait en mesure de tenir le rythme des non-renouvellements des départs à la retraite avec un objectif de 500 équivalents temps plein (ETP) en moins. Concernant les rémunérations multiples mises en évidence par un récent rapport de la Cour des comptes, la présidente de France Télévisions m'a indiqué qu'elle avait engagé des échanges avec les animateurs concernés afin qu'ils ne bénéficient plus de rémunérations complémentaires à leur salaire payé par France Télévisions. C'est une bonne chose. Certains animateurs étaient, en effet, payés deux fois. Une première fois en tant que salarié de France Télévisions et une seconde par les sociétés de production auxquelles France Télévisions fait appel.

Mes inquiétudes concernant l'avenir de la plateforme SVOD du groupe public ont été, je le crois, entendues. Ce projet qui reste très pertinent sur le fond n'est plus considéré comme une évidence à mettre en œuvre à tout prix. La présidente de France Télévisions évoque maintenant des conditions à respecter pour valider le projet qui montrent que la décision n'est pas prise. Ces conditions sont, notamment, la nécessité d'un partenaire doté d'un catalogue, la viabilité sans recourir à la CAP, ou la cohérence avec les programmes du groupe. Je réaffirme mon souhait que ce projet, qui présente un véritable risque industriel, fasse l'objet d'un débat devant les commissions compétentes avant que la décision finale ne soit prise.

Un mot enfin sur la transparence, France Télévisions va renforcer les modalités de validation des achats de programmes à des sociétés de production qui emploient des conseillers de programmes issus du groupe. C'est une bonne initiative car il semble y avoir quelques abus dans ce domaine.

Je terminerai sur une remarque d'ordre général concernant les programmes de France Télévisions et plus particulièrement l'information. Le groupe public a une mission d'exemplarité et de sérieux. Il est bien de vouloir renouveler les genres et d'innover mais il ne faut pas que cela soit au détriment de la rigueur. Je pense en particulier à la façon dont sont conduits les débats politiques sur France 2 et au ton parfois léger de certains modules de Franceinfo. J'ai soutenu le lancement de la chaîne d'information du service public alors que nombre des membres de mon groupe considéraient que cette dépense n'était pas nécessaire. Mais je dois avouer que cette chaîne doit encore faire ses preuves.

J'en viens maintenant à Radio France qui bénéficiera de 625,11 millions d'euros au titre du programme 843. Les derniers chiffres d'audience ne sont pas mauvais pour les antennes du groupe. Selon la direction de l'entreprise, ce sont les changements de grille engagés depuis 2014 qui commencent à porter leurs fruits.

Concernant les moyens, la direction de l'entreprise rappelle que la trajectoire est orientée à la baisse depuis 2012 avec une inflexion particulière en 2014/2015. Par ailleurs, les moyens nouveaux ne concernent que l'investissement, c'est-à-dire le chantier et non le fonctionnement. Le surcoût généré par le chantier pèse donc sur le fonctionnement de l'entreprise. La réhabilitation de la maison de la Radio est elle-même à l'origine de nouveaux coûts pour l'entreprise, notamment en raison des frais de location occasionnés par les déménagements et les travaux.

La dotation totale de ressources publiques sera de 612,3 millions d'euros hors taxe, soit 625,1 millions d'euros toute taxe comprise, en augmentation de 5,5 millions d'euros. 577,7 millions d'euros seront consacrés au fonctionnement et 34,6 millions d'euros à l'investissement.



Cette hausse de 5,5 millions d'euros se répartit entre 5 millions d'euros de CAP pour financer les travaux de la Maison de la radio et un demi-million de dotation complémentaire hors COM pour compenser la perte de recettes publicitaires liées au nouveau site de Franceinfo dépourvu de publicité. Je rappelle que le Gouvernement s'est engagé à apporter 80 millions d'euros à Radio France sur la période du COM (55 millions d'euros de dotation en capital et 25 millions d'euros de CAP).

Les chantiers de l'entreprise restent nombreux et difficiles un an après la grève de 2015. Un important travail doit être poursuivi pour renforcer le contrôle interne et renouveler le dialogue social. La masse salariale doit être véritablement maîtrisée, ce que ne prévoit pas complètement le COM. Enfin, des réformes comme celle des formations musicales restent à conduire. À ce sujet, il semble qu'un accord soit à portée de main pour permettre une meilleure articulation entre les deux orchestres qui verraient leurs périmètres redéfinis.

J'ai déjà eu l'occasion de regretter le fait que l'entreprise publique connaisse des déficits. Compte tenu de l'absence de véritables recettes dépendantes de son activité puisque l'évolution du cahier des charges sur la publicité de Radio France a plutôt permis de consolider les recettes, un déficit pour une telle entreprise ne peut que signifier des problèmes de gestion.

Je note néanmoins que le déficit de 2016 qui était prévu à 16,5 millions d'euros devrait finalement atteindre 13,5 millions d'euros. Un déficit de 6,5 millions est prévu en 2017.

J'observe également les difficultés que connaît Radio France pour faire baisser ses effectifs qui devraient atteindre 4 201 ETP fin 2016, en retrait de seulement six ETP.

Face à cette rigidité du côté des effectifs, les efforts portent sur les achats.

Cette situation assez tendue sur le plan financier ne met pas l'entreprise dans les meilleures dispositions pour poursuivre ses missions, on pense au développement de la filière production, à la couverture des festivals sur le territoire et à l'éducation aux médias. Le développement numérique pour toucher des publics plus jeunes a également un coût.

La direction de Radio France a exprimé sa plus vive inquiétude sur l'absence de réforme de la CAP, craignant, le moment venu, une rupture dans les moyens alloués à l'entreprise, qui se traduirait inévitablement par une modification du périmètre des activités.

Concernant les grands sujets d'avenir, il est clair que le prochain gouvernement sera confronté à un choix difficile concernant la fin du chantier. La réfection des studios moyens de la maison de la Radio dont le coût est estimé à 67,5 millions d'euros n'a pas été budgétée. Or, il apparaît difficilement imaginable de ne pas finir complètement ces travaux. Y revenir ne ferait qu'augmenter les coûts, puisqu'il faudrait à nouveau mettre le bâtiment en mode chantier. L'entreprise serait sans doute prête à prendre 35 % du coût de ce dernier chantier à sa charge mais cela laisse encore 43 millions d'euros à trouver.

Radio France propose de poursuivre les mutualisations entre les entreprises publiques sur les thèmes de la jeunesse et de la culture. Par ailleurs, la direction ne ferme pas la porte à une proposition de rapprochement entre France 3 et France Bleu, sur la base d'un vrai projet éditorial restant à définir.

J'en viens maintenant à Arte qui bénéficiera de 280 millions d'euros inscrits au programme 842. Le précédent COM prévoyait de mettre l'accent sur une relance éditoriale et le développement numérique. Les résultats obtenus sont au-delà de toutes les espérances puisque l'audience a augmenté de 50 % en France en 5 ans passant de 1,5 % à 2,2 % et de 30 % en Allemagne. Les fondements de cette relance sont à rechercher dans les programmes. La tranche info de 19h45 a trouvé un ton et un style de grande qualité. Les reportages sont également appréciés, de même que les soirées consacrées à la fiction et au cinéma d'auteur. Sur internet, Arte a multiplié les initiatives en lançant des plateformes comme Arte Concert, Arte Créative ou Arte info. La stratégie européenne se poursuit. Après avoir ajouté l'anglais et l'espagnol dans ses langues de diffusion, Arte prévoit de diffuser prochainement des programmes en polonais.

Nous examinerons prochainement le projet de COM 2017-2021 d'Arte. Sans entrer dans le détail, je crois pouvoir dire que son ambition vise l'augmentation des programmes inédits afin de pouvoir réduire les rediffusions en journée avec un objectif de d'augmentation de 15 % d'inédits d'ici 2021. La présidente d'Arte est convaincue que le délinéarisé va devenir le mode de diffusion dominant. La chaîne va donc multiplier les modes de diffusion sur internet et sur les réseaux sociaux. Dès 2017, la priorité sera donnée aux programmes grâce aux 10 millions d'euros supplémentaires de crédits.

Je terminerai en évoquant brièvement la situation de l'INA qui bénéficiera de 89 millions d'euros hors taxe, soit 90,87 millions d'euros toute taxe comprise au titre du programme 845.

L'année 2017 constituera la troisième année de la mise en œuvre du COM 2015-2019 auquel nous avons donné un avis favorable. L'INA continuera sa mission de conservation des archives audiovisuelles lancée en 1999. Le plan de sauvegarde et de numérisation (PSN) est prévu pour s'achever en 2020. Il doit aussi faire évoluer son offre dans le nouveau contexte marqué par l'explosion des usages numériques.

Le président de l'INA souhaite que son établissement puisse relancer ses ressources propres, en baisse en 2016, afin de justifier son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.

Les efforts de gestion seront poursuivis concernant en particulier les achats et les emprises immobilières. La résiliation du bail de l'immeuble de la rue de Patay doit permettre une économie de 500 000 euros en 2016 et 2,3 millions sur la durée du bail.

L'INA a pu rappeler son savoir-faire remarquable à l'occasion de sa participation à la chaîne Franceinfo à laquelle elle fournit des modules historiques extraits de ses archives.

Cet esprit de coopération pourrait permettre des initiatives conjointes dans le domaine de la formation où les moyens sont encore très dispersés. Laurent Vallet propose de faire de la formation la seconde brique des mutualisations engagées par les sociétés de l'audiovisuel public. Votre rapporteur pour avis ne peut qu'encourager ces initiatives qui amènent de l'eau au moulin du projet de regrouper les quatre sociétés de l'audiovisuel public dans une structure commune.

À noter également que la masse salariale devrait être légèrement inférieure à l'objectif du COM en 2017 à 67 millions d'euros, contre 67,5 millions d'euros.

Un mot enfin sur le service SVOD « INA Premium » lancé en septembre 2015, qui comprend aujourd'hui 8 000 abonnés pour un coût de 2,99 euros par mois. Avec un prix attractif et des contenus de haute valeur ajoutée dont l'INA possède les droits, le nombre d'abonnés reste très modeste, ce qui démontre la difficulté à lancer une plateforme SVOD, surtout pour ceux qui n'ont pas de catalogue.

Au terme de cette présentation, on constate un vrai dynamisme de notre audiovisuel public et des initiatives, qui contrastent avec les incertitudes qui planent sur son financement et les difficultés à mener des réformes pour réduire les coûts comme le permet la révolution numérique. Il manque toujours, à mon sens, une véritable volonté politique pour avancer dans cette direction.

C'est pourquoi, sans mésestimer les efforts réalisés par les différents acteurs, je vous proposerai de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'audiovisuel pour 2017.

**Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur.** – Nous examinons aujourd'hui à la fois les crédits de l'audiovisuel extérieur et le projet de COM de France Médias Monde. Je serai donc assez brève sur la situation de France Médias Monde puisque nous y reviendrons plus en détail dans quelques instants.

Je rappellerai seulement concernant France Médias Monde que l'entreprise a été créée formellement le 13 février 2012 dans un contexte difficile marqué par des conflits. Le COM qui s'achève est donc le premier pour le groupe qui reste constitué d'entités avec une identité propre.

Le rapprochement des rédactions ayant été abandonné en 2012, la stratégie retenue repose aujourd'hui sur la complémentarité des antennes afin de toucher des publics différents.

La situation de la radio et celle de la télévision demeurent différentes puisque RFI émet en une quinzaine de langues avec des positions de leader, notamment en Afrique, tandis que France 24 n'émet qu'en français, en anglais, en arabe et bientôt en espagnol et reste le plus souvent un « challenger » sur ses marchés. De plus, les moyens de France Médias Monde sont sans commune mesure avec ceux de ses concurrents, la BBC et Deutsche Welle, créant un décalage permanent entre les ambitions du groupe de figurer dans le peloton de tête au niveau mondial et les moyens qui lui sont accordés, uniquement suffisants pour maintenir ses positions.

Il est à noter que l'année 2016, première année d'application du nouveau contrat d'objectifs et de moyens, a marqué une inflexion heureuse pour l'entreprise qui a vu sa part de CAP augmenter de 2 millions d'euros à 244 millions d'euros.

Cette tendance sera plus que confirmée en 2017 avec une part de CAP de 251,5 millions d'euros. Les ressources propres sont également appelées à croître pour atteindre 4,5 millions d'euros contre 4,3 millions en 2016. Le total des produits devrait donc s'élever à 260,9 millions d'euros en 2017 contre 254,6 millions d'euros en 2016.

Le total des charges devrait atteindre 260,6 millions d'euros en 2017, laissant apparaître un résultat d'exploitation positif de 0,3 million d'euros. Il n'est pas souhaitable, en

effet, que les sociétés de l'audiovisuel public connaissent des déficits comme c'est le cas à Radio France.

Le coût des grilles de programmes constitue le poste le plus important des comptes de FMM puisqu'il s'élèvera à 176,2 millions d'euros en 2017. Le coût de la nouvelle chaîne France 24 en espagnol qui sera lancée en septembre 2017 devrait s'élever à 2,3 millions d'euros et à 7,3 millions en 2018, première année pleine. Les investissements dans le numérique seront également en hausse à 8,9 millions d'euros, de même que les frais de diffusion à 27,3 millions d'euros.

À noter, par ailleurs, que le bleu budgétaire prévoit, pour sa part, que les crédits affectés à FMM dans le cadre du PLF 2017 s'élèveront à 256,81 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiements, contre 249,12 millions d'euros en 2016, soit une hausse de 7,68 millions d'euros.

Il est important de constater que de fortes progressions des chiffres d'audience sont intervenues depuis trois ans.

France 24 a ainsi accru sa distribution de 50 % en trois ans, plus de 315 millions de foyers reçoivent au moins l'une de ses trois versions et 60 millions de téléspectateurs la regardent chaque semaine avec des positions très fortes au Maghreb et en Afrique.

L'audience mondiale de RFI a connu, pour sa part une hausse de 16 % en trois ans avec 40 millions d'auditeurs hebdomadaires et celle de Monte Carlo Doualiya (MCD) une augmentation de 9% en deux ans avec 7,3 millions d'auditeurs mesurés dans le monde arabe.

Ces résultats qui parlent d'eux-mêmes montrent bien la réussite du COM 2013-2015 qui comprenait quatre objectifs principaux. Le premier de ces objectifs était de poursuivre la consolidation de la couverture mondiale de France 24, le deuxième de continuer à adapter les programmes de RFI et MCD à leurs publics, notamment par les langues de diffusion et le troisième de renforcer la stratégie de diffusion sur tous les supports numériques. Enfin, le dernier objectif de ce COM était d'approfondir les synergies, tant en interne qu'avec les autres acteurs de l'audiovisuel public.

Le bilan du COM 2013-2015 peut être considéré comme positif au vu du développement de RFI en Afrique, les progrès de MCD dans le monde arabe ainsi que la notoriété croissante de France 24, notamment au travers de ses antennes anglophones et arabophones.

Je ne peux que saluer, par ailleurs, la participation de France 24 à la nouvelle chaîne d'information du service public Franceinfo, signe qu'un renforcement des coopérations est possible au sein du service public de l'audiovisuel. Marie-Christine Saragosse nous a rappelés, lors de son audition, l'importance qualitative et quantitative de cette participation.

Le principe d'un échange équilibré sur le plan économique entre France Médias Monde et France Télévisions, retenu dans la convention de partenariat, permet de ne pas solliciter le budget de l'entreprise au détriment de ses missions internationales. C'est ainsi qu'un terme a été mis à la facturation à France 24 de l'accès aux images de France Télévisions à hauteur d'un million d'euros par an, instituée à l'origine de la création de la chaîne d'information internationale.

Concernant les personnels de France Médias Monde, l'accord professionnel du 31 décembre 2015 a permis, après deux années de négociations, d'avancer dans la voie du rapprochement des conditions de travail. L'effort de convergence a visé deux objectifs distincts : le premier d'augmenter la durée du temps de travail et les salaires chez RFI et MCD et le second de baisser le temps de travail chez France 24. Au total, le coût des mesures prévues pour engager l'harmonisation sociale s'établit à 4,135 millions d'euros en 2016. Je détaillerai dans mon rapport écrit l'ensemble des aspects financiers de cette négociation mais permettez-moi d'ores et déjà de saluer les qualités managériales de la présidente de France Médias Monde et de son équipe qui a réussi, à travers cet accord, à poser les fondements de règles communes à l'ensemble des personnels.

Je terminerai sur France Médias Monde en évoquant le projet de chaîne France 24 en espagnol. Le projet éditorial retenu prévoit une diffusion de six heures quotidiennes, deux heures le matin et quatre heures le soir, afin de toucher le cœur de l'audience dans l'ensemble des pays couverts. La grille comprendra des journaux télévisés de 15 minutes toutes les heures avec le rappel des titres et la météo, ainsi que des magazines d'analyse et de décryptage déjà existants sur les autres chaînes et adaptés en espagnol. Enfin, trois émissions de débats et d'idées seront réalisées depuis Paris en coproduction avec la rédaction hispanophone de RFI. Il s'agit de « Café des sports », « Club de la presse » et « Grand entretien ».

Afin de permettre d'assurer une certaine proximité, une rédaction décentralisée en Amérique latine est en voie de création à Bogota, en Colombie, qui comprendra 28 ETP recrutés localement. La chaîne pourra également solliciter l'important réseau de correspondants de RFI et de France 24 sur le continent. L'équipe parisienne devrait comprendre six ETP répartis entre France 24 et RFI. Elle pourra s'appuyer sur l'expertise de la rédaction espagnole de RFI.

Sur un marché total de 100 millions de foyers, France 24 vise, à terme, une performance équivalente à celle de Deutsche Welle qui touche à 8 et 10 millions de foyers. Le projet est donc à la fois ambitieux et très motivant pour l'entreprise et ses salariés.

Concernant TV5 Monde maintenant, je rappellerai que cette chaîne multilatérale francophone basée à Paris associe les radiodiffuseurs publics de la France, de la Belgique, de la Suisse, du Canada et plus spécifiquement du Québec. Sa mission consiste à servir de vitrine à la francophonie, à promouvoir la diversité culturelle et à favoriser les échanges de programmes. Elle diffuse ses programmes par câble et satellite, sous la forme de neuf signaux régionaux distincts, dans plus de 200 pays représentant plus de 255 millions de foyers. La présidente de France Télévisions, qui détient 49 % des parts, préside le conseil d'administration de TV5 Monde.

Les audiences de TV5 Monde au niveau mondial ne peuvent pas être calculées précisément faute d'outil, mais elle est estimée à 44 millions par semaine en 2015 sur 24 pays mesurés. Un autre indicateur est représenté par la notoriété de la chaîne, de 97% à Abidjan en Côte d'Ivoire, de 87% en Algérie mais seulement de 40% en Europe sur un public de cadres. Ces chiffres d'audience confirment les fortes positions de la chaîne en Afrique. En Europe, TV5 Monde constate depuis deux ans une baisse de ses audiences du fait des progrès de la délinéarisation, en particulier aux Pays-Bas. Le bleu budgétaire précise que « compte tenu de la segmentation des audiences du fait de l'augmentation de l'offre de chaînes numériques, le simple objectif de maintien de la performance d'audience globale sur les cibles d'audiences en 2016 et 2017 demeure un objectif ambitieux ».

Sur le plan budgétaire, la chaîne internationale francophone se trouve confrontée à une double difficulté qui tient, d'une part, aux suites de l'attaque informatique dont elle a été victime le 8 avril 2015 et, d'autre part, à l'insuffisance des financements accordés par certains actionnaires.

On peut rappeler, tout d'abord, que le précédent plan stratégique 2014-2016 a été essentiellement autofinancé par des économies, des redéploiements et une hausse des ressources propres. Les recettes publicitaires sont ainsi passées de 2,5 millions en 2013 à 2,89 millions en 2016 et celles de distribution de 6,47 millions en 2013 à 7,24 millions en 2016. Sur cette même période, la contribution française aura progressé de 1,9 million d'euros, soit une augmentation de 2,53 %, pour tenir compte des besoins induits par la cybersécurité. On peut rappeler que le coût de l'attaque informatique a été de 4,6 millions d'euros en 2015, 3,5 millions d'euros en 2016 et devrait par la suite s'élever à 3 millions d'euros par an.

Les autres partenaires ont participé à hauteur de 2,06 millions d'euros en 2016 pour financer les mesures de sécurité et à un niveau de 0,42 million sur le reste de la période.

Le niveau élevé des dépenses de sécurité informatique depuis 2015 a eu pour conséquence de contraindre TV5 Monde à limiter ses investissements, sa communication mais aussi ses achats de programmes.

La chaîne est donc encore aujourd'hui affaiblie. Non seulement elle n'a pas retrouvé son fonctionnement normal mais la dégradation de son antenne devrait inéluctablement avoir des conséquences en 2016 sur ses audiences.

Aujourd'hui encore, les équipes de TV5 Monde vivent dans la crainte d'une nouvelle attaque qui, selon l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), pourrait intervenir au moment où le réseau informatique sera complètement raccordé à internet.

Cette situation contraint la chaîne à tenter de trouver de nouveaux partenaires pour assurer son financement et retrouver une dynamique porteuse dans le cadre de son nouveau plan stratégique 2017-2020. Le directeur général de TV5 Monde, Yves Bigot, m'a indiqué à cet égard que Monaco et le Luxembourg avait été sollicités, mais que seule la principauté avait montré de l'intérêt. Elle demandait à pouvoir s'impliquer de manière progressive et pour un niveau moindre que celui de la Belgique, la Suisse, et le Canada par le biais du Québec, qui détiennent chacun 11,11 % du capital.

Alors que le précédent plan stratégique mettait l'accent sur le repositionnement éditorial avec le développement de productions propres, un recentrage sur les valeurs de la chaîne, et le lancement d'une chaîne jeunesse en Afrique, le nouveau plan met l'accent sur la transformation numérique de l'entreprise. Cette priorité donnée au numérique nécessitera à la fois de former les personnels et de s'adapter aux spécificités des différents publics qui ne consomment pas le numérique de la même façon.

Les priorités de TV5 Monde étant fixées par ses différents actionnaires, la chaîne devra poursuivre des objectifs pas toujours simples à mener de front, comme le passage à la haute définition (HD) en Afrique, sans renoncer pour autant à la définition standard (SD) afin de préserver ses positions et maintenir une distribution la plus large possible.

Afin de ne pas se limiter aux publics francophones, la chaîne devra également poursuivre sa politique ambitieuse de sous-titrage. La distribution aux États-Unis et en Afrique de la chaîne « jeunesse » et en Asie et dans le monde arabe de la chaîne « art de vivre » demeureront également des priorités.

Une refonte des différents sites de TV5 Monde est également prévue ainsi que la création de nouvelles applications mobiles. Il est toutefois à craindre que l'insuffisance des moyens nécessite de décaler dans le temps certains aspects du plan stratégique comme la poursuite du passage en HD en Europe, l'augmentation du sous-titrage et le renforcement des productions propres.

Dans ce contexte, je ne peux que saluer l'augmentation de la contribution française au financement de TV5 Monde inscrite au programme 847 créé en 2015 qui passera de 78,55 millions d'euros en 2016 à 80 millions d'euros en 2017.

Pour conclure sur une note peut-être plus positive, il ressort de l'audition du directeur général de la chaîne, Yves Bigot, que la coopération de TV5 Monde avec France Télévisions continue à produire des effets positifs, que ce soit sur la fourniture de programmes, la lutte contre le piratage et l'association aux procédures d'achats. Un des enjeux importants à l'avenir sera la possibilité pour TV5 Monde de s'associer à France Télévisions pour l'achat des droits numériques.

Le directeur général de TV5 Monde appelle également à des échanges sur la future plateforme SVOD et propose de réfléchir à une dimension francophone en indiquant que la fiction africaine devrait être de qualité d'ici quelques années. Il regrette cependant que TV5 Monde n'ait pas été associé à la chaîne publique d'information.

À l'issue de cette présentation, il apparaît clairement que les enjeux auxquels doit faire face notre audiovisuel extérieur sont considérables. Cependant le budget 2017 est l'occasion pour le Gouvernement d'accorder des moyens nouveaux significatifs qui, s'ils ne sauraient être suffisants, constituent néanmoins une avancée importante qu'il convient de saluer. C'est donc sans hésitation que je vous propose de donner un avis favorable aux crédits prévus par les programmes 844 et 847.

**M. Patrick Abate, rapporteur pour avis des crédits du programme « Presse ».** – Les années passent, le constat demeure : le marché de la presse papier, victime d'un vieillissement de son lectorat et de la fuite de ses recettes publicitaires, s'érode inexorablement. En 2015, pour la huitième année consécutive, il affiche une perte de 3 % en valeur, pour établir son chiffre d'affaires à 7,5 milliards d'euros.

Il serait pourtant inutilement pessimiste de limiter notre analyse à une oraison funèbre car les éditeurs, soutenu par l'État, ont su réagir et moderniser leur offre, malgré une rentabilité encore vacillante. La mutation digitale de la presse représente son avenir, même si elle ne compense pas encore les pertes de revenus traditionnels compte tenu d'un prix d'abonnement inférieur à celui proposé pour les versions imprimées et de recettes publicitaires limitées bien qu'en croissance continue.

Le présent projet de budget s'attache, sur le programme 180 « presse et médias », doté de 294,3 millions d'euros dont 127,8 millions d'euros d'aides à la presse, à accompagner la presse dans sa mue, en consacrant davantage de moyens au soutien aux projets de

modernisation tout en renforçant les aides aux titres les plus fragiles et les plus malmenés par une révolution numérique qu'ils ont peine à accompagner.

Dans un contexte de concentration des entreprises de presse, de paupérisation des rédactions où pigistes et stagiaires remplacent trop souvent les journalistes salariés comme c'est le cas, à titre d'illustration, de la rédaction de *L'Obs*, d'une crise de confiance à l'égard des médias et de concurrence des réseaux sociaux qui ne manque pas d'inquiéter, la presse représente un enjeu de société et de démocratie, qui dépasse le cadre d'un projet de loi de finances et nous oblige à la réflexion tout autant qu'à la responsabilisation.

D'un point de vue budgétaire, le Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), une première fois réformé en 2014, poursuit, avec le décret du 26 août 2016, son adaptation aux besoins des éditeurs : son champ d'application est étendu à davantage de titres et, surtout, le taux de subvention des projets est relevé à 40 % voire à 70 % pour les entreprises émergentes qui souhaitent innover. 27,4 millions d'euros y seront consacrés en 2017. Parallèlement, est créé, en application du même décret, un fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse, doté de 5 millions d'euros en 2017 pour subventionner des programmes d'incubation et des bourses pour les médias émergents.

Ces initiatives doivent évidemment être saluées, même si, en termes d'aides à la presse, un déséquilibre considérable demeure entre les montants dont bénéficie la presse imprimée et les aides destinées à la presse en ligne. À titre d'illustration, sur 108 millions d'euros d'aides directes distribués en 2015, 93 % ont été attribués au support papier. En 2017, avec le renforcement des aides à la modernisation, cette proportion tombera à 75 %, signe d'une lente mais nécessaire adaptation de notre arsenal budgétaire en faveur de la presse aux défis de demain.

S'agissant du soutien au pluralisme, qui, vous le savez mes chers collègues, me tient particulièrement à cœur, le présent projet de budget opère également un effort louable avec l'élargissement à l'ensemble des périodicités de l'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale en application du décret du 26 août 2016 précité. 1,47 million d'euros y sont inscrits pour 2017, qui s'ajoutent, au bénéfice du pluralisme, au 1,4 million d'euros de l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces et, surtout, aux 13,2 millions d'euros de l'aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires déjà ambitieusement réformée l'an passé. Certes, les crédits consacrés à ces dispositifs semblent modestes en comparaison d'autres aides à la presse, mais ils n'en demeurent pas moins indispensables à la survie des titres concernés.

L'originalité du présent projet de loi de finances, pour ce qui concerne les aides à la presse inscrites au programme 180, s'arrête ici. Pour le reste, les enveloppes de l'an passé sont reconduites pour 2017, notamment pour ce qui concerne l'aide au portage (36 millions d'euros), dont la réforme ne cesse d'être annoncée sans jamais intervenir, et son appendice l'exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et les porteurs de presse (16,9 millions d'euros). Il en va de même de l'aide à la distribution de la presse (18,8 millions d'euros au bénéfice de Presstalis) et de l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (1,6 million d'euros correspondant à l'accompagnement par l'État des plans sociaux intervenus par le passé dans les imprimeries). En revanche, l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse est portée à 6 millions d'euros, soit une augmentation de 2,3 millions d'euros. Sachant que le revenu moyen d'un marchand



de journaux s'établit à 11 000 euros bruts par an et que le réseau enregistre la fermeture d'environ 1 000 points de vente par an, c'est peu de dire que le coup de pouce est utile.

Les kiosquiers bénéficieront également d'une augmentation de 0,7 point de leur commission, troisième étape de la revalorisation de leur rémunération décidée par le Conseil supérieur des messageries de presse le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Je m'en réjouis, comme je me réjouis qu'enfin, après des années d'efforts et au prix d'une casse sociale considérable, la société Presstalis affiche des résultats moins inquiétants avec un résultat d'exploitation à 2,1 millions d'euros en 2015, qui pourrait atteindre 5,1 millions d'euros cette année, nonobstant des capitaux propres lourdement négatifs. Le soutien de l'État et des éditeurs, les économies drastiques opérées par la direction et les sacrifices des salariés, dont le nombre a été divisé par deux en dix ans, ont payé.

Mon optimisme est nettement plus mesuré quant à l'avenir des Messageries lyonnaises de presse, victimes d'un changement brutal de gouvernance le 21 juin dernier et depuis soumises à la pression commerciale d'éditeurs souhaitant rejoindre Presstalis. Les engagements pris par la précédente direction en matière de mutualisation logistique avec Presstalis sont même remis en cause, au point que des voix s'élèvent pour que, dans ce contexte, la question de la fusion des deux messageries soit à nouveau examinée. Pour ma part, j'y suis plutôt favorable, dès lors que les inévitables conséquences sociales sont raisonnablement compensées et accompagnées. En tout état de cause, les négociations relatives aux barèmes, en cours dans chacune des messageries et avec les autorités de régulation, devront être l'occasion, pour chacun, de se responsabiliser et de donner aux messageries les moyens de fonctionner convenablement.

J'aborderai enfin l'épineux dossier de l'Agence France-Presse, doté, au titre du programme 180, de 132,5 millions d'euros, soit 5 millions supplémentaires, correspondant à 110,8 millions d'euros de compensation pour charges de service public et à 21,7 millions d'euros d'abonnements destinés aux administrations.

Je suis particulièrement inquiet à la lecture des chiffres qui m'ont été transmis - le résultat net, négatif pour la troisième année consécutive, s'établit à - 4,9 millions d'euros en 2015, le chiffre d'affaires commercial se rétracte et la dette consolidée atteint 71,5 millions d'euros -, comme de la teneur des auditions menées sur ce dossier, où transparaissent les tensions sociales et les inquiétudes pour l'avenir de l'Agence. En effet, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée, à l'heure où un risque supérieur à 10 millions d'euros plane sur l'AFP au titre de la régularisation juridico-fiscale de ses personnels à l'étranger et où, dès 2018, des échéances de prêts pèseront un peu plus sur les comptes de l'Agence, comment croire qu'une spécialisation en « sport », domaine peu rentable pour n'importe quel média, puisse « sauver » l'Agence ? J'en doute moi-même beaucoup et j'appelle de mes vœux un sursaut de réalisme de la part de la direction et un soutien renforcé de l'État.

Les difficultés rencontrées par la presse en matière de pluralisme, d'indépendance et de liberté, méritent plus qu'un effort budgétaire, certes louable, mais une ambitieuse réforme des aides allouées au secteur. Compte tenu de ces observations, je vous propose, mes chers collègues, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la presse au sein de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

**Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis des crédits du programme « Livre et industries culturelles ».** – Le programme 334 « Livre et industries culturelles » de la

mission « Médias, livre et industries culturelles », est doté, dans le présent projet de loi de finances, de 276,9 millions d'euros de crédits de paiement.

Ils sont destinés, pour 94 %, à l'action 01 « livre et lecture », elle-même consacrée à 80 % à la subvention de fonctionnement de la Bibliothèque nationale de France (BnF), hors chantier du quadrilatère Richelieu.

La BnF est ainsi dotée de 210,1 millions d'euros de subvention pour charges de service public, soit une légère augmentation de 1,6 % destinée à absorber les tensions sur la masse salariale liées à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et aux mesures de sécurité mises en place après les attentats de l'an passé. Seront également financés des travaux d'entretien, menés par tranches pluriannuelles, du site François Mitterrand (renouvellement du système de sécurité incendie, mise aux normes des ascenseurs, modernisation du système de transport automatique des documents).

Parallèlement, l'interminable chantier du quadrilatère Richelieu se poursuit avec l'espoir d'être terminé en 2020. De 211 millions d'euros en 2011, le coût du projet est désormais évalué à 232,6 millions d'euros en raison d'aléas techniques et de contentieux divers, dont 80 % à la charge du ministère de la culture et de la communication. L'année 2016 a vu s'achever la première phase de travaux : les services de la BnF, l'Institut national d'histoire de l'art et l'École nationale des Chartes se sont installés à l'été et, d'ici à la fin de l'année, la salle de lecture Labrousse sera ouverte au public. Pour débiter la seconde phase de travaux, 8,7 millions d'euros d'engagement et 6 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits au présent projet de loi de finances, destinés notamment à la destruction, controversée, de l'escalier d'honneur au profit d'un ouvrage de taille plus raisonnable. Le coût exponentiel du chantier oblige parallèlement la BnF à faire appel au mécénat pour financer les nombreuses dépenses que l'État ne peut prendre en charge, soit environ 12 millions d'euros : la rénovation de la façade du bâtiment et des parties classées (salle ovale, salon Louis XV, galerie Mazarine) et la réfection des pavés de la cour.

Autre sujet délicat pour l'action 01 « livre et lecture » : l'atrophie continue des ressources du Centra national du livre (CNL), dont les subventions sont indispensables à nombre d'auteurs, de traducteurs, de libraires, comme aux bibliothèques et aux manifestations littéraires. Or, l'érosion du rendement des taxes (taxe sur le chiffre d'affaires des éditeurs et taxe sur les ventes d'appareil de reprographie) qui lui sont affectées pour mener ses actions mettent en danger leur avenir. Depuis 2015, disposant désormais de moins de 30 millions d'euros de recettes, le CNL réduit le montant des aides attribuées et le nombre de ses interventions. Compte tenu de l'importance du soutien de l'opérateur auprès des libraires les plus fragiles comme des auteurs qui exercent leur art dans un genre peu rentable (essai, poésie, théâtre en particulier), il est essentiel de trouver rapidement au CNL d'autres sources de financement. Attendons à cet égard les propositions que fera, rapidement espérons-le, la mission conjointement menée par l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et le Conseil d'État.

Pour ce qui concerne toujours le livre et la lecture, je souhaite enfin attirer votre attention sur la condamnation, par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne en date du 16 novembre 2016, du mécanisme ReLire permettant la numérisation et la diffusion des livres indisponibles du XX<sup>e</sup> siècle, dont nous avons à l'unanimité voté le principe en 2012. La Cour a considéré que le dispositif n'entraîne pas dans le cadre des exceptions et limitations au monopole de l'auteur prévues par la directive du 22 mai 2001 et qu'il ne garantissait pas suffisamment l'information effective et individualisée des auteurs concernés.

Alors que 15 000 fichiers sont d'ores et déjà commercialisées et que les opérations de numérisation se poursuivent à grande échelle, sous l'égide de la BnF et avec le soutien financier du CNL, cette décision vient mettre un coup d'arrêt brutal à une opération utile, à laquelle le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 28 février 2014, n'avait rien trouvé à redire. Il convient donc de se mobiliser, mes chers collègues, pour que la révision prochaine de la directive du 22 mai 2001 rende possible la reprise du programme ReLire et, partant, la mise à disposition au public de milliers d'œuvres indisponibles.

L'action 02 « industries culturelles » dispose quant à elle, comme je vous l'indiquais en préambule, d'une enveloppe fort modeste de 16,9 millions d'euros. Sur ce total, 5,3 millions d'euros bénéficient au secteur de la musique enregistrée, notamment pour doter le fonds de soutien à l'innovation et à la transition numérique, le fonds pour la création musicale et le Bureau export, ce dernier faisant, depuis 2016, l'objet d'un effort budgétaire louable, bien que limité. Par ailleurs, 2,6 millions d'euros contribuent à soutenir diverses manifestations de promotion du cinéma en région.

Enfin, et surtout, la Hadopi se voit doter de 9 millions d'euros. Certes, après des années de disette, il faut évidemment se réjouir de la consolidation, entamée en 2016 et que poursuit le présent projet de loi de finances, des ressources d'une institution dont l'efficacité demeure, dans un contexte où le piratage des œuvres sur Internet n'a nullement cessé.

Mais l'effort apparaît en réalité en trompe l'œil puisque la totalité des crédits supplémentaires affectés à la Hadopi en 2017, de l'ordre de 500 000 euros, sera versée, au terme d'un long contentieux et en application de la décision du Conseil d'État en date du 23 décembre 2015, aux fournisseurs d'accès à Internet en compensation des surcoûts identifiables et spécifiques des prestations qu'ils assurent pour l'opérateur. Le montant exact de la compensation due sera prochainement fixé par décret ; s'il devait dépasser le niveau envisagé par l'Inspection générale des finances en juin dernier, la dotation de la Hadopi pour 2017 pourrait à nouveau s'avérer insuffisante pour mener à bien ses missions légales.

En tout état de cause, comme la ministre de la culture et de la communication l'a affirmé lors de son audition devant notre commission, il n'est aucunement question de renforcer les compétences de la Hadopi, et je le regrette, afin d'adapter ses outils et ses missions aux évolutions des modes de piratage. Dès lors, la question de son avenir, entre nécessaire adaptation, fusion avec un autre opérateur et suppression, se posera inéluctablement à nouveau.

Ma présentation ne serait pas complète, si je ne vous indiquais pas, qu'au-delà des modestes crédits qui leur sont dévolus au sein du programme 334, les industries culturelles sont bénéficiaires de dispositifs fiscaux dont l'efficacité n'est plus à démontrer : le crédit d'impôt pour les dépenses du jeu vidéo (17 millions d'euros en 2017), qui, depuis 2008, permet de préserver la productivité des studios français dans un contexte de concurrence exacerbée, et le crédit d'impôt en faveur de la production phonographique (8 millions d'euros en 2017) créé en 2006 en faveur de la création francophone.

Les actions menées et les dispositifs de soutien mis en œuvre ont permis aux industries culturelles françaises, malmenées par la révolution numérique et la concurrence étrangère et sujet de notre plus vive inquiétude par le passé, de se moderniser et, finalement, de se maintenir. Livre, musique et jeu vidéo affichent désormais un optimisme non feint pour l'avenir, que j'ai pu constater au cours des auditions préparatoires à l'examen du présent

budget. Il faut, mes chers collègues, nous en réjouir et saluer les efforts des professionnels qui, soutenus par des politiques publiques ambitieuses, ont permis aujourd'hui ce résultat.

Compte tenu de ces observations, mes chers collègues, je vous propose de donner un avis de sagesse à l'adoption des crédits du programme « Livre et industries culturelles », au sein de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

**M. David Assouline.** – Je suis profondément attristé que nous n'ayons pas l'occasion de discuter de ces questions d'importance majeure en séance publique cette année. En dépit de nos divergences politiques, nous partageons tous, au sein de cette commission, un fort intérêt pour la culture et les sujets culturels. Le débat budgétaire en séance est généralement l'occasion d'expliquer les enjeux culturels à nos collègues des autres commissions. Il est regrettable que nous nous privions de cette opportunité, sans compter les risques que l'adoption d'une question préalable fait peser sur l'image du Sénat, dans un contexte de montée des discours populistes sur l'inutilité du rôle du Parlement, du Sénat en particulier.

Dans ces conditions, j'espère que l'Assemblée nationale votera l'augmentation de la redevance pour l'audiovisuel public, conformément au souhait de la ministre de la culture et de la communication, sur laquelle nous n'aurons pas la possibilité de nous prononcer, alors que je veux croire que nous aurions pu voter de concert. Elle permettra de sanctuariser une part des crédits dédiés à l'audiovisuel dans un contexte budgétaire menaçant avec la suppression de la publicité pendant les émissions télévisées destinées à la jeunesse et les incertitudes sur les projets à venir.

**M. Louis Duvernois.** – Je tenais à saluer la précision et la densité des rapports qui nous ont été présentés. En tant que représentant du Sénat au conseil d'administration de France Médias Monde, j'ai été particulièrement sensible au rapport à la fois complet et fidèle à la réalité que Claudine Lepage nous a fait de l'audiovisuel extérieur. Je suis cependant surpris que n'ait pas été mentionnée la question de la diffusion de France 24 et de RFI sur le territoire national, pourtant évoquée par la présidente de France Médias Monde, Marie-Christine Saragosse, lors de son audition devant notre commission la semaine dernière. France Médias Monde a d'ores et déjà décidé de cette orientation, mais il me paraît nécessaire que nous l'appuyons dans cette démarche, d'autant que des difficultés techniques apparaissent dans l'attribution des fréquences pour la diffusion sur le territoire.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Saluons le travail des rapporteurs, même s'il est effectué davantage pour la gloire dans le contexte particulier des conditions de discussion du projet de loi de finances cette année.

Ce travail a notamment permis de nous éclairer sur plusieurs problématiques.

Sur le budget de l'audiovisuel public, j'ai été sensible aux propos de Jean-Pierre Leleux concernant le nouveau regard à porter sur les ressources au travers de la question de la publicité.

Sur la presse, je me réjouis d'entendre que des évolutions dans la restructuration des prestataires paraissent possibles et que la fusion entre les deux messageries de presse ne constitue plus un tabou, dès lors que les obstacles sociaux auront été levés.

Sur l'audiovisuel extérieur, je remercie Claudine Lepage pour son éclairage concernant le travail fait par Mme Saragosse et M. Bigot respectivement en faveur de France Médias Monde et de TV5 Monde.

Pour compléter le rapport de Colette Mélot, je souhaitais rappeler que c'est à l'occasion d'une audition d'une mission d'information de notre commission que nous avons repéré, dès 2015, que les sommes dues aux fournisseurs d'accès à Internet (FAI) ne pouvaient leur être versées par la Hadopi en l'absence de texte réglementaire se référant à la compensation des opérations qu'ils mènent pour l'institution. Je me réjouis que le Conseil d'État ait mis un terme au contentieux entre les FAI et la Hadopi à ce sujet. Pour autant, se pose toujours la question du modèle économique de la Hadopi.

Si notre vote avait pu véritablement être pris en compte, le groupe écologiste se serait prononcé en faveur des crédits de la mission, tant nous nous félicitons du soutien aux livres, à l'audiovisuel extérieur, à l'audiovisuel, à la presse et aux kiosquiers que permettent les crédits.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Le travail fourni par nos rapporteurs n'est pas inutile car il nous a apporté un précieux éclairage sur les évolutions et les enjeux des secteurs. Pour apprécier particulièrement cette chaîne, je me félicite ainsi d'apprendre le développement des programmes inédits sur Arte. Néanmoins, comme notre vote porte sur l'ensemble de la mission et non sur chacun des programmes, le groupe UDI-UC votera contre les crédits de la mission.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je souscris aux propos de Jean-Léonce Dupont. Si je me félicite plutôt des évolutions concernant France Médias Monde et Arte, je suis plus réservé concernant la situation de France Télévisions : c'est pourquoi je n'ai d'autre choix que de m'abstenir sur les crédits de cette mission, car mes avis diffèrent selon les programmes.

Par ailleurs, il est faux de dire que nous n'aurons pas de débat budgétaire cette année en séance : plusieurs heures de débat sont prévues, au cours desquelles nous pourrions nous exprimer et porter les couleurs de la culture dans l'hémicycle.

**Mme Claudine Lepage, rapporteure pour avis des crédits de l'audiovisuel extérieur.** – Je n'ai effectivement pas abordé dans ma présentation les questions liées à France 24 et RFI car je les évoquerai dans quelques instants en vous présentant le projet de COM de France Médias Monde.

**Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis des crédits du programme « Livre et industries culturelles ».** – Quelques mots pour saluer, une nouvelle fois, les efforts réalisés par les professionnels du livre et de l'édition au cours des dernières années. Je souhaite rappeler que je n'ai pas exprimé une position négative concernant les crédits du programme « livre et industries culturelles ». Quant au débat budgétaire, je partage les propos de Jean-Pierre Leleux : du temps a été ménagé pour nous permettre de nous exprimer en séance publique. Bien sûr, nous ne pourrions pas autant présenter en séance le fruit de notre travail que d'autres années, mais travailler pour la gloire peut aussi apporter quelques satisfactions !

**M. Patrick Abate, rapporteur pour avis des crédits du programme « Presse ».** – Pour revenir à la question de la distribution mentionnée par Corinne Bouchoux, j'ai évidemment parlé de la possible fusion entre les Messageries lyonnaises de presse et

Presstalis. Mais cette fusion n'est pas la seule option. J'évoque un certain nombre de pistes de mutualisation des moyens dans mon rapport écrit, que vous pouvez consulter.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nos travaux sont loin d'être inutiles car il en restera des traces, avec le compte rendu de notre réunion de ce matin et la publication prochaine des rapports pour avis. Concernant l'augmentation de la contribution à l'audiovisuel public, je dois dire que je n'y suis pas favorable tant qu'une réforme structurelle de la redevance n'aura pas été opérée au préalable et que le produit de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) n'aura pas été entièrement réaffecté au financement de l'audiovisuel public.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2017.*

### **Contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde pour la période 2016-2020 - Communication de Mme Claudine Lepage et examen de l'avis de la commission**

**Mme Claudine Lepage.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de France Médias Monde.

Ce document de programmation pluriannuelle intervient à un moment particulier par rapport à l'histoire de l'entreprise. Le précédent COM - conclu pour la période 2013-2015 - constituait une première étape, marquée par le rapprochement des différentes entités, qui a abouti, en particulier, à la signature de l'accord professionnel du 31 décembre 2015. Le nouveau COM, qui poursuit peu ou prou les mêmes objectifs, doit permettre de tracer une ambition commune à l'ensemble du groupe et favoriser les synergies dans un contexte marqué par des moyens budgétaires limités et donc des arbitrages nécessairement difficiles.

Comme l'a fait notre collègue Jean-Pierre Leleux à l'occasion de la présentation de sa communication sur le projet de COM de France Télévisions - mais peut-être avec des conclusions différentes... - je vous propose de vous présenter les éléments factuels de ce projet avant de lister les points particulièrement satisfaisants et ceux qui le sont peut-être moins.

Avant cela, je crois utile d'insister sur la spécificité de notre audiovisuel extérieur qui constitue - je crois pouvoir le dire - un outil irremplaçable. Le projet de contrat d'objectifs et de moyens que nous allons examiner s'inscrit à maints égards dans le prolongement du précédent, dont les résultats sont tout à fait significatifs et positifs. Ils sont le fruit du travail des équipes rassemblées autour de Marie-Christine Saragosse qui se démènent sur tous les continents pour faire vivre une présence et des valeurs françaises. On peut dire que ces résultats sont probablement ce qu'on peut obtenir de mieux compte tenu des moyens qui sont aujourd'hui consacrés à l'audiovisuel extérieur. Et c'est là que je souhaite en venir. Dans le monde troublé que nous connaissons, on constate que de nombreuses nations ont fait de l'audiovisuel extérieur une priorité et un enjeu géopolitique majeur, c'est le cas de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne mais c'est aussi le cas de la Russie, de la Chine, de certains pays du Golfe.

Mon regret principal est que notre pays n'ait pas encore pris ce chemin, se contentant d'essayer de maintenir ses positions avec le souci de maîtriser les moyens budgétaires consacrés à cette action. Je crois qu'un nouveau consensus est nécessaire qui donnerait un caractère de priorité politique à l'audiovisuel extérieur et qui permettrait à France Médias Monde de déployer véritablement ses savoir-faire. Ce peut être un enjeu des prochaines échéances démocratiques et je pense que chacun d'entre nous - dans nos familles politiques respectives - nous pouvons faire progresser cette idée.

J'en reviens maintenant à la présentation des données essentielles de ce COM.

Concernant le niveau des moyens et les grands choix tout d'abord. Les moyens se situent entre les scénarios 2 et 3 qu'avait conçus France Médias Monde dans le cadre de la négociation avec l'Etat, sachant que seul le 3ème scénario permettait le lancement de France 24 en espagnol. Je rappelle que, sur la période 2015-2020, le groupe devrait bénéficier de 23,1 millions d'euros de ressources publiques supplémentaires soit des crédits en hausse de +9,5%. Le COM n'entrant en application qu'en 2017, il me semblait logique de ne pas tenir compte de 2015 mais, même dans ce cas, l'enveloppe est sensiblement plus importante que lors du précédent COM. La présidente de France Médias Monde a évoqué devant nous une augmentation de 1,9% par an des recettes publiques contre 0,85% dans le précédent COM.

La part de la CAP allouée à l'entreprise, qui s'élevait à 244 millions d'euros en 2016, devrait progresser régulièrement pour atteindre 265,1 millions d'euros en 2020. Le plan d'affaires de FMM prévoit également une hausse sensible des ressources propres (+15,3%) et notamment de la publicité (+1,3 million d'euros).

Parmi les autres chiffres importants, on peut mentionner une baisse prévue de 4,2% des dépenses de structures sur la période 2015-2020 qui illustre l'intérêt du regroupement des fonctions support. Le montant de ces charges devrait ainsi se maintenir à un peu plus de 42 millions d'euros sur la période du nouveau COM.

Les frais de diffusion constituent un poste de dépense structurellement orienté à la hausse du fait notamment du passage à la HD. Les frais de distribution devraient ainsi augmenter de 13 % sur la période du COM pour atteindre 29,7 millions d'euros en 2020.

Les programmes connaissent une hausse contenue de leur coût sur la période du COM. Les programmes de RFI devraient augmenter de 5,9% à 53,9 millions d'euros, ceux de France 24 de 5 % à 57,8 millions d'euros et ceux de MCD de 6,8 % à 7,7 millions d'euros.

Les dépenses consacrées au numérique connaissent une hausse de + 23% sur la période du COM tandis que les moyens consacrés aux frais de marketing progresseront encore davantage à + 32,6 % afin de renforcer la notoriété des marques.

Enfin il convient d'observer que la masse salariale connaîtra une hausse de 7,7 % sur la période du COM qui s'explique par les conséquences de l'accord professionnel du 31 décembre 2015 qui engage une harmonisation sociale entre les personnels des différentes entités et les recrutements opérés notamment pour conduire le projet de déclinaison de France 24 en espagnol.

Concernant l'organisation même de l'entreprise, Marie-Christine Saragosse nous a confirmé que le Gouvernement avait souhaité maintenir des rédactions distinctes dans chacun

des médias dans le prolongement du choix fait en 2012 à un moment où la priorité était de mettre un terme aux différents conflits sociaux.

J'en viens maintenant aux points qui me semblent particulièrement satisfaisants dans ce projet de contrat d'objectifs et de moyens.

Première satisfaction : c'est le lancement prévu en septembre prochain de l'antenne de France 24 en espagnol en Amérique latine, qui était particulièrement attendue. C'est le principal projet du COM pour un coût de 7,3 millions d'euros par an en année pleine. Vous vous souvenez sans doute que l'année dernière j'avais expressément demandé au Gouvernement de donner les moyens à France Médias Monde de mettre en œuvre ce projet. Voilà qui est fait et qui suffit à donner une dimension particulière à ce COM. Ce projet est toutefois lancé « à l'économie », puisque seulement 6 heures de programmes quotidiens sont prévues aux heures de plus grande écoute et que la plus grande part de la rédaction située à Bogota sera constituée de journalistes locaux recrutés par une filiale de droit colombien. Mais c'est un premier pas et on ne peut que saluer l'implication prévue de la rédaction hispanophone de RFI qui illustre la transversalité du groupe ;

Le deuxième point de satisfaction concerne la participation de France 24 à la chaîne Franceinfo. Comme l'a expliqué la présidente de France Média Monde, lors de son audition, cette participation est importante en quantité de programmes comme en qualité. Elle motive beaucoup les personnels de la chaîne et constitue un facteur de différenciation important pour la nouvelle chaîne publique. À nos yeux, il s'agit là également d'un exemple concret de mutualisation des moyens ;

Le troisième point de satisfaction concerne la préservation d'un réseau qui compte peu d'équivalent dans le monde. Ce sont en effet 120 millions de personnes qui sont chaque semaine au contact des programmes de France Médias Monde et il est important de souligner que les programmes diffusés comme la ligne éditoriale veillent à défendre les valeurs qui sont attachées à notre culture politique comme l'indépendance de l'information, la laïcité, l'ouverture au monde... Comme l'a expliqué Marie-Christine Saragosse, les antennes de France Médias Monde proposent souvent un regard différent sur l'actualité et la conduite du monde. Elles représentent dans certains pays une des seules alternatives aux médias officiels et donc une fenêtre ouverte sur l'extérieur ;

La priorité donnée au numérique dans ce projet de COM constitue également une satisfaction. Le groupe continuera à privilégier la diffusion de ses contenus sur des plateformes tierces pour toucher de nouveaux publics et sa présence sur les réseaux sociaux, qui lui permet déjà de rassembler 50 millions d'abonnés, restera une priorité. Le partenariat avec la plateforme américaine Mashable sera poursuivi ;

Une autre satisfaction concerne l'engagement de France Médias Monde en faveur de l'éducation populaire et des grandes causes. Le site RFI Savoirs permet ainsi, en particulier, de faciliter l'apprentissage du français et l'accès à la connaissance. Le portail destiné aux migrants, qui est en voie d'élaboration, devrait s'inscrire dans la même logique ;

Un mot enfin sur l'entreprise elle-même et ses collaborateurs. C'est aussi un point fort de ce COM de pouvoir s'appuyer sur l'accord professionnel du 31 décembre 2015 qui permet de faire converger les conditions de travail et de rémunérations des différents personnels. Le groupe France Médias Monde a été créé au cours du précédent COM, il doit maintenant construire une culture commune et ce sont notamment les jeunes collaborateurs



qui auront à accomplir cette mission en multipliant les collaborations entre les médias du groupe et les innovations.

Madame la présidente, mes chers collègues, après ces nombreux points satisfaisants, voici le moment d'aborder les sources d'insatisfactions. Certaines ne relèvent pas nécessairement de l'entreprise ou pourraient trouver des réponses dans le cours de la mise en œuvre de ce COM, d'autres nécessiteraient de faire évoluer notre regard sur l'audiovisuel extérieur.

Un des points qui ne me semblent pas satisfaisants concerne le peu de cas qu'il est fait de la valorisation des médias de FMM sur le territoire national. France 24 bénéficiera certes de sa participation à la chaîne Franceinfo mais RFI et MCD ne se voient proposer aucune perspective dans ce projet de COM tout comme la version arabe de France 24. On peut comprendre la position des services du ministère de la culture et de la communication qui - conformément à la loi - estiment impossible de privilégier les antennes de France Médias Monde par rapport aux autres médias, notamment privés, qui demandent des fréquences. À mon sens, ce raisonnement ne répond pas à la situation de notre pays, qui justifie de promouvoir des médias de qualité et une information indépendante - y compris en arabe - pour répondre au défi de l'islamisme radical. Il manque un choix politique, aujourd'hui, sur ce point. Je souhaite au moins que des expérimentations puissent être faites sur certains territoires et que des technologies nouvelles comme la RNT puissent, à terme, ouvrir des perspectives nouvelles ;

Une deuxième limite de ce COM concerne le fait que le développement en Afrique à travers les langues vernaculaires risque de ne plus progresser en raison de l'insuffisance des moyens. La forte croissance démographique de l'Afrique comme son développement en font pourtant un territoire prioritaire pour FMM. Le 3ème scénario envisagé par le groupe public chiffrait à 25,3 millions d'euros les moyens nécessaires pour financer à la fois le développement en Amérique latine et en Afrique. On ne peut que regretter que cette enveloppe n'ait pas pu être mobilisée ;

3) Mon troisième regret porte sur l'absence de prise en compte du nouveau contexte créé par le *Brexit* pour définir les priorités de France Médias Monde. La sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne remet en question la place prédominante de l'anglais dans les institutions de l'Union et constitue une opportunité pour la francophonie. On aurait pu espérer que le projet de COM qui nous est présenté - avec un an de retard - tienne compte de ces enjeux, en prévoyant des moyens nouveaux et ambitieux pour renforcer la présence de France 24 et RFI dans des pays comme la Pologne - pays avec lequel nos relations sont devenues compliquées, la Belgique, siège des institutions européennes - ou la Grèce qui rencontre des difficultés avec ses médias. Il n'en est rien, ce qui illustre à mon sens un manque de vision géopolitique et de réactivité dans la gouvernance de l'audiovisuel extérieur. Je propose de sensibiliser le Gouvernement à cette question afin, si les moyens le permettent, de prendre des initiatives au cours de l'application du COM ;

4) Mon quatrième regret concerne la priorité à donner à la francophonie qui - à mon sens - devrait être réaffirmée dans ce projet de COM. Je comprends que la direction de France Médias Monde préfère privilégier l'audience dans certains pays en favorisant son antenne en anglais, mais ce ne peut être un argument suffisant pour les pouvoirs publics. Je souhaite en particulier que FMM reconsidère son projet de diffuser son antenne en anglais sur le futur canal de France 24 en espagnol en dehors des 6 heures quotidiennes qui seront diffusées dans la langue de Cervantès. Il ne me semble pas souhaitable que le français soit

totale­ment absent de cette antenne - au bénéfice de l'anglais - sauf à prendre le risque de délaiss­er la vocation même de l'audiovisuel exté­rieur de la France. Je propose que nous sensibilis­ions la direction de France Médias Monde à ce sujet.

Mes chers collègues, la présentation que je viens de vous faire du projet de COM de France Médias Monde reconnaît les avancées réelles et les moyens importants qui sont prévus mais elle ne fait pas l'impasse sur les difficultés et les marges d'amélioration. Je crois pouvoir dire que ces dernières ne dépendent, pour l'essentiel, ni de l'entreprise ni de la Minist­re de la culture et de la communication qui - à l'évidence - a obtenu des arbitrages favorables.

Si nous voulions aller plus loin, nous sentons bien qu'il faudrait une impulsion politique supérieure appuyée sur un consensus transpartisan. Je crois, madame la présidente, que notre commission peut jouer un rôle pour porter cette aspiration et favoriser l'acceptabilité sociale de cette ambition.

En attendant, nous pouvons, je crois, reconnaître que les résultats du précédent COM comme les priorités de ce nouveau contrat constituent un socle de qualité qui permet tous les espoirs. Je vous propose donc que nous donnions un avis favorable à ce COM 2016-2020 tout en faisant part au Gouvernement et à l'entreprise de nos souhaits d'amélioration.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Nous approuvons les impulsions et saluons le rôle joué par la présidente de France Médias Monde, Marie-Christine Saragosse, pour apaiser la situation à France Médias Monde. Je rappelle la situation difficile qu'ont vécu RFI et son personnel qui ont été séparés de Radio France puis rapprochés « de force » de France 24. La présidente de France médias Monde a apporté de la sérénité à un moment où de nombreux personnels pouvaient avoir le sentiment d'être abandonnés. On parle aujourd'hui de nouvelles synergies. Il convient de ne pas perdre de vue la dignité des êtres humains qui composent cette entreprise.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je souhaite tout d'abord remercier notre collègue Claudine Lepage pour sa présentation complète et équilibrée dont je partage les grandes lignes. L'audiovisuel exté­rieur constitue un bien précieux pour notre pays et nous devons veiller à le préserver.

Je souhaite néanmoins apporter quelques remarques complémentaires à ce projet de COM pour tenir compte du fait qu'il devrait s'appliquer jusqu'en 2020 et que nous devons être très clairs sur nos intentions dans l'hypothèse où un changement de majorité interviendrait en 2017.

Ma première remarque tient évidemment, une nouvelle fois, à l'absence de réforme de la CAP qui fragilise les engagements de ce COM en termes de ressources publiques. Je n'y reviens pas mais sans réforme de la CAP, ce projet de COM me semble bien fragile...

Ma deuxième remarque concerne les mutualisations. Des avancées ont été faites concernant les fonctions support et des progrès devraient être faits pour favoriser la transversalité. Pour autant, je souhaite réaffirmer que le choix maintenu dans ce COM de ne pas rapprocher les rédactions de RFI et France 24 ne nous engage pas. La présidente de France Télévisions que j'ai auditionnée jeudi matin, m'a confirmé que le rapprochement des

rédactions de France 2 et France 3 - qui sera effectif en 2018 - n'était pas contradictoire avec la préservation, voire même le renforcement, des identités de chaque chaîne. Il conviendra donc à l'avenir de réexaminer l'opportunité d'aller plus loin dans les mutualisations des rédactions de France Médias Monde. Nous ne devons nous fermer aucune porte et je propose que cette réserve soit intégrée à un éventuel avis favorable que nous pourrions donner à ce COM.

Je suis par ailleurs satisfait de la participation de France 24 à la chaîne Franceinfo. Cela démontre la pertinence des rapprochements à conduire entre les entreprises de l'audiovisuel public même si nous pouvons diverger, entre nous, sur les rythmes et les périmètres de ces coopérations à conduire.

Je considère également que le *Brexit* nécessite de redéfinir les priorités de France Médias Monde avec, au besoin, la mobilisation de moyens nouveaux, pour saisir cette opportunité de renforcer notre influence sur notre continent et aider le français à retrouver sa place.

Je partage aussi le souci de notre collègue rapporteure concernant le manque de moyens pour poursuivre le développement en Afrique. Il en est de même au Maghreb et au Proche-Orient. Comme cela a été bien expliqué, nous devons avoir un débat national sur les moyens que nous sommes prêts à mobiliser pour préserver notre influence dans le monde. Cette question dépasse donc le cadre de ce COM qui a été conçu dans une logique de prolongement des efforts jusqu'à présent consacrés à l'audiovisuel extérieur.

Cela étant dit, je proposerai à mes collègues du groupe Les Républicains de donner un avis favorable à ce COM avec les réserves exprimées par notre rapporteure et celles que j'ai également formulées.

**M. Louis Duvernois.** – Je m'associe aux propos de la rapporteure et de notre collègue Jean-Pierre Leleux. Le rapport qui vient de nous être présenté m'apparaît d'une grande honnêteté en ce qu'il fait également mention des carences du contrat d'objectifs et de moyens qui, en cas d'alternance politique, devront se voir apporter les correctifs nécessaires en 2017. Je suivrai donc l'avis favorable proposé par la rapporteure.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Marie-Christine Saragosse a réalisé un travail remarquable à la tête de France Médias Monde. Elle a su pacifier les relations sociales, redonner du sens au service public de l'audiovisuel extérieur et réformer en profondeur, grâce à une politique efficace d'économies et de mutualisation des moyens. Il n'en demeure pas moins que les perspectives de développement de l'entreprise demeurent à approfondir.

Lors d'un récent déplacement en Égypte - pays ô combien essentiel à la stabilité de la région et à la lutte contre le terrorisme - où j'ai eu l'honneur d'accompagner le Président du Sénat, j'ai pu constater l'importance de pouvoir diffuser nos valeurs au travers de médias comme France 24. Nous en prenons tous conscience, pour nombre d'entre nous, en tant que membres de l'Assemblée parlementaire de la francophonie. L'effort en faveur d'une diffusion la plus large possible de France Médias Monde, y compris sur le territoire national comme en a fait état Marie-Christine Saragosse lors de son audition par notre commission, doit être poursuivi.

Par ailleurs, le *Brexit* doit conduire à repenser la place de la francophonie dans les programmes que nous diffusons. À cet égard, les travaux actuellement menés par nos collègues Claudine Lepage et Louis Duvernois, devraient prochainement apporter un éclairage utile sur cette question.

Pour ma part, je suis également favorable à l'adoption du contrat d'objectifs et de moyens qui nous a été présenté.

*La commission émet à l'unanimité un avis favorable au projet de contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde pour 2016-2020.*

### **Désignation d'un rapporteur pour avis**

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

*La réunion est close à 12 heures 20.*

- Présidence de Mme Colette Mélot, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 45.*

### **Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Enseignement scolaire » – Examen du rapport pour avis**

**Au cours d'une réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'examen des rapports pour avis de M. Jean-Claude Carle et Mme Françoise Férat sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2017.**

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Dans ce budget, le premier de la Nation et le dernier de la refondation de l'école engagée depuis le début de la législature, les crédits de la mission « Enseignement scolaire » connaissent une augmentation inédite de près de 3 milliards d'euros, soit une hausse de 4,5 %. C'est quatre fois plus que les crédits consacrés au sport, à la vie associative et à la jeunesse. L'effort consenti est considérable : les crédits de la mission s'élèvent à 70 milliards d'euros, dont 68,6 au profit des cinq programmes du ressort du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Une part significative de ces dépenses nouvelles relève de mesures applicables à la fonction publique, sans lien direct avec la politique éducative. Les hausses successives de la valeur du point d'indice et la mise en œuvre de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), représentent, à elles seules, une dépense supplémentaire de 1,46 milliard d'euros, soit la moitié environ de l'augmentation du budget. Si l'on y ajoute le glissement vieillesse-technicité (GVT), la part quasi automatique de la hausse atteint 1,87 milliard d'euros !

La politique d'inflation des moyens menée depuis 2012 trouve ici son apogée. Elle procède du postulat selon lequel l'augmentation continue des moyens permettra d'améliorer la situation de l'école, ce qui est pourtant démenti par trente années passées à remplir, chaque année, le tonneau des Danaïdes de la rue de Grenelle.

Les dépenses en faveur de l'éducation ont doublé en euros constants depuis 1980 et augmenté de plus de 10 % depuis 2000, pour atteindre près de 131 milliards d'euros en 2015, sans effet positif sur les résultats de notre école, bien au contraire. Cet effort important se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE, mais il est fondamentalement déséquilibré.

La France dépense beaucoup plus pour le secondaire et beaucoup moins pour le primaire, niveau auquel tout se joue. La maîtrise des savoirs fondamentaux dès la fin du cours préparatoire (CP) est déterminante pour l'avenir scolaire et professionnel des enfants. C'est là que se forme la difficulté scolaire, à laquelle notre système éducatif est incapable de remédier. Ainsi, plus de la moitié des 140 000 décrocheurs étaient en difficulté à l'issue du cours moyen 2<sup>e</sup> année (CM2), si ce n'est du cours élémentaire.

Les résultats des dernières études ne sont pas encourageants. L'enquête CEDRE de 2015 montre que seuls 60 % des élèves ont une maîtrise suffisante des compétences attendues en fin d'école primaire. Une étude plus récente met en évidence la dégradation extrêmement préoccupante de la maîtrise de l'orthographe des élèves en fin d'école primaire. Enfin, la comparaison d'études de cohortes menées en 1999 et en 2013 fait apparaître une baisse significative des résultats en orthographe et en vocabulaire à l'issue du cours élémentaire 1<sup>re</sup> année (CE1).

Si l'école ne parvient pas à inculquer à tous les élèves le célèbre « lire, écrire, compter », il n'est pas surprenant que notre pays soit celui où l'origine sociale pèse le plus dans le parcours scolaire.

L'échec n'est pas une fatalité. Il faut donner la priorité au primaire et à l'enseignement des savoirs fondamentaux. C'était une des mesures phares de la refondation de l'école ; je m'efforcerais, dans un second temps, d'en dresser le bilan.

Revenons à l'examen des crédits : tout augmente ! Les crédits consacrés à l'enseignement scolaire public du premier degré progressent de 6,6 % ; l'augmentation atteint 3,7 % pour le second degré, 3,2 %, pour l'enseignement privé, 4,4 % pour la vie de l'élève et 0,5 % pour le soutien de la politique de l'éducation nationale.

Il faut reconnaître au Gouvernement la cohérence de sa politique : 11 662 créations de postes sont prévues en 2017, l'engagement de créer 54 000 postes sur la durée du quinquennat semble donc tenu.

Le schéma d'emplois pour 2017 se décompose ainsi : 4 311 équivalents temps plein d'enseignants du premier degré public, 4 400 équivalents temps plein d'enseignants et 150 de personnels administratifs, techniques et de service au profit du secondaire public, 1 000 postes d'enseignants, répartis pour moitié entre les premier et second degrés, au profit de l'enseignement privé et, dans le programme « Vie de l'élève », 1 801 équivalents temps plein, dont 200 de personnels médico-sociaux, 250 de conseillers principaux d'éducation et 1 351 d'accompagnants d'élèves en situation de handicap. La prévision budgétaire ne dit rien, toutefois, de leur création effective ni de l'amélioration du service rendu.

La revalorisation de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) versée aux professeurs des écoles, portée de 400 à 1 200 euros bruts annuels à compter de la rentrée 2016, est une mesure d'équité.

En matière de pré-recrutement des enseignants, le remplacement du dispositif des emplois d'avenir professeurs par un dispositif fondé sur l'apprentissage est une bonne chose. Je me réjouis de voir l'éducation nationale s'emparer de l'apprentissage. Souhaitons qu'elle étende cet intérêt à d'autres domaines !

Les crédits consacrés au fonds de soutien au développement des activités périscolaires s'élèvent pour 2017 à 373 millions d'euros, conformément aux engagements du Gouvernement.

En revanche, le financement du renouvellement des manuels scolaires pose problème. Le ministère annonçait l'année dernière un effort de 300 millions d'euros sur deux ans, revu à la baisse à 260 millions d'euros, alors que les chefs d'établissement peinent à renouveler leurs manuels avec les seuls crédits prévus l'année dernière. Pour les manuels de l'école primaire, l'État se repose sur les communes, qui n'ont pourtant pas d'obligation en la matière et qui sont déjà asphyxiées par la baisse des dotations et par la réforme des rythmes scolaires.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – C'est Jules Ferry qui a commencé !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Le dépassement des coûts des projets informatiques et immobiliers du ministère se poursuit. Le chantier du programme Sirhen, prévu initialement pour sept ans et 80 millions d'euros, devrait en durer douze et atteindre 393 millions d'euros. À mettre en rapport avec le gain attendu de 70,2 millions d'euros sur la durée de vie prévisionnelle de l'application...

Le primaire est le maillon essentiel du système éducatif. La loi de refondation de l'école du 8 juillet 2013 le reconnaît et son rapport annexé prévoit de donner la priorité à l'école primaire, en énonçant trois axes principaux : la scolarisation des enfants de moins de trois ans, le dispositif « plus de maîtres que de classes » et l'introduction de nouveaux rythmes scolaires. Y concourent également la redéfinition du socle commun et la modification des programmes, la réforme de l'éducation prioritaire ainsi que les mesures en faveur des enseignants du premier degré.

Les crédits du programme 140 augmentent de 3,4 milliards d'euros en euros courants entre 2012 et 2017. La dépense par écolier augmente de 12,1 %, de 5 800 à 6 500 euros. Cette priorité est toutefois fragile, car, loin de constituer un rééquilibrage entre le primaire et le secondaire, elle s'inscrit dans l'inflation générale des budgets. Durant la même période, les crédits du programme 141 ont augmenté de 2,7 milliards d'euros. Les grands équilibres du budget de l'Éducation nationale n'ont donc pas été modifiés, quoi qu'en dise le ministre.

Il en va de même pour les créations de postes : 14 000 postes d'enseignants titulaires devaient être créés en cinq ans. Or, comme le relève le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO), l'investissement en termes de postes s'avère peu différencié entre le primaire et le collège, notamment du fait de la priorité donnée à la réforme du collège. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2017, moins de postes d'enseignants sont créés

dans le premier degré que dans le second ; les créations de postes dans le primaire ne représentent qu'environ 40 % des postes créés.

En dépit d'un réel effort en faveur de l'attractivité de la profession de professeur des écoles, la politique de recrutements massifs menée par le ministère se heurte à d'importantes difficultés et présente le risque d'une baisse de la qualité des recrutements.

En outre, de nombreux stagiaires ont démissionné en cours d'année, contraignant le Gouvernement à faire appel aux listes complémentaires ou à des contractuels. En 2015, 434 démissions ont été constatées, soit 3,18 % des recrutés, contre 1,08 % en 2012. Cette forte hausse doit conduire le ministère à s'interroger sur l'organisation de la formation initiale au sein des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ).

Sur le plan qualitatif, la priorité au primaire apparaît diluée et sans cohérence.

Un groupe de travail commun à notre commission et à la commission des finances se penche sur la réforme des rythmes scolaires. Sa mise en place douloureuse, qui a exigé un gros effort financier des collectivités territoriales dans un contexte de baisse des dotations, a mobilisé une énergie et des ressources considérables. Vu leur caractère polémique, la « priorité au primaire » s'est trop souvent résumée aux nouveaux rythmes scolaires.

Le Gouvernement vise un taux de scolarisation de 30 % des enfants de moins de trois ans en éducation prioritaire d'ici 2017. Cet objectif a été porté à 50 % pour les REP+. Là encore, ni les moyens, ni les résultats ne sont au rendez-vous. À la rentrée 2015, 961 équivalents temps plein sur les 3 000 prévus avaient été créés ; 9,8 % des enfants de moins de trois ans étaient scolarisés, 19,3 % en éducation prioritaire, 22,2 % en REP+.

Cela dit, cette scolarisation précoce ne répond pas toujours à une demande des populations cibles, les plus éloignées de l'école. Si le ministère met en avant les conséquences positives de la scolarisation dès deux ans sur les relations entre l'école et les familles, celle-ci ne suscite pas l'engouement auprès de nombreux parents d'élèves en éducation prioritaire.

Deuxièmement, le partenariat avec les communes est également difficile, du fait de leur situation financière, aggravée par la réforme des rythmes scolaires. L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) relève que « les projets sont longs à monter avec des collectivités territoriales réticentes qui ont beau jeu de mettre l'État face à ses contradictions au moment où le Gouvernement leur demande de réduire leurs dépenses et de limiter les recrutements de personnels et donc d'agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ». Elle en conclut que l'objectif d'un taux de scolarisation à 50 % en REP+ n'est pas pertinent et sera difficile à atteindre dans l'ensemble des départements.

L'introduction du dispositif « plus de maîtres que de classes » est lente. Sur les 7 000 postes prévus, seuls 3 195 ont été effectivement créés à la rentrée 2016, majoritairement dans l'éducation prioritaire. Le plus souvent, la priorité est donnée au cycle 2 – CP-CE1-CE2 –, consacré aux apprentissages fondamentaux. Le bon recrutement des maîtres surnuméraires ainsi que la formation et l'accompagnement des équipes enseignantes sont essentiels.

Or les travaux réalisés par les inspections générales et le comité de suivi montrent que l'accompagnement et les évaluations font encore défaut. Au regard des expériences

passées, souvent mitigées, et des moyens engagés, des évaluations systématiques et régulières sont nécessaires.

Trois aspects essentiels sont négligés, à commencer par la réflexion sur l'organisation de l'école primaire et sur la place et le statut du directeur d'école. L'introduction des rythmes scolaires a mis en lumière l'importance de sa tâche. Il faut aller plus loin que l'amélioration du régime de décharges de service et la revalorisation des indemnités. Un véritable statut devrait donner aux directeurs d'école les moyens d'exercer un pilotage pédagogique et administratif, gage d'efficacité. Il ne s'agit pas d'en faire un petit chef, mais un fédérateur.

**Mme Françoise Cartron.** – Il l'est déjà !

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Vous comptez lui imposer un uniforme ?

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – On pourrait, par exemple, imaginer que le directeur d'école soit déchargé de la responsabilité d'une classe, mais intervienne en tant que maître surnuméraire.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Ils seront ravis...

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – La santé scolaire est dans une situation dramatique. Le corps des médecins scolaires, en extinction, n'est pas en mesure d'assurer les bilans de santé prévus dans la sixième année de l'enfant. Pire, un arrêté du 3 novembre 2015 a mis fin à l'association des infirmiers à ces bilans. Cela pénalise avant tout les élèves issus de milieux défavorisés, les problèmes de santé non décelés étant susceptibles de pénaliser l'apprentissage. On crée ainsi de l'échec ! Il est urgent d'améliorer l'attractivité de la profession de médecin scolaire, de développer le recours aux internes et aux vacataires et d'associer de nouveau les infirmiers à la réalisation des bilans de santé, en réalisant un filtrage des enfants pour distinguer ceux qui doivent voir un médecin scolaire et ceux qui peuvent être traités par un infirmier.

**Mme Françoise Cartron.** – Un filtrage, vraiment ?

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Certes, les crédits consacrés à la formation continue dans le premier degré augmentent de nouveau, après une baisse en 2016. Cette formation est toutefois presque exclusivement dirigée vers l'accompagnement des réformes en cours. Elle n'est pas suffisamment consacrée à l'évolution des pratiques pédagogiques et valorisée comme levier de gestion des ressources humaines. L'offre de formation continue des ÉSPÉ est encore trop limitée et reste insuffisamment liée aux besoins exprimés par les enseignants.

En conclusion, la priorité au primaire voulue par la refondation de l'école est réelle mais insuffisante. La mise en œuvre des principaux dispositifs est difficile et ils ne sont pas évalués. L'augmentation des moyens s'est faite dans le cadre d'une inflation budgétaire générale, en l'absence de réel rééquilibrage. Des aspects essentiels ont ainsi été négligés.

Mon appréciation est donc : « peut mieux faire » !

Au bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». Si cet effort avait été fait à budget constant, mon avis aurait été différent. L'inflation budgétaire n'améliore pas les



résultats. M. Lang a créé 30 000 postes en deux ans, or l'enquête PISA de 2009 n'a montré aucune amélioration. Opérons plutôt des redéploiements pertinents !

### **Articles 55 *octies* et 55 *nonies* rattachés**

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Notre commission doit également émettre un avis sur les articles 55 *octies* et 55 *nonies* rattachés.

L'article 55 *octies* tire les conséquences de l'inscription dans le droit commun, par un décret du 1<sup>er</sup> août 2016, de la possibilité offerte par le décret dit Hamon de déroger à l'organisation normale de la semaine scolaire, en garantissant de manière pérenne aux communes et aux EPCI concernés le bénéfice des aides du fonds de soutien aux activités périscolaires. Ce bénéfice leur avait été reconnu par l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014, dont il s'agit d'inscrire les dispositions dans l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013. Réunie ce matin, la commission des finances a adopté cet article. Je propose donc à la commission d'émettre un avis favorable à son adoption.

L'article 55 *nonies* tire les conséquences de la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017, de la grille indiciaire spécifique dont bénéficiaient les enseignants certifiés admissibles deux fois à l'agrégation. Depuis un décret du 10 juillet 1948, les enseignants bi-admissibles étaient soumis à un échelonnement indiciaire spécifique. Le présent article y met fin et prévoit, pour les professeurs relevant actuellement de ce régime, le bénéfice d'une bonification de leur indice majoré. Ma seule réserve est liée au caractère réglementaire de cet article. La disparition de ce régime étant justifiée par la mise en œuvre du protocole PPCR, j'invite toutefois la commission à émettre un avis favorable. Je précise que la commission des finances l'a également adopté ce matin.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** – Cela fait seize ans que je vous présente le budget de l'enseignement agricole et que je défends une composante trop méconnue et mal considérée de notre système éducatif.

**Mme Françoise Cartron.** – Rien ne change !

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** – Ce n'est pas à vous que j'apprendrai que l'enseignement agricole est une filière d'excellence. En 2015, sept mois après la sortie de formation, l'écart en matière de taux d'insertion des diplômés de l'enseignement agricole par rapport aux titulaires d'un diplôme équivalent de l'éducation nationale s'établit à 14,6 points en faveur des titulaires d'un BTSA, à 22,9 points pour les titulaires d'un baccalauréat professionnel et à 9,4 points pour les titulaires d'un CAPA.

La logique du pilotage par la performance que visait à instaurer la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est pourtant restée lettre morte. Les conséquences de ces performances en matière de réussite des élèves et d'insertion professionnelle n'ont pas été tirées sur le plan budgétaire.

L'enseignement agricole est caractérisé par un pilotage malthusien : les effectifs sont adaptés aux moyens, ce qui interdit toute croissance durable. Au contraire, ils baissent depuis une douzaine d'années. Le développement de l'enseignement agricole dans des territoires où il existe une forte demande, comme la Guyane, en est empêché.

À la rentrée 2016, les effectifs d'élèves baissent de 1 %, ce qui représente 1 687 élèves en moins, pour atteindre 164 341 élèves. C'est un point bas historique depuis vingt ans ; le nombre d'élèves avait en effet dépassé 165 000 à la rentrée 1996.

Cette baisse des effectifs est due, d'une part, au faible nombre d'entrées dans les classes de lycée et du supérieur court, à rebours d'une forte croissance observée dans l'éducation nationale et, surtout, à l'effondrement de 5,7 % des effectifs des classes de quatrième et de troisième. Or ces classes d'appel constituent un vivier pour les établissements de l'enseignement agricole, lesquels, grâce à une pédagogie adaptée et à l'internat, offrent une alternative pertinente pour de nombreux jeunes, qu'ils mènent à la réussite.

L'éducation nationale ne partage pas ce constat : l'évolution des effectifs est la conséquence directe de sa politique visant à limiter l'orientation vers l'enseignement agricole, en particulier au collège, ainsi que de la dévalorisation constante, consciente ou non, de l'enseignement agricole dans les représentations.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Ah bon ? Le ministère dit-il vraiment cela ?

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** – Les crédits consacrés à l'enseignement technique agricole, qui s'élèvent à 1,42 milliard d'euros, augmentent de 2,5 % et de 35,1 millions d'euros. Cette augmentation traduit des mesures de revalorisation applicables à la fonction publique, la réforme des bourses de lycée ainsi que la création d'une aide à la recherche du premier emploi, et la réalisation du schéma d'emplois pour 2017, qui prévoit la création de 140 postes d'enseignants et de 25 postes d'auxiliaires de vie scolaire (AVS). L'engagement du Gouvernement de créer 1 000 postes sur la durée de la législature est rempli, bien que 195 de ces postes soient des assistants d'éducation ou des AVS, qui ne sont pas sous plafond d'emploi.

**Mme Françoise Cartron.** – Cela a toujours été dit.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** – Je note avec satisfaction un rattrapage du financement des dotations en faveur des assistants d'éducation. L'écart avec l'éducation nationale se réduit, mais demeure.

En revanche, les crédits couvrant les charges de pension pour les emplois gagés des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA) baissent fortement. Le ministère compte se défaire de cette dépense, estimant que ces emplois gagés, qui représentaient 379 équivalents temps plein au 1<sup>er</sup> janvier 2016, constituaient une anomalie. Reste que la responsabilité en incombe avant tout au ministère et que la réduction de cette dépense fragiliserait les établissements.

Enfin, les crédits consacrés à la prise en charge des élèves en situation de handicap progressent de 6,1 % en 2017, pour atteindre près de 7 millions d'euros.

L'année 2016 voit la fin des protocoles d'accord conclus en 2013 avec les établissements de l'enseignement privé à temps plein ou fonctionnant à un rythme approprié. Ces protocoles devraient être reconduits pour un an, jusqu'à la prochaine législature. Ils ne constituent pas des dons mais pallient l'incapacité de l'État à respecter les obligations fixées par la loi Rocard. Une enquête a été lancée par le ministère en vue de la réévaluation de la subvention versée aux établissements, je souhaite qu'elle conduise à sa revalorisation.

L'orientation des élèves, sur laquelle notre collègue Guy-Dominique Kennel a mené un travail de fond, est une question existentielle pour l'enseignement agricole, dont la pérennité dépend de la capacité à attirer des élèves mais également de la coopération avec l'éducation nationale. La mutualisation des moyens est nécessaire et profiterait aux deux systèmes.

La suppression insupportable, lors des deux derniers projets de loi de finances, de 2,5 millions d'euros de crédits du programme 143 pour financer les aides aux communes dans le cadre des nouveaux rythmes scolaires, montre qu'une relation équilibrée entre l'enseignement agricole et l'éducation nationale reste à construire. L'enseignement agricole ne doit pas être la variable d'ajustement de la mission « Enseignement scolaire » ! Je ne sens pas de volonté de conforter cette composante du système éducatif dont chacun reconnaît pourtant l'excellence. L'enseignement agricole n'est pas traité à sa juste valeur.

Ces réserves formulées, je recommande de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits affectés à l'enseignement agricole au sein de la mission « Enseignement scolaire ».

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

**M. Christian Manable.** – Nous sommes favorables à ce budget, qui nous semble bon. Jean-Claude Carle l'a dit : tous les crédits augmentent, ce Gouvernement est en cohérence avec sa volonté politique.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Il l'a dit avec un air consterné !

**M. Christian Manable.** – En hausse de 12,7 % par rapport à 2012, ce budget parachève la priorité donnée à l'éducation nationale durant ce quinquennat. Depuis 2015, c'est à nouveau le premier budget de la nation, malgré le contexte contraint. L'engagement de création de 60 000 postes est tenu. L'accent est également porté sur la revalorisation des rémunérations des personnels.

Le décrochage scolaire passe sous la barre des 100 000 jeunes, ce qui représente une baisse de 20 % depuis 2012. C'est un effet de la politique de ce Gouvernement, quand, auparavant, des moyens humains et financiers avaient été supprimés. Quand un État tourne dos à l'éducation, il tourne le dos à l'avenir !

Ce budget poursuit les orientations de la loi de refondation de l'école du 8 juillet 2013 : priorité au primaire, développement du potentiel d'enseignants, rétablissement de la formation initiale et continue des enseignants. J'ai exercé ce métier difficile, qui évolue vite : cela nécessite une formation ! J'ajoute la création d'un service public du numérique, etc.

Un budget en hausse ne serait pas forcément un bon budget ? Voilà un sophisme en Pataugas ! Un bon budget devrait donc être en baisse ? Quand je fais les courses, je préfère disposer de 100 euros que de 80 !

Nous regrettons le refus de la majorité sénatoriale de débattre démocratiquement de ce budget, au prétexte, fallacieux, qu'il serait insincère et électoraliste. Il est pourtant sincère : il respecte les engagements de la France, avec moins de 3 % de déficit ; il n'est pas électoraliste, puisqu'il se projette au-delà de 2017.

Voter la question préalable est une échappatoire. C'est la première fois depuis 1992 que le Sénat renonce à examiner le budget. La droite rabaisse le Sénat et risque

d'alimenter un discours hostile à notre assemblée. À gauche, nous souhaitons débattre de ce budget, y compris de ses – rares – imperfections.

Cette crispation s'explique peut-être par des désaccords internes, qui transparaissent dans les avis donnés, ou par la difficulté à assumer vos choix futurs, avec des suppressions drastiques de postes dans la fonction publique. Le budget de la Nation est-il l'otage des primaires ? Vous refusez l'obstacle.

Le programme pour l'éducation du champion de la primaire prévoit 250 000 suppressions de postes dans l'éducation nationale. Ce serait la fin de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, qui bénéficie pourtant aux plus défavorisés, ainsi que du dispositif « plus de maîtres que de classes » ; cela conduirait également à la fermeture de 5 000 classes, créant de véritables déserts éducatifs en milieu rural. C'est paradoxal, pour des chantres de la ruralité ! Les classes seront surchargées, les enseignants absents ou en formation ne pourront être remplacés, au détriment de l'apprentissage des élèves les plus en difficulté. Ce programme constitue un véritable retour en arrière !

Notre groupe votera les crédits de la mission pour 2017.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Mme Blandin et moi-même ne nous représentons pas en septembre prochain, nous nous réjouissons donc de travailler positivement sur ce budget. Être privées d'un débat de qualité nous frustre. Certains, y compris à droite, n'étaient peut-être pas d'accord avec ce choix, qui revient à nous dessaisir d'une de nos prérogatives. Je comprends toutefois les décalages entre les avis, qui s'expliquent par des regards différents.

Ce budget de l'enseignement scolaire va dans le bon sens et contient des avancées importantes. À notre sens, il faut privilégier quatre éléments : l'éducation tout au long de la vie, jusqu'après la fin de la vie professionnelle ; l'accompagnement des parents dès la naissance ; une éducation avec tous et pour tous ; enfin, l'autonomie des établissements, en faisant confiance aux acteurs.

La situation des ÉSPÉ est inquiétante. Le supérieur renvoie la question vers le secondaire, qui considère que cela relève du supérieur... Beaucoup de mesures que nous avons votées, comme la formation à la résolution non violente des conflits, pourtant essentielle, ne sont pas appliquées. Il en va de même de l'association des acteurs de la vie associative à la formation, qui n'est pas financée.

Je salue la constance de Mme Férat. Quel est, toutefois, le sens du maintien de l'indépendance de l'enseignement agricole ? Certes, la moitié des fonctionnaires du ministère de l'agriculture sont des enseignants. Cet enseignement, très spécifique, doté d'une forte autonomie pédagogique, qui pratique l'interdisciplinarité et le travail en équipe ne serait-il pas mieux traité dans l'éducation nationale ?

**M. Jacques Groperrin.** – Nous avons entendu une belle apologie du Gouvernement. Pourtant, je m'interroge. Je partage en grande partie l'analyse des rapporteurs. Ce budget a toujours été parmi les plus élevés, il augmente de 4,5 %, or les résultats scolaires ne sont pas satisfaisants. L'investissement dans les REP et les REP+ pose également question : là aussi, les résultats ne sont pas au rendez-vous. Votre logiciel ne correspond plus au terrain !

J'attendais beaucoup de la loi de refondation de l'école. M. Peillon était compétent et intelligent, son analyse des besoins de l'école était juste.

**Mme Françoise Cartron.** – Il fallait le lui dire durant les débats !

**M. Jean-Louis Carrère.** – Vous l'avez maltraité !

**M. Jacques Groperrin.** – Les acteurs principaux de l'éducation nationale, ce sont les syndicats, qui servent plus volontiers les enseignants que les élèves ! Depuis l'arrivée de Mme Najat Vallaud-Belkacem, c'est le règne de la communication. Non, tout ne va pas très bien !

Je partage votre avis sur « plus de maîtres que de classes », qui est un bon dispositif. J'ai toutefois regretté la suppression des réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED).

Vous prétendez accroître le recrutement, mais on peine à trouver des enseignants. Pour augmenter le niveau des élèves, il faut augmenter celui des enseignants, c'est-à-dire choisir les meilleurs et leur proposer un salaire plus digne en début de carrière.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Vous avez détruit le système de formation !

**M. Jacques Groperrin.** – Ce sont les parents qui refusent de scolariser leurs enfants avant trois ans !

En Finlande, l'obligation scolaire court de sept à seize ans, et ce pays est en tête des classements PISA. Il a adopté une autre démarche, avec les jardins d'éveil. Il ne s'agit pas seulement de moyens.

Vous vous appuyez trop sur les « pédagogistes », friands de « référentiel bondissant », de « milieu aquatique profond », etc. Ces notions ont fait beaucoup de mal à l'éducation nationale. Je sais donc gré à Jean-Claude Carle de nous parler des savoirs fondamentaux, qui ne sont pas réductibles aux sciences de l'éducation. Les ÉSPÉ ne changeront que si l'on en change les acteurs...

Comment tirer les élèves vers le haut en refusant les mots « excellence », « sélection », « autorité » ? Le manque d'autorité, et donc de sécurité, explique peut-être la désaffection du métier d'enseignant. Le ministre doit agir fortement en ce sens.

**M. Christian Manable.** – Et les parents ?

**M. Jacques Groperrin.** – Ils ont un rôle majeur à jouer, en effet.

Le débat budgétaire a lieu en commission. Nous avons travaillé et nous aurions aimé en débattre en séance, mais ce budget est bien insincère. Nous n'avons d'ailleurs pas de leçons à recevoir d'un Président de la République qui écrit ce qu'il écrit sur l'école, sur ses ministres et sur l'éducation nationale.

**M. Claude Kern.** – Je félicite les rapporteurs pour leur excellent travail.

Les objectifs de ce budget sont louables, mais de nombreux problèmes subsistent. Le dispositif « plus de maîtres que de classes » peine à décoller, l'ouverture des maternelles

au moins de trois ans est difficile à mettre en œuvre dans tous les territoires et la formation continue des enseignants n'est pas encore à la hauteur des autres pays de l'OCDE.

Le taux des élèves handicapés scolarisés a progressé de près de 25 % en cinq ans, mais c'est encore insuffisant. Mme la ministre propose aux AVS d'intégrer le statut d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), mais il faut pour cela recruter suffisamment d'AVS. Ce n'est pas le cas.

Le groupe UDI-UC se rallie aux avis des rapporteurs.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Je partage depuis des années la préoccupation d'un enseignement agricole de qualité, particulièrement dans le public. Le Gouvernement a mis fin à l'hémorragie d'emplois, mais les postes recréés ne permettent pas de faire face à l'augmentation des effectifs et de répondre aux enjeux, dans des territoires redécoupés en treize grandes régions.

J'ai participé il y a quelques jours à une journée en province sur l'enseignement agricole. Les indicateurs sont en baisse, y compris le pourcentage de reçus au baccalauréat professionnel, toutes voies confondues. Avant la réforme, le taux de réussite était de 89,3 %. Nous plafonnons depuis 2012 à 83 %. C'est un élément d'inquiétude.

D'une manière globale, faisons un bilan du bac pro en trois ans, qui a tout déstabilisé et a certainement participé à une moindre insertion professionnelle.

On peut gloser à l'infini sur la question des moyens. Les 88 000 suppressions d'emplois n'avaient pas non plus contribué à améliorer la situation. Restons modestes !

Une fois n'est pas coutume, je rejoins M. Carle : il faut s'interroger plus avant sur les difficultés d'entrée dans les apprentissages. Souvent, les dés sont jetés dès la maternelle. J'ai travaillé avec Mme Cartron sur la scolarisation précoce. Notre objectif n'était pas d'instaurer une obligation ferme, d'autant que la maturité évolue d'un enfant à l'autre. Mais nous savons tous qu'une scolarisation précoce, dans un service public d'éducation, est de nature à gommer les difficultés du milieu social de départ.

J'ai souvent été très critique, mais on ne peut pas dire que rien n'a été fait durant le quinquennat. Près de 54 000 postes ont été recréés, on a remis en route la formation des enseignants. Certes, ces 54 000 postes vont en partie à des stagiaires...

Nous aurions pu aller plus loin, notamment dans la loi Peillon. Si nous avions agi autrement, les syndicats seraient moins dos au mur, plus en confiance.

**M. Jacques Gersperrin.** – Regardez ce qui se passe en Allemagne !

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Il convient de s'interroger sur les termes d'un service public national de l'éducation. La régionalisation et la territorialisation poseront de grands soucis d'inégalité.

Même si je ne partage pas totalement les dispositions de ce budget, je suis favorable aux crédits de cette mission : 3 milliards d'euros supplémentaires, cela ne se balaye pas d'un revers de main !

**Mme Colette Mélot.** – La maîtrise de la langue française, dès la maternelle, est déterminante. Or nous ne constatons pas de volonté de mieux répartir les moyens en faveur de l'enseignement primaire, pourtant fondamental. L'enfant doit acquérir les savoirs de base pour accéder ensuite à l'enseignement secondaire.

Je rappelle notre opposition à la réforme du collège, notamment sur l'enseignement des langues. Là aussi, il ne s'agit pas de moyens financiers ou humains, mais d'une meilleure répartition.

Les ÉSPÉ ont été un beau projet. Il faut former les enseignants et revaloriser la profession. Je salue l'effort en faveur de l'attractivité de la profession. Néanmoins, les recrutements massifs ont entraîné une baisse de la qualité des recrutements. J'en veux pour preuve l'académie de Créteil : organisation d'un deuxième concours, abandon des étudiants, baisse du niveau, c'est une catastrophe.

**Guy-Dominique Kennel** et **Jacques-Bernard Magner** ont signé un excellent rapport sur l'orientation. Mais leurs propositions restent des vœux pieux !

La diminution des effectifs dans l'enseignement agricole est une conséquence directe de l'orientation par défaut. Tant que l'éducation nationale refusera d'orienter les élèves selon leurs talents, la situation de l'emploi dans notre pays restera médiocre.

Le budget de l'éducation nationale est le premier budget de la nation depuis de nombreuses années. Pourtant, l'enquête PISA ne relève pas un infléchissement de la tendance.

**Mme Françoise Cartron.** – PISA, c'est le bilan de vos années !

**Mme Colette Mélot.** – Trop d'élèves vont vers l'échec. Il ne suffit pas d'augmenter les crédits, il faut surtout mieux les répartir et avoir la volonté politique de faire évoluer notre système éducatif.

**Mme Christine Prunaud.** – M. Carle a parlé d'une absence d'engouement des parents pour scolarisation des enfants de moins de trois ans. Une étude a-t-elle été réalisée sur le sujet ? La Bretagne est une des régions ayant scolarisé le plus rapidement des enfants de deux ans, et les écoles privées ne manquent pas de faire leur publicité en affichant qu'elles acceptent les enfants à partir de deux ans !

Les budgets en faveur de la scolarisation des jeunes enfants ne devraient pas poser de problème, l'éducation étant une priorité.

Accueillir des enfants de moins de trois ans, c'est assurer un meilleur déroulement de leur scolarité. La Bretagne ne figure-t-elle pas parmi les régions qui obtiennent les meilleurs résultats au baccalauréat ?

**Mme Maryvonne Blondin.** – C'est une terre d'excellence !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Le fait que le budget ne sera pas débattu en séance ne relève pas de mes compétences ; je n'ai nulle autorité en la matière.

**M. David Assouline.** – Étiez-vous contre ?

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Monsieur Manable, je n'ai pas dit qu'il s'agissait d'un mauvais budget. J'ai uniquement souligné qu'il était insuffisant. Tous les crédits sont certes en augmentation, mais l'éducation est un investissement. Or les retours sur cet investissement ne sont pas suffisants à mon sens.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Parlons du crédit impôt recherche !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Vous dites que vous préférez avoir 100 euros que 80 euros quand vous faites vos courses. Pourquoi dépenser plus que vos besoins ? Personnellement, je préfère garder 20 euros dans ma poche pour d'autres priorités !

**M. Jean-Louis Carrère.** – Pour la quête !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Les ESPÉ posent effectivement problème, mais cela tient moins aux maquettes qu'au choix d'une direction bicéphale entre le recteur et les présidents d'université. Je suis d'accord avec vous sur l'éducation tout au long de la vie. J'avais proposé en son temps la mise en place d'un chèque formation. Les esprits n'étaient alors pas mûrs. Le dispositif a été adopté il y a quelques mois. C'est un bon moyen, qui facilitera des parcours plus itératifs. Mieux vaut une insertion plus rapide si on a l'assurance de pouvoir revenir sur sa formation par la suite.

**M. Groperrin** a raison : en Finlande, la scolarisation commence à sept ans, avec de bons résultats. À l'heure actuelle, la quasi-totalité des enfants de trois ans est scolarisée. Je rejoins les propos de **Mme Gonthier-Maurin** : la réussite commence très tôt, dès l'entrée en maternelle. Mais encore faut-il détecter rapidement les enfants qui décrochent, comme c'est le cas en Finlande ou aux Pays-Bas. Ces pays mettent alors en place des pédagogies adaptées. Pour ce faire, les maîtres doivent être formés.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Vous voulez supprimer la formation !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – J'ai été le premier à dénoncer la suppression des IUFM. Certes, elles ne donnaient pas satisfaction, mais ne les remplacer par rien était pire. Je l'ai dit à l'époque à Luc Chatel.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Vous n'avez pas été entendu...

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Bref, les maîtres doivent être formés à des pédagogies scientifiquement validées et qui donnent des résultats. Ils doivent également être mieux traités financièrement. Les professeurs des écoles sont payés 20 % de moins que les enseignants du second degré ; sur une carrière, leur traitement est inférieur de 30 % à celui d'un enseignant allemand. Inspirons-nous donc du parcours de l'Allemagne !

Je pense, pour ma part, que la territorialisation fasse permettra de combler les disparités. L'éducation nationale doit apporter une réponse sociale, économique mais aussi territoriale. Ce n'est pas par la circulaire que l'on réglera le problème, mais par la contractualisation avec l'ensemble des acteurs : l'État, les élus locaux, les parents, les enseignants et le monde professionnel.



**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Le monde professionnel est instable et irrespectueux des fonds publics qu'il consomme très largement !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Qui crée l'emploi, sinon l'entreprise ?

Il faut passer de la culture de la circulaire à celle du contrat. Ce budget consent un effort en faveur des élèves handicapés, même s'il est insuffisant. Là encore, c'est par la contractualisation avec les collectivités locales, en particulier avec les communes et les EPCI, que l'on améliorera la situation.

Les enquêtes montrent que la maîtrise de la langue est déterminante, comme l'a dit Mme Mélot. Un enfant qui ne maîtrise pas très tôt le français aura les pires difficultés à apprendre une autre langue.

**Mme Françoise Cartron.** – D'où l'école maternelle à trois ans !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Près de 98 % des enfants sont scolarisés à trois ans. Pour la scolarisation dès deux ans, ce sont les familles qui en auraient le plus besoin qui sont les plus réticentes.

**Mme Françoise Cartron.** – Leurs enfants iront encore moins dans des jardins d'éveil payants !

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – Il faut donc un effort de pédagogie, mais aussi une vision globale des différentes politiques. La famille, l'école et la ville, tout est lié.

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** – Il y a quelques années, le bleu budgétaire faisait état de l'intégration à l'éducation nationale de l'enseignement agricole. J'ai dû batailler ferme pour faire retirer le programme 143 de ce ministère. À nous de conserver la spécificité de cet enseignement, car elle constitue sa force.

On lie souvent production et enseignement agricole, mais celui-ci prépare à bien d'autres métiers, liés à l'eau, à la biologie, à l'aménagement paysager, ... L'enseignement agricole permet également de coller au mieux aux besoins des territoires – ainsi de la viticulture en Champagne. Sa richesse repose sur la construction de l'homme et du citoyen. Elle repose aussi sur l'internat, qui est une chance pour certains élèves.

Les budgets successifs sont une chape qui interdit aux effectifs de s'épanouir. Avec la perte de 1 700 élèves, nous en sommes revenus aux effectifs de 1996 ! C'est un étouffement progressif.

On se réjouit d'une hausse de 2,5 % ? Vous connaissez comme moi les réserves et les gels de crédits. Je ne reviendrai pas sur le prélèvement opéré depuis deux ans. Tout cela nous mènera, si nous n'y prenons garde, à un véritable gâchis pour ces jeunes qui réussissent, et qui réussiraient sans doute moins bien sinon.

**En effet, madame Gonthier-Maurin,** le nombre de bacheliers a augmenté entre 2011 et 2015, même si l'on enregistre six points de réussite en moins en moyenne.

Les conséquences en matière d'emploi, sont incertaines du fait de la situation du marché de l'emploi. Il est évident que des améliorations doivent être apportées.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Mais ça va mieux !

**Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole.** – C'est vous qui le dites.

Oui, madame **Mélot**, l'orientation est le maillon indispensable à une meilleure réussite de nos jeunes.

**M. Christian Manable.** – Membre d'une mission sénatoriale avec M. Jean-Léonce Dupont, je me suis rendu en Finlande en avril ; nous avons rencontré la ministre et visité des établissements. Leur taux de réussite est certes élevé, mais il faut comparer ce qui est comparable : la Finlande est un pays de 5,5 millions d'habitants, où les élèves bénéficient d'un environnement socioculturel familial particulier, où le niveau de revenu est élevé.

Quoi qu'il en soit, on s'aperçoit que la Finlande recule dans le classement et qu'elle n'est pas non plus le paradis scolaire que l'on aime décrire.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits « Enseignement scolaire ».** – J'ai évoqué la Finlande, mais également l'Allemagne. Loin de moi l'idée de vouloir transposer le modèle finlandais et de penser que l'herbe est plus verte en Finlande ! Ce pays compte 5,5 millions d'habitants, soit moins que la région Rhône-Alpes. S'il en comptait 65 millions, je ne suis pas sûr qu'il réussirait de la même manière.

La France est une et indivisible, certes, mais elle n'est pas uniforme pour autant. Il importe de tenir compte de ces diversités, **madame Gonthier-Maurin**. C'est sur ce point que nous divergeons.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » et un avis favorable à l'adoption des articles 55 octies et 55 nonies rattachés.*

### **Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis**

**La commission procède enfin à l'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.**

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure.** – J'ai été tenté de reprendre mon discours de l'an dernier et de me contenter de dire : cette année c'est pareil, mais en pire !

Je vais néanmoins tâcher de balayer les grandes lignes du projet de budget de l'action culturelle extérieure de l'État et de replacer les évolutions proposées dans la perspective du quinquennat qui s'achève.

Le programme 185, « diplomatie culturelle et d'influence », doté de quelque 700 millions d'euros, représente un petit quart des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » qui pèse 3 milliards d'euros.

Les crédits du programme 185, hors tourisme, devraient passer sous la barre des 680 millions d'euros l'an prochain ; en 2012 ils dépassaient 750 millions d'euros. C'est une érosion de près de dix points sur le quinquennat, justifiée par la réduction des dépenses publiques.

L'an dernier, la baisse avait été particulièrement drastique : moins 4 %. Cette année, elle n'est que de 1,2 %, mais fait suite à une longue série de baisses successives. Nous arrivons « à l'os » : les postes diplomatiques ont été essorés, ils ont fait toutes les économies imaginables, recherché tous les cofinancements possibles, mais nous arrivons au bout des efforts envisageables. Je crains que nous ne finissions par décourager nos diplomates qui, avec le temps, sont devenus de véritables spécialistes ès gestion de bouts de chandelles !

Le français est la sixième langue parlée dans le monde et la deuxième langue étrangère la plus enseignée après l'anglais. La France dispose aussi du troisième réseau diplomatique et consulaire dans le monde, derrière les États-Unis et la Chine, et devant l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Russie. Ce réseau est même le premier au regard de l'éventail des services offerts. Notre pays dispose également d'un réseau d'enseignement français à l'étranger unique au monde par son ampleur. Difficile d'imaginer plus beaux atouts pour mener une politique culturelle extérieure ambitieuse !

Et pourtant, les moyens que nous consacrons à cette politique s'érodent d'année en année. Nos opérateurs sur le terrain ont de plus en plus de peine à porter une diplomatie globale et ambitieuse d'influence et de rayonnement.

La contrepartie du désengagement de l'État est une pression croissante sur les opérateurs pour qu'ils fassent des économies et trouvent des financements extérieurs - cofinancement, mécénat, prestations payantes. Ces pistes ne pourront toutefois constituer à long terme un substitut viable à un financement ne serait-ce que minimal par l'État. La politique de rayonnement culturel de notre pays se veut ambitieuse ; sa soutenabilité à terme suppose des moyens budgétaires et humains.

Plusieurs contrats d'objectifs et de moyens (COM) vont nous donner l'occasion de nous repencher sur les objectifs et moyens des différents opérateurs de ce programme.

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) vient de signer en juin dernier son COM 2016-2018. Exceptionnellement, en 2017, les crédits alloués à cette agence qui scolarise 342 000 élèves, dont 125 000 Français, dans 500 établissements sur tous les continents, augmentent de 1,7 million d'euros par rapport à 2016, en raison notamment d'une dotation exceptionnelle de 14,7 millions d'euros dédiée à la mise en sécurité des établissements situés dans les zones géographiques les plus sensibles.

*Quid* de l'an prochain ? Hors sécurité, les crédits alloués à l'AEFE diminuent ; je rappelle qu'ils avaient baissé de 4 % l'an dernier.

On observe également une diminution des crédits pour les bourses des élèves scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger : 110 millions d'euros en 2017, alors que le Gouvernement avait pris l'engagement en 2013 de les maintenir à 125 millions

d'euros. J'apporte donc tout mon soutien à l'amendement voté en commission des finances qui augmente ces crédits de 5 millions d'euros.

Et pourtant, ce réseau accueille de plus en plus d'élèves : les effectifs ont augmenté de 1,8 % à la dernière rentrée, corollaire de l'augmentation, de 3 % en un an, du nombre de Français vivant à l'étranger.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Cela signifie que notre système scolaire n'est pas défaillant !

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure.** – De surcroît, les résultats au baccalauréat sont remarquables : 97 % de réussite. L'offre éducative à l'étranger confirme ainsi son attractivité mais son modèle de gouvernance économique doit impérativement être revu.

Ne nous endormons pas sur nos lauriers ! Dans un rapport remis à la commission des finances il y a un mois, la Cour des comptes considère que « l'absence de décisions ambitieuses condamnerait notre réseau d'enseignement français à l'étranger à l'incertitude, voire à un lent déclin ».

Soyons réalistes, les établissements vont devoir compter de plus en plus sur leurs ressources propres. Alors que le ratio de financement État-familles était de 60/40 il y a quelques années, il frise désormais les 30/70.

Les frais de scolarité sont en progression continue depuis plusieurs années : ils atteignent presque 5 000 euros annuels en moyenne, avec des pointes à plus de 30 000 euros.

Face à cette situation, je suis partisan de la diversification de notre offre éducative, et notamment du « LabelFrancÉducation », conçu et élaboré par le ministère des affaires étrangères et du développement international. Ce label, créé en 2012 au Sénat, distingue les établissements étrangers qui développent des sections bilingues francophones d'excellence : 156 établissements sont aujourd'hui labellisés, contre 91 l'an dernier, avec un vrai potentiel, puisque les filières bilingues francophones existantes regroupent plus de 1,7 million d'élèves à travers le monde ! C'est un formidable outil d'influence à moindre coût, qui permet aux familles françaises expatriées de bénéficier d'un enseignement en français de qualité. Il faut encourager le développement de ce label. Notre commission s'est honorée en recevant au Sénat, le 21 juin dernier, le troisième forum mondial des établissements LabelFrancÉducation. Merci, madame la présidente, pour votre appui à l'organisation de cette manifestation.

C'est la conjonction de ces offres éducatives différenciées qui nous permettra de poursuivre le développement de l'enseignement du français à l'étranger et de conserver, en la matière, de grandes ambitions. Il faut y ajouter l'action du Centre national d'enseignement à distance (CNED), qui a élaboré un programme d'enseignement bilingue francophone à distance, celle du réseau Français langue maternelle (FLAM), qui fonctionne sur le principe des « écoles après l'école », et celle de la Mission laïque française.

Le COM de l'Institut français pour la période 2017-2019 sera particulièrement intéressant à examiner, tant l'établissement semble avoir besoin de se repositionner et de définir une vision claire de ses moyens puis de ses objectifs, dans cet ordre, car ces derniers sont terriblement contraints par la baisse continue de la subvention pour charges de service public. Après une baisse de 1,3 % en 2016, les crédits diminueront de 3 % en 2017 et le

plafond d'emplois sera encore revu à la baisse. Faute de moyens suffisants, des instituts et des antennes ont dû fermer, au Cap-Vert, en Ouzbékistan, en Slovaquie, en Autriche.

L'avenir est peut-être dans des relations encore plus étroites avec le réseau des 819 Alliances françaises, fondées à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qui travaillent en partenariat avec les ambassades. Les crédits du réseau ne diminuent pas cette année, compte tenu d'une subvention de 2 millions d'euros dédiée à la mise en sécurité de certains sites. Là aussi, l'avenir est probablement à la flexibilité et à la complémentarité des réseaux.

Enfin, nous aurons à examiner le COM 2017-2019 de Campus France. L'évolution du nombre d'étudiants dans le monde – qui a doublé en quinze ans et doublera de nouveau d'ici 2020 – est une formidable opportunité. En termes d'attractivité universitaire, notre pays se classe, selon les années, entre la troisième et la cinquième places au niveau mondial. Il est en outre le premier pays d'accueil non anglophone, à égalité avec l'Allemagne. Une récente étude internationale place même la France à la deuxième place d'un classement mondial de l'enseignement supérieur, du point de vue des employeurs. C'est encourageant !

L'établissement Campus France poursuit son développement : 236 espaces et antennes sont désormais installés dans 120 pays, souvent dans les locaux de l'Alliance française. Quant au réseau social France Alumni, que l'opérateur a monté, il prend son essor : plus de 31 000 anciens étudiants de l'enseignement supérieur français y sont inscrits ; c'est un excellent réseau pour nos ambassades.

Mais là encore, nos ambitions – le doublement du nombre d'étudiants étrangers accueillis à l'horizon 2025, si l'on suit les préconisations du comité pour la stratégie nationale de l'enseignement supérieur, la StraNES – se heurtent au mur des réalités budgétaires, à la baisse continue de la subvention pour charges de service public mais aussi à celle des bourses d'attractivité.

En conclusion, en dépit de réserves sur l'érosion préoccupante des crédits de l'action culturelle extérieure sur la période 2002-2017, je vous recommande, dans un souci de réalisme et de responsabilité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits, hors tourisme, du programme 185.

**Mme Claudine Lepage.** – Votre rapport est très riche. L'action extérieure de l'État couvre de nombreux domaines, je n'en évoquerai que quelques-uns.

Notre réseau diplomatique est encore très important et fonctionne très bien. Nous avons des diplomates de grande qualité, des agents dévoués dans les consulats. Peut-être n'avons-nous plus les moyens d'entretenir un tel réseau à vocation universaliste, mais, le cas échéant, il faudrait avoir le courage de le dire, ce qu'aucun gouvernement, jusqu'ici, n'a fait.

Le réseau des écoles françaises à l'étranger est magnifique, avec 494 établissements et trois statuts différents. Il est regrettable que les crédits diminuent chaque année, mais le ministère des affaires étrangères, comme les autres ministères, doit faire face aux contraintes budgétaires. Diminuer les crédits, cela veut dire, parallèlement, augmenter les frais de scolarité payés par les familles, ce qui modifie la sociologie des enfants qui peuvent fréquenter ces écoles.

J'ai remis au ministre, l'année dernière, avec le député Philippe Corderoy, un rapport sur les moyens de limiter l'augmentation trop rapide des frais de scolarité. Nous

avons formulé 50 propositions, qui consistaient à faire des économies dans les établissements et au siège de l'AEFE, ainsi qu'à trouver d'autres sources de financement. Un certain nombre de ces recommandations sont sur le point d'être appliquées.

Dans le réseau des écoles homologuées, les frais de scolarité augmentent d'une façon incontrôlée. Nous proposons de coupler l'homologation à des critères de bonne gouvernance et de bonne gestion. Un tel couplage s'est révélé impossible, l'homologation se faisant sur des critères exclusivement pédagogiques. Mais la dérive est certaine : dès lors qu'une école est homologuée, elle peut demander des professeurs détachés, et les enfants ont droit à des bourses.

Pour ce qui concerne les bourses, un nouveau barème a été introduit en 2013. L'enveloppe diminue – mais elle n'est pas consommée d'une année sur l'autre ! Il serait intéressant d'en analyser les raisons.

Je suis, comme vous, favorable au développement d'une offre éducative alternative. Les filières bilingues francophones et le LabelFrancÉducation connaissent un grand succès. Pour ceux qui n'ont pas accès à une école française ou ne souhaitent pas y inscrire leur enfant, les programmes FLAM permettent aux enfants des familles francophones et francophiles de maintenir leur niveau de français ou d'apprendre à lire en français.

**M. Jean-Claude Carle.** – Je remercie Louis Duvernois pour ce rapport très détaillé, ainsi que pour son implication, depuis toujours, pour le réseau des écoles françaises à l'étranger.

Ne pourrait-on effectuer des redéploiements et des mutualisations au sein de l'action globale de notre diplomatie ? J'ai été frappé, notamment, par le nombre de postes diplomatiques : 170 pour les États-Unis, 165 pour la Chine, 162 pour la France, 153 pour l'Allemagne.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Je remercie à mon tour M. Duvernois pour son excellente présentation.

Il y a quelques années, Josselin de Rohan, qui présidait la commission des affaires étrangères, et le président de la commission des finances avaient confié à Adrien Gouteyron et moi-même une mission sur les implantations communes du réseau diplomatique avec nos partenaires européens ; nous avons examiné, à cette occasion, comment fonctionnaient les réseaux allemand, britannique, mais aussi chinois. Force fut de constater que ce problème était très complexe, voire insoluble.

Je suis d'accord pour poser la question : la France a-t-elle les moyens de disposer du troisième réseau diplomatique mondial ? Il s'agit quand même de l'apanage de notre pays. Je serais donc assez favorable à la poursuite de cet effort.

Pour le reste, les diminutions de crédits nous préoccupent tous. Nous tenons beaucoup à cet enseignement français à l'étranger : c'est le rayonnement de notre pays et de notre langue qui est en jeu. En même temps, nous n'avons pas baissé la garde. En période de forte contrainte budgétaire, nous sommes restés à un bon niveau. Monsieur le rapporteur, nous resterons, sur ces questions, vigilants avec vous.

**Mme Colette Mélot.** – Je félicite Louis Duvernois pour la qualité de son rapport et m'associe à ses conclusions. On peut dire l'excellence de la présence française à l'étranger,

mais la France a-t-elle les moyens, désormais, de continuer à financer cette présence ? C'est une vraie question. On peut dire aussi l'excellence de nos établissements d'enseignement. La France, avec les lycées français, dépasse de beaucoup, en la matière, les autres pays.

Une solution pourrait-elle être trouvée au niveau européen ? Les différents pays européens ne peuvent-ils pas s'associer en matière de présence diplomatique ?

**M. Jean-Louis Carrère.** – Non ! Pensez aux services de renseignement. Ce sont des pistes que nous avons, à l'époque, tenté de suivre.

**Mme Colette Mélot.** – Je sais à quel point il est difficile de s'entendre, *a fortiori* à l'heure du *Brexit*, mais quand même. Ne pourrait-on, par exemple, mutualiser les locaux ?

**M. Jean-Louis Carrère.** – Ce qui était impossible hier peut devenir possible demain.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je veux à mon tour féliciter notre rapporteur pour la qualité de son exposé et le remercier pour son opiniâtreté à soutenir l'action culturelle de la France à l'étranger.

La chute des crédits est particulièrement inquiétante. Elle est liée à la situation budgétaire de notre pays. Avons-nous les moyens de poursuivre une telle politique active ?

Quoi qu'il en soit, l'inertie d'une telle tendance est grande : si nous souhaitons un jour relancer l'action culturelle de la France à l'étranger, il sera très difficile de remonter la pente. Notre commission doit donc sensibiliser les décisionnaires, d'autant que l'influence culturelle de la France à l'étranger précède bien souvent ses résultats économiques.

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure.** – Oui, les deux sont liés.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – La réputation de la France est en jeu.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Cela justifie notre vigilance sur cette chute régulière des crédits. Cette situation mérite un sursaut rapide !

**Mme Corinne Bouchoux.** – Merci pour cette présentation et pour ce débat.

J'achève la lecture d'un ouvrage qui a fait l'objet de polémiques, mais que chacun devrait lire, intitulé *Nos très chers émirs*, écrit par deux journalistes très bien informés. Sur ce sujet, il s'agit d'une lecture indispensable.

**M. Claude Kern.** – Je félicite notre rapporteur pour sa présentation très pédagogique. Nous nous associons à ses conclusions.

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de l'action culturelle extérieure.** – Avons-nous les moyens de maintenir notre réseau diplomatique ? Le ministère des affaires étrangères planche sur une reconfiguration du dispositif. Je ne préjuge pas de l'orientation qui sera décidée.

Quant au réseau des écoles de l'enseignement français à l'étranger, la tutelle en est confiée au ministère des affaires étrangères, lequel ne représente que 1,27 % du budget de l'État. Il n'est donc pas en mesure d'investir ou de financer grand-chose. Le budget le plus important revient évidemment à l'éducation nationale, qui fait déjà beaucoup au titre de l'homologation. L'homologation est certes très importante mais elle ne représente pas un investissement financier considérable – des inspecteurs d'académie passent quelques jours dans l'établissement – et une commission nationale statue.

L'inversion du ratio de financement entre parents et État est la conséquence d'une paupérisation de la tutelle, qui ne peut contribuer significativement au financement de l'offre éducative française à l'étranger. Le budget attribué par Bercy tourne autour de 450 ou 480 millions d'euros, mais les parents d'élèves, de leur côté, contribuent pour plus de 1 milliard d'euros. Il s'agit d'établissements privés de droit local, dirigés par des associations gestionnaires de parents d'élèves : qui paie, dirige ! Un conflit plus que latent, déjà très vif par endroits, existe entre ceux qui paient et ceux qui ne paient plus comme avant.

C'est la raison pour laquelle le rapport de la Cour des comptes demande un coup de barre. Jean-Claude Carle dit qu'il faut « redéployer » les crédits. La Cour des comptes dit « revisiter », mais cela revient au même : il faut réfléchir sur l'état actuel de notre réseau et les moyens de continuer à faire bien, ou mieux, ce que nous faisons bien, et de faire autrement ce que nous avons des difficultés à faire. Je serais d'ailleurs d'avis que nous auditionnions les auteurs de ce rapport.

Les magistrats de la Cour des comptes ont pour responsabilité de vérifier l'usage des fonds publics ; leur travail est solide. Je l'ai lu attentivement ; j'y souscris très largement, sans *a priori* partisan.

Les conditions financières actuelles donnent un pouvoir considérable aux parents d'élèves au détriment des pouvoirs publics. Nous ne sommes pas dans une académie gérant des établissements publics : la situation juridique est très particulière, justifiant l'existence de frais de scolarité, ce qui serait impensable sur le territoire national.

Dans l'état actuel de notre réseau, nous ne pouvons plus continuer à fonctionner de cette manière.

J'avais participé, il y a trois ans, à une grande réflexion au ministère des affaires étrangères sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger. Il avait été décidé, alors, que le ministre de l'éducation nationale rencontrerait régulièrement son homologue des affaires étrangères, qui exerce la tutelle sur l'enseignement français à l'étranger. Mais réunir les deux ministres, c'est presque le Chemin des Dames ! Alors qu'ils devaient se voir deux fois par an, ils se sont réunis une fois sur ce thème, il y a deux ans. J'ai récemment demandé à M. Ayrault s'il comptait bientôt rencontrer sa collègue de l'éducation nationale pour faire le point sur l'état de notre réseau.

Tant que l'éducation nationale n'aura pas pris toute la mesure de ce problème, en instillant un peu d'international dans le national, sans dénaturer pour autant le national, nous rencontrerons des difficultés financières et ferons face à des demandes de « déshomologation » de la part de certains établissements.

Mme Mélot m'interroge sur la viabilité d'une solution européenne de financement. Là aussi, le ministère des affaires étrangères a entrepris une réflexion. L'un de



nos conseillers consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger planche sur cette question. Mais nous nous heurtons d'ores et déjà à des différences d'appréciation juridique entre États membres de l'Union : les Allemands n'ont pas le même droit que nous ; ils ne s'intéressent pas à leurs compatriotes installés à l'étranger de la même manière que nous. Nous sommes les seuls, avec les Italiens – mais la représentation des Italiens de l'étranger est sur la sellette, puisqu'un référendum risque de la supprimer –, à accompagner vraiment nos communautés nationales à l'étranger. Madame Mélot, votre idée est excellente ; encore faudrait-il que, d'un point de vue juridique, le rapprochement soit possible.

Je partage le point de vue de Jean-Pierre Leleux : ces chutes de crédits auront des effets sur la durée. Les Français qui s'expatrient sont de moins en moins des expatriés d'entreprises ; ils bénéficient de moins en moins de primes à l'expatriation. Les jeunes générations doivent trouver un travail en arrivant sur place et n'ont pas les moyens de scolariser leurs enfants dans nos établissements.

Là encore, je renvoie au rapport de la Cour des comptes. Notre réseau reste attractif, il obtient des résultats remarquables, mais le mode de gouvernance économique est totalement à revoir.

**Mme Françoise Cartron.** – Je regrette que nous ayons passé notre journée à discuter de crédits qui ne seront pas examinés en séance. C'est dommage ! Tout ce dialogue aurait mérité de recevoir une expression publique *via* les délibérations de la représentation nationale.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le travail effectué par nos rapporteurs et par les membres de la commission sera bien sûr conservé : nous éditons les fascicules budgétaires. Nos échanges sont utiles, même s'il peut apparaître frustrant que la procédure budgétaire ne se poursuive pas.

Nous avons tous l'occasion de nous déplacer à l'étranger, et mesurons bien la pertinence de votre diagnostic, monsieur le rapporteur : des efforts énormes ont déjà effectués, et nous sommes à l'os. Mais un esprit de responsabilité partagée nous anime sur cette question ; c'est pourquoi nous nous apprêtons à émettre un avis favorable aux crédits de cette mission. De vraies réflexions seront menées sur ces sujets, notamment dans le cadre de notre rapport sur la francophonie au XXI<sup>e</sup> siècle. Il faut proposer des solutions nouvelles ; c'est notre devoir que d'y réfléchir, et l'occasion nous en est donnée.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2017.*

*La réunion est close à 17 h 05.*

**Jeudi 24 novembre 2016**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (voir à la rubrique de la commission des lois)**

**La commission auditionne Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).**

*Le compte rendu de cette audition est publié à la rubrique de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.*

*La réunion est close à 10 h 10.*

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

**Mercredi 23 novembre 2016**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**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**

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Je suis très heureux d'accueillir Alain Grandjean, économiste spécialiste de la transition écologique et du carbone et Gérard Mestrallet, président d'Engie. Ils sont, avec Pascal Canfin, les auteurs d'un rapport sur le prix du carbone remis en juillet dernier à Mme la ministre de l'environnement.

Nous les recevons juste après la tenue de la COP22, à Marrakech, où le carbone a été évoqué. En fixer le prix est important pour parvenir à un modèle économique à bas carbone. Je reste surpris que l'accord de Paris sur le climat soit si discret sur cette question.

Messieurs, le principal intérêt de votre rapport est d'aborder la problématique à l'échelle française, européenne et mondiale, à court, moyen et long terme, avec des trajectoires de 2020 à 2050. Vous vous prononcez, de façon très pragmatique, pour la fixation d'un prix du carbone, à mon sens indispensable. Vous nous ferez part des réactions suscitées, notamment au niveau européen, par votre proposition d'un corridor de prix de 20 à 50 euros par tonne de CO<sub>2</sub>, allié à des mesures d'accompagnement pour les secteurs les plus émetteurs.

Vous nous donnerez votre avis sur la proposition du Président de la République, émise à Marrakech, d'une France à neutralité carbone en 2050, au sein d'une coalition dont elle prendrait la tête, ainsi que sur l'abandon dans le projet de loi de finances pour 2017 de la fixation d'un prix plancher du carbone dans le secteur électrique, pourtant annoncée par le Président de la République lui-même lors de la Conférence environnementale.

Vous nous direz, enfin, où en est l'idée d'instaurer une tarification sociale du carbone dans les pays du Sud.

**M. Alain Grandjean, économiste.** – Avant la COP21, le Président de la République nous avait demandé, à M. Canfin et moi-même, de rédiger un rapport sur les financements pour le climat. Nous y avons abordé plusieurs grands sujets, dont les aides potentielles du Nord au Sud ou l'évolution de la finance dans le sens d'un soutien aux activités favorisant la transition vers le bas carbone. Nous avons notamment suggéré la mise en place d'un corridor de prix du carbone. Avec M. Mestrallet, M. Canfin et moi-même, nous avons décomposé cette idée très globale, à la demande de Mme Royal, ministre et présidente de la COP21.

Le changement climatique ne fait plus débat chez les scientifiques. Quant aux économistes, ils s'accordent désormais sur l'idée que l'on n'ira pas vers le bas carbone sans incitation. On dispose, pour cela, d'une unité de mesure simple, à laquelle les émissions de

gaz polluants peuvent être ramenées : la quantité de gaz à effet de serre, en tonnes de CO<sub>2</sub>, émise par les activités. Il est simple de sanctionner les émissions selon le principe du pollueur payeur, soit par la fiscalité, soit par un marché de quotas de CO<sub>2</sub>, soit par l'édition de normes et standards – un moyen dont l'Union européenne sait fort bien user : le bâtiment doit être peu émissif ou peu énergivore, les voitures de plus en plus sobres et de moins en moins émettrices de gaz à effet de serre.

Il revient aux politiques publiques d'organiser ce système en fonction des secteurs d'activité. Il n'est pas possible, cependant, d'instaurer une taxe internationale sur le carbone. Dans un monde qui reste westphalien, les grandes instances onusiennes que sont la COP21 et la COP22 ne peuvent traiter d'enjeux fiscaux ou parafiscaux, qui sont du ressort des États-nations souverains.

Les réflexions sont de nature différente selon que l'on se place à l'échelon national, européen ou mondial. À l'échelon mondial, nous avons proposé la création d'une commission internationale, présidée par Nicholas Stern et Joseph Stiglitz, destinée à positionner les valeurs sociales du carbone. En France, en 2009, une commission présidée par Alain Quinet, inspecteur des finances, avait ouvert la voie, en recherchant quel niveau de prix du carbone serait propre à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Une trajectoire de prix, définie après de nombreux mois de travail, a servi de référence lors des discussions sur la contribution climat-énergie.

S'il y a consensus sur la nécessité d'établir des ordres de grandeur mondiaux, tel n'est pas le cas sur l'échelon auquel fixer un prix. Doit-il être mondial, régional, national ? Actuellement, le signal-prix est varié : en Suède, il dépasse 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> ; en France, il est à 20 euros ; dans d'autres pays, il est à 5 euros, tout comme celui du marché de quotas européen. Et les économistes ne sont pas d'accord sur le niveau de prix. D'où l'idée de charger une commission internationale de définir un corridor de prix, en concertation avec les grandes économies concernées.

Pour établir des fourchettes de prix, il faut aussi prévoir des niveaux de croissance afin d'éviter de provoquer un choc économique trop fort. En effet, une taxe carbone ou un quota de CO<sub>2</sub> produisent de gros effets de déformation de l'économie. La bonne méthode consiste à débiter par un prix raisonnable que l'on fait croître, de sorte que les acteurs économiques puissent prévoir une trajectoire.

À l'échelon européen, nous avons formulé des propositions d'amélioration du système de quotas de CO<sub>2</sub>. Notre but est que les émissions soient intégrées dans le système de quotas. Le prix, très bas, donne de mauvaises indications aux acteurs économiques. Aujourd'hui, la préférence va au charbon plutôt qu'au gaz, alors qu'il émet bien plus de CO<sub>2</sub> et qu'il constitue le premier levier sur lequel agir pour réduire les émissions : le charbon est de fait responsable de 30 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, soit 15 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>.

À l'échelon national, nous proposons une solution à l'anglaise, qui consiste à compléter, par une taxe, le prix du CO<sub>2</sub> délivré par le marché de quotas européen s'il est trop bas, afin que le prix payé soit suffisant pour orienter les choix nationaux vers des équipements industriels de production d'électricité moins carbonés. Fallait-il établir une taxe sur le gaz et le charbon, sur le charbon seul ou un dispositif administratif propre à acheminer vers la fermeture des centrales au charbon ? Telles sont les options sur lesquelles nous avons apporté

un éclairage, avant d'apprendre que la solution retenue, celle d'un prix plancher, ne serait finalement pas retenue dans le projet de loi de finances pour 2017.

Mon avis est simple : la transition est une affaire de transition. Systémique, globale, elle concerne l'ensemble de la vie économique et chacun de nous, en tant que consommateur, citoyen, industriel. On ne peut pas séparer le climat du social, de l'industrie, de l'économie.

Il est évident que la fermeture des centrales à charbon déplaît au millier de personnes concernée et que les représentants, parlementaires et élus locaux, ont leur mot à dire. Pour avoir été industriel, je sais ce qu'est un plan social. Il est clair qu'il faut organiser la concertation, dans les territoires. Chacun sait, alors qu'EDF est engagé dans le programme grand carénage, que des emplois seront créés dans le secteur énergétique, mais chacun sait aussi que cela ne se fera pas d'un claquement de doigt. On peut donc comprendre que les organisations syndicales soient mobilisées. Il ne suffit pas de lancer un prix du carbone, comme un yoyo, dans l'économie. Car étant fait pour induire une transformation de l'économie, il a inévitablement des conséquences sociales, qu'il faut intégrer.

**M. Gérard Mestrallet, président du conseil d'administration d'Engie.** – Merci de votre invitation. Contre toutes les prédictions, l'économiste spécialiste du climat, le représentant des ONG et celui des industries énergétiques que nous sommes respectivement, MM. Grandjean, Canfin et moi-même, nous nous sommes mis d'accord sur tout.

Je commencerai par la bonne nouvelle de ce matin pour le climat. Alors que planait sur Marrakech la menace d'une remise en cause de l'accord de Paris, juste après son entrée en vigueur, par le nouveau président des États-Unis, quelque 400 entreprises américaines lui ont écrit pour soutenir la transition. M. Trump a changé d'avis.

En 2009, les États-Unis et la Chine avaient torpillé le sommet de Copenhague, où les entreprises étaient en retrait – à l'époque, elles considéraient le climat comme une contrainte. Aujourd'hui, le monde des entreprises – et même de la finance – est plutôt en avance sur les États, ayant pris conscience de la réalité climatique et du fait que les enjeux du climat sont aussi économiques. De fait, une catastrophe climatique serait aussi une catastrophe économique.

En amont de la COP21, le Gouvernement a organisé un *business dialogue*, que j'ai été chargé d'animer, entre une quarantaine de représentants d'entreprises nationales et mondiales et une quarantaine de négociateurs. Cela a créé un aller-retour entre l'évolution des négociations et les souhaits des entreprises. Le sujet du prix du carbone ne faisait pas partie du mandat, mais nous l'avons défendu et il est mentionné dans l'accord.

C'est presque un paradoxe : les entreprises sont prêtes à payer. Le réchauffement climatique est dû à un excès de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère. Il faut donc en réduire les émissions en dissuadant financièrement les acteurs économiques qui en sont responsables. Or les entreprises se veulent des acteurs économiques rationnels. Pour intégrer le climat dans leurs calculs économiques, elles ont besoin de chiffres. Quand on a le choix entre une machine moins chère qui émet plus de CO<sub>2</sub> et une machine plus chère qui en émet moins, sans prix du CO<sub>2</sub>, on est logiquement incité à prendre la machine moins chère. Pour introduire dans les calculs d'investissement les émissions de CO<sub>2</sub>, il faut donc fixer un prix du carbone. Les entreprises veulent pouvoir prévoir, rationnellement.

Après la signature du protocole de Kyoto, en 1997, l'Europe a décidé de créer le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, dit ETS, fixant le prix du carbone. Le problème fondamental de ce système est qu'il délivre un prix de 5 ou 6 euros par tonne de CO<sub>2</sub>, ce qui est totalement insuffisant pour inciter les investisseurs et les acteurs économiques à se diriger vers le bas carbone. En Europe, actuellement, il est plus rentable de produire de l'électricité à partir du charbon que du gaz, pourtant deux fois moins polluant. Résultat, un certain nombre de centrales à gaz ont été fermées par défaut de rentabilité, tandis qu'en Europe continentale, des centrales à charbon, rentables, continuent à fonctionner. En Europe continentale seulement car le Royaume-Uni a, pour sa part, institué son propre prix du carbone – environ 26 livres sterling –, pour un résultat spectaculaire : la part du charbon dans la production électrique britannique est passée de 60 % à 8 % en quelques années. Même si l'on y est moins incité en France, Engie a elle-même fermé une centrale de 1 000 mégawatts. En Australie, elle en a fermé une autre, de 1 600 mégawatts. C'est le sens de l'histoire.

Les entreprises souhaitent la fixation d'un prix du carbone, de préférence élevé. Le groupe Magritte, que j'ai contribué à constituer en 2013 et qui rassemble les douze plus grandes entreprises européennes d'énergie, dont E.on, RWE, Iberdrola, Enel et Engie, avait formulé la proposition ambitieuse de restaurer le marché européen du carbone, dont le signal prix reste beaucoup trop bas. Hier, nous nous sommes rendus à Strasbourg pour rencontrer M. Canete, le commissaire à l'énergie, et M. Sefcovic, le vice-président de la Commission européenne, avant une audition au Parlement européen. Ce groupe, qui rassemble les plus gros émetteurs de CO<sub>2</sub>, mais aussi les leaders mondiaux des énergies renouvelables, dénonce la contradiction entre un prix du carbone à 5 ou 6 euros et l'objectif de l'accord de Paris de réduction de 40 % des émissions de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2030 et 80 % à l'horizon 2050, en application depuis le 4 novembre. Le prix du CO<sub>2</sub> doit remonter.

Nous préconisons un corridor de prix entre 20 et 30 euros pour 2020, montant progressivement à 50 euros minimum en 2030. Ce corridor, avec un minimum et un maximum, donne aux entreprises qui investissent la visibilité dont elles ont besoin. Notre proposition ne sera pas intégrée dans le *Winter Package* qui sera publié dans les semaines qui viennent, en raison des réticences de certains pays, comme la Pologne ou la Hongrie et des interrogations de l'Allemagne.

À l'échelle mondiale, le système de prix du carbone doit être étendu. Actuellement, il ne recouvre que 13 % des émissions mondiales, principalement en Europe, dont le système est insuffisant. La Chine, phénomène nouveau, compte sept marchés locaux du carbone, dans ses sept plus grandes villes. Ce pays, qui est le plus gros pollueur et qui a longtemps freiné le mouvement – on se souvient du torpillage du sommet de Copenhague – est en train de changer de braquet. En tant que conseiller international des maires des trois plus grandes villes chinoises, Pékin, Shanghai et Chongqing, je constate que ce système fonctionne. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les sept marchés seront interconnectés en un seul, qui sera le plus grand marché de carbone du monde. Le Canada, qui était en pointe, a aussi décidé d'unifier ses marchés. Aux États-Unis, on peut citer la Californie ainsi que quelques États de Nouvelle Angleterre. Le Chili a aussi un marché.

La *Carbon Pricing Leadership Coalition* souhaite que ces 13 % passent à 25 % en 2020 et 50 % en 2030. La moitié des émissions seraient couvertes par un prix du carbone. Ce prix ne sera pas le même partout – ce n'est pas possible.

Les entreprises, mais aussi les financiers, ont la conviction que le prix du carbone est un levier essentiel de la transition vers une économie bas carbone. Lors du *Climate Finance Day*, organisé avant la COP21 par Paris Europlace, et qui a rassemblé plus de mille participants, des banques se sont engagées à décarboner leurs portefeuilles, c'est-à-dire à cesser de financer de nouvelles centrales à charbon. Le rôle des financiers est très important puisque ce sont en partie les propriétaires de nos entreprises.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci de rappeler qu'écologie et économie ne sont pas incompatibles. L'appel des entreprises américaines à M. Trump est au reste révélateur.

**M. Ronan Dantec.** – Je rejoins les propos de M. Grandjean. Je suis assez critique sur la tentative française de taxe sur le charbon, qui n'intégrait pas la transition, et dont la brutalité a empêché le succès. Néanmoins, le Président de la République a rappelé à Marrakech qu'il n'y aurait plus de charbon français en 2023. Le message est passé et les acteurs ont compris qu'ils avaient cinq à six années pour aller vers la transition – je n'oublie pas que mon département de Loire-Atlantique compte une centrale à charbon.

Nous devons établir les secteurs dans lesquels une taxation du carbone, ou du charbon, est envisageable, en complément de l'ETS dont j'ai tendance à penser qu'il ne changera pas tant que les équivalences mondiales, notamment avec la Chine, n'aurent pas été arrêtées. Le système électrique, fort émetteur de CO<sub>2</sub>, a pour particularité de ne pas être totalement international, ce qui ouvre des perspectives. Nous devons définir le secteur électrique soumis à une règle du jeu économique commune. Serait-ce tout le système électrique européen ? Les Polonais tousseraient vite. Serait-ce un secteur correspondant à la zone de mécanisme de capacité commune ? Fondamentalement, il s'agirait alors d'un accord France-Allemagne-Benelux – sachant que l'Allemagne est susceptible d'évoluer lors de la prochaine mandature, surtout si Mme Merkel est reconduite, le SPD étant plus proche des charbonniers.

Que faire des flux financiers créés ? Ceux de l'ETS sont reversés dans le budget général des États, comme la contribution climat-énergie, mais il faudra prévoir un accompagnement financier pour faire évoluer les pays de l'ex-Europe de l'Est. Y travaillez-vous ? Quel devrait être le niveau de cette aide ?

**Mme Odette Herviaux.** – Merci à MM. Grandjean et Mestrallet. Il est intéressant d'obtenir des précisions sur le prix du carbone et l'investissement des entreprises.

Certes, les grandes entreprises et le secteur financier sont engagées, mais il ne faut pas oublier l'implication des petites entreprises et des collectivités territoriales. Il n'y aura pas de révolution sans elles.

Dans mon département du Morbihan, une petite commune a mis en place une usine de production de réseau de chaleur et de gaz avec des entreprises du secteur. C'est une entreprise de pointe en matière de transition, dont l'activité permet d'alimenter des quartiers en électricité et la flotte communale de véhicules au gaz. Elle pour projet d'associer les méthaniseurs agricoles, qui lui fourniraient du gaz. C'est un exemple parmi d'autres de ces entreprises qui, sans faire partie des *majors*, contribuent à l'effort engagé pour préserver la planète.

**Mme Évelyne Didier.** – L'expression de « prix du carbone » est ambiguë. Un marché est différent d'une taxe. Je suis heureuse de vous entendre dire aussi clairement que le marché n'a pas fonctionné convenablement, alors que certains décideurs préfèrent temporiser.

Pourquoi l'Union européenne est-elle peu favorable au corridor des prix ? Est-ce le prix plancher ou le prix plafond qui dérange ?

Vous dites que la Chine, plus gros pollueur au monde, est en train d'unifier son marché du carbone. La pollution est de fait devenue son problème prioritaire, et elle se donne les moyens d'y répondre. Mais soyons honnêtes : la Chine est aujourd'hui l'usine du monde et récupère dans son atmosphère les polluants qui ne sont plus chez nous puisque nous lui avons cédé nos usines. C'est donc une question mondiale, qu'il faudra régler à l'échelle mondiale.

Vous avez souligné une contradiction entre les engagements de l'Europe sur ce que l'on a appelé le facteur 4, soit la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre, et la fixation à 5 euros du prix du carbone. Quelles mesures prendre pour y remédier ?

Enfin, puisque c'est la finance qui gouverne, vous êtes-vous penchés sur les plateformes participatives de financement ?

Le problème du charbon n'est pas le plus difficile à résoudre. Je m'interroge davantage sur les quantités de pétrole et de gaz de schiste qui demeurent dans notre sous-sol. Serons-nous capables de renoncer à cette richesse ?

**M. Alain Fouché.** – Vous avez évoqué la Chine. La ville de Shenzhen, jumelée avec le département de la Vienne depuis 1993, est passée de 30 000 à 18 millions d'habitants. Les immeubles sont plantés au milieu des usines, dans une pollution extraordinaire. Des efforts sont-ils entrepris pour rendre son atmosphère plus vivable ?

**M. Louis Nègre.** – Monsieur Grandjean, vous dites qu'il est impossible qu'une convention internationale statue sur les prix. Or, en 1944, la convention de Chicago a interdit la taxation du kérosène – tous les pays du monde étaient d'accord –, ce qui entraîne, soit dit en passant, une distorsion de concurrence entre les transporteurs.

L'évolution des esprits est très rapide, tant au niveau des Etats qu'à celui des entreprises. En Chine, la pollution a atteint un tel niveau que chacun a pris conscience que les membres de sa famille avaient des poumons. Nous avons reçu au Sénat le vice-ministre chinois de l'environnement, qui nous a délivré ce message.

Votre rapport, qui intervient dans ce contexte favorable, propose la solution du corridor de prix. Pourquoi pas ? On a bien fait le serpent monétaire... Mais puisque tout ceci est si beau, si simple, d'où vient le blocage ? Quel levier actionner ? La Suède a fixé à plus de 100 euros le prix de la tonne de carbone, et son économie est toujours debout. Preuve qu'un effort de pédagogie ne nuit pas.

Quel impact pourrait avoir une taxation du carbone sur le secteur le plus polluant qui soit, c'est-à-dire les transports ?

**M. Jérôme Bignon.** – Merci pour la présentation brillante de ce sujet complexe. Je suis frappé par le rôle des entreprises, sans lesquelles on a le sentiment qu'il ne se passerait pas grand-chose en matière de carbone. Elles ont probablement compris que leurs marchés de demain étaient en jeu.



Il y a quelques années, j'avais noté le verdissement du salon Batimat. Les grands producteurs de matériaux de construction ont compris qu'au XXI<sup>e</sup> siècle, on ne construirait plus comme au XX<sup>e</sup> siècle. Les constructeurs automobiles ont aussi révolutionné leur vision de la consommation d'énergie – on le constate au Mondial de l'automobile. En trois ans, l'autonomie de la Renault ZOE est passée de 100 à 300 kilomètres. Autres mouvements, plus souterrains : celui du groupe Magritte, qui a certainement une énorme influence ; celui des financiers, qui décarbonent leurs portefeuilles.

On ne fait de bonnes réformes que si l'on est capable d'organiser la transition pour que ceux qui la vivent puissent s'adapter. La résistance semble se situer à l'échelle des entités institutionnelles, les États, l'Union européenne. Vous soulignez quelques brillantes singularités : la Suède, la Chine - qui souffre de la pollution. Comment faire pour que les États cessent d'avoir peur d'avancer ? Ils ne savent pas comment gérer politiquement la transition. Les partis politiques, de droite comme de gauche, n'arrivent pas à déclencher un système constructif alors que les populations sont visiblement prêtes à avancer. Quelles sont vos suggestions ?

**M. Hervé Maurey, président.** – La crainte d'une distorsion de concurrence de la part de certaines entreprises ou de certains États les dissuade d'être plus vertueux. Comment y répondre ? Que peut-on espérer de concret à partir de vos propositions, et à quelle échéance ?

**M. Gérard Mestrallet.** – Nous sommes fondamentalement, monsieur Dantec, en faveur de mesures européennes. Notre proposition d'un corridor de prix du carbone, de 20 à 30 euros en 2020, s'appliquerait en Europe et donc en France, sur le charbon français.

En ouverture de la conférence environnementale, le Président de la République a annoncé une taxe portant exclusivement sur la production d'électricité à partir d'énergies fossiles en France, soit le charbon et le gaz. Il nous a semblé immédiatement que, compte tenu du prix sur le marché européen du carbone, à 5 euros, c'est le charbon qui est rentable et non le gaz. Une taxe de 30 euros applicable aux deux sources d'énergie mettrait à bas toutes les centrales à gaz françaises, soit le contraire de ce qui est souhaitable : ce sont les centrales à charbon qu'il faut clore – dans le monde, Engie a fermé l'équivalent de quinze centrales nucléaires, en termes de puissance.

Les centrales à gaz sont indispensables à la sécurité de l'approvisionnement, mise en péril s'il n'y a ni soleil ni vent. En revanche, les centrales à charbon ne représentent que 6 % de la production d'électricité française, habituellement surcapacitaire. Une mesure fiscale en ce sens, d'origine parlementaire, a été rejetée par le Gouvernement pour cause de risques sociaux. C'est à l'échelon européen que l'on peut progresser, et non en bilatéral. La France et l'Allemagne peuvent encourager l'idée d'un corridor mais non en décider seules. Le prix européen est homogène dans l'Union ; tous les pays appliquent le système ETS. Ne gâchons pas cela. Le patron de Centrica, première entreprise britannique d'énergie, membre du groupe Magritte, encourage lui-même le Royaume-Uni à rester dans le cadre de l'ETS, malgré le Brexit.

Un mot sur le mécanisme de capacité. La proposition du gouvernement français a été étudiée par la Commission européenne pour vérifier s'il y avait ou non aide d'État. Finalement, la Commission l'a validé en formulant quelques recommandations, notamment la possibilité de prendre en compte, en faveur de laquelle, chez Engie, nous plaidions, les capacités dans les pays voisins – ce qui a été accepté par les autorités et RTE.

C'est au niveau européen qu'il faut pousser les feux. Le calendrier de révision de la directive ETS fait que notre proposition ne pourra l'être dès à présent, mais il faudra s'y atteler pour l'avenir.

**M. Alain Grandjean.** – Le marché européen de quotas couvre la moitié des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne. Ce mécanisme dit de marché plaît aux industriels, et se décide à la majorité qualifiée. L'inconvénient de la taxe carbone est qu'elle est presque impossible à mettre en place. Mieux vaut conserver le système européen en le faisant évoluer, plutôt que le rejeter sans savoir par quoi il sera remplacé.

En Europe, s'ajoutent le marché européen, des taxes nationales et des instruments complémentaires tels que les normes et les standards. Certains acteurs préféreraient un seul grand mécanisme, craignant que les mesures nationales aient un effet de déprime sur le prix européen. C'est pour cette raison que nous proposons un mécanisme de rappel, hybride, qui empêche le prix de s'effondrer, à l'image de ce qui existe aux Etats-Unis.

Le groupe Magritte réunit des électriciens. D'autres acteurs, en particulier les industries écono-intensives, sont moins allants.

Fixer un prix plancher au mécanisme européen de quotas crée une pression en défaveur du charbon. Un problème social se posera alors. Toute la question est de négocier des contrats de transition avec les entreprises. Il est clair qu'un tel dispositif, du fait de la hausse du prix de l'électricité, injectera de l'argent dans le système. L'idée n'est pas qu'il serve uniquement à financer des plans sociaux, mais il reste que cela ouvre la possibilité d'une négociation.

Il est évident que le changement de pied de M. Trump nous aide. L'impératif de transition énergétique est devenu une évidence. De même que l'abolition de l'esclavage a balayé l'objection d'un risque de perte de compétitivité, la transition énergétique n'est plus remise en cause. Il faut simplement prendre le temps de la négociation, sans attendre toutefois 2023.

**M. Gérard Mestrallet.** – Mme Herviaux a parfaitement raison, tous les acteurs sont concernés. Le monde de l'énergie, qui a peu évolué pendant cinquante ans, est confronté à une triple révolution. Révolution technologique, avec le photovoltaïque, la biomasse, l'éolien, les micro-pompes à chaleur, la méthanisation ; révolution digitale ; révolution sociétale. Le rapport à l'énergie change.

La révolution technologique est liée au bouleversement de la taille des équipements. Pendant longtemps, les centrales ont crû, afin de réduire les coûts unitaires. C'est désormais l'inverse. Les centrales photovoltaïques peuvent atteindre 1 000 mégawatts comme seulement quelques dizaines. Un panneau tient sur le dos d'un portable. Tout ceci entraîne une baisse spectaculaire des coûts, jusqu'à 30 euros dans les grandes fermes solaires. C'est l'une des technologies les plus performantes en matière de production d'électricité. Elle n'est toutefois qu'intermittente, et le stockage double le prix. C'est sur quoi il faudra travailler.

Cette révolution concerne tout le monde. La production d'électricité, qui était très centralisée, liée à la barrière de la taille, a complètement changé ; elle se décentralise, se rapproche des consommateurs et des territoires. Ce phénomène permet aux consommateurs de connaître l'origine de leur énergie. Chez Engie, nous proposons une offre 100 % verte au

même prix que les offres issues d'autres énergies, qui intéresse beaucoup les clients. Grâce au numérique et aux capteurs, ils peuvent contrôler leur consommation et même produire eux-mêmes.

Je précise que les PME ne paient pas le CO<sub>2</sub>, si ce n'est par la contribution climat-énergie en tant que consommatrices.

Les collectivités territoriales ont désormais la possibilité de définir leur stratégie énergétique. Elles peuvent construire des micro-réseaux de chaleur ou produire du gaz à partir de la méthanisation.

On ne connaît pas la forme exacte que cette révolution énergétique prendra. La prise de conscience n'est pas seulement défensive, liée à la crainte du risque climatique, mais aussi positive, avec la volonté de décider de son destin énergétique. Le rôle des énergéticiens change. De fournisseurs, nous devenons les partenaires énergétiques de nos clients. C'est ainsi que nous passons des contrats avec les collectivités locales, pour les aider à définir leur stratégie énergétique.

En nous aidant à réduire l'incertitude, le prix du carbone est l'un des éléments d'accélération de la transition, mais de toutes façons, le mouvement est lancé, et rien ne l'arrêtera.

**M. Alain Grandjean.** – L'Agence internationale de l'énergie et le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) ont travaillé à des trajectoires compatibles avec l'accord de Paris. Dans tous les scénarios, la part de l'électricité dans le mix énergétique augmente, parce que d'un pays à l'autre, le poids en carbone d'un kilowatt / heure peut varier dans des proportions considérables. Grâce à l'inventivité de nos énergéticiens, on peut produire une électricité à contenu en CO<sub>2</sub> très réduit. C'est beaucoup moins le cas des autres vecteurs énergétiques, comme le pétrole : on peut certes produire du biofuel, mais mieux vaut réserver la biomasse à l'agriculture et au stockage du carbone – une exigence pour parvenir à la neutralité carbone. Or, une terre désertifiée ne stockera plus le carbone, et c'est bien pourquoi il faut la préserver. En outre, comme il est extrêmement difficile de faire voler des avions à l'électricité, l'aérien serait prioritaire pour le biofuel.

Dans le secteur des transports, la voie est celle d'un mix entre la voiture électrique, l'hybride rechargeable et la motorisation traditionnelle, avec une plus basse consommation. Il faut que les États et les régulateurs exercent une forte pression à la baisse des émissions de gaz à effet de serre pour favoriser toutes les technologies que je viens de citer.

Le charbon représente 30 % des émissions globales, 15 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> et beaucoup d'emplois – environ 1,5 million en Chine. Sans signal économique qui évite les distorsions de concurrence, le dossier avancera très lentement. Or, si l'on se contente des accords existants, la trajectoire est celle d'un réchauffement de 3 à 4 degrés. Il faut aller plus vite. On ne peut pas perdre cinq ans de plus en atermoiements.

Je maintiens, monsieur Nègre, que l'ONU n'a pas mandat sur les questions fiscales. Certes, on a été capable de signer de grands accords internationaux. Au rebours de celui de Chicago, que vous avez rappelé, on a su signer celui de Montréal, sur les CFC, ou celui, plus récent, sur les HCFC. Je ne désespère pas d'un accord mondial, mais de manière pragmatique, ne l'attendons pas et progressons région par région.

Le capitalisme fonctionne sous le régime de la « destruction créatrice ». Nous sommes en train d'en vivre une. Soit on construit de grandes lignes Maginot, soit on va de l'avant. Les acteurs étatiques et les entreprises doivent se coaliser pour accompagner les gagnants comme les perdants de manière acceptable humainement et économiquement. Les combats d'arrière-garde, à l'image de celui que l'on a mené, naguère, pour Charbonnages de France, ne nous feront pas gagner la partie. De très gros acteurs internationaux ont déjà pris le sens du vent, et vont nous faire une concurrence redoutable.

Le charbon n'est pas seul à émettre des gaz à effet de serre : le pétrole et le gaz en émettent aussi. Dans une trajectoire 2050-2070-2080, leur part relative dans l'économie mondiale sera réduite – très progressivement en raison de l'existence d'investissements de très long terme. Le charbon est prioritaire car il est le plus polluant et peut être remplacé le plus facilement. Le pétrole, moins polluant, est extrêmement difficile à remplacer, notamment en pétrochimie. Le gaz, enfin, est le moins polluant.

Gardons-nous des effets de *lock-in* et de *stranded assets*, ou actifs échoués. En continuant à investir dans de gros équipements qui ne seront plus rentables car sous-utilisés, on créera des problèmes économiques. La transition consiste à faire naître de nouveaux instruments tout en réduisant fortement les nouveaux investissements dans le secteur des énergies fossiles, et en assurant la flexibilité du système pour éviter des coûts économiques et sociaux de désengagement extrêmement élevés.

Il faut réhabiliter l'idée d'une vision partagée à moyen et long terme.

**M. Hervé Maurey, président.** – Une vision, et une volonté.

**M. Gérard Mestrallet.** – Tout à fait d'accord. A essayer de ralentir le mouvement, on ne peut qu'être dépassé. Mieux vaut l'accompagner, voire l'anticiper. C'est l'option qu'a retenue Engie. Le coût financier est déjà là : nous avons dû faire des *write off* sur nos *stranded assets* : des fermetures d'actifs pour un montant de 20 milliards d'euros, qui n'ont donné lieu à aucun mouvement social. Ce n'est pas une perspective inquiétante, mais un mouvement en cours.

Notre rapport règle la question de la contradiction entre le prix bas du CO<sub>2</sub> et les engagements environnementaux ; mais cela réclame une pression très forte, or la France n'a pas encore réussi à entraîner l'Allemagne. Dans le cadre du groupe Magritte, nous avons travaillé avec la Commission européenne lors de la rédaction du paquet Climat-énergie de 2014. La Commission, qui a adopté notre proposition d'un objectif de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, nous a demandé de convaincre le Conseil européen de l'adopter. Si Mme Merkel nous a prêté une oreille attentive, le ministre allemand de l'économie et de l'énergie, Sigmar Gabriel, s'est montré plus réticent vis-à-vis du mécanisme de capacité.

Le principal émetteur mondial de dioxyde de carbone, RWE, qui fait partie du groupe Magritte, est lui-même favorable à un prix du CO<sub>2</sub>. Ce système est l'inverse d'une subvention, puisque l'entreprise commence par payer avant d'espérer se rembourser en répercutant le coût sur le prix de vente. Mais le monde de l'énergie est en train de basculer, sous l'effet des évolutions technologiques mais aussi sociétales ; c'est pourquoi nous avons besoin de dégager une vision, des lignes directrices pour l'avenir. Le corridor de prix du CO<sub>2</sub> va dans ce sens ; la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité également.

Notre rapport propose de résoudre la contradiction entre le prix bas du carbone et les engagements pris à la conférence de Paris par la mise en place du corridor de prix. Comme ce n'est pas une taxe, sa mise en place ne nécessite pas l'unanimité des États européens. Il faut néanmoins convaincre des États comme la Pologne ou la Hongrie en leur offrant des compensations.

La Chine connaît des transformations environnementales très rapides. Grâce aux réseaux sociaux, les accidents de pollution sont désormais connus de tous et inacceptables socialement. Comme conseil du maire de Pékin, je puis vous indiquer que la ville va fermer toutes ses installations productrices de charbon, en commençant par la périphérie puis en progressant vers le centre. Une parenthèse : si le charbon émet du CO<sub>2</sub> – qui n'est pas, en tant que tel, mauvais pour la santé – il émet aussi des particules, comme le diesel et le pétrole. Le gaz, lui, émet deux fois moins de CO<sub>2</sub> et pas du tout de particules. De nombreuses villes font rouler leurs bus au gaz. La RATP met en service des bus à l'électricité et au biogaz.

Un marché du carbone a été mis en place à Shenzhen, que je connais moins, ainsi que dans six autres grandes villes dont Pékin, Canton, Shanghai et Chongqing (la plus grande agglomération du monde, avec 33 millions d'habitants...). Le moyen le plus rapide de réduire la pollution est de passer du charbon au gaz. Engie a remporté l'appel d'offres pour l'approvisionnement en gaz de Pékin, qui sera effectué par dix cargos ; le gaz sera stocké dans des terminaux ou distribué directement sous la ville par un réseau souterrain.

La France a à la fois un marché du carbone et une taxe, madame Didier. Le marché a été constitué au niveau européen pour les secteurs du ciment, de la production électrique, du pétrole, de la chimie et de la métallurgie. La sidérurgie, qui est plus exposée que l'électricité à la concurrence mondiale, bénéficie de quotas gratuits : attention à ne pas faire peser, sous prétexte d'être vertueux, une surcharge à des entreprises exposées à la concurrence. Le coût que ces mesures représentent pour les industriels nécessite des compensations spécifiques, qui sont prévues. Pour ne pas les inciter, cependant, à rester inactifs, la compensation ne sera intégrale que pour les entreprises qui utilisent de nouvelles technologies. Ainsi les industriels seront incités à moderniser leurs hauts fourneaux et leurs installations chimiques.

Il est vrai, monsieur Bignon, que les réticences sont difficiles à vaincre en Europe. Dans les pays émergents, la transition énergétique et la mise en place du prix du carbone appellent un financement et une assistance, eux aussi prévus par la COP21 sous la forme du *capacity building*. Cela consiste en un ensemble de pratiques, de méthodes, de formations pour les responsables de pays souhaitant s'engager dans cette voie.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous vous remercions.

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » - Examen du rapport pour avis**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous souhaitons la bienvenue à Gélita Hoarau, qui reprend le siège de notre collègue Paul Vergès, qui s'est éteint il y a quelques jours. Réservez-lui le meilleur accueil dans cette assemblée où, du reste, elle a déjà siégé.

**M. Louis Nègre, rapporteur pour avis des crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».** – L'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2017 consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux consiste à analyser trois séries de dispositions : une partie des crédits inscrits au programme budgétaire 203 intitulé « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ; les montants des fonds de concours attendus en 2017 pour les transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, parmi lesquels figurent, au premier rang, les crédits de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) ; et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionné de voyageurs », qui concerne les trains d'équilibre du territoire (TET).

Concernant les crédits du budget général de l'État, l'enveloppe accordée à SNCF Réseau, qui représente près de 80 % des crédits du programme 203, s'élève à 2,5 milliards d'euros, soit autant que l'année dernière. Elle couvre la redevance d'accès facturée par le gestionnaire d'infrastructure pour l'exploitation des trains express régionaux, les TER, des trains d'équilibre du territoire, les TET, ainsi qu'une participation de l'État pour l'utilisation du réseau par les trains de fret.

Sur cette dernière composante et depuis 2013, on constate des écarts très importants entre les sommes annoncées et les sommes effectivement versées par l'État à SNCF Réseau au titre de la compensation « fret » destinée à couvrir une partie des frais liés à l'infrastructure, pour éviter aux entreprises de transport de marchandises de subir une hausse trop importante des péages. En 2013 et 2014, l'État n'a financé que la moitié de ce qu'il avait annoncé, et en 2015, sur les 237 millions d'euros annoncés en loi de finances, seuls 37 millions ont été versés ! Cela oblige SNCF Réseau à s'endetter davantage – nous avons dépassé les 50 milliards d'euros – alors que l'utilisation du réseau doit normalement être financée par ses utilisateurs. C'est pourquoi, après avoir refusé, l'année dernière, de valider les tarifs des péages fret pour 2016, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) a émis les mêmes réserves cette année pour les péages de 2017 dans son avis du 6 juillet 2016 : « L'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur la réalité de la tenue de [l']engagement [de l'État] et est, en conséquence, amenée à renvoyer à la fin de l'année la perspective d'une éventuelle levée de la réserve émise [à ce sujet] ». Notez la formulation euphémique...

Le Premier ministre s'est engagé sur le versement de 90 millions d'euros à ce titre en 2016. C'est un mieux, mais au regard des lignes budgétaires que nous avons connues dans le passé, le hiatus reste marqué. Nous devons donc rester très vigilants dans ce domaine pour les années à venir, afin d'éviter une hausse supplémentaire des péages de fret et, partant, une baisse de cette activité.

Dans les crédits consacrés au soutien, à la régulation et à la sécurité des transports terrestres, près de 26 millions d'euros sont prévus pour compenser à SNCF Mobilités les tarifications sociales nationales imposées par l'État, et 15 millions d'euros sont dédiés au soutien au transport combiné ferroviaire, soit des montants très proches de ceux annoncés pour 2016. Notons que pour les transports fluviaux, la subvention versée à Voies navigables de France s'élève à 252 millions d'euros, un montant là aussi proche de celui adopté dans la loi de finances pour 2016 ; 7 millions d'euros sont destinés au soutien au transport combiné fluvial et maritime.

Enfin, 16 millions d'euros serviront à financer les dépenses transversales du programme « Infrastructures et services de transport », telles que les études et les dépenses de logistique de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ou des services qui lui sont rattachés.

Concernant les fonds de concours apportés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), 302 millions d'euros sont attendus au titre de la part de l'État dans les opérations des contrats de plan État-régions (CPER), dans le domaine des transports ferroviaires et collectifs, et 27 millions d'euros seront affectés à la mise en sécurité des tunnels et des passages à niveau. Il est regrettable qu'il n'y ait pas plus d'investissement dans ce dernier domaine, source d'accidents très souvent mortels.

La situation financière de l'Afitf est des plus préoccupantes. Son budget a été fixé à 2,2 milliards d'euros pour 2017, quand, de l'avis même de son président, il lui en faudrait 2,6 à 2,8 pour assumer l'ensemble de ses engagements. Si son budget n'est pas augmenté, elle devra, comme elle le fait malheureusement depuis plusieurs années maintenant, geler ou retarder la mise en œuvre de certains projets, ou encore retarder leur paiement. À la fin de l'année dernière, l'agence avait ainsi accumulé près de 734 millions d'euros de dettes vis-à-vis de SNCF Réseau, ce qui engendre des frais financiers aussi importants qu'inutiles.

Qui plus est, ce budget de 2,2 milliards d'euros est optimiste du côté des recettes, comme l'a démontré la rapporteure spéciale de la commission des finances, Marie-Hélène des Esgaulx : les montants prévisionnels de la redevance domaniale et du produit des radars semblent supérieurs à ce que l'on est en droit d'attendre. En effet, pour les amendes radars, le Gouvernement prévoit 400 millions de recettes en 2017 alors qu'elles devraient s'établir autour de 320 millions d'euros seulement en 2016 – on comprend mal l'écart, sauf à penser que le nombre de radars, ou de mauvais conducteurs, soit destiné à augmenter...

En 2018, le besoin de financement de l'Afitf sera encore supérieur : au moins 3 milliards, et davantage si le budget pour 2017 n'est pas revu à la hausse. Comment ferons-nous face ?

Outre les opérations de modernisation des réseaux ferroviaires et routiers et les opérations inscrites dans les CPER, l'agence assume les dépenses relatives aux lignes à grande vitesse, y compris le versement des loyers prévus par les contrats de partenariat, les dépenses relatives au renouvellement du matériel roulant et la part de l'État dans les grandes opérations comme le Lyon-Turin ou le canal Seine Nord.

Ce manque de soutenabilité financière est problématique, dans la mesure où il risque de remettre en cause, à terme, le principe même de l'Afitf. Dans son référé de juin dernier, la Cour des comptes qualifie l'agence d'« instrument de débudgétisation » aux mains du Gouvernement, et lui reproche de ne pas avoir réussi à assurer le financement pluriannuel des investissements dans les infrastructures de transport.

Je partage le constat de la Cour des comptes sur l'absence de vision de long terme du Gouvernement quant au financement des infrastructures de transport. Témoin le scénario de l'écotaxe, que je rappelle brièvement. En 2013, l'État a commencé à réduire la subvention budgétaire qu'il versait à l'Afitf en prévision de l'entrée en vigueur de cette taxe, alors même que l'agence ne touchait pas encore les recettes correspondantes – cela a été le début de ses difficultés budgétaires. Fin 2014, l'État renonce à cette taxe poids lourds et augmente la fiscalité sur le gazole pour combler le manque à gagner pour l'Afitf qui reçoit, en 2015,

1,14 milliard d'euros à ce titre – mais, contrairement à ce qui avait été annoncé au départ, l'agence est contrainte de prendre en charge les 528 millions d'indemnisation versés à la société Ecomouv'... En 2016 et 2017, l'augmentation de la fiscalité sur le gazole est confirmée et même renforcée, mais la moitié du produit de l'augmentation décidée en 2015 est dérobée par Bercy pour financer d'autres dépenses. L'Afitf n'en perçoit plus que 715 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016 et 735 millions d'euros dans le PLF pour 2017. Cela met gravement en cause le financement de nos infrastructures, facteur majeur de l'attractivité de la France.

Faut-il pour autant remettre en cause l'Afitf en elle-même ? Je ne le crois pas. Au contraire, il faut renforcer cette agence, qui a amplement prouvé son utilité ; et je me félicite de l'évolution de notre commission des finances sur ce sujet.

Fin 2015, l'agence avait engagé 33 milliards d'euros depuis sa création, dont 21 milliards étaient déjà payés. Elle favorise le report modal au plan financier, car ses recettes proviennent essentiellement du mode routier, quand deux tiers de ses dépenses concernent des transports alternatifs à la route (ferroviaire, transports collectifs, fluviaux ou maritimes). Cet outil financier sanctuarise les crédits affectés à nos infrastructures contre les pratiques de Bercy que je viens d'évoquer...

Je partage le souhait exprimé par la rapporteure de la commission des finances de renforcer le contrôle du Parlement sur le budget de l'Afitf. Les données fournies à ce sujet dans le projet de loi de finances ne sont qu'indicatives, puisque son budget est arrêté en décembre. Comme elle, je propose que son budget prévisionnel détaillé nous soit transmis en même temps que le projet de loi de finances, pour que le Parlement puisse effectuer un véritable contrôle. Ce serait une avancée démocratique.

**M. Charles Revet.** – Tout à fait !

**M. Louis Nègre, rapporteur pour avis.** – Pour renforcer la prévisibilité des dépenses d'investissement, je propose d'adopter, au début de chaque législature, une loi de programmation du financement des infrastructures de transport basée sur un schéma national consensuel dont l'élaboration serait confiée à une commission analogue à la commission Mobilités 21. Cette solution, adoptée en Allemagne et en Suisse, s'inscrit dans le prolongement des réflexions de la commission des finances.

Les infrastructures de transport sont un outil exceptionnel d'attractivité du pays. Malheureusement, les indicateurs qui reflètent l'état de nos réseaux ferroviaire et routier se dégradent – le document budgétaire le confirme – et une vision à moyen et long terme pour répondre à ces enjeux de façon efficace est indispensable. Aux États-Unis, où, certes, les retards sont plus importants, le président élu a annoncé un effort d'investissement sans précédent dans les infrastructures, de 550 milliards de dollars.

Quelques mots sur les enjeux spécifiques du domaine ferroviaire, en commençant par les trains d'équilibre du territoire. Depuis plusieurs années, j'appelle de mes vœux un exercice effectif, par l'État, de son rôle d'autorité organisatrice. Dans un rapport de juillet 2014, la Cour des comptes relève l'hétérogénéité de l'offre et son imbrication avec les services ferroviaires régionaux, ainsi que les insuffisances du pilotage de la convention avec la SNCF. La qualité du service est souvent dénoncée, et ces trains ont connu, depuis 2011, une chute de fréquentation de 20 % avec des répercussions directes sur le déficit, qui se creuse de plus en plus.



En juillet dernier, le Gouvernement a annoncé sa feuille de route pour les trains d'équilibre du territoire. L'État conservera la main sur six lignes considérées comme structurantes à l'échelle du territoire national dont trois seront dites « à haute performance » – une notion que je vous laisse le soin de définir... – et bénéficieront d'un financement du renouvellement du matériel roulant. Seules deux lignes de nuit seront maintenues. Là encore, c'est un recul marqué par rapport à l'existant, dénoncé par de nombreuses villes et associations.

Pour les autres lignes, des négociations sont en cours avec les régions : un accord a déjà été conclu avec la région Normandie, qui reprendra en 2020 l'exploitation de cinq lignes, en échange d'un engagement de l'État à financer le renouvellement du matériel roulant. Nous attendons la signature... L'État a également entamé la renégociation de la convention passée avec SNCF Mobilités pour l'exploitation de ces trains.

Ces services sont financés au moyen d'un compte d'affectation spéciale (CAS), dont les recettes proviennent quasi-exclusivement de la SNCF, par le biais de la contribution de solidarité territoriale et de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires. Le CAS reçoit aussi une fraction du produit de la taxe d'aménagement du territoire imposée aux sociétés concessionnaires d'autoroutes. En 2016, il était doté de 335 millions d'euros, dont 217 millions pour l'exploitation des services, ce qui ne suffira pas à assurer son équilibre. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé d'augmenter la part de taxe d'aménagement du territoire affectée à ce compte dans le collectif budgétaire 2016, pour porter la dotation du compte à 386 millions d'euros. Pour 2017, ce montant est fixé à 358 millions d'euros, dont 258 millions pour l'exploitation des services et 100 millions pour les matériels roulants.

Nous reviendrons cet après-midi en séance sur l'application de la loi de réforme ferroviaire. Je regrette simplement que les contrats de performance entre l'État et les différents établissements publics à caractère industriel et commercial du groupe public ferroviaire ne soient toujours pas signés ; que le décret d'application de la règle d'or ne soit toujours pas sorti et, plus grave, que le projet de ligne Charles-de-Gaulle Express bafoue cette règle que le Gouvernement avait lui-même instituée.

Nous attendons en vain le retour de l'État stratège, qui nous avait été annoncé lors des débats sur la loi de réforme ferroviaire. Nombre d'exemples illustrent son absence, dont, dernièrement, le cas d'Alstom. C'est très dommageable pour l'avenir du système ferroviaire français.

Le manque de vision politique cohérente et l'insuffisance des crédits affectés à l'Afitf me conduisent à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du projet de loi de finances pour 2017 consacrés aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci de cet exposé intéressant, complet et pertinent. L'achat par la région Normandie de trains à la société Bombardier, que vous évoquiez, sera signé demain. En tant que conseiller régional, je ne puis que m'en féliciter.

**M. Alain Fouché.** – Nous avons le réseau routier le plus cher d'Europe. Nos ingénieurs ont mis en place des infrastructures particulièrement coûteuses, que ce soit au niveau national ou dans les départements. Jacques Attali stigmatisait la France des rond-points... C'est un gaspillage considérable.

J'ai eu l'occasion de me pencher sur les radars, véritables pompes à fric souvent placées en des endroits peu dangereux. Loin d'être affecté entièrement aux missions de sécurité, le produit des amendes est utilisé pour rembourser la dette. Il convient que le Parlement contrôle davantage l'affectation de ces fonds.

Enfin, au contraire des gouvernements qui se moquent des rapports de la Cour des comptes – en témoigne le cas des aiguilleurs du ciel – les départements et les régions tiennent compte des avis des chambres régionales des comptes.

Des crédits supplémentaires sont-ils prévus pour la gestion de la sécurité dans les gares et les trains ?

**M. Michel Raison.** – Le financement des infrastructures de transport est problématique dans tous les territoires. Notre rapporteur l'a dit, le transport, c'est l'attractivité du territoire. Or la situation budgétaire impose des arbitrages sévères, sur les critères du nombre de véhicules et de voyageurs, au détriment des territoires les moins peuplés. Et l'État demande de surcroît aux régions de financer une part croissante des infrastructures routières. Plus elles seront fragilisées, moins elles seront en mesure de financer.

Ainsi, je me félicite que les régions s'efforcent de sauver les TET, abandonnés pour ainsi dire en rase campagne par l'État : le TET Île-de-France-Bourgogne-Centre Est est en déficit de 30 millions d'euros, et l'État apporte 13 millions pour le fonctionnement... Les achats de matériel ne sont qu'un effort ponctuel, pas une dotation pérenne. Inévitablement, avec l'essoufflement du soutien financier, les TET deviendront des TER et le lien entre Paris et les territoires sera rompu. Si on ne se démarque pas des pratiques actuelles, la situation s'aggravera.

**M. Ronan Dantec.** – Merci de cette présentation précise et complète. L'abandon désastreux de l'écotaxe, dans lequel les syndicats minoritaires de transporteurs portent une lourde responsabilité, coûte cher au transport routier français, puisque les camions qui traversent notre territoire ne paient pas la taxe de remplacement sur le gazole. Et les régions qui se sont mobilisées contre l'écotaxe y ont perdu tout instrument de modulation. Il ne faut pas se résoudre au pire : les portiques n'ont pas été démontés, remettons cette taxe à l'ordre du jour, même s'il y faudra un vrai courage politique...

Avec le Brexit et l'élection de Donald Trump, nous mesurons le coût politique d'un aménagement du territoire mal pensé. Soutenir les trains d'équilibre et garantir une desserte correcte des villes moyennes a un coût. Il y faut un financement qui dise son nom : un financement d'aménagement du territoire. Les péréquations entre la métropole et son territoire sont une piste à explorer, mais certaines régions n'en ont pas les moyens. Reste le financement étatique, qui appelle, inévitablement, davantage d'argent public. Or, telle n'est guère la tendance générale à moyen terme.

**M. Jean-Yves Roux.** – Je salue la continuité de l'effort d'investissement en faveur de la sécurité des réseaux. L'Arafer nécessite des moyens à la hauteur de sa tâche, y compris des moyens humains, sanctuarisés. Je déplore que la décision de la majorité sénatoriale nous enlève l'occasion d'aborder ces questions dans le cadre de l'examen de la loi de finances. Nous aurions pu faire évoluer la réflexion.

**M. Rémy Pointereau.** – Notre rapporteur a-t-il, dans son excellent travail, passé en revue le mécanisme des cars Macron ? Plusieurs sociétés de transport ont déposé leur

bilan, l'activité n'étant pas, semble-t-il, assez rentable. Je m'interroge également sur l'avenir de Notre-Dame-des-Landes, mais j'attendrai l'examen des crédits du transport aérien...

**M. Jean-François Longeot.** – Faut-il remercier le rapporteur ou déplorer ses constats ? Les perspectives de développement ferroviaire sont faibles. Le gouvernement est venu au secours d'Alstom en prévoyant l'achat de vingt locomotives... financé par SNCF Réseau, qui a déjà 50 milliards d'euros de dettes. Le développement du réseau nécessitera une volonté forte. Je suis partisan, comme Ronan Dantec, d'une réintroduction de l'écotaxe. L'entretien des voies n'est plus assuré depuis trente ans ! Il faudra bien trouver de l'argent...

**Mme Annick Billon.** – Merci pour ce rapport éclairé et pointu. La mobilité est un sujet transversal, malheureusement saucissonné dans les avis budgétaires. Nous allons examiner séparément les transports ferroviaire, aérien et maritime qui relèvent pourtant tous de l'aménagement du territoire. Au-delà des rustines, une vision claire des TET fait défaut. Un an après le rapport de la commission présidée par le député Philippe Duron sur le sujet, quelles décisions ont été prises ?

La gestion du dossier Notre-Dame-des-Landes témoigne, elle aussi, de cette même myopie. À quand une vision globale de la mobilité et de l'aménagement du territoire en France ? Je vous renvoie à la tribune publiée dans les *Échos* par notre président Hervé Maurey : il n'y a pas de cohérence dans les politiques menées.

**M. Michel Vaspert.** – Circulant, comme vous tous, beaucoup en train, je suis impressionné par l'état de délabrement des emprises de la SNCF. Il n'existe pas même de filière de déconstruction des trains retirés de la circulation, qui restent abandonnés sur les voies de garage...

**M. Louis Nègre, rapporteur pour avis.** – Je ne sais pas si notre réseau ferroviaire est le plus cher d'Europe. Il est vrai que souvent, nos ingénieurs construisent des infrastructures correspondant davantage à leurs envies qu'à la demande.

Certains radars sont mal placés. Je suis partisan de la méthode hollandaise : installer des radars, vrais et faux, un peu partout. Cela ne coûte pas cher, et l'effet dissuasif sur les automobilistes est réel.

Il est vrai que le gouvernement tient assez peu compte des rapports de la Cour des comptes, alors que les élus départementaux et régionaux sont tenus de suivre les recommandations des chambres régionales des comptes.

La politique de sécurité repose sur la Surveillance générale (Suge) – la police ferroviaire de la SNCF – mais surtout sur un transfert de charges de l'État vers les régions. Ces dernières assurent de plus en plus, à leurs frais, la sécurité sur leurs lignes TER à travers des dispositifs vidéo et des portiques. Christian Estrosi, notamment, a engagé un effort important dans ce domaine. La sécurité ferroviaire ne fait pas l'objet d'une ligne budgétaire spécifique, mais elle est soutenue par l'effort des régions.

Les propos de Michel Raison sont raisonnables... J'appelle de mes vœux une véritable discussion, au sein de notre commission, sur le thème de l'aménagement du territoire qu'il faut traiter en amont de ceux du transport et de la mobilité. Comment voyons-nous l'avenir ?

Nous le savons, le Front national réalise des scores très élevés dans les territoires ruraux, parce que la ruralité se sent abandonnée.

**M. Michel Raison.** – Un problème d'aiguillage...

**M. Louis Nègre, rapporteur pour avis.** – La mise en place des péréquations avec les agglomérations ne compense pas le manque d'écoute général.

Ronan Dantec parle d'or ; mais l'écotaxe, c'est la ministre de l'écologie qui l'a supprimée...

**M. Ronan Dantec.** – Vous allez loin dans la provocation ! C'est la droite bretonne qui l'a enterrée !

**M. Louis Nègre, rapporteur pour avis.** – Pour l'écotaxe comme pour l'aménagement du territoire, il faut une vision. La commission Mobilités 21 était présidée par le socialiste Philippe Duron, mais elle a fait un bon travail... Certes, il faut faire des choix, mais il faut aussi que les fonds suivent pour les mettre en œuvre.

Qui paie quoi ? C'est le second sujet majeur de la mobilité. L'Afitf est un excellent outil, qui mérite d'être renforcé dans un sens plus démocratique – à travers un examen parlementaire des crédits – tout en étant doté des moyens nécessaires. Je partage les conclusions du rapport Duron. Après l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport, qui prévoit, en faisant la somme des projets, 260 milliards d'euros d'investissements sur 25 ans, il a fallu opérer un tri. La troisième phase sera celle du financement. Il sera difficile de revenir à l'écotaxe...

**M. Ronan Dantec.** – Quel manque d'ambition !

**M. Louis Nègre, rapporteur pour avis.** – Il y a cependant d'autres moyens que les portiques pour l'appliquer.

Le président de l'Arafer a invité notre groupe de travail Mobilités à visiter son siège pour alimenter nos travaux. J'y invite tous mes collègues.

Concernant les cars Macron, les mêmes causes produisent les mêmes effets. Dans les autres pays, l'ouverture tous azimuts du marché du transport routier de voyageurs a très vite été suivie d'une reconcentration. Nous aurons bientôt un, deux ou trois grands groupes qui domineront le marché et feront remonter les prix.

Certes, le développement ferroviaire doit reposer sur une vision, mais aussi sur des financements. La dette de SNCF Réseau dépasse les 50 milliards d'euros, et nous sommes sur la trajectoire de 60 milliards. Encore le président de l'Arafer trouve-t-il ces prévisions trop optimistes... Sans compter une possible remontée des taux d'intérêt.

On ne peut qu'appeler de ses vœux une politique d'aménagement du territoire. SNCF Réseau a consenti un effort financier de cinq à six milliards d'euros, mais le réseau continue à vieillir... Nous n'arrivons pas à faire face.

**M. Hervé Maurey, président.** – L'intérêt de l'aménagement du territoire ne nous a pas échappé, monsieur Nègre... J'ai constitué un groupe de travail sur ce thème avec Louis-Jean de Nicolaÿ pour réfléchir à la notion même d'aménagement du territoire et redéfinir une

doctrine. Qui doit être l'acteur principal, de l'État, des régions ou des métropoles ? Les auditions menées la semaine dernière ont montré que l'État était devenu spectateur, ou au mieux financeur. On ne peut pas me reprocher d'être dirigiste, mais l'évaluation des projets d'infrastructures ne saurait se limiter au critère de rentabilité ; elle doit prendre en compte la dimension de l'aménagement du territoire, un domaine dans lequel la France a été en pointe.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Le groupe socialiste ne suivra pas le rapporteur, dont la présentation est quelque peu caricaturale. Gageons que tout changera au lendemain des élections...

**Mme Gélita Hoarau.** – Évelyne Didier et moi-même ne prendrons pas part au vote.

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

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables - Crédits « Transports aériens » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen du rapport pour avis**

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis des crédits « Transports aériens » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».** – Rares sont les secteurs qui connaissent d'aussi solides perspectives de croissance au niveau mondial que l'aérien. À long terme, le trafic reste tiré par les besoins de mobilité d'une classe moyenne émergente dans de nombreux pays. On estime généralement qu'il croît deux fois plus vite que le PIB. En 2015, ce trafic dépasse 6 500 milliards de passagers kilomètres transportés (PKT) au niveau mondial, contre 3 000 milliards en 2000, soit un doublement en quinze ans et un taux de croissance annuel moyen de 5,3 %.

Toutefois, au cours de l'année écoulée, cette progression s'est faite dans des conditions géopolitiques défavorables marquées par la guerre en Syrie et en Ukraine, ainsi que par les attentats perpétrés au sein de l'Union européenne, en Turquie et en Tunisie.

Dans ce contexte, le redressement du pavillon français et au premier chef d'Air France est menacé par le contexte sécuritaire. L'accroissement des mesures de sûreté et des coûts associés pèse sur la compétitivité du transport aérien et des aéroports français. Notre industrie aéronautique continue d'enregistrer des succès, mais la pression concurrentielle est de plus en plus forte pour Airbus et des constructeurs émergents font désormais leur entrée par le bas de la gamme.

Certes la France possède des atouts incomparables grâce à son « triple A » : un grand constructeur d'avions, une grande compagnie nationale et le plus grand groupe aéroportuaire du monde. Mais le soutien de l'État apparaît aujourd'hui plus que jamais nécessaire pour assurer la compétitivité et l'innovation dans cette filière d'excellence.

Les crédits consacrés au transport aérien figurent, d'une part, au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) géré par la Direction générale de l'aviation

civile (DGAC), et d'autre part au programme 203, dans les actions 11 et 14 relatives aux infrastructures de transport et au soutien des lignes pour l'aménagement du territoire.

Dans son volet DGAC, ce projet de loi de finances prolonge la trajectoire d'assainissement engagée depuis deux ans. En 2017, le montant total du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) s'élèvera à 2 135 millions d'euros, soit une hausse de 25 millions d'euros par rapport à 2016 (+1,18 %). Les recettes d'exploitation connaissent une légère hausse de 0,2 % et les dépenses augmentent de 1 %. Au total, l'excédent brut d'exploitation s'élève à 365 millions d'euros.

L'année dernière, j'avais salué la baisse inédite de 0,3 % des dépenses de personnel, tout en espérant que les efforts de maîtrise de la masse salariale, avec une réduction de 300 ETP sur trois ans, ne seraient pas neutralisés par l'octroi de nouvelles mesures catégorielles. Or la hausse des dépenses dans le PLF 2017 est essentiellement due à une augmentation de 41 millions d'euros, soit 3,5 % de la masse salariale, qui s'explique par la mise en œuvre du dixième protocole social signé le 19 juillet 2016 pour la période 2016-2019, tandis que la réduction des effectifs s'est interrompue.

Le nouveau protocole social prévoit notamment des expérimentations de nouvelles organisations du temps de travail des contrôleurs aériens. À titre d'exemple, une prime de 500 euros par mois est prévue pour les contrôleurs choisissant un tour de service de 7 jours calendaires sur 12, et de 250 euros pour ceux qui choisissent un tour de service de 6,5 sur 12. Par rapport au cycle actuel de travail de 6 jours sur 12, cette modification des jours de récupération permet d'accroître le taux de présence pendant les périodes de pointes du trafic.

Cette hausse des dépenses de personnel masque une baisse importante de 3,1 %, des dépenses de fonctionnement tandis que le montant total de l'enveloppe des investissements reste à un niveau élevé (250 millions d'euros) afin de poursuivre les efforts de modernisation.

Le budget annexe 2017 confirme l'accélération du désendettement amorcé depuis 2015, avec une diminution de 123 millions d'euros, soit plus de 11 %, de l'encours. La dette s'élève ainsi à 994 millions d'euros dans le PLF 2017, un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009. La DGAC avait alors joué un rôle d'amortisseur, en s'abstenant d'augmenter le montant de ses redevances pour compenser la baisse du trafic afin de ne pas pénaliser davantage nos compagnies aériennes. La gestion conjoncturelle de la dette a produit les résultats voulus ; il reste maintenant à récupérer des marges de manœuvre en haut de cycle et à apurer le stock de dette consécutif à la privatisation d'Aéroports de Paris en 2005-2006, en revenant rapidement à un encours de dette situé entre 600 et 800 millions d'euros.

Compte tenu de cet effort de désendettement important, je vous proposerai un amendement réduisant de 26 millions d'euros les crédits qui y sont consacrés, afin de soutenir davantage la compétitivité du transport aérien. En contrepartie, les tarifs de la redevance pour services terminaux de la navigation aérienne (RSTCA) seraient réduits pour les deux aéroports de Paris-CDG et Paris-Orly, et la compagnie Air France bénéficierait d'environ 50 % de cette baisse.

La seconde partie des crédits relève du programme 203 relatif aux infrastructures et services de transports ; c'est une part beaucoup plus réduite : 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement, dont la majorité

finance la deuxième tranche de la rénovation de la piste de l'aérodrome de Saint-Pierre Pointe-Blanche engagée en 2016.

Les crédits d'intervention relatifs à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes restent à un niveau minimal de 2 millions d'euros, en dépit du résultat positif de la consultation des électeurs de Loire-Atlantique du 26 juin 2016 sur le transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique d'une part, et du rejet des recours en annulation contre quatre arrêtés préfectoraux « loi sur l'eau » et « espèces protégées » par la cour administrative d'appel de Nantes d'autre part. Une incertitude continue de planer sur le devenir de l'aéroport, notamment en raison de la durée de validité de la déclaration d'utilité publique – dix ans à compter de février 2008. Nous aurons la possibilité d'interroger madame Royal à ce sujet cet après-midi.

Enfin, le mouvement d'extinction progressive de la plupart des lignes d'aménagement du territoire se prolonge. Après l'arrêt des services sur Castres-Rodez-Lyon en 2015, et l'arrêt de la participation de l'État dans la ligne Périgueux-Paris en 2016, les lignes Brest-Ouessant, Lorient-Lyon et Tarbes-Paris voient leurs subventions supprimées en 2017 tandis que les subventions aux lignes Agen-Paris et Castres-Paris sont réduites de 80 %. À l'horizon 2018, le soutien de l'État aux liaisons aériennes en métropole sera concentré sur les destinations les plus enclavées, principalement Aurillac-Paris, Le Puy-Paris, Brive-Paris et Rodez-Paris.

Quelques perspectives d'ordre général, maintenant, sur le transport aérien.

L'année 2015 a marqué la fin du plan Transform 2015 qui a sorti Air France du risque financier majeur au prix d'une importante réduction des effectifs : pour la seule société Air France, ils sont passés de 57 000 personnes en 2008 à 48 000 en 2014, soit une baisse de 16 %.

Faute d'accord avec les organisations syndicales sur les conditions d'application du plan *Perform 2020*, le nouveau PDG d'Air France-KLM, Jean-Marc Janaillac a présenté un nouveau projet stratégique intitulé *Trust Together* le 3 novembre dernier. L'objectif du groupe Air France-KLM est d'atteindre en 2020 un chiffre d'affaires d'environ 28 milliards pour 100 millions de passagers transportés avec une flotte de 435 appareils (hors avions régionaux).

Principal élément du projet stratégique, Air France reprend l'offensive avec le projet *Boost* qui prévoit la création d'une nouvelle compagnie *low cost* long courrier. Dotée de dix avions d'ici à 2020 et exploitée par des pilotes volontaires d'Air France, elle sera centrée sur les marchés hyper-concurrentiels pour lutter contre les compagnies du Golfe et maintenir la connectivité du réseau intercontinental d'Air France, le deuxième au monde et un actif inestimable à préserver.

L'objectif est, ce faisant, de ne pas manquer une évolution structurelle du secteur qui se dessine. Longtemps réservé au moyen-courrier, le *low cost* se développe désormais sur le long-courrier. Plusieurs compagnies sont déjà positionnées sur ce créneau, à l'instar de French Blue, Eurowings, Wow Air, Norwegian, Scoot ou Air Asia X. Elles offrent en moyenne des trajets 20 à 30 % moins chers que leurs concurrentes historiques, en appliquant les recettes qui ont fait le succès du *low cost* sur le moyen-courrier : un billet avec des options payantes (bagage, restauration, assurance, choix du siège, télévision, internet) ; des gains de productivité chez les salariés par une application stricte des Flight Time Limitations (FTL) permettant d'accroître le nombre d'heures de vol du personnel, combinée à une rémunération

inférieure à la faveur d'un personnel plus jeune : chez French Blue, les pilotes et le personnel de cabine voleront 800 heures par an, contre 700 à 750 heures chez leurs concurrents classiques, pour une moyenne d'âge de dix ans inférieure ; des coûts de structure faibles grâce à une commercialisation 100 % en ligne ; enfin, des avions modernes moins gourmands en maintenance et en carburant.

Le prix bas du carburant est un atout considérable pour le lancement de ces nouvelles offres, car il permet aux compagnies de proposer les meilleurs prix d'appel possibles. French Blue propose ainsi des vols Paris-Punta Cana à partir de 199 euros et bientôt des vols Paris-La Réunion dès 249 euros. La filière devrait connaître un essor dans les années à venir, puisque la clientèle de loisir croît de 7 à 8 % par an, contre 2 % pour la clientèle d'affaires qui constitue le cœur de cible des compagnies traditionnelles.

Un mot à présent sur les aéroports. Aéroports de Paris (ADP) continue à afficher des résultats solides en dépit d'une année 2016 difficile. Le groupe a dû revoir sa prévision de croissance du trafic, désormais comprise entre 1,0 % et 1,5 % en 2016, contre 2,3 % initialement. On observe deux évolutions contrastées : une baisse de 0,5 % à Paris-CDG, pénalisé par la chute de 9 % sur l'Asie (Japon et Malaisie) consécutive aux attentats, et le dynamisme de Paris-Orly qui voit son trafic, porté par le fort développement des *low cost*, augmenter de 4,5 %.

Cette année est surtout marquée par une dégradation importante des temps d'attente aux contrôles frontières dans les deux aéroports parisiens. À Paris-CDG, le nombre d'occurrences de temps d'attente supérieurs à 30 minutes a quadruplé : ils sont désormais devenus quotidiens. À Paris-Orly, la situation est devenue critique : 77 % des journées de juillet ont vu un temps d'attente supérieur à 30 minutes à Orly Sud, avec des pointes d'attente à plus de deux heures et jusqu'à 3 500 personnes à la file. Au total, on dénombre plus de 1 900 plages d'attente supérieures à trente minutes entre janvier et août 2016, contre 106 sur la même période en 2015, soit une augmentation de l'ordre de 2 000 % !

Les principales causes identifiées sont de deux ordres : un effet de ciseau lié à la diminution des agents de la police aux frontières (PAF) depuis 2008 alors que le trafic augmente ; et un renforcement des missions de la police aux frontières (PAF) avec une augmentation des contrôles pour faire face à la menace terroriste, ce qui a contribué à fortement diminuer les débits des aubettes.

Cette situation doit être réglée en priorité. Les équipes d'ADP sont d'ores et déjà mobilisées et le groupe finance lui-même le déploiement de sas Paraphe additionnels afin d'augmenter le traitement automatisé des contrôles, alors qu'il s'agit d'une compétence de l'État ! Il convient qu'à tout le moins, le ministère de l'Intérieur connecte au plus vite ces nouveaux sas Paraphe à ses propres systèmes informatiques afin de permettre leur bon fonctionnement. À Orly, une ouverture des aubettes à 4 heures 30 au lieu de 5 heures pourrait absorber le pic des départs du matin ; le renforcement des effectifs de la PAF me paraît indispensable compte tenu de l'évolution naturelle du trafic dans les aéroports parisiens.

Le poids de la taxe d'aéroport – près d'un milliard d'euros prélevé sur les entreprises de transport aérien pour financer les missions de sécurité – doit être maîtrisé. Dans de nombreux pays, les autorités publiques contribuent au financement de ces missions. La sûreté du transport aérien concerne l'ensemble des citoyens. La réglementation européenne impose aux aéroports de nouveaux investissements dans la perspective du passage au standard 3 pour la recherche d'explosifs dans les bagages de soute d'ici à 2020-2022.



L'acquisition des équipements de nouvelle génération représente un coût d'environ 100 millions d'euros pour les grands aéroports régionaux et 600 millions d'euros pour le groupe ADP. Ces travaux n'ayant pas été compris dans le troisième contrat de régulation économique, la question d'une participation de l'État à leur financement doit être posée.

ADP a remporté cette année, aux côtés de Bouygues, le marché de construction et d'exploitation d'un nouveau terminal dans l'aéroport International Imam Khomeiny de Téhéran. ADP a également cédé sa participation de 25,5 % au capital des aéroports régionaux mexicains. Enfin, le groupe est en négociation exclusive avec les autorités cubaines pour le développement de l'aéroport international de la Havane.

Après Toulouse, l'État a désigné les acquéreurs pressentis pour les sociétés de gestion des aéroports de Nice et Lyon le 28 juillet 2016 : il s'agit du consortium constitué des sociétés Atlantia, Aeroporti di Roma et EDF à Nice et du consortium constitué des sociétés Vinci Airports, Predica et de la Caisse des dépôts et consignations à Lyon. Le produit de cession de ces deux opérations s'élève à 1,75 milliard d'euros, les valorisations étant inférieures aux montants envisagés il y a un an.

Les carnets de commande de notre industrie aéronautique ne désemplissent pas. En 2015, les adhérents du Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (Gifas) ont enregistré un chiffre d'affaires de 58,3 milliards d'euros, en augmentation de 8,5 % par rapport à 2014, avec une très forte part – 39,4 milliards d'euros – réalisée à l'exportation. Les 77,6 milliards de commandes enregistrées, en progression de 6,2 % par rapport à 2014, font de 2015 une année record. Le carnet de commandes global de la profession représente environ six années de production et le secteur civil constitue 70 % des commandes enregistrées. Ces performances permettent au secteur de dégager, une fois de plus, le premier solde excédentaire de la balance commerciale française : 22,2 milliards d'euros en 2015.

L'environnement concurrentiel de notre industrie aéronautique évolue cependant très rapidement. Les premiers modèles concurrents d'Airbus et Boeing sur le court-courrier sont désormais sur le marché. La première livraison d'un CS100 du canadien Bombardier, un aéronef moyen-courrier de 125 passagers, a eu lieu fin juin 2016, pour le compte de la compagnie helvétique SWISS, et le premier vol commercial s'est déroulé 15 juillet 2016. L'entrée en service de la version CS300, qui pourra transporter 160 passagers, est prévue pour le quatrième trimestre 2016. À l'issue du salon de Farnborough, le nombre de commandes s'élève à 370 unités au total, dont 247 CS300.

Le constructeur brésilien Embraer prévoit de produire des avions ayant une capacité de 146 passagers dans le cadre de son nouveau programme E2 : le premier vol a eu lieu en mai 2016, en avance par rapport au calendrier envisagé. L'entrée en service de ces avions, dont trois versions sont prévues, devrait avoir lieu début 2018 et les E2 ont déjà engrangé 270 commandes.

Quant au chinois COMAC (COMmercial Aircraft Corporation), son programme C919 avance en dépit de quelques retards. Ce jet de 168 à 190 places devrait être mis en service entre 2018 et 2020. Avec plus de 500 commandes fermes dès aujourd'hui et bénéficiant d'une position privilégiée en Chine, qui devrait devenir rapidement le plus gros marché pour les constructeurs, le C919 a toutes les chances de rencontrer un succès commercial.

Le russe UAC (United Aircraft Corporation), un conglomérat public regroupant des noms prestigieux du passé aéronautique russe (Sukhoi, Tupolev, Irkut) et né en 2007 de la volonté de Vladimir Poutine de rebâtir son industrie aéronautique, développe lui aussi deux programmes civils : le Superjet, un jet régional de moins de 100 places, est entré en service avec difficulté en 2011 et cherche aujourd'hui à faire ses preuves auprès des compagnies occidentales. Seule la compagnie irlandaise CityJet a commandé quelques-uns de ces appareils fin 2015 ; le YAK-242, un jet de 150 à 212 passagers décliné en trois versions qui devrait entrer en service vers 2020, fait l'objet de moins de 300 commandes fermes, exclusivement russes.

Le japonais Mitsubishi développe également un avion régional de 70 à 90 places, qui a obtenu sa première commande européenne en juillet 2016 (20 appareils pour le loueur suédois Rockton) et devrait être mis en service en 2018. Mitsubishi sera probablement le prochain candidat à tenter son entrée sur le marché des avions de plus de 100 places, après les quatre que je viens de citer.

Tous ces concurrents sont pris au sérieux par Airbus et Boeing. Ces derniers préfèrent miser sur des évolutions incrémentales et des remotorisations, pour se laisser le temps de développer d'ici à 2030 une prochaine génération d'aéronefs présentant davantage de ruptures technologiques pour tenir la concurrence à distance. La concurrence mettra plus de temps à émerger dans le secteur des avions long-courrier mais Russes et Chinois se sont d'ores et déjà alliés pour essayer de mettre au point ensemble un programme gros porteur.

Pour créer les prochaines ruptures technologiques, une première série de démonstrateurs a été lancée entre 2010 et 2012 grâce au soutien du premier PIA (Programme investissements d'avenir), à hauteur d'environ 400 millions d'euros. Ces démonstrateurs ont été conçus pour favoriser l'intégration des composites dans les structures d'aéronefs, explorer de nouvelles architectures de moteurs de matériaux composites, augmenter le recours aux systèmes électriques embarqués et proposer une nouvelle génération de systèmes avioniques.

Cette dynamique a été de moindre ampleur dans le second PIA avec une enveloppe d'environ 140 millions d'euros, qui a tout de même permis le développement de deux plates-formes de démonstrations technologiques déterminantes : « Usine Aéronautique du Futur » et « Systèmes embarqués et Fonctionnalités Avancées ».

Contrairement à ses deux prédécesseurs, le PIA 3, présenté en Conseil des ministres le 22 juin 2016, substitue des actions économiques transverses à une politique de soutien sectoriel. Les crédits alloués à l'action de soutien à la recherche-développement aéronautique de la DGAC sont en décroissance lente, mais continue depuis 2012.

Il convient de maintenir l'effort de soutien public à la recherche aéronautique et d'assurer à la filière française une visibilité du subventionnement indispensable s'agissant d'une industrie à cycle long.

La préparation technologique d'un appareil nouveau, phase souvent peu visible car s'étendant sur une décennie avant son lancement, est celle où se joue une grande partie de la viabilité du programme et où se structure, par un travail conjoint, la plus grande part des partenariats entre avionneurs et fournisseurs. C'est ainsi un défaut d'investissement initial dans la préparation technologique qui avait conduit Airbus à proposer une première version de l'A350, rapidement abandonnée car ne répondant pas aux attentes du marché face au

Boeing 787 ; ce programme a par la suite été entièrement refondu avec, *in fine*, trois ans de retard et plusieurs milliards d'investissements perdus.

Dernier volet de cette intervention, la lutte contre le réchauffement climatique. 2016 sera une année très importante à cet égard. Le secteur aérien représente environ 2 % des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale.

En février 2016, dans la foulée de la COP21 et de l'accord de Paris, le Comité pour la protection de l'environnement en aviation (CAEP) de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté à l'unanimité une recommandation pour l'entrée en vigueur à partir de 2020 de la première norme mondiale de certification des émissions de CO<sub>2</sub> des aéronefs. Cette norme va contraindre les constructeurs à mettre en œuvre progressivement, sur l'ensemble de leur flotte, les technologies les plus avancées en termes d'efficacité énergétique.

Puis, le 6 octobre 2016, la 39<sup>ème</sup> Assemblée générale de l'OACI, réunissant à Montréal les 191 États membres de l'organisation, a adopté un accord historique instaurant un mécanisme mondial de compensation des émissions de CO<sub>2</sub> de l'aviation internationale appelé Corsia (*Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*). Objectif : une croissance neutre en carbone à partir de 2020, et une réduction de moitié des émissions nettes du secteur d'ici 2050 par rapport aux niveaux d'émissions de 2005.

Le mécanisme prévoit deux phases de mise en œuvre : une première entre 2021 et 2026 basée sur le volontariat, puis, à partir de 2027, une application universelle du dispositif à l'exception. Certains États resteront néanmoins exemptés en raison de leur niveau de développement, de leur insularité ou de leur faible poids dans le trafic mondial.

Les 66 États volontaires qui participeront à la première phase du Corsia – dont les États-Unis, la Chine, la Corée du Sud et l'Union européenne – représentent d'ores et déjà plus de 86,5 % de l'activité aérienne internationale. Dans la seconde phase, la proportion montera à 93 %. Ainsi, près de 80 % des émissions de CO<sub>2</sub> mondiales de l'aviation seront couvertes par le dispositif.

Corsia coûtera aux transporteurs aériens entre 9 milliards et 25 milliards de dollars en 2035, selon l'International Air Transport Association (IATA). Ce surcoût impactera au maximum de 1 % le coût d'exploitation des compagnies.

Compte tenu de ces éléments, et au premier chef de l'amélioration du budget de la DGAC, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Rémy Pointereau.** – Je vous remercie de ce rapport complet, qui répond à mes interrogations sur le futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

La stratégie du Gouvernement pour le ciel français nous pose problème : le transport aérien devrait être considéré comme un secteur économique plutôt que comme une vache à lait. La part du pavillon français est passée de 60 % en 1997 à 44,7 % en 2015. Le trafic au départ de France des compagnies françaises n'a progressé que de 0,9 %, contre une moyenne de 4 % pour les autres pays. Cela témoigne d'un manque de compétitivité de nos compagnies. De fait, le niveau des taxes et des charges sociales est plus élevé dans notre pays, les coûts du contrôle aérien ont augmenté de 17,4 %, et celui des redevances aéroportuaires de 25 %.

Dans le rapport de la Cour des comptes, on découvre qu'un prélèvement de 10 millions d'euros a été opéré sur le produit de 90 millions d'euros de la taxe Chirac de solidarité sur les billets d'avion ! Sans compter que mis à part la France, seuls le Cameroun, le Chili, le Congo, Madagascar, l'île Maurice, le Mali, le Niger et la Corée du Sud ont accepté d'appliquer cette taxe. Voilà qui pénalise encore notre compétitivité.

Le groupe Les Républicains ne suivra pas les conclusions de notre rapporteure.

**M. Alain Fouché.** – Je ne suis pas tout à fait d'accord. Personnellement, j'ai trouvé ce rapport intéressant et réaliste. J'y ajouterai quelques observations.

Lorsque la DGAC était partenaire de l'aéroport de Poitiers, elle se montrait très souple sur la sécurité, depuis qu'elle ne l'est plus, elle est beaucoup plus rigoureuse. Ceci pour illustrer le fonctionnement de certains services...

Air France a été secouée par de nombreuses grèves. Celle des pilotes, totalement injustifiée eu égard à leur niveau de salaire, a coûté très cher à la compagnie, et a mis les aéroports en difficulté. Sans parler de celle des contrôleurs aériens. Pas étonnant que le coût du contrôle ait, comme vous le relevez, augmenté. Car personne n'a plus jamais osé se risquer à faire appel aux militaires en cas de grève des contrôleurs, puisque le dernier Gouvernement qui l'a fait a eu à répondre du crash d'un appareil. Depuis, les aiguilleurs ont les mains libres, ils peuvent réclamer tout ce qu'ils veulent.

**M. Rémy Pointereau.** – C'est vrai.

**M. Alain Fouché.** – Dans le cadre des stages organisés par le président du Sénat, j'avais demandé à aller à Aéroports de Paris, et j'ai pu constater que des efforts importants étaient faits en dépit de conditions de gestion difficiles. Je ne serai donc pas aussi dur que mon collègue, et ne voterai pas contre ce rapport.

**M. Ronan Dantec.** – On a compris que les travaux de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes n'étaient pas budgétés pour 2017. On entend beaucoup évoquer le résultat de la consultation : il faut savoir que les vingt-quatre communes les plus concernées, soit les douze communes qui se trouvent sur le plan d'exposition au bruit de l'aéroport actuel, dont Nantes, et les douze communes qui se trouveraient sur celui de l'aéroport projeté, ce qui représente à peu près la moitié des habitants de Loire-Atlantique, ont voté contre. Autant dire que le résultat de la consultation est largement lié à son périmètre.

**M. Hervé Maurey, président.** – On ne va pas refaire le débat...

**M. Ronan Dantec.** – C'est un argument à garder présent à l'esprit quand on entend mettre en avant le résultat de la consultation : même ceux qui sont sous les avions ont voté contre !

La décision de l'OACI d'aller vers la neutralité carbone du transport aérien à l'horizon 2035 est bienvenue, même si elle arrive un peu tard, et n'a été obtenue qu'en retardant les échéances. Je m'étonne, cependant, que le surcoût d'exploitation pour les compagnies n'en soit évalué qu'à 1 %. Un calcul rapide fait apparaître qu'en cas de doublement du transport aérien, le niveau d'émission représenterait quelque 5 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub>. Ce qui suppose de compenser 2 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub>. Or, avec un prix de marché qui serait de 50 à 100 euros la tonne à l'horizon 2035-2050, cela

représente entre 100 et 200 milliards. On est loin du chiffre que vous avancez. L'impact financier sera fort.

Il va devenir indispensable de mener une réflexion sur le transport aérien, qui est le transport le plus subventionné au monde. La SNCF l'est beaucoup moins. Cela signifie que l'on pousse des gens à utiliser l'avion alors qu'ils pourraient opter pour d'autres modes de transport rapide, comme le rail. Cela fait écho à ce que nous disions dans le débat précédent : ces passagers sont perdus pour les TET, et c'est ainsi que des gares ferment dans les villes moyennes. Il est important de prendre en compte cette vision globale de l'aménagement du territoire, en mesurant toutes les conséquences, et de découpler, surtout, la question de la bonne santé de notre constructeur de celle du nombre de passagers en France, qui n'a rien à voir. Au contraire : plus on fera peser de contraintes environnementales sur le transport aérien, plus on poussera au renouvellement de la flotte. On ramènera ainsi des voyageurs sur le rail tout en ouvrant des perspectives de vente d'avions beaucoup plus larges aux meilleurs.

**Mme Évelyne Didier.** – Bravo !

**M. Louis Nègre.** – Je félicite notre rapporteure pour la qualité de son travail, même si je ne partage pas ses conclusions.

Quand j'entends parler d'excédents, d'augmentation du temps de travail chez les travailleurs du ciel, de désendettement, je me dis que le ferroviaire est à la traîne... Cela dit, la position de notre groupe s'explique par l'accumulation des charges et des taxes, que nous déplorons. Savez-vous que la moitié du prix d'un billet d'avion leur est imputable ? C'est considérable !

Le bénéfice que tirera Air France de la réduction de la redevance pour services terminaux de la navigation aérienne est-il destiné à compenser l'augmentation du prix du billet qu'induiront les coûts de la future liaison CDG Express ?

Nous venons de déplorer une absence de vision en matière d'aménagement du territoire, source de difficultés pour les territoires ruraux. Je m'aperçois que le problème que nous évoquions sur le rail se pose sur l'aérien : comme les TET, toute une série de liaisons aériennes avec la province disparaissent.

Je note les efforts des compagnies aériennes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre mais je me pose une question, et une seule : la convention de Chicago de 1944 sera-t-elle un jour revue ?

**M. Jean Bizet.** – Je félicite à mon tour notre rapporteure mais m'inscris cependant dans le droit fil des propos de Rémy Pointereau et Louis Nègre. Il y a, de fait, de plus en plus de taxes sur le transport aérien, sans que l'on voie se dessiner de stratégie gouvernementale – et cela ne date pas d'hier – au risque de fragiliser le pavillon national.

La sécurité fait partie des missions régaliennes de l'Etat. Or, sur les quelques onze euros par passager que coûte la lutte contre le terrorisme, l'Etat ne contribue que pour à peine un euro. A quoi s'ajoute le fait qu'aucun financement n'est fléché pour l'équipement en appareils de détection, dont le coût s'élèverait à 500 ou 600 millions d'euros pour les aéroports parisiens et 200 à 300 millions pour les aéroports provinciaux. Si l'Etat se défausse, cela contribuera encore à fragiliser le pavillon national.

Autre sujet, sur lequel je me suis exprimé dans le cadre de la commission des affaires européennes : on tarde à obtenir des précisions sur le mandat confié à la Commission européenne pour libéraliser les services aériens entre les Etats membres de l'Union européenne et les pays du Golfe. Je profite de l'examen du budget pour réitérer cette demande.

**Mme Odette Herviaux.** – Merci à notre rapporteure pour ce rapport complet et plutôt enthousiasmant en cette période de vaches maigres. Globalement, ce secteur fonctionne bien, et il est bon de le souligner. Le groupe socialiste soutiendra les conclusions de notre rapporteure.

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure.** – Le budget que nous examinons est très proche de celui de l'an dernier, que vous avez voté. Il est même meilleur. Je comprends donc mal ce vote négatif, qui me semble une posture. J'ai évoqué les mêmes sujets que l'an passé, qu'avaient déjà abordés le rapport Le Roux, et sur lesquels je vous rejoins : taxe dite Chirac, financement de la sécurité, etc. J'ai dit au ministre, en séance, la nécessité d'avancer sur ces questions. J'indique au passage à Louis Nègre que la baisse de la redevance pour services terminaux n'a rien à voir avec le CDG Express.

Rémy Pointereau appelle à cesser de prendre l'aviation pour une vache à lait. C'est précisément le sens de mon amendement, qui vise à redistribuer le produit de redevances pour améliorer la compétitivité des compagnies aériennes. Mon rapport et l'amendement que je vous propose vont dans le sens de vos vœux.

Les compagnies attendent ce budget. Nous entendrons bientôt M. Janaillac : je vous laisserai le soin de lui expliquer ce vote négatif.

Sur Notre-Dame-des-Landes, je vous suggère d'interroger Ségolène Royal, que nous entendrons cet après-midi.

Je remercie Alain Fouché de son soutien. J'ai bien noté ses remarques sur la DGAC.

J'indique à Ronan Dantec que l'augmentation de 1 % que je mentionnais concerne le prix du billet, et qu'elle se fonde sur une estimation de l'IATA.

**M. Ronan Dantec.** – Il y a tout de même quelque chose qui ne colle pas. Sur le rapport, je m'abstiendrai.

**Mme Évelyne Didier.** – Les membres du groupe CRC ne participeront pas au vote.

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

## EXAMEN DE L'AMENDEMENT

**Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure.** – L'an passé, sur une initiative de Vincent Capo-Canellas reprise par Bruno Le Roux, qui en parlait déjà dans son rapport sur la compétitivité du transport aérien français, la quotité de taxe de l'aviation civile qui revenait encore au budget de l'Etat a été affectée au budget annexe de l'aviation civile. Cela représente

une enveloppe de 26 millions d'euros supplémentaires. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit que ces 26 millions seront affectés au désendettement du budget annexe, opération dont l'effet sur la compétitivité des compagnies ne se fera sentir qu'à long terme.

Mon amendement N° COM-1 vise à favoriser plus rapidement la compétitivité du transport aérien, en baissant dès 2017 les charges pesant sur les compagnies.

La redevance pour services terminaux de la circulation aérienne ; la RSTCA, rémunère les services de navigation aérienne fournis à proximité des principaux aéroports de métropole et d'outre-mer. Son taux unitaire est actuellement identique sur l'ensemble des aéroports français. Ainsi, la RSTCA collectée sur les grands aéroports contribue également au financement des services sur les plus petits aéroports. Mon amendement vise à autoriser la mise en œuvre de tarifs de RSTCA différenciés, à déterminer par voie réglementaire, entre les aéroports de Paris Charles-de-Gaule et Paris-Orly, d'une part, et les autres aéroports de la métropole, d'autre part. Il propose donc de dégager les recettes correspondantes en réduisant les crédits du budget annexe consacrés au remboursement d'emprunt prévu dans le projet de loi de finances pour 2017. L'effort de désendettement n'est pas remis en cause, puisque le niveau de dette prévu fin 2017 représentera encore une réduction de près de 20 % de l'encours, par rapport au niveau atteint en 2014.

En commission des finances, le 22 novembre, Vincent Capo-Canellas a pointé l'absence de mesure sur ces 26 millions : cet amendement pourrait y apporter réponse.

**M. Jean Bizet.** – Je ne peux qu'être favorable !

*La commission adopte l'amendement n° COM-1.*

### **Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Transports maritimes » - Examen du rapport pour avis**

**M. Charles Revet, rapporteur.** – Il me revient de vous présenter cette année encore les crédits relatifs aux transports maritimes. Ils connaissent une augmentation significative qui résulte directement de l'action du législateur.

Cette année est en effet marquée par la mise en place de plusieurs mesures-phares introduites par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, notamment le dispositif de « netwage » pour améliorer la compétitivité-coût de notre flotte de commerce, et l'autoliquidation de la TVA à l'importation pour améliorer l'attractivité de nos ports.

Concrètement, ces crédits relèvent de deux programmes de la mission « Écologie » dans le projet de loi de finances pour 2017.

Les crédits du volet « sécurité et affaires maritimes » du programme 205 sont en nette augmentation avec 158 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 155 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016, cela correspond à une augmentation de 13%. Cette hausse résulte uniquement de l'extension du périmètre des exonérations de charges patronales non-ENIM (allocations familiales et assurance chômage) à l'ensemble des navires de transport et de services maritimes battant pavillon français soumis à la concurrence internationale. Ce dispositif de

netwage concerne 342 navires immatriculés au registre international français (RIF) et 35 navires immatriculés au premier registre, pour un coût d'environ 19 millions d'euros en 2017.

Cette bonne nouvelle masque en réalité une légère baisse (-1,25%) des crédits, toutes choses égales par ailleurs. Je signale à ce sujet que le budget « sécurité et affaires maritimes » a baissé régulièrement depuis dix ans, d'environ 20% au total. Il n'est désormais plus possible de réaliser des économies importantes, sans affecter directement le champ des interventions de l'État.

Dans ce contexte budgétaire contraint, la direction des affaires maritimes tente de préserver quelques investissements. Le PLF 2017 comprend ainsi le renouvellement d'un baliseur pour l'armement des phares et balises, en remplacement de deux navires anciens et inadaptés. Il inclut également la modernisation des équipements des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Les projets de modernisation visent enfin les systèmes d'information des gens de mer, notamment la mise en place du « portail du marin » qui permettra de consulter les informations relatives au déroulement de leur carrière (lignes de service, aptitude médicale, brevets) et la mise en place du « portail des armateurs » qui accompagne la réforme du rôle d'équipage prévue par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

Les crédits du programme 203 relatif aux « infrastructures et services de transport », de façon schématique, consistent, pour une grosse moitié des crédits, à financer le développement des infrastructures portuaires grâce à des fonds de concours de l'AFITF, à hauteur de 47 millions d'euros, correspondant essentiellement au volet portuaire des contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020 et à un résidu du plan de relance portuaire.

L'autre moitié des crédits de ce volet sert au financement de l'entretien des grands ports maritimes, à hauteur de 46 millions d'euros en 2017. Concrètement, ces crédits sont destinés au dragage des ports, dont les coûts ne cessent d'augmenter au fil des années. L'État ne prend à sa charge qu'environ 40 % de ces coûts, alors qu'il devrait les supporter en totalité, et cette part est en diminution constante. La Cour des comptes avait d'ailleurs dénoncé ce désengagement dans un rapport sur la gestion du GIE Dragages-Ports publié en octobre 2014.

Les opérations de dragage en milieu marin et estuarien représentent chaque année en France près de 35 millions de mètres cubes de sédiments, issus des chenaux d'accès aux ports et de leurs bassins. Le dragage de ces matériaux est indispensable pour des raisons de sécurité liées à l'accueil des navires dont les gabarits sont croissants, mais également dans un souci de prévention des risques naturels tels que les inondations. Il s'agit donc d'une condition essentielle de la survie de nos ports. Rouen perdrait 30% de son trafic avec une profondeur inférieure à 10 mètres, tandis qu'à Dunkerque les navires avec un tirant d'eau de plus de 14 mètres représentent entre 40 et 50% du trafic.

Lors du dernier Comité interministériel de la mer, le 4 novembre 2016, le Gouvernement a annoncé l'augmentation de la participation financière de l'État au dragage des ports de 26 millions d'euros en 2017 et jusqu'à 30 millions d'euros en 2018. C'est un premier pas dans la bonne direction, mais il faut aller plus loin ! Entre 2006 et 2014, les dotations de l'État sur les dragages d'accès aux ports maritimes d'Haropa se sont élevées à 162 millions d'euros pour une charge totale de 342 millions d'euros, pendant qu'en Belgique le gouvernement les finançait en totalité pour un montant supérieur à 2 milliards d'euros ! L'État doit prendre intégralement en charge cette mission de service public, conformément à



la loi du 29 juin 1965, afin de permettre à nos ports de réduire leurs droits de ports à due proportion, et d'améliorer leur compétitivité-prix.

Au final, qu'il s'agisse de nos ports ou de notre flotte de transport, il semble y avoir une certaine prise de conscience des pouvoirs publics. Les récentes mesures mises en place - netwage, autoliquidation de la TVA à l'importation, augmentation de la dotation pour le dragage des ports - doivent certes être saluées. Ces mesures sont indispensables, mais elles arrivent bien tard !

À l'heure où les grandes puissances font réellement le pari de la mer, construisent de vraies infrastructures, explorent les fonds marins, affirment leurs revendications territoriales, à l'heure où nos concurrents pensent auto-manutention des navires et automatisation des ports, nous mettons près de dix ans à aligner notre réglementation sur celle des pays voisins.

Faute d'ambition suffisante, nous nous contentons à peine de combler nos déficits de compétitivité et d'attractivité, sans toutefois y parvenir réellement. Nous ne nous autorisons jamais à mettre en place une véritable politique maritime. Nous consacrons d'ailleurs à peine 1,9 milliard d'euros à la mer, soit moins d'un dixième de point de PIB, alors que nous possédons la deuxième zone économique maritime mondiale et que nos ports sont les mieux placés d'Europe ! Comment avec autant d'atouts peut-on arriver à un si mauvais résultat ?

Nous manquons tout simplement de volonté politique. Alors que 90% des échanges mondiaux transitent par la mer, nous sommes en train d'aller à rebours de toute logique économique et historique. Les grandes puissances projettent toutes leurs ambitions sur le transport maritime. Il n'y a qu'à regarder le projet de « route de la soie maritime du XXI<sup>ème</sup> siècle » de Xi Jinping, pour s'en convaincre. Celui-ci vise à relier la mer de Chine méridionale à l'Europe en diminuant la dépendance de la Chine aux routes traditionnelles passant par les détroits de Malacca et d'Ormuz. En quelque mois, la Banque asiatique de l'investissement pour les infrastructures, dotée d'un capital de 100 milliards de dollars, a été mise en place pour financer ce projet ! La Chine souhaite contrebalancer les relations commerciales étroites entre les États-Unis et certains États asiatiques, dont témoignait la signature du Partenariat Trans-Pacifique.

Parallèlement, l'Inde a signé, en mai 2016, un accord avec l'Iran et l'Afghanistan pour développer le port iranien de Chabahar - un port qui permet d'éviter le détroit d'Ormuz -, destiné à devenir un pôle de transit avec l'Asie centrale. L'implication de l'Inde dans ce projet, avec un apport de 500 millions de dollars, montre qu'elle veut concurrencer directement la Chine, qui investit elle-même dans le port pakistanais de Gwadar à une centaine de kilomètres de Chabahar ! Dans le même temps, la Chine poursuit sa stratégie d'affirmation en mer de Chine du Sud et rejette en bloc le jugement du tribunal de la Haye rendu le 12 juillet 2016, fondé sur la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer qu'elle a pourtant ratifiée.

Ces stratégies d'influence sont complétées par le renouveau des grands travaux dans les deux canaux interocéaniques. L'élargissement du canal de Panama est désormais achevé et le canal élargi a été mis en service le 26 juin 2016. Il devrait stimuler les échanges commerciaux entre le continent américain et l'Asie, en réduisant les coûts de transport de marchandises, notamment pour le gaz naturel liquéfié du Texas et de Louisiane, l'acheminement des céréales depuis la côte Est des États-Unis, ou le charbon et le minerai de

fer de Colombie, du Venezuela et du Brésil. L'Amérique centrale et l'Amérique du Sud bénéficieront d'une restructuration de la chaîne logistique sur le continent américain avec la mise en place d'une capacité importante de transbordement dans la région des Caraïbes, via les lignes secondaires.

Quant aux travaux d'extension du canal de Suez, achevés fin juillet 2015, ils ont permis de doubler la circulation du canal sur 72 des 193 kilomètres de sa longueur, par l'élargissement de 37 km du canal historique et le creusement d'une nouvelle voie de 35 km. Ils devraient réduire de vingt à onze heures le temps de passage dans un sens, et de huit à trois heures dans l'autre sens, et permettre le passage de 97 bateaux par jour à l'horizon 2023 au lieu de 49 actuellement.

Une véritable géopolitique du transport maritime se développe sous nos yeux, et nous semblons résignés à admettre qu'elle ne concerne plus que d'autres grandes puissances. C'est oublier que nous restons la 5ème économie mondiale, et que notre pavillon occupait lui aussi la 5ème place dans les années 1960 ! Nous en sommes loin aujourd'hui, puisqu'il figure désormais à la 31ème place et ne représente plus que 0,5% du tonnage mondial, tandis que les cinq premiers pavillons pèsent à eux seuls 53,4 %.

Il n'y a qu'à regarder la nationalité de ces pavillons - Panama, Liberia, Îles Marshall, Hong Kong et Singapour - pour comprendre que nous sommes victimes d'un dumping social ! Les écarts observés au sein de compagnies de porte-conteneurs sont de 1 à 3 entre un commandant français et un commandant philippin et de 1 à 5 en ce qui concerne les personnels d'exécution.

On ne luttera pas contre ce problème avec des mesures de simplification administrative, même si elles sont bienvenues. Il est également illusoire d'espérer une application stricte de normes sociales au niveau mondial. Avec le netwage, nous mobilisons le levier économique, pour améliorer notre compétitivité-coût. Mais nous devons aussi améliorer notre productivité, en revoyant l'organisation du temps de travail et des congés. Il nous faut toujours trois équipages pour faire tourner un navire contre deux au Danemark !

En ce qui concerne nos ports, malgré les progrès accomplis depuis la réforme de 2008, la reprise des trafics est lente à se manifester et les parts de marché ne se sont guère améliorées. Sur les cinq dernières années, de 2011 à 2015, le trafic global recule de 1,2 % par an en moyenne, contre une progression de 1,2 % pour l'ensemble des ports européens étrangers.

L'explication par la baisse des trafics pétroliers français est justifiée, mais ne suffit pas, car Rotterdam comme Anvers sont de grands ports pétroliers et n'ont pas connu d'effondrement dans ce domaine. En réalité, nous n'avons toujours pas réglé les vrais problèmes.

Je salue à ce stade l'importante contribution de nos collègues, qui ont remis en juillet 2016, quatre rapports sur le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des principales portes d'entrée maritimes françaises : René Vandierendonck et Jérôme Bignon sur l'axe Nord, Yannick Vaugrenard et Gérard César sur la façade Atlantique, Elisabeth Lamure et François-Michel Lambert sur l'axe Rhône-Méditerranée, Valérie Fourneyron et moi-même sur l'axe Seine. Ces rapports dressent des recommandations très précises sur chacun des axes, avec un bilan commun autour de trois enjeux structurants :

- la simplification des procédures administratives pour fluidifier le passage portuaire ;

- une nécessité de dresser des perspectives d’avenir en pérennisant les infrastructures existantes, en encourageant le report modal, en assurant la stabilité sociale ;

- un besoin de convergence et de coopération à la fois entre les différentes places portuaires, mais aussi entre les ports et les territoires.

Au final, il en ressort que nous avons surtout besoin, en cette période de disette budgétaire, de beaucoup d’investissements. Rotterdam et Anvers sont équipés de technologies modernes et offrent une bien meilleure qualité de service, alors que nous nous contentons de faire du maintien en condition de matériel vieillissant.

La stratégie portuaire française doit avoir pour ambition de concurrencer Rotterdam ou Anvers sur leur propre hinterland. Le jour où un conteneur déchargé au Havre et acheminé par voie ferroviaire vers l’Europe Centrale arrivera à destination en moins de temps qu’il n’en faut au bateau duquel il a été déchargé pour rejoindre Hambourg, nous aurons gagné !

Nous devons donc offrir à nos ports un accès suffisant à un hinterland de portée européenne. Je me félicite à ce sujet de l’avancée du projet d’électrification de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors, qui vient d’être déclaré d’utilité publique, le 18 novembre 2016, moyennant quelques travaux de protection acoustique des riverains.

Je ne comprends pas, en revanche, que l’on diffère encore la réalisation d’une liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre, pour laquelle je me bats depuis des années. On se heurte sur ce point à un véritable problème d’égo. L’administration a soutenu un projet de terminal multimodal, calibré pour un trafic deux fois plus élevé que les niveaux actuels, et dont le modèle économique n’est pas équilibré. Par conséquent, la SNCF n’a pas véritablement intérêt à utiliser le terminal à ce stade. Mais comme cette installation existe, l’administration refuse d’étudier toute solution complémentaire qui serait susceptible de lui faire concurrence.

Plus largement, dans la perspective de l’ouverture du Canal Seine-Nord, il devient urgent d’engager simultanément les travaux dans le port, notamment la création de la chatière, les travaux ferroviaires en liaison avec le port notamment la ligne Serqueux-Gisors, les travaux fluviaux à commencer par la mise au gabarit européen de l’Oise (Mageo) afin que les ponts et écluses soient adaptés pour permettre la navigation à trois niveaux de conteneurs et un fonctionnement sans interruption. Il y a urgence d’en faire un projet global et spécifique ! L’État dispose des moyens juridiques pour raccourcir les procédures et accélérer les travaux, en utilisant par exemple un appel d’offres conception-réalisation ou dialogue compétitif. Ce ne sont bien sûr que des suggestions et il appartient aux techniciens de proposer le montage le mieux adapté, mais il y a urgence !

Quant à la gouvernance de nos ports, elle est encore caractérisée par l’omniprésence de l’administration, malgré la réforme de 2008. Puisque nos ports traversent une situation difficile, ils n’ont aucune capacité d’autofinancement, et restent par conséquent totalement tributaires de Bercy pour leurs projets d’investissements. L’autonomie juridique de nos ports est donc une fiction, car au fond rien ne change.

Au final, nos ports paraissent, comme par le passé, davantage gérés comme des infrastructures plutôt que comme des outils commerciaux. L'omniprésence de l'État constitue une anomalie française : en dehors de l'Espagne et de la France, tous les grands ports européens sont rattachés à des collectivités ou organismes de proximité ; or même l'Espagne a décidé de décentraliser la gestion de ses grands ports, qui restent néanmoins propriété de l'État. En réalité, il n'y a donc qu'en France où l'État conserve l'organisation de la gestion des outils portuaires.

Rien n'interdit d'envisager aujourd'hui un mouvement de décentralisation de la gestion de nos grands ports maritimes. Il suffirait pour cela de revoir la composition du conseil de surveillance avec, par exemple, 40 % de représentants de l'État (y compris les personnalités qualifiées), 40 % de représentants des collectivités locales, et 20 % réservés aux acteurs économiques de la chaîne logistique portuaire. Surtout qu'avec les lois NOTRe, MAPTAM et Économie bleue, les régions vont être de plus en plus impliquées dans le développement économique portuaire !

Dans le même esprit, il serait normal que le choix des responsables des directoires se fasse par un appel ouvert à candidature, plutôt que de nommer systématiquement un fonctionnaire d'État. Une direction renouvelée, à plus forte culture commerciale, permettrait de développer une stratégie de marque à l'international, surtout en Asie. Nous avons besoin de constituer rapidement une « équipe de France portuaire » pour porter les intérêts de la France au-delà des frontières nationales !

Pour conclure, en dépit d'une prise de conscience que je salue, je vous propose, mes chers collègues, un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Ils ne sont tout simplement pas à la hauteur des enjeux et nous en payons le prix. Compte tenu de tout ce qui devrait être fait rapidement pour redonner à la France, qui a les outils les mieux placés au nord comme au sud, la place qu'elle mérite. Je vous rappelle qu'Anvers a plus d'activité que tous les ports français réunis ! Je vous remercie.

**M. Didier Mandelli.** – Je félicite Charles Revet pour ce rapport et m'associe à sa conclusion. Pour avoir été rapporteur de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, qui a apporté beaucoup d'améliorations techniques et juridiques sur un certain nombre de sujets, je ne retrouve pas dans ce rapport les propos récemment tenus par le Président de la République aux Assises de l'économie de la mer à La Rochelle. Le Président a de nouveau évoqué l'impuissance maritime de la France, comme il l'avait déjà fait avec Frédéric Cuvillier en début de quinquennat. Cela n'avait pas été suivi d'effets. Je regrette que l'objectif annoncé soit d'atteindre la place de premier port européen en 2030 : ce n'est pas demain ! J'aurais préféré des délais plus rapprochés qui se traduisent dès cette année dans le budget. De même, l'annonce de la création d'un conseil supérieur de l'attractivité des ports début 2017 est un manque de respect pour les professionnels du secteur. Cela fait cinq ans que nous aurions pu travailler sur ce sujet ! Je m'emporte un peu, mais pour avoir travaillé sur le sujet, je trouve que ces annonces ne sont pas à la hauteur.

**Mme Odette Herviaux.** – Je ne suis pas du tout étonnée de la qualité du rapport de Charles Revet, cela fait des années que nous sommes de vieux complices sur ces sujets ! Je ne partage cependant pas sa conclusion finale, même s'il fournit de nombreuses analyses pertinentes. Des efforts ont été faits, et je remercie le rapporteur de l'avoir reconnu. Beaucoup d'annonces ont été faites plus ou moins récemment, c'est vrai, mais la mise en œuvre est très longue et on part malheureusement de très loin ! Je ne suis pas d'accord avec Didier Mandelli : de bonnes lois ont été adoptées, tout ce qui touche à la stratégie de la mer et du

littoral progresse, mais ne dépend pas uniquement de problèmes budgétaires. Charles Revet l'a d'ailleurs souligné dans son autre rapport sur l'Axe Seine, pour lequel je le félicite également. Nous avons pris beaucoup de retard, ce n'est pas en quelques années que nous parviendrons aussi facilement à le combler. J'espère que l'échéance de 2030 sera tenue, et le groupe socialiste émettra un avis favorable à ce budget.

**M. Jérôme Bignon.** – Je mesure mieux l'étendue des compétences de Charles Revet sur ce sujet depuis que j'ai moi-même eu l'occasion de travailler sur une mission confiée par le Premier Ministre, qui posait clairement la question évoquée par le rapporteur : comment se fait-il qu'avec une situation aussi exceptionnelle, nous soyons aussi mauvais ? Cette phrase est absolument remarquable de lucidité et de sincérité de la part de M. Valls. Il n'en demeure pas moins que, par solidarité, je resterai du côté de Charles Revet sur la question budgétaire.

Il est vrai que des choses vont aujourd'hui dans le bon sens, mais on vient de tellement loin et c'est tellement insuffisant, qu'il est difficile de s'en satisfaire. Je pense notamment à la question du dragage, qui est une simple mesure de justice : puisque c'est une charge de l'État, pourquoi en laisser une partie aux ports ?

Je suis moins d'accord avec Charles Revet sur la question de la gouvernance. Ce n'est pas le plus urgent : faisons d'abord fonctionner les ports, informatisons-les, construisons le canal Seine-Nord !

**M. Michel Vaspert.** – Je suis plutôt « nouveau complice » dans ce domaine, et je suis un peu étonné de la manière dont les choses fonctionnent. Je l'ai déjà dit de nombreuses fois, sur de nombreux sujets. Nous avons un potentiel maritime exceptionnel et nous n'en faisons pas suffisamment ! Au moment de l'examen de la loi sur les dockers, nous avons dit très clairement qu'il fallait un grand projet de loi de développement maritime dans tous ses aspects, y compris l'amélioration de la loi Littoral. Nous l'avons répété avec Didier Mandelli au moment de l'examen de la loi pour l'économie bleue. Nous le répétons chaque année au moment de l'examen budgétaire. Il est vraiment temps de prendre ce dossier à bras le corps, pour que la France soit à la hauteur de son potentiel.

**M. Charles Revet, rapporteur.** – Globalement, nous sommes tous plutôt d'accord ! Il est vrai qu'un effort a été fait, notamment sous l'impulsion de la loi pour l'économie bleue, rapportée par Arnaud Leroy et Didier Mandelli. Elle a permis d'avancer en imposant à l'État quelques obligations, mais c'est manifestement insuffisant. Si l'on n'apporte pas l'effort financier nécessaire pour redresser la barre, nous resterons les derniers ! C'est pour cela que je ne peux malheureusement pas émettre un avis favorable. Il aurait fallu prévoir des crédits spéciaux et un projet global cohérent et structuré pour partir sur de bonnes bases.

### **Organisme extraparlamentaire - Désignation**

*M. Jérôme Bignon et Mme Nicole Bonnefoy sont désignés pour siéger au sein du conseil d'administration de l'agence française pour la biodiversité.*

**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**

**La commission désigne les candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour 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.**

*MM. Hervé Maurey, Jean-François Rapin, Patrick Chaize, Rémy Pointereau, Claude Bérít-Débat, Jean-Yves Roux et Mme Evelyne Didier sont désignés membres titulaires.*

*MM. Guillaume Arnell, Jérôme Bignon, Vincent Capo-Canellas, Gérard Cornu, Didier Mandelli, Gérard Miquel et Mme Nelly Tocqueville sont désignés membres suppléants.*

**Projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle – Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire**

**La commission désigne les candidats appelés à faire partie d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte pour les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.**

*MM. Hervé Maurey, Louis Nègre, Patrick Chaize, Rémy Pointereau, Mmes Nicole Bonnefoy, Nicole Bricq et Evelyne Didier sont désignés membres titulaires.*

*MM. Guillaume Arnell, Jérôme Bignon, Vincent Capo-Canellas, Alain Fouché, Gérard Miquel, Mme Nelly Tocqueville et M. Michel Vaspert sont désignés membres suppléants.*

**Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique – Demande de saisine pour avis**

*La commission demande de se saisir 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.*

*Elle désignera son rapporteur pour avis au cours d'une prochaine séance.*

*La réunion est close à 13 heures.*

**Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)**

*Le compte rendu figure à la rubrique de la commission des affaires économiques.*

*La réunion est close à 18 h 54*





## COMMISSION DES FINANCES

Mardi 8 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

### **Efficienc e des dépenses fiscales relatives au développement durable – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**La commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur l'efficienc e des dépenses fiscales relatives au développement durable.**

**Mme Michèle André, présidente de la commission des finances.** – Mes chers collègues, nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur l'efficienc e des dépenses fiscales relatives au développement durable.

La demande de cette enquête fait notamment suite aux auditions organisées par notre commission au printemps 2014, à la suite d'un référé de la Cour des comptes sur les dispositifs d'aide à la rénovation énergétique des logements privés. Il nous était apparu important d'évaluer la manière dont les aides s'articulent entre elles. J'espère que notre débat permettra de progresser sur ce point.

De manière générale, il a semblé utile de demander à la Cour des comptes de conduire une enquête afin de recenser l'ensemble des dépenses fiscales existantes ayant un impact sur l'environnement et d'en évaluer l'efficienc e.

Nous recevons Jean-Yves Perrot, conseiller maître à la Cour des comptes et président de la formation interchambres qui a conduit l'enquête. Il nous présentera les principales conclusions des travaux menés.

Pour y réagir et répondre aux questions du rapporteur général de la commission des finances, Albéric de Montgolfier, et de tous les sénateurs qui le souhaiteront, nous accueillons également Régine Engström, secrétaire générale des ministères de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du logement et de l'habitat durable, et Guillaume Appéré, sous-directeur de la fiscalité des transactions au sein de la direction de la législation fiscale.

Par ailleurs, nous accueillons pour cette audition les rapporteurs pour avis de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires économiques.

Notre réunion est ouverte à la presse. En revanche, pour des raisons techniques, elle ne fera pas l'objet d'une captation vidéo.

Sans plus attendre, je laisse la parole Jean-Yves Perrot, pour qu'il nous présente les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

**M. Jean-Pierre Perrot, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la formation interchambres.** – Merci de donner à la formation interchambres, dont le Premier président de la Cour des comptes a bien voulu me confier la présidence, l'occasion de présenter les conclusions de cette enquête.

Quelques mots pour préciser le champ retenu pour mener cette enquête. La notion de dépense fiscale – même s'il n'y a pas de définition déposée – est suffisamment connue pour que j'insiste peu sur ce point. Il s'agit des pertes de recettes résultant de dérogations à l'impôt. Les dépenses budgétaires, par définition, n'en font pas partie. Nous avons choisi en revanche d'y intégrer le dispositif du bonus-malus dont l'importance et le caractère emblématique nous ont paru justifier l'inclusion dans le champ de l'enquête.

Nous avons fait le choix, en accord avec le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, d'évoquer les dépenses qui ont un impact favorable ou défavorable sur l'environnement.

Le premier libellé de l'enquête aurait pu conduire à ne retenir que les dépenses qui ont un impact réputé favorable. Il nous a paru plus sage d'introduire les deux notions, ce qui permet d'une part d'apprécier la cohérence d'ensemble du dispositif - à supposer qu'elle existe, ce qui n'est pas flagrant -, d'autre part de mettre en perspective l'ensemble de cette question.

La période retenue part du Grenelle de l'environnement, période fondatrice pour un certain nombre de sujets, et va jusqu'au projet de loi de finances pour 2016, ce qui ne constitue pas une période très étendue et qui présente l'inconvénient de conduire à évoquer des mesures sur lesquelles nous n'avons pas nécessairement un recul suffisant.

Bien entendu, il n'est pas d'étude qui ne comporte quelques références internationales, surtout sur un tel sujet, dans un contexte général de « verdissement » de la fiscalité de la plupart des grands pays occidentaux. Les questions de concurrence économiques, notamment – mais pas seulement – à l'intérieur de l'espace européen constituent une dimension très importante de ce sujet, par exemple s'agissant des transports.

En plus des références suédoises, allemandes, néerlandaises et des analyses de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nous avons utilisé les statistiques européennes.

L'évaluation de l'efficacité est un sujet délicat. La Cour des comptes a déjà traité ces questions. Le prisme que le Sénat nous a invité à retenir est important, même s'il n'est pas le plus simple, l'obligation d'évaluer l'efficacité résultant d'une obligation législative inscrite dans les lois de programmation des finances publiques dont les termes s'imposent à tous. La notion même d'efficacité et la manière de l'évaluer pourraient justifier à elles seules un colloque.

Plus modestement, j'évoquerai la manière dont nous avons essayé d'aborder cette question. Il y a plusieurs façons de procéder. Nous en avons retenu deux principales. La première, c'est de raisonner, quand on le peut, par rapport à un modèle de référence. C'est ce que font les grandes administrations, et notamment l'administration fiscale.

La seconde notion que nous avons utilisée est celle de référence à la tonne de CO<sub>2</sub> émise ou évitée. Nous sommes conscients du caractère réducteur de ce concept, d'autres types de polluants pouvant intervenir. Néanmoins, cet outil a l'avantage d'introduire un élément de comparabilité dans un domaine où ils ne sont pas légion.

Parmi les difficultés auxquelles nous nous sommes heurtés figure le fait que les dépenses fiscales sont très souvent assorties d'objectifs multiples. Ils sont d'ailleurs assez souvent non explicités et peuvent être contradictoires ou faire l'objet – si l'on veut être indulgent – de ce qu'Edgar Morin appellerait une forme de « tension dialogique », le soutien économique à la filière l'emportant fréquemment sur les considérations environnementales.

Il existe bien entendu des effets d'aubaine. Comme je l'ai dit, la frontière entre les dépenses favorables et défavorables ne facilite pas les choses.

Nous avons également essayé d'introduire dans notre analyse la mesure des coûts administratifs directement liés à ces dépenses fiscales. L'information sur ce point, comme sur le reste, est assez lacunaire et rare. Les coûts directs liés à la mise en œuvre de ces dépenses fiscales ne sont pas toujours bien connus ou retracés.

Les dépenses fiscales retenues ont représenté un montant d'environ 12 milliards d'euros en 2015. Soixante et onze dépenses ont été retenues dans le champ de notre analyse.

Sans grande surprise, plus des deux tiers se trouvent dans deux missions, la mission « Écologie, développement et mobilité durable », qui contient trente-huit de ces dépenses, et la mission « Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales », qui comporte dix-neuf d'entre elles, le reste se répartissant sur l'économie, l'outre-mer et la politique des territoires.

Si l'on considère le prisme plus fin des programmes, on s'aperçoit que quatre programmes sont particulièrement concernés. Il s'agit, dans l'ordre décroissant d'importance, du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » – vingt mesures –, du programme 112 « Impulsions et coordination de la politique d'aménagement du territoire - onze mesures –, du programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires » – huit mesures –, et du programme « Infrastructures et services de transport » – neuf mesures.

Une des surprises de notre enquête a été de constater qu'en 2015, le poids des dépenses fiscales défavorables à l'environnement a été en réalité prédominant par rapport à celui des dépenses fiscales favorables. C'est un constat plutôt contre-intuitif. Il s'explique par différentes raisons, dont en premier lieu le poids de la fiscalité des carburants.

Nous savons, concernant la fiscalité des carburants, que les mesures qui peuvent être considérées comme défavorables à l'environnement sont fondées sur le soutien à des filières industrielles et représentent des montants importants.

Dans le domaine du logement, essentiel pour les dépenses fiscales réputées favorables à l'environnement, les effets observés des dépenses sont très en deçà de ce qui était attendu.

Les dépenses défavorables en matière agricole sont importantes, même si elles sont parfaitement justifiées d'un certain point de vue, et tiennent beaucoup à la fiscalité dérogatoire au profit des agriculteurs.

Le défi de la mesure de l'efficacité se retrouve aussi bien en amont qu'en aval. Dans une vision idéale, il serait souhaitable qu'avant d'être décidées, les dépenses fiscales fassent l'objet d'une étude d'impact, rarement au rendez-vous. Les conditions mêmes de création de la plupart des dépenses fiscales ne le permettent d'ailleurs pas.

En aval, on est à peine mieux servi : peu d'outils sont disponibles dans les administrations, aucun n'est véritablement fiable. C'est pourquoi on a eu, en 2011, cet intéressant exercice qui continue de faire référence, le rapport dit « Guillaume » qui est probablement à ce jour parmi les travaux les plus significatifs consacrés à l'évaluation des dépenses fiscales. L'instabilité des dispositifs, qui donnent souvent lieu à des ajustements avant même qu'on ait pu en évaluer l'impact, rend cette évaluation difficile.

Les problématiques sont variables selon les secteurs économiques et le poids que représentent les dépenses fiscales dans ces secteurs. Pourtant, ces secteurs partagent un certain nombre d'éléments communs, dont le fait que les effets recherchés sont par nature des effets de moyen-long terme et que les dispositifs sont assez instables. La conciliation entre ces deux notions est donc une difficulté intrinsèque à l'exercice.

Le mieux est à présent d'en venir au fond des choses à travers les principaux secteurs qui se trouvent dans le champ de notre rapport.

Le premier secteur est évidemment celui du logement. Il est porteur d'enjeux très lourds, aussi bien du point de vue économique que du point de vue social et environnemental.

Les objectifs assignés par les textes successifs sont très ambitieux. Ils présentent l'inconvénient d'avoir changé de définition au fil du temps. On a ainsi un objectif de quatre cent mille logements rénovés par an auquel la loi sur la transition énergétique du 17 août 2015 a substitué des objectifs qui se mesurent en termes de consommation d'énergie des logements ; celle-ci doit baisser de 38 % d'ici 2020 par rapport à 2009, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergies devant atteindre 23 %.

L'examen des dépenses fiscales visant à encourager la rénovation énergétique des logements conduit à se demander s'ils seront suffisants pour atteindre ces objectifs. En effet, ces dispositifs conduisent à une multiplication de petits travaux éligibles, qui produisent parfois des effets d'aubaine et qui ont un impact limité sur les émissions de gaz carbonique.

Le passé a démontré que beaucoup d'effets d'aubaine peuvent exister, même si les modifications successives ont conduit à en évacuer certains.

Dans le domaine de la politique des transports, les enjeux sont tout aussi considérables : sur les 330 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> globalement émis par les énergies fossiles en 2014, 100 millions de tonnes concernaient les transports.

Les résultats sont différents d'un secteur à l'autre, et jamais complètement convaincants. Le vélo est anecdotique et ne va pas révolutionner la vie des transports. Les dépenses fiscales attachées au développement des transports en commun n'apparaissent pas comme une variable décisive dans leur développement.

Le bonus-malus automobile a une longue histoire et a fait couler beaucoup d'encre. Le dispositif s'est redressé et s'est affiné. Il est sans doute mieux ciblé, même si les effets d'aubaine ont été significatifs dans le passé. C'est un assez bon exemple d'un outil qui,

ayant bénéficié d'une certaine continuité dans le temps, a pu être ciselé et offre aujourd'hui de meilleurs résultats.

Le transport fluvial constitue un sujet dans notre pays. Les dépenses fiscales n'ont pas un effet déterminant sur son évolution.

Je passe sur l'incohérence persistante des dispositifs de détaxe des carburants - même si les choses évoluent dans un sens plus équilibré. On sait les inconvénients qui s'attachaient à la taxation plus favorable du diesel. La convergence des fiscalités est à l'œuvre, ce qui va dans le bon sens.

En matière de préservation des ressources naturelles, les moyens sont limités en montants et en contenus, même si un certain nombre de dispositions ont contribué à faire évoluer les choses dans un sens favorable. Notre rapport salue également ce qui se passe dans le domaine des réseaux de chaleur renouvelable ou de la méthanisation.

La bulle du photovoltaïque a été largement analysée par le Sénat et a donné lieu à correction. C'est une bonne illustration des effets d'aubaine pouvant être liés à la mise en place de ces dispositifs.

On sait par ailleurs que le bilan en matière de biocarburants dépend de la génération que l'on évoque, et que les mesures visant à favoriser leur développement connaissent de meilleurs résultats que par le passé.

Je terminerai en évoquant les dix recommandations de la Cour des comptes.

Les six premières ont un caractère transversal. Trois portent sur la méthode et deux sur l'information des citoyens et du Parlement.

Première recommandation : du point de vue de la méthode, il nous paraît essentiel que les dépenses fiscales soient bornées dans le temps lors de leur création ou de leur modification. Soixante-trois des quatre-vingt-quatorze dépenses fiscales que nous avons analysées ne sont pas bornées. Nous pensons que, du strict point de vue de la méthode, il y aurait intérêt à ce que ce soit le cas.

Deuxième recommandation : nous pensons qu'il serait souhaitable de mettre en place des mesures de plafonnement de ces dépenses fiscales, avec au besoin des mesures d'encadrement pluriannuelles de la dépense, ne serait-ce que pour disposer de « cordes de rappel » et avoir l'occasion de reparler de ces sujets en cas de dérive de la dépense.

La troisième recommandation concerne l'instrument que constituent les conférences fiscales. Celles-ci sont récentes. Elles sont apparues en 2012. On pourrait résumer en disant qu'il s'agit d'un petit pas dans la bonne direction. Il faut se départir de cette tentation bien française de « casser » l'instrument là où il conviendrait de le perfectionner. Certes, les résultats qui sortent de ces conférences fiscales sont encore insuffisants, l'outil nécessitant un apprentissage organisé de façon différente, mais nous pensons qu'il y a là quelque chose qui mérite d'être précisé. Nous évoquons également la question de la présence du ministère de l'écologie dans ces conférences fiscales, y compris pour les dépenses qui ne lui sont pas directement rattachées.

Quatrième recommandation à propos de l'information des citoyens et du Parlement : les documents budgétaires ne sont pas complètement satisfaisants. Les questions

de rattachement aux objectifs du programme mériteraient parfois d'être précisés ou modifiés. Il ne serait pas non plus exagéré de demander à l'administration d'indiquer de meilleurs chiffres, et de préciser la marge d'incertitude.

Cinquième recommandation : nous pensons souhaitable que, d'ici à l'échéance de la loi de programmation des finances publiques actuellement en vigueur, l'administration procède, sous le contrôle du Parlement, à une évaluation exhaustive des dépenses fiscales concernées.

Par ailleurs, quatre autres recommandations sont propres aux dépenses fiscales relatives au développement durable.

La première est une recommandation de clarification. Il faudrait préciser la définition des dépenses fiscales, et surtout mieux expliciter leurs objectifs, trop souvent implicites ou absents. Or, si l'on veut évaluer efficacement la capacité d'un dispositif à atteindre ses objectifs, il est préférable de les énoncer.

La deuxième recommandation vise à mieux utiliser les capacités d'expertise de l'État. Nous citons l'ADEME et le Commissariat général au développement durable, le CGDD. Il y a dans ces deux organismes – mais aussi dans d'autres – des capacités d'expertise et de recherche qui pourraient être utilement mises à contribution pour faire avancer l'évaluation globale des politiques, notamment dans les différents secteurs des transports.

Troisième recommandation : il nous paraît souhaitable, compte tenu de l'importance des enjeux qui s'attachent à ces dépenses fiscales, qu'un rapport unique soit annexé chaque année au projet de loi de finances, afin d'avoir une vision d'ensemble, année après année, de l'évolution du dispositif.

La quatrième et dernière recommandation est la plus ambitieuse : nous pensons qu'il est temps de donner de la cohérence à l'ensemble des dispositifs fiscaux relatifs au développement durable. On voit bien qu'il existe une sédimentation de ces dispositifs. Ceci aboutit à des effets contradictoires sur l'environnement. La formation interchambres de la Cour des comptes ne s'est pas considérée légitime à proposer d'elle-même des suppressions, estimant que cette tâche appartient en propre à la représentation nationale.

Il nous semble cependant grandement souhaitable que tous les acteurs concourent à donner de la cohérence à ce dispositif.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ces travaux font suite au souhait émis par la commission des finances du Sénat d'examiner l'efficacité des dépenses fiscales. Les dépenses fiscales relatives au développement durable sont parmi celles qui ont le plus augmenté. Je remercie la Cour des comptes de ce travail très complet.

La première interrogation porte sur le poids prépondérant des dépenses fiscales défavorables au développement durable. N'est-ce pas mécaniquement inéluctable, compte tenu de l'augmentation de la fiscalité pesant sur les carburants ?

Deuxièmement, le débat entre efficacité et effet d'aubaine reste entier. Une TVA à 5,5 % est-elle incitative ou ne s'agit-il pas d'un effet d'aubaine ? Existe-t-il une possibilité de mesurer l'efficacité des dispositifs ?

Je m'interroge par ailleurs sur le fait que les entrepreneurs pratiquent des prix plus élevés pour des dispositifs bénéficiant d'un taux réduit de TVA ou du crédit d'impôt pour la transition énergétique, le CITE.

Il y a de plus en plus de dépenses fiscales. Ne serait-il pas plus intéressant de prévoir un dispositif unique de dépense budgétaire permettant d'engager de véritables programmes de rénovation thermique ? Le saupoudrage coûte cher et ne permet que des travaux parcellaires dont l'efficacité est difficilement mesurable, sachant qu'on ne traite qu'une partie du problème.

**Mme Régine Engström, secrétaire générale des ministères de l'environnement, de l'énergie et de la mer et du logement et de l'habitat durable.** – Je vous propose de revenir ultérieurement sur les questions de TVA, notamment concernant le logement.

Il me semble important, en réponse au rapport établi par la Cour des comptes, de revenir sur quelques éléments de contexte, beaucoup de questions tournant autour de l'opportunité et de l'intérêt de ces dépenses par rapport aux politiques environnementales.

Depuis bientôt dix ans, le développement durable a été porté au cœur de la décision publique. Trois lois emblématiques – la loi Grenelle, la loi relative à la transition écologique pour la croissance verte et la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages – ont porté les fondements d'une prise de conscience globale de la société française en faveur d'une politique environnementale ambitieuse.

Promouvoir une telle politique, repose, comme le rappelle la Cour des comptes, sur trois possibilités : la régulation par la norme, l'intervention budgétaire et l'intervention par l'impôt - fiscalité de l'environnement ou dépense fiscale.

Conduire une mutation sociétale d'ampleur dont l'objectif ultime est de préparer une société plus économe en énergie, plus respectueuse de l'environnement, d'une consommation plus sobre pour protéger à la fois la biodiversité et le climat ne peut être supporté par le seul vecteur budgétaire.

En effet, il s'agit de faire évoluer un écosystème complexe en changeant les comportements individuels, tout en permettant le développement de filières de production vertes, l'amélioration de l'offre d'équipements et le soutien à la labellisation-normalisation française. Il nous faut à la fois penser le global et promouvoir le local, passer à une nouvelle révolution industrielle qui conjugue environnement et économie.

Par ailleurs le calendrier est contraint par les nombreux engagements internationaux de la France en faveur du climat et de la préservation de la biodiversité. La protection de l'environnement est une question d'urgence qui nécessite donc, par essence, des vecteurs « d'incitation » rapides à mettre en œuvre. La dépense fiscale est à ce titre un outil précieux. Elle peut reposer sur le concept essentiel du droit de l'environnement, le « principe pollueur-payeur ».

L'incitation environnementale passe donc par une fiscalité « verte » encore sous employée en France au regard des pays de l'OCDE, avec un ratio rapporté au PIB qui place notre pays en vingt-quatrième position sur vingt-huit.

Je ne reviendrai pas sur les grandes considérations présentées par la Cour des comptes, notamment avec un bilan contrasté sur les cinq dernières années, puisque si en nombre les créations de dépenses fiscales sont favorables à l'environnement, en montant, les dépenses défavorables l'emportent.

Favoriser la transition énergétique, la croissance verte, ainsi que la protection de l'environnement est un objectif commun que nous partageons tous sans aucun doute. Il ne doit cependant pas obérer le développement économique et la croissance des entreprises.

Une alchimie subtile doit ainsi permettre de mettre en perspective le « degré d'acceptabilité » des dispositions en faveur de la mutation environnementale. Certes, des dispositions considérées par la Cour des comptes comme défavorables à l'environnement ont pour finalité de soutenir des filières éprouvant des difficultés économiques majeures.

Ainsi, concernant le transport, certains secteurs sont bousculés par le manque d'harmonisation des règles sociales à l'échelle européenne par exemple, et les objectifs de long terme sur l'environnement sont fragilisés par des effets économiques et sociaux de court terme potentiellement destructeurs.

Ces mesures présentées comme ambivalentes dans le rapport qui vous a été rendu relèvent néanmoins d'une démarche plus globale de préservation de l'emploi ou du tissu économique français.

Construire une société écologiquement sobre est une démarche longue qui pose un postulat d'adhésion. Elle ne peut reposer uniquement sur la contrainte car certains secteurs d'activité nécessitent une période de moyen terme pour achever leur mutation.

Ainsi, il faut bien mesurer la réalité des défis auxquels les pouvoirs publics sont confrontés. Passer de logements « passoire thermique » à des logements « à énergie positive » c'est être confronté à la rénovation et l'isolation de plusieurs millions de biens immobiliers. Transformer le parc automobile français composé de près de vingt millions de voitures diesel – soit plus de 60 % du parc roulant – nécessite du temps et des vecteurs d'incitation.

En conséquence, je tiens à souligner que certains dispositifs nécessitent plusieurs années pour démontrer leur efficacité et leur pertinence. Une évaluation à l'année  $n + 1$ , si elle est possible, est rarement concluante.

Dans son rapport, la Cour des comptes regrette que des effets d'aubaine aient pu se créer sur certaines dépenses fiscales, notamment en matière de logement. Les incidences multiples de ces dispositifs, souvent réformés, peuvent effectivement générer de telles conséquences dont la Cour des comptes reconnaît elle-même qu'ils sont difficiles à quantifier, et nous y reviendrons plus tard.

Il a aussi été relevé que la modification fréquente des dispositions fiscales gêne la lisibilité des dispositifs et une construction de l'effort dans la durée. La suppression et la création de nouvelles dépenses fiscales ne relèvent pas que de l'initiative du Gouvernement. La réalité économique ou budgétaire est souvent confrontée à la réalité politique.

Ce rapport dénonce également un défaut de pilotage de ces mesures dans leur efficience et dans leur efficacité fiscales.



Je souhaite rappeler à cet égard que le ministère de l'environnement pilote, via le CGDD, et conjointement avec le ministère de l'économie et des finances, un outil, le Comité pour la fiscalité écologique devenu, en 2015, le Comité pour l'économie verte, dont le rôle est de proposer les dispositions nécessaires à mettre en œuvre pour favoriser la transition énergétique. Il analyse la fiscalité écologique et réalise des propositions en matière de tarification des pressions sur l'environnement.

D'autre part, concernant le manque d'évaluation de l'efficacité, difficulté au demeurant éprouvée dans l'ensemble des pays de l'OCDE, nous partageons les observations et recommandations de la Cour des comptes. Cet exercice requiert des compétences et des moyens spécifiques, ainsi que la mise à disposition de données chiffrées essentielles pour procéder à une évaluation complète.

Or, les services financiers des ministères de l'environnement et du logement ne disposent pas systématiquement de ces moyens et informations. Je considère que la direction des affaires financières du secrétariat général pourrait participer, en collaboration avec les ministères financiers en charge du chiffrage, à l'évaluation des impacts environnementaux utile à l'appréhension complète de l'efficacité d'une mesure.

J'ajoute que nous ne sommes pas hostiles au retour des dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, qui mentionnaient l'obligation d'une évaluation annuelle de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses fiscales.

Enfin, il me semble important de faire converger les mesures budgétaires et les mesures fiscales dans une vision analytique et économique d'ensemble mobilisant tous les leviers de finances publiques.

Je souhaite que notre direction financière développe une vision globale des politiques publiques de nos ministères, en s'appuyant sur les champs de compétences des directions métier, mais aussi sur le CGDD et sur un certain nombre de nos établissements pour leur aptitude à réaliser et mobiliser des études et des statistiques sur une large palette de thématiques de manière transversale, ainsi que sur la participation au Comité « économie verte ».

Nous considérons que l'intégration de la fiscalité dans les discussions budgétaires ne peut qu'améliorer les négociations et les arbitrages. Un bornage dans le temps des mesures fiscales, sous réserve d'une durée significative *a minima*, serait également une solution de cohérence.

**Mme Michèle André, présidente de la commission des finances.** – Merci pour ces principes.

Ce ne sont peut-être pas tout à fait les questions que posait le rapporteur général, mais nous allons y revenir.

**M. Guillaume Appéré, sous-directeur de la fiscalité des transactions de la direction de la législation fiscale.** – Tout d'abord, nous partageons pour l'essentiel tous les constats formulés par la Cour des comptes. Ils sont assez peu sujets à discussion, et nous serons très utiles pour nos futurs travaux.

Régine Engström l'a rappelé, mais il est important de souligner qu'il faut prendre en compte les objectifs de politique publique que l'on se fixe et choisir l'outil le mieux adapté

pour atteindre un tel objectif. La réflexion s'articule toujours selon ces deux logiques, et l'outil fiscal n'est qu'un des outils à la main des pouvoirs publics et du législateur.

Pour ce qui nous concerne, nous ne parlerons que de l'outil fiscal mais, comme le rapport de la Cour des comptes le souligne, beaucoup d'autres outils existent. Ils sont évoqués dans le rapport, et peuvent même se cumuler pour atteindre un même objectif.

Nous partageons dans son ensemble le constat que vous avez dressé, monsieur le rapporteur général, s'agissant des travaux, de l'efficacité énergétique et de la TVA à 5,5 % instaurée il y a quelques années.

Il est clair, au moins au plan théorique, qu'une baisse de taux de TVA n'implique pas nécessairement une baisse de prix pour le consommateur final. C'est un fait pratique, puisque c'est l'entreprise qui est redevable de la TVA et qu'elle est libre de fixer ses prix comme elle le souhaite.

Cela ne veut pas dire pour autant que, lorsqu'on baisse un taux de TVA, on ne réussit pas à faire baisser les prix, mais il est possible que d'autres effets se cumulent. C'est très difficile à mesurer

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances.** – Y a-t-il des études à ce sujet ?

**M. Guillaume Appéré.** – Il y en a eu à propos de la baisse de TVA dans la restauration, mais cela a pris plusieurs années, et il a fallu de nombreux rapports, dont ceux de la Cour des comptes, avant de réussir à dégager le vrai du faux dans ce domaine.

La raison de cette difficulté vient du fait qu'il est pour nous très difficile de mesurer budgétairement le coût de la dépense associée à un taux réduit de TVA. Il faut en effet être sûr de l'assiette que l'on étudie, les déclarations ne détaillant pas les objets sur lesquels porte le taux réduit.

Lorsque l'on a affaire à une déclaration d'un fabricant de fenêtres, on imagine que le taux réduit vient des fenêtres. Les choses sont moins simples lorsqu'on a affaire à une entreprise générale du bâtiment.

Il est encore plus difficile de mesurer les effets d'un taux réduit, puisqu'il faut comparer la situation à celle que l'on aurait observée si le taux réduit n'avait pas existé. Il s'agit là d'une étude économétrique en quelque sorte. C'est théoriquement très délicat à réaliser.

S'agissant de la restauration, plusieurs études ont été nécessaires, durant plusieurs années, avant de réussir à démontrer qu'il y avait bien eu un effet à la baisse des prix, mais que la baisse du taux ne s'était pas répercutée intégralement. On évalue en gros à un tiers le report de la baisse du taux sur la baisse des prix.

Cela ne veut pas dire que les choses se reproduiront dans les mêmes proportions en matière de travaux, mais ce sera donc sans doute compliqué à mesurer, étant donné le temps qu'il a fallu pour y parvenir dans le domaine de la restauration.

**M. Jean-Pierre Perrot.** – La Cour des comptes n’a pu expertiser au même degré les trois questions soulevées par le rapporteur général. Nous restons donc prudents sur ce que nous n’avons pas examiné.

S’agissant de l’efficacité du dispositif de la TVA à 5,5 %, un certain nombre de nos constatations conduisent à avoir quelques doutes sur le dispositif et sur la manière de l’améliorer. Tout d’abord, les dépenses qui y sont attachées sont considérables. Elles représentent plus d’un milliard d’euros en 2015, contre 730 millions d’euros en 2014. Par ailleurs, très peu de contrôles sont opérés.

Troisième observation : il existe une assiette très large, qui inclut des travaux de peinture ou de second œuvre dont le lien avec l’objectif environnemental poursuivi est pour le moins ténu. On pourrait donc affiner ce dispositif sans nécessairement le remettre en cause.

Si on ajoute le fait que, contrairement au crédit d’impôt pour la transition énergétique et à l’éco-prêt à taux zéro, aucune labellisation n’est exigée des entreprises, on peut considérer qu’il existe des pistes de progrès assez facilement identifiables, même si je rejoins ce qu’a dit le représentant de l’administration fiscale : il est conceptuellement et méthodologiquement difficile d’évaluer les effets d’aubaine.

Enfin, par rapport à la valeur tutélaire du carbone, le coût à la tonne de CO<sub>2</sub> évitée est important. Le rapport Quinet donne une valeur tutélaire de 32 à 56 euros à la tonne évitée. S’agissant des travaux éligibles à cette TVA à taux réduit, on se situe entre 214 euros et 325 euros à la tonne. Ce n’est pas l’exemple le plus caractéristique de l’efficience.

**M. Louis Nègre, rapporteur pour avis de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable.** – Vous dites, monsieur le président, que les dépenses en faveur des transports en commun sont coûteuses et ont des effets mal connus. Vous ne disposez toutefois d’aucune analyse ou estimation. Pourquoi, dans ce cas, considérez-vous que ces dépenses sont coûteuses, alors que vous n’en connaissez pas les effets ?

Sur 300 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, vous indiquez que 100 millions de tonnes sont dues au transport. Je n’ai pas vu qu’il était fait mention du transport ferroviaire : est-ce que je me trompe ?

**M. Jean-Pierre Perrot.** – À ma connaissance, je ne crois pas qu’il existe de dépenses fiscales encourageant le transport ferroviaire. Celui-ci bénéficie de beaucoup de concours publics par ailleurs.

La citation que vous faites constitue un raccourci : ces dépenses sont coûteuses en soi, même si leurs effets ne sont pas bien connus. On pourrait développer, mais je ne crois pas que l’on dispose du temps nécessaire pour le faire.

**M. André Gattolin.** – On intègre enfin la dimension globale de la dépense fiscale et de son impact à la fois en faveur et en défaveur de l’environnement.

Les conclusions que vous tirez sont éloquentes. Tout d’abord, vous confirmez l’illisibilité technique du maquis des mesures. Vous relevez ensuite à juste titre la très grande incohérence des politiques publiques au regard de la question environnementale.

Enfin, vous démontrez que la tendance est à la baisse des dépenses favorables à l'environnement et à la hausse de celles qui lui sont défavorables. Les tableaux des pages 21 et 22 sont assez éloquents en la matière.

Cela témoigne de la nécessité de placer la question écologique à la base des politiques publiques, et non d'en faire un supplément d'âme supposément compatible avec toute autre politique.

Il existe beaucoup de niches défavorables à l'environnement qui revêtent la forme d'aides à des secteurs économiques. Ce biais est souvent utilisé pour contourner la réglementation sur les aides d'État.

Ne pensez-vous pas que ce procédé est totalement délétère, à la fois budgétairement et politiquement, et qu'il serait de bonne gestion de s'interdire d'utiliser une dépense fiscale environnementale pour compenser une difficulté économique d'un secteur ou d'une entreprise, quitte à ce que d'autres moyens soient utilisés pour aider les secteurs qui le nécessitent ?

**M. François Marc.** – Cette étude éclaire la commission, qui en a bien besoin. Cela fait des années que l'on s'interroge sur ces niches diverses et variées et sur ces subventions, et que l'on veut y mettre bon ordre.

On a là la confirmation que certaines dépenses fiscales sont contre-productives. C'est ce que l'on pensait déjà. Il faudrait sans doute modifier voire supprimer certaines.

L'une de vos principales recommandations est de les limiter dans le temps et de réaliser une étude détaillée après un délai assez court, afin de pouvoir faire un tri de façon bien plus stricte. C'est en effet le sens dans lequel il faut travailler.

Pour autant, je m'interroge sur la perception que l'on peut avoir du travail qui nous est soumis, après lecture attentive de cette page de sommaire. En effet, j'observe que les appréciations que vous portez sont relativement à charge. Je cite quelques exemples issus du sommaire : « *des objectifs difficiles à apprécier* », « *des objectifs intriqués* », « *des effets de sens contraire* », « *sans cohérence* », « *des dépenses défavorables* », « *des évaluations insuffisantes* », « *des résultats décevants* », « *des documents budgétaires lacunaires* », « *des chiffrages approximatifs* », « *des dépenses non maîtrisées* », « *une absence d'une stratégie globale de contrôle* », « *une efficacité incertaine* », « *une atteinte des objectifs très relative* », « *des effets d'aubaine* », etc.

On arrive à la dernière ligne pour lire qu'il existe « *quelques dispositifs prometteurs* ». On est donc encouragé !

Tous ces dispositifs ont fait l'objet d'un travail parlementaire très conséquent. J'ai souvenir de nos discussions longues et difficiles dans des contextes où l'on n'a pas l'éclairage total nécessaire, puisqu'on recherche des incitations dans un domaine dont on ne sait pas encore grand-chose.

On doit pourtant avoir à l'esprit que ce travail parlementaire a été sérieux et mérite sans doute un peu de considération, car ce qui a été mis en place l'a été après analyses, réflexions, et débats contradictoires. Je souhaitais le préciser, car on a le sentiment à la lecture du rapport que ce travail parlementaire a été plus qu'approximatif – pour ne pas dire davantage.

Enfin, je m'interroge sur la distinction entre les dépenses fiscales qui servent l'environnement et celles qui ont des effets défavorables : pourquoi, dans le domaine de l'agriculture, autant de mesures seraient-elles défavorables à l'environnement ? Le fait qu'il existe du carburant détaxé est-il implicitement défavorable à l'environnement ? Je ne le crois pas. Les agriculteurs ne vont pas utiliser davantage de gazole pour autant.

Les dépenses fiscales n'ont pas été mises en place pour des raisons environnementales, mais pour permettre à l'agriculteur de maintenir des niveaux de revenus satisfaisants. On sait que c'est aujourd'hui très compliqué. Je suis donc quelque peu perplexe face à cette opposition entre dépenses favorables et défavorables.

Je me suis récemment rendu au Danemark, pays que l'on cite en exemple au plan de la fiscalité écologique, un taux important de leur fiscalité provenant de taxes dites écologiques : on s'extasiait sur l'argent que l'on retirait de la fiscalité sur la deuxième voiture. En réalité, cette disposition, qui fait que l'on paye autant d'impôt que le prix de la voiture, a été mise en place non pour faire de l'écologie, mais pour taxer le patrimoine, considérant que la deuxième voiture constituait un élément démonstratif d'un patrimoine important.

Je suis dans l'idée, comme le rapporteur général l'a dit, que nous avons un travail de tri beaucoup plus rigoureux à opérer sur ces différentes dépenses fiscales pour récupérer de nombreux milliards, dont on a aujourd'hui besoin.

**M. Marc Laménie.** – Les quatre-vingt-quatorze dépenses fiscales que vous évoquez – que l'on découvre pour certaines – touchent à la fois le budget de l'État et celui des collectivités locales. Cela représente des montants importants. A-t-on une idée de leur répartition ?

Vous avez par ailleurs beaucoup insisté sur l'habitat. On parle en effet depuis des années de travaux liés aux économies d'énergie. Ceci a des répercussions sur les grandes entreprises et les petits artisans.

Quant au volet transport, qu'il s'agisse des véhicules particuliers ou du ferroviaire, il est souvent à l'origine d'un énorme gâchis.

**M. Yannick Botrel.** – Les dépenses fiscales doivent poursuivre un but déterminé et répondre à un objectif.

Je prendrai deux exemples en rapport avec les politiques environnementales évoquées ici. Il existe un dispositif fiscal d'encouragement à l'investissement dans le domaine forestier, qui contribue selon moi à la gestion durable de la forêt, qui consiste en une exonération des droits de succession. Je m'interroge toutefois sur l'exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), certes pour un montant qui n'est pas extrêmement important, mais je ne vois pas bien le rapport avec le but que l'on prétend poursuivre.

Concernant la méthanisation agricole, l'objectif environnemental est évident, mais il faut examiner les dépenses fiscales dans leur globalité et qu'elles contribuent à la résilience des exploitations agricoles. Par les temps qui courent, c'est un objectif essentiel en matière d'aménagement du territoire.

On ne peut selon moi dissocier ces deux aspects. Les dépenses fiscales doivent être évaluées d'un point de vue environnemental pour le domaine qui nous concerne, mais il y a également, quoi qu'on en dise, une dimension économique derrière elles.

**Mme Marie-France Beaufile.** – Je découvre dans le rapport des choses intéressantes. La question que vous soulevez à propos des études d'impact en amont des prises de décision sur des choix de politiques fiscales me semble constituer un élément important, qui nous a très souvent manqué pour prendre des décisions.

Je m'interroge surtout pour savoir comment vous abordez la recommandation numéro quatre, qui propose de plafonner les dépenses fiscales grâce à des mesures d'encadrement pluriannuelles ou d'agrément administratif préalable.

Ne pensez-vous pas que ceci pousserait plutôt à substituer aux dépenses publiques une véritable politique publique, dotée d'une ligne budgétaire ? Cela éviterait un plafonnement des dépenses fiscales. Une dépense budgétaire est inscrite au sein d'une mission avec un suivi très précis, alors que l'allègement d'impôt est toujours plus difficile à suivre.

Je suis rapporteure spéciale de la mission « Remboursements et dégrèvements ». C'est pourquoi je suis critique vis-à-vis de cette façon de traiter le sujet. Vous êtes-vous arrêté en chemin dans votre recommandation, ou peut-on pousser la plus loin ?

**M. Francis Delattre.** – Nous sommes encore quelques-uns à faire partir d'exécutifs locaux - plus pour longtemps – mais nous vivons les choses de l'intérieur.

L'outil est intéressant, tout le monde en est d'accord, et nous savons que les niches sont bien gardées.

En tant qu'élus locaux, c'est évidemment le problème du logement qui nous intéresse. En la matière, les bâtiments peu énergivores sont aujourd'hui quasiment la règle. La publicité fait que s'ils ne l'étaient pas, ils auraient du mal à être commercialisés.

Le problème vient des logements plus ou moins anciens, très énergivores, qui posent de vrais problèmes aux copropriétés. La difficulté ne vient pas du fait que les copropriétaires ne veulent pas s'engager. Le problème est entièrement financier. Les copropriétaires qui ont acquis leur bien il y a plus de vingt ans n'ont plus de problèmes de remboursement, ce qui n'est pas le cas de ceux qui viennent d'arriver. Il est donc compliqué de s'engager dans des travaux importants.

Ce qui minore les charges des copropriétés, c'est l'intervention sur les réseaux de chauffage. On a déjà écorné les avantages fiscaux dans ce domaine. Or, on a besoin de continuité. Les plans d'amortissement portent sur quinze ou vingt ans. Ce sont des investissements lourds et on a besoin d'un horizon fiscal dégagé. Les résultats sont exceptionnels. Dans mon secteur, on a réussi à raccorder dix mille logements. Cela représente entre 30 % et 35 % d'économies sur les charges grâce aux chaufferies au bois. Cela permet d'utiliser, via l'Office national des forêts (ONF), les têtes de chêne qui pourrissent dans les forêts que nous avons en Île-de-France. Cela permet aussi de réemployer les palettes de la grande distribution.

C'est donc également intéressant sur le plan de l'économie circulaire. Lorsqu'on offre une économie de 30 % à 35 %, tous les syndicats de copropriétaires veulent se raccorder.

Vous avez par ailleurs fait référence aux petits travaux. Nous sommes d'accord sur l'analyse, mais il ne s'agit pas que d'un problème fiscal. Il vaut mieux qu'ils bénéficient d'un taux de TVA réduit si l'on veut éviter qu'ils n'échappent à l'économie tout court.

Quant au transport fluvial, le Val d'Oise est directement concerné par le projet Le Havre-Port de Paris. Le problème vient cependant de l'envasement de la Seine, sur laquelle on ne peut partout circuler, sauf avec des tonnages réduits sur la moitié du parcours. C'est un problème d'environnement que l'on devrait examiner, car je suis persuadé que le port du Havre est le port de l'Île-de-France.

**M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement du logement et de la nature.** – S'agissant du dispositif relatif au logement, si l'on considère le CITE et le coût de la tonne de carbone évitée en pensant que le CITE ne sert qu'à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, on va trouver des coûts élevés.

Rendre évident et avantageux pour tout le monde l'effet d'entraînement global et la dynamique collective autour de la rénovation thermique est aussi un effet du CITE. Ce crédit d'impôt a aussi entraîné une hausse du niveau de performance des éléments mis en œuvre. Le CITE ayant des exigences plus importantes que la réglementation thermique dans l'existant, les consommateurs ont de ce fait réclamé des produits plus performants. Dans la foulée, les industriels se sont alignés sur ces exigences.

Dans le neuf, la réglementation thermique de 2012 a induit des performances assez élevées. Toutefois, cette réglementation porte sur les cinq usages principaux et non sur les usages nouveaux, en particulier électroniques - l'ordinateur, la télévision, la *box* – appareils qui restent branchés tout le temps et consomment une énergie prodigieuse. C'est une autre démarche qu'il faut conduire en parallèle s'agissant des maisons et des bureaux.

Pour les ménages dont les logements connaissent des difficultés, le moyen le plus efficace pour soutenir les travaux de rénovation sont les aides versées par l'Agence nationale de l'habitat, l'ANAH.

Il existe cependant des difficultés. On n'est toutefois pas ici dans la fiscalité, mais dans l'aide directe. Mais, s'agissant des logements anciens dont les propriétaires sont modestes, ce n'est pas forcément la fiscalité qui incite à entreprendre des travaux de rénovation. Il faudra déployer l'intervention budgétaire plutôt que la fiscalité, à travers le marché des quotas de CO<sub>2</sub>, qui finance en partie l'ANAH.

**Mme Régine Engström.** – J'ajoute que la détaxation du gazole pour usage professionnel n'a pas pour objet d'augmenter la consommation de carburant. Ceci répond à un impératif économique et protège les agriculteurs de certaines distorsions de concurrence, pour leur permettre d'exercer leur métier.

Par ailleurs, on leur impose de réduire leur utilisation de produits phytosanitaires. C'est une question d'équilibre économique. Considérer qu'une mesure fiscale est favorable au seul regard de l'utilisation des carburants ne me semble pas constituer le bon biais. Ce qu'on a dit sur l'intérêt d'une approche globale conjuguant à la fois la norme, le budgétaire et le fiscal me paraît vraiment important pour arriver à qualifier l'efficacité des mesures dont on parle.

Quant à l'intérêt de borner les dépenses, je rappelle que les dépenses fiscales sont des dépenses de guichet dont les montants pluriannuels sont difficiles à délimiter. On prendrait un risque juridique de rupture d'égalité puisqu'on ne pourrait pas arrêter la dépense parce que l'on a atteint le plafond fixé.

S'agissant du bornage dans le temps, nous y sommes plutôt favorables, moyennant une durée d'au moins trois ans, pour pouvoir donner de la visibilité aux gens bénéficiant de ces dépenses fiscales et permettre l'évolution des comportements dans le temps que nous visons.

**M. Guillaume Appéré.** – S'agissant de la question des taux réduits de taxes sur les carburants – taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel – il est important d'insister sur le fait que, désormais, cette fiscalité est assise sur la composante carbone. Les taxes sur les carburants, même les carburants professionnels, évoluent d'année en année de façon assez importante, en fonction du prix du carbone fixé par la loi de transition énergétique, bien qu'on n'en soit qu'à la troisième étape depuis 2014.

Les tarifs réduits applicables à l'agriculture, au BTP, aux taxis, etc., étant fixés en valeur absolue en fonction de l'écart par rapport au droit commun, plus celui-ci augmente, plus la dépense fiscale croît. Étant au début de l'exercice, on ne s'en rend pas encore bien compte, mais si le législateur choisit de ne rien faire, la dépense fiscale augmentera d'autant. C'est un point qu'il faut avoir à l'esprit, car c'est une nouveauté par rapport aux années précédentes.

Pour en revenir à la comparaison entre les dépenses fiscales favorables et défavorables à l'environnement, il faut adopter une vision historique. Les dispositions de taux réduits de taxes sur les carburants sont historiquement bien antérieures aux dépenses fiscales favorables à l'environnement.

Concernant les questions de bornage ou de limitation dans le temps, je rejoins ce qu'ont dit que nos collègues. Pour ce qui est de la limitation dans le temps, il faut être honnête : on a dit qu'il était important de pouvoir évaluer une dépense fiscale avant de savoir ce qu'on en faisait. Si on veut la borner dans le temps, il est important que la durée de vie qu'on lui confère soit suffisante pour pouvoir mesurer ses effets.

Lorsque l'on a affaire à un impôt annuel comme l'impôt sur le revenu, on ne connaît les données chiffrées qu'au bout d'un an. Si la dépense fiscale a un an d'espérance de vie, on sera incapable d'en évaluer l'efficacité.

**M. Jean-Pierre Perrot.** – Personne n'a dit que le bornage devait être d'un an !

**M. Guillaume Appéré.** – C'est un exemple théorique. Il existe des dépenses fiscales renouvelées chaque année. C'est le cas du CITE.

Quant au plafonnement en valeur, la loi de programmation des finances publiques telle qu'elle existe prévoit un plafonnement global des dépenses fiscales. Le Gouvernement en rend comptes chaque année au Parlement, dans les documents annexés au projet de loi de finances, en comparant le montant global des dépenses fiscales au plafond.

Faut-il passer d'un plafond global à un plafond dépense par dépense ? On revient là aux difficultés en termes de chiffrage. Il serait très difficile, chaque année, de comparer le coût d'une dépense fiscale par rapport à son plafond, certains effets pluriannuels, cycliques, pouvant ne pas être pertinents année par année.

Peut-on juridiquement plafonner une dépense fiscale ? Comme cela a été dit, la différence entre une dépense fiscale et une dépense budgétaire est basée sur le fait que la



dépense fiscale est une dépense de guichet « ouvert ». Le contribuable, lorsqu'il considère qu'il « rentre dans les clous », demande à bénéficier du crédit d'impôt. On ne peut le lui refuser, sauf contrôle *a posteriori*.

Certaines dépenses fiscales sont plafonnées, comme le prêt à taux zéro (PTZ). Il existe donc un plafonnement réglementaire, mais il intervient d'année en année, les critères pouvant être revus tous les ans. On a donc toujours un temps de retard par rapport au contribuable.

Je rejoins ce que Régine Engström a dit au sujet de la difficulté juridique. Quand on a affaire à une dépense fiscale, on ne peut dire en fin d'année au contribuable que le guichet est fermé. En effet, en termes d'égalité devant l'impôt, il doit être traité cela même façon que le contribuable arrivé en début d'année. Il n'y a pas de doute au plan juridique.

S'agissant des questions de communication, nous faisons tous les efforts possibles pour essayer de diffuser chaque année les nombreuses nouveautés législatives.

Il existe un document annexé au projet de loi de finances, le tome 2 du Fascicule des voies et moyens, qui dresse la liste des dépenses fiscales une par une. C'est un lourd travail, qui est accompli et amélioré chaque année, et qui donne souvent lieu à des remarques de la Cour des comptes. Chaque dépense fiscale est chiffrée sur trois ans, et la qualité du chiffrage est également détaillée. Nous faisons donc un effort de transparence sur les montants concernés.

**M. Jean-Pierre Perrot.** – Le charme d'un exercice comme celui auquel nous sommes conviés réside dans le fait qu'il nous conduit à parcourir à nouveau l'ensemble des politiques publiques. La vocation du rapport que nous vous avons présenté est un peu plus modeste.

Je voudrais répondre brièvement aux différents intervenants.

André Gattolin a affirmé qu'il existe un certain nombre de niches extrêmement néfastes. Je rappelle qu'avant de s'y attaquer de front, il faut bien mesurer les effets sur les secteurs économiques concernés, en particulier s'agissant des transports routier et aérien, dans lesquels le contexte européen et international rend des mesures d'alignement particulièrement aventureuses. Sans doute peuvent-elles être vertueuses, mais elles peuvent aussi avoir des conséquences économiques fâcheuses.

François Marc semble croire que nous nous sommes attaqués à la qualité du travail parlementaire. J'espère qu'il s'agit d'un malentendu. C'est l'ensemble du dispositif que nous avons examiné. S'agissant de la classification entre dépenses favorables et dépenses défavorables, je citerai volontiers le mot de Paul Valéry : « *Tout ce qui est simple est faux, mais tout ce qui est compliqué est inutilisable* ». Nous avons donc simplement cherché à simplifier l'exercice. J'ai dirigé moi-même durant plusieurs années le cabinet d'un ministre de l'agriculture. Loin de moi l'idée de méconnaître, dans le secteur agricole, les enjeux économiques qui s'attachent à certains dispositifs !

S'agissant du carburant, nous constatons simplement que lorsque des moteurs tournent à vide – ce qui est physiquement la situation – il n'y a pas plus de consommation, mais il n'y en a pas moins d'effets négatifs sur la pollution de l'air. Ce n'est pas du tout une

prise de position en faveur de la suppression d'une mesure particulière dans un secteur dont nous connaissons bien la fragilité.

À Marc Laménie, je voudrais dire que nous sommes doublement sensibles à ses remarques sur les conséquences sur les impôts locaux. Une des difficultés que nous avons constatées réside dans le fait que l'État a parfois tendance à faire supporter aux collectivités locales le coût des mesures incitatives qu'il prend, parfois en deux temps, en les compensant à l'origine, puis en les compensant de moins en moins. Ce n'est évidemment pas neutre pour la mise en œuvre de ces dispositifs, notamment pour les petites communes rurales, que cette assemblée a pour vocation de représenter.

Or, sur ce point l'information disponible n'est pas complètement satisfaisante. Je présente mes excuses aux administrations concernées. C'est un sujet qui mériterait, du fait de sa sensibilité, d'être mieux documenté.

À Yannick Botrel, je voudrais dire que nous partageons ses remarques concernant la forêt. En effet, la forêt étant ce qu'elle est, un certain nombre de dispositions sont tout à fait justifiées, notamment pour les petits propriétaires, afin d'accompagner l'évolution de la forêt française qui, du point de vue économique, est sous-utilisée par rapport à ses potentialités. Tout ce qui peut y remédier – et c'est le cas des dépenses fiscales – et qui peut réduire les conséquences fâcheuses de la fragmentation du patrimoine forestier français doit être encouragé.

À Marie-France Beauvils, je répondrai que nous sommes bien conscients qu'il serait parfois plus simple de passer par le biais budgétaire pour plafonner une dépense fiscale. Toutefois, en ces temps de disette budgétaire dans lesquels notre pays semble installé pour un certain temps, la dépense fiscale apparaît parfois comme une facilité ou comme une tentation.

L'exemple cité par l'administration du plafonnement de la dépense fiscale attachée au prêt à taux zéro montre que cette notion est parfois possible et pertinente.

À Francis Delattre, je me permets de dire, à titre personnel, que ma vision des sujets qu'il a évoqués n'est pas du tout théorique : étant moi-même, depuis plus de vingt ans, dans un exécutif local, rien ne me parle davantage que ce que vous avez dit concernant les grandes copropriétés. Je n'ai pas une vision « hors sol » sur ce sujet, et je mesure fort bien l'intérêt d'autres instruments que celui des dépenses fiscales pour ces grandes copropriétés qui sont confrontées à des problèmes de solvabilité qu'elles sont aujourd'hui dans l'incapacité de résoudre seules. Ceci peut parfois avoir des conséquences extrêmement fâcheuses. Le cas des réseaux de chaleur est très souvent un exemple vertueux qui fait école. Je souscris donc parfaitement aux propos que vous avez tenus.

Enfin, en ces temps que nous vivons, on use des dépenses fiscales, qui apparaissent comme une grande tentation, et on en abuse parfois un peu. Nous avons essayé de dire que les dépenses fiscales ne constituent pas un « couteau suisse ». Elles peuvent avoir leur vertu dans certaines conditions, mais ne sauraient se substituer aux autres instruments de politique publique. Elles gagneraient à bénéficier de progrès méthodologiques, même si ce n'est guère aisé. Faire bouger le *statu quo* est toujours difficile.

*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier.*

*La réunion est close à 19 h 35.*

**Jeudi 17 novembre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Loi de finances pour 2017 – Mission « Politique des territoires » –  
Communication sur le contrôle budgétaire relatif au dispositif « adultes-  
relais » – Examen du rapport spécial**

**La commission examine le rapport de MM. Bernard Delcros et Daniel Raoul, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Politique des territoires » (et article 58 bis), et entend une communication de M. Daniel Raoul, rapporteur spécial, sur son contrôle budgétaire relatif au dispositif « Adultes-relais ».**

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – L'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, j'ai présenté pour la première fois la mission « Politique des territoires », qui finance un ensemble d'actions de l'État en faveur de l'aménagement du territoire et comporte trois programmes : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ; le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » ; le programme 147 « Politique de la ville », que présentera Daniel Raoul.

L'année dernière, j'avais tiré la sonnette d'alarme sur les évolutions du programme 112, qui me semblait s'être dégradé au fil du temps, ne plus répondre aux enjeux des territoires et manquer d'ambition en ne donnant pas aux collectivités rurales les outils et moyens pour réussir leur développement, ce qui m'avait amené à vous proposer de ne pas adopter les crédits de cette mission. J'avais, par exemple, alerté sur la baisse continue des crédits affectés au Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) : – 44 % en autorisations d'engagement depuis 2010. J'avais regretté l'extinction progressive de dispositifs utiles aux territoires, comme par exemple les pôles d'excellence rurale (PER) ou les maisons pluridisciplinaires de santé. Je vous avais fait part de mes inquiétudes sur l'avenir des zones de revitalisation rurale (ZRR) dont la réforme était sans cesse reportée et sur lequel nous n'avions pas de visibilité alors que ce dispositif devait prendre fin en décembre 2015.

J'avais également déploré le refus de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité de l'époque, Sylvia Pinel, de moderniser l'action de l'État en faveur du développement rural, à l'échelle locale, par le biais d'un dispositif de contractualisation adopté par le Sénat, que j'avais moi-même défendu. Par ailleurs, dans le cadre du contrôle budgétaire que j'ai mené sur le FNADT, au cours du premier semestre 2016, j'ai formulé un ensemble de propositions pour conforter ce fonds et le faire évoluer, afin de le rendre plus efficace.

La version 2017 de la mission « Politique des territoires » apporte des réponses positives à la grande majorité des critiques et observations formulées l'année passée et intègre les principales propositions présentées dans mon rapport de contrôle budgétaire.

Premièrement, les contrats territoriaux de développement rural, rebaptisés contrats de ruralité, seront effectivement mis en œuvre en 2017. Suivant la même logique que les

contrats de ville, ils seront signés entre l'État et les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou les intercommunalités, selon les territoires, pour une durée de quatre ans, puis de six ans pour la seconde génération, donnant ainsi de la visibilité aux élus locaux pour donner une impulsion à des dynamiques territoriales en milieu rural – c'est précisément ce que nous demandions. Je regrette toutefois que les critères d'éligibilité n'aient pas été plus précisément définis ; nous devons assurer un suivi attentif de leur mise en œuvre sur le terrain et proposer, si nécessaire, des ajustements en vue de garantir leur efficacité. De même nous devons veiller à leur pérennité au-delà de 2017.

Deuxièmement, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit un financement spécifique, dédié à ces contrats, à hauteur de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 30 millions en crédits de paiement. Il propose d'inscrire cette enveloppe de crédits, sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », au sein du FNADT – ce qui correspond précisément à la recommandation que j'avais formulée dans mon rapport, et ce afin de faire bénéficier les territoires de la souplesse de cet instrument.

Troisièmement, comme je l'avais demandé dans mon rapport, une partie des crédits en faveur des contrats de ruralité pourra être utilisée pour financer le soutien à l'ingénierie de développement, dans la limite de 10 %.

Quatrièmement, concernant les zones de revitalisation rurale, une réforme a été adoptée dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015. Le dispositif des ZRR est prolongé jusqu'en 2020. L'éligibilité des territoires reposera sur deux nouveaux critères : la densité de population et le revenu par habitant. Cette réforme entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2017 afin de tenir compte des modifications de périmètre des intercommunalités ; l'ancien dispositif est prolongé jusqu'à cette date.

Cet ensemble de dispositions nouvelles répond à nos demandes et marque une réelle avancée en faveur de nos territoires.

Sur l'ensemble des trois programmes de la mission « Politique des territoires », le projet de loi de finances pour 2017 présenté par le Gouvernement prévoyait 895 millions d'euros en autorisations d'engagement et 702 millions en crédits de paiement. À l'issue du vote de l'Assemblée nationale en première lecture, les autorisations d'engagement s'établissent désormais à 995 millions d'euros et les crédits de paiement à 718 millions d'euros. Ces augmentations de crédit par rapport à 2016, respectivement de 51 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement, s'expliquent principalement par trois mesures nouvelles : les contrats de ruralité, pour 216 millions d'euros ; le pacte État-métropoles pour 20 millions d'euros ; la participation de l'État au nouveau programme national de renouvellement urbain, pour 100 millions d'euros, introduite par un amendement gouvernemental adopté par l'Assemblée nationale. Toutefois, si on se place à périmètre constant, on observe une légère diminution des crédits de la mission, de 0,3 % en autorisations d'engagement et de 5 % en crédits de paiement.

Je rappelle, enfin, que la mission « Politique des territoires » représente cette année 12,8 % de la politique transversale d'aménagement du territoire qui s'élève, pour 2017, à 7,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement, répartis en quatorze missions et trente programmes, contre 6,7 milliards en 2016.

Concernant le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », le transfert de 216 millions d'euros en autorisations d'engagement, destinés à financer les contrats de ruralité, conduit à doubler le montant des autorisations d'engagement du programme, qui atteint 448 millions d'euros, soit un niveau équivalent à celui du programme 147 « Politique de la ville », tandis que les crédits de paiement s'élèvent à 256 millions d'euros.

Par ailleurs, un nouveau dispositif, le pacte État-Métropoles, signé en juillet dernier entre l'État et les quinze métropoles, est doté de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3 millions d'euros en crédits de paiement, destinés à financer, notamment, un soutien à l'ingénierie, afin de faciliter le développement des pactes métropolitains d'innovation et la mise en réseau des métropoles.

D'autres dépenses sont orientées à la baisse, en particulier les dépenses de fonctionnement courant et de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui se voient réduites de 5,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,7 millions d'euros en crédits de paiement. Les dépenses de personnel diminuent de 8,6 % en 2017 par rapport à 2016.

Enfin, on observe une diminution de 20 % des crédits de paiement relatifs à la prime d'aménagement du territoire (PAT), qui s'explique principalement par le rythme de consommation des crédits ; le montant des autorisations d'engagement reste, quant à lui, identique à celui prévu en 2016, à 20 millions d'euros.

Toujours sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », les crédits de paiement affectés aux contrats de plan État-Région (CPER) diminuent de 7 % en raison de la fin des contrats de la génération 2007-2014. Toutefois, les autorisations d'engagement progressent de 11 % sous l'effet de la montée en charge progressive des contrats de la génération 2015-2020. Selon les prévisions du CGET, les besoins en crédits de paiement des CPER n'atteindraient un pic qu'en 2018 ou 2019.

Enfin, le programme 112 poursuit une série d'actions déjà inscrites en 2016 : l'animation des pôles de compétitivité, la restructuration des sites de défense, l'accessibilité des services au public, les opérations centres-bourgs, la subvention pour charges de service public à Business France, sans oublier les crédits de paiement nécessaires pour solder les PER et les maisons de santé.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État », finance, comme en 2016, quatre actions territorialisées. En premier lieu, l'action 02 « Eau et agriculture en Bretagne » – qui contient notamment le plan de lutte contre les algues vertes – pour un montant de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse d'environ 56 % par rapport à 2016. En deuxième lieu, le programme exceptionnel d'investissements pour la Corse, pour 19 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une augmentation, par rapport à 2016, de 45 % en autorisations d'engagement et 14 % en crédits de paiement. En troisième lieu, le programme concernant le Marais poitevin, pour 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 million d'euros en crédits de paiement, stable par rapport à 2016, mais qu'un amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit d'augmenter de 2 millions d'euros, gagés sur le programme 147 « Politique de la ville ». Le Gouvernement a toutefois indiqué son intention de proposer à l'Assemblée nationale d'y revenir en seconde

délibération. En quatrième lieu, le plan Chloredécone en Martinique et Guadeloupe pour 2,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit autant qu'en 2016.

Le montant total des crédits du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » s'élève ainsi à 30 millions d'euros environ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 26 millions d'euros en crédits de paiement en 2016, soit une augmentation de près de 17 %.

En conclusion, au regard des évolutions positives que sont la hausse des crédits prévus pour dynamiser la politique d'aménagement du territoire, la mise en place des contrats de ruralité, qui permettront d'adapter les politiques locales aux besoins des territoires et donneront de la visibilité aux élus locaux, mais aussi des efforts de rigueur budgétaire en matière de fonctionnement, je vous propose cette année d'approuver les crédits de cette mission, tels que modifiés par l'Assemblée Nationale.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Avant le vote de l'Assemblée nationale en première lecture, le programme 147 « Politique de la ville » représentait environ 45 % des autorisations d'engagement et 60 % des crédits de paiement de la mission « Politique des territoires ». Il disposait d'un budget relativement stable en 2017, avec 416 millions d'euros inscrits. Depuis, un abondement de crédits a été adopté à l'Assemblée nationale sur ce programme, marquant ainsi le retour des crédits budgétaires de l'État dans le financement de la rénovation urbaine.

Avant cette modification, comme pour les années précédentes, la baisse optique de 3 % des crédits inscrits au programme s'expliquait principalement par l'extinction progressive du dispositif d'exonération de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU). La dépense liée à la compensation par l'État de cette exonération devrait ainsi être divisée par cinq sur la période 2013-2017.

Les crédits relatifs aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville sont maintenus à un niveau satisfaisant, à près de 340 millions d'euros. La préservation de ces crédits, assurée depuis plusieurs années malgré la contrainte budgétaire forte que nous connaissons, est essentielle, en ce qu'ils permettent de financer des dispositifs comme le « programme de réussite éducative » ou encore celui des « adultes relais » sur lequel je présenterai tout à l'heure les conclusions de mon contrôle budgétaire.

Ces crédits soutiennent aussi les actions de terrains des associations, qui agissent utilement pour la vie des quartiers et méritent un financement pérenne. Le béton seul ne change pas les mentalités, il y faut aussi de l'accompagnement social. Quelques mesures nouvelles sont, en outre, financées sur le programme, comme les délégués du Gouvernement ou encore dans le cadre du volet « transport et mobilité » du pilier « cadre de vie et rénovation urbaine » des contrats de ville. Surtout, ces crédits territorialisées s'inscrivent dans une politique de la ville repensée, renouvelée, dont nous verrons, je l'espère, les résultats dans les années à venir.

Avec l'adoption de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, les financements se concentrent désormais sur 1 500 quartiers dont les populations ont les niveaux de revenus les plus bas, dans le cadre de nouveaux contrats de ville, désormais tous signés et de niveau intercommunal. Les dépenses fiscales rattachées à la mission ont fait l'objet d'une importante refonte, pour tenir compte notamment de la nouvelle géographie

prioritaire. Elles restent conséquentes puisqu'elles représentent près de 450 millions d'euros pour l'État, soit plus que les crédits budgétaires initialement inscrits pour le programme.

L'enjeu fondamental réside encore et toujours dans la capacité à mobiliser les crédits de droit commun des autres ministères, qui ne doivent pas se défausser sur les crédits de la politique de la ville comme ils sont trop souvent tentés de le faire. Je sais que le ministère chargé de la ville s'y attelle et qu'il espère d'ailleurs renouveler les conventions interministérielles au cours des prochains mois.

J'en viens au financement de la rénovation urbaine. Sachant que des décaissements plus importants que prévus doivent être couverts en 2016 au titre du programme national de rénovation urbaine (PNRU), le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) a été conduit à adopter un budget rectificatif en juin dernier, avec 157 millions d'euros supplémentaires. Action logement a été sollicitée à hauteur de 60 millions d'euros, provenant de la « poche » de 100 millions d'euros qui avait justement été prévue pour apporter un éventuel complément de trésorerie dans la convention conclue entre Action logement, l'État et l'Anru. Le reste devrait être couvert par la trésorerie de l'agence.

En 2017, la gestion financière de l'Anru et de ses programmes restera très tendue et nécessitera probablement qu'Action logement attribue, outre les 850 millions d'euros prévus, les 40 millions d'euros restant disponibles en vertu de la convention. À cet égard, la proposition du Gouvernement de supprimer, à l'article 17, l'affectation d'une partie du produit de la taxe sur les bureaux en Île-de-France à Action logement, pour l'attribuer au Fonds national d'aide au logement (Fnal), ne m'enthousiasme guère. Encore une fois, c'est déshabiller l'aide à la pierre pour habiller l'aide à la personne ! Cette somme correspondait à la compensation du relèvement à 20 salariés, au lieu de 10, du seuil de contribution des employeurs à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et c'est un assez mauvais tour joué à Action logement, qui finance le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) à hauteur de 4 milliards d'euros sur la période 2014-2024.

De nouveau sollicitée, la trésorerie de l'Anru devrait alors se trouver au plus bas, autour de 30 millions d'euros. Au cours des prochaines années, il est fort probable que le préfinancement d'un milliard d'euros accordé par la Caisse des dépôts et consignations devra être mobilisé. Il importe surtout que ni les décaissements en faveur des opérations restant non soldées au titre du PNRU ni les projets actuellement en cours de développement au titre du NPNRU ne soient ralentis du fait de cette situation.

Compte tenu de l'importance des besoins constatés lors de l'établissement des protocoles de préfiguration du NPNRU, l'État a décidé d'abonder d'un milliard d'euros supplémentaire son enveloppe financière, pour la porter à 6 milliards d'euros. C'est l'objet de l'article 58 *bis*, rattaché à la présente mission. Il s'agit ainsi de permettre à des projets d'envergure de voir le jour, comprenant des « équipements structurants » pour les quartiers.

Je ne peux que soutenir et saluer une telle initiative, qui marque également le retour des crédits de l'État, conformément aux annonces du Président de la République et du Premier ministre, dans le financement d'une politique publique essentielle, à destination des quartiers prioritaires et aux côtés d'Action logement. Ainsi, le programme 147 bénéficie d'un abondement de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15 millions d'euros en crédits de paiement, destinés au financement du NPNRU. Les conditions du financement

pour les années à venir restent à déterminer. Si l'on continue à ce rythme sur dix ans, on atteindra le milliard.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, je vous propose d'adopter sans modification les crédits consacrés à la politique de la ville ainsi que l'article 58 *bis* rattaché à la mission.

**Mme Michèle André, présidente.** – Voulez-vous maintenant présenter les conclusions de votre contrôle budgétaire ?

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Le contrat adultes-relais – l'un des principaux dispositifs d'une politique de la ville en pleine mutation – se singularise par sa stabilité. Créé par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, ce dispositif, en effet, a vu ses crédits relativement préservés depuis 2000, malgré une contrainte budgétaire croissante.

Inspiré des initiatives existant depuis plusieurs années dans les quartiers de la politique de la ville, telles que les « femmes-relais » ou les « correspondants de nuit », ce contrat a été mis en œuvre, en 2000, afin de favoriser le renforcement du lien social par des actions de médiation sociale, culturelle, et de prévention de la délinquance, exercées en complément des actions traditionnelles du travail social. Il a également été conçu comme un outil d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires, en sortie de contrat. Je ne saurais trop insister sur les vertus de l'accompagnement social dans ces quartiers prioritaires au-delà des politiques de rénovation urbaine.

Ce sont ces deux volets – recherche du lien social et insertion professionnelle – qui caractérisent le dispositif. Les critères d'accès au poste d'adulte-relais reflètent d'ailleurs cette spécificité : être âgé d'au moins 30 ans, être au chômage et résider dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Il conviendrait d'interpréter cette dernière condition avec souplesse, comme on l'a fait pour d'autres politiques, eu égard au resserrement de la géographie prioritaire qui a pu réduire le périmètre potentiel de recrutements.

Ce dispositif, qui représente 16 % des crédits du programme de la politique de la ville, soit 67,2 millions d'euros en 2017, repose sur une aide conséquente de l'État, parmi les plus incitatives des contrats aidés existants. Son montant annuel est fixé, depuis juillet 2016, à un peu plus de 18 900 euros. Ce montant, qui a connu des oscillations depuis la création du dispositif, est déterminant dans la décision de recrutement des employeurs, qui sont principalement des associations de taille modeste. En 2013, une baisse de près de 25 % du montant de l'aide a ainsi conduit à une diminution sensible du nombre d'adulte-relais recrutés. L'État est donc à la recherche du juste équilibre budgétaire, indispensable pour garantir la pérennité du dispositif. Afin de compenser leur « reste à charge » parfois significatif, les employeurs sont encouragés à développer des cofinancements pérennes, émanant de partenaires privés mais également publics ; je pense notamment à l'éducation nationale s'agissant des postes de médiateurs scolaires.

La complexité du mode de financement de ce dispositif – qui était géré jusqu'en 2015 par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et l'Agence de service et de paiements (ASP) – a conduit à un ajustement imparfait des crédits en loi de finances initiale. Des « réserves de financement » se sont constituées, en complément des crédits budgétaires ouverts, avec l'utilisation du fonds de roulement de l'ACSé, et du solde de trésorerie de l'ASP. Ces réserves ont certes permis une gestion plus



souple et plus sécurisante du dispositif, mais elles ont pu nuire à sa lisibilité financière et peut-être conduire à une surévaluation des crédits budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre. On a, en effet, observé une sous-consommation récurrente des crédits s'accompagnant d'une progression du solde de trésorerie de l'ASP de 8,4 à 17 millions d'euros entre 2007 et 2015. L'assèchement prévu du solde de trésorerie de l'ASP et du fonds de roulement de l'ACSé - avec la gestion directe du dispositif, depuis 2016, par le CGET – devrait permettre un meilleur ajustement des crédits. Ces évolutions devraient conduire à un mode de gestion plus transparent et efficace du dispositif.

Malgré ces difficultés observées, le bilan du dispositif est plutôt positif au regard des objectifs de la politique de la ville. À titre d'exemple, l'étude menée par un laboratoire de recherche de Sciences po sur une expérimentation de médiation scolaire, a conclu à un fort impact de l'action des médiateurs sur l'amélioration du climat scolaire, avec une diminution, notamment, de 11 % du sentiment de harcèlement au collège. Ces résultats méritent d'être soulignés et confortés.

Sur le plan de la politique de l'emploi, 58 % des adultes-relais connaissent une sortie positive du dispositif. Le bilan, en termes d'insertion professionnelle, est ainsi plus mitigé. Les associations éprouvent des difficultés, notamment, pour financer des actions de formation, pourtant essentielles à la réussite de l'insertion professionnelle des adultes-relais.

L'accent doit donc être mis sur le renforcement du volet formation, qui constitue déjà une obligation pour les employeurs. Dans ce domaine, des évolutions sont en cours et méritent d'être saluées. Il est, en effet, essentiel qu'un adulte-relais puisse bénéficier d'un vrai parcours de formation. Plusieurs mesures méritent ainsi d'être envisagées : l'augmentation des crédits budgétaires alloués aux plans de professionnalisation, le renforcement de l'obligation de formation et de son suivi par l'État, mais également la reconnaissance officielle des compétences liées à la médiation sociale, par le biais, par exemple, d'un recensement de ces formations à l'inventaire des certifications et des habilitations, permettant ainsi une prise en charge facilitée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Ce dispositif adulte-relais doit donc être préservé, le renforcement de son efficacité budgétaire et de son utilité sociale passant essentiellement par le maintien d'une aide financière significative, la rationalisation de sa gestion et l'amélioration des dispositifs de formation.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je partage les conclusions de Bernard Delcros. Soulignons, pour la politique de la ville, le décalage considérable entre des annonces impressionnantes du Président de la République – 1 milliard d'euros d'ici à 2024 – et la réalité : pour 2017, seuls 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions en crédits de paiement sont inscrits, soit pas plus de 1,5 % du montant annoncé ! On voit là les limites de la pluriannualité.

**Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques.** – Les crédits consacrés à la politique de la ville sont effectivement stabilisés. Il faudrait cependant que l'Anru ait à sa disposition des crédits très rapidement, bien des élus me l'ont dit. C'est indispensable si nous voulons éviter un temps de latence trop grand entre le PNRU et le NPNRU. Quant au dispositif des adultes-relais, il est effectivement très satisfaisant et il conviendrait de l'intensifier.

**M. Marc Laménie.** – Sur les contrats de ruralité, on pourrait faire une remarque comparable à celle de notre rapporteur général sur la politique de la ville. Le décalage est là aussi important : pour 2017, 216 millions en autorisations d'engagement sont prévus, mais seulement 30 millions en crédits de paiement.

Je n'ai pas trouvé dans le rapport le montant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à attribuer aux communes et aux intercommunalités en 2017, qui permet des investissements importants. Il y a souvent un décalage entre le montage des dossiers et leur réalisation, si bien que des crédits restent non-consommés.

Quant à la rénovation urbaine, s'il est vrai que beaucoup a été fait, il reste néanmoins beaucoup à faire.

**M. Philippe Dallier.** – Je partage avec Daniel Raoul le regret que la politique de la ville ait été séparée de celle du logement, dont je vous présenterai le budget la semaine prochaine.

Les décaissements en matière de rénovation urbaine ont-ils vraiment été plus importants que prévu ? C'est pourtant simple : nous sommes à la fin du PNRU, et les projets sont pour la plupart en retard. Il n'y a là aucune surprise.

Cela dit, il est clair qu'une trésorerie de 30 millions d'euros pour l'Anru, ce n'est pas raisonnable ! Ses partenaires en paieront le prix en termes d'allongement de délais de paiement. Nous n'allons pas demander à nouveau de l'aide à Action logement, puisque le Gouvernement lui joue, par ailleurs, le mauvais tour de lui enlever 133 millions d'euros de ressources, en contradiction avec ses engagements antérieurs. Des collectivités et des bailleurs sociaux vont se retrouver en difficulté.

**M. Dominique de Legge.** – Je rejoins les observations de notre rapporteur général et de Marc Laménie. Une augmentation de 50 % des autorisations d'engagement en fin de quinquennat, on voit bien ce que cela signifie : ce Gouvernement laisse la facture au prochain ! Ne prévoir que 30 millions d'euros en crédits de paiement pour les contrats de ruralité ! C'est une illustration de plus de cette fuite en avant.

Dans votre rapport, vous indiquez que 216 millions d'euros seront consacrés aux contrats de ruralité, mais on ne retrouve que 189 millions dans le tableau de répartition entre les régions. Où est passée la différence ?

**M. Serge Dassault.** – J'aurai quelques questions sur le dispositif adultes-relais. Je ne savais pas que les adultes-relais devaient être des chômeurs. Par qui sont-ils recrutés ? Le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) intervient-il ? Qui finance ce dispositif et quel est le budget alloué à chaque commune ? Corbeil-Essonnes est-elle concernée ? La mission locale des communes intervient-elle pour ce dispositif ? Comment fait-on pour accéder à ces contrats et combien y-a-t-il de contrats prévus par commune ? Par ailleurs je souhaiterais savoir qui finance les écoles primaires lors des rénovations urbaines. Car on demande aux communes de financer des logements sociaux – très bien ! Mais il faut des écoles primaires pour les desservir et les communes n'ont pas forcément les crédits disponibles.

**M. Charles Guené.** – Je m'associe aux remarques de notre rapporteur général sur la pluriannualité.

De nouveaux critères ont été mis en place pour les ZRR ; a-t-on une idée de la nouvelle cartographie ? Le rapporteur spécial semble s'inquiéter du fait que les contrats de ruralité ne puissent probablement pas tous être signés d'ici début 2017. Je crains, pour ma part, que les PETR ne puissent pas le faire avant la fin de 2016, car ils doivent contractualiser avec les régions, dont les instruments ne sont pas prêts.

**M. Éric Doligé.** – Le montant de l'augmentation de la DETR semble à première vue considérable, avec 384 millions d'euros, mais cela ne représente guère plus de 4 millions d'euros par département. On n'est pas loin d'un saupoudrage à la discrétion des préfets, qu'il serait peut-être souhaitable de revoir. Les petites communes doivent monter des dossiers complexes et attendre que l'État donne sa réponse pour que les autres collectivités territoriales, qui participent bien souvent pour des montants dix fois supérieurs, viennent abonder. On a l'impression que tout cela n'est fait que pour permettre aux sous-préfets d'exister sur le territoire. Cette complexité peut expliquer qu'il reste souvent des crédits non consommés.

Ma deuxième question concerne Business France, un organisme placé sous une triple tutelle – où est la simplification ? Il ne reçoit que 6 millions d'euros seulement de cette mission. Ne peut-on pas reconcentrer un peu cela ? Le financement de l'État a diminué de 10 % en l'espace de quelques années, ce qui a été compensé par les ressources propres, c'est-à-dire les paiements effectués par les entreprises. On est loin du financement à parité entre l'État et les entreprises qui était prévu au départ.

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Les 216 millions d'autorisations d'engagement pour les contrats de ruralité sont financés, à partir de l'enveloppe de 1,2 milliard d'euros du Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL). J'ai demandé dans mon rapport qu'ils soient intégrés au FNADT, car ce fonds permet de financer de l'investissement, mais aussi des dépenses immatérielles – comme l'ingénierie territoriale – et également des projets privés. Le décalage peut paraître important entre 216 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 30 millions de crédits de paiement, mais les contrats seront signés début 2017, pour quatre ans ; on peut imaginer que peu d'opérations seront totalement réalisées dès cette première année. Le décalage ne me semble pas anormal.

La DETR était de 600 millions d'euros il y a deux ans, auxquels 200 millions ont été ajoutés en 2015 et 2016, pour la porter à 800 millions. Il est proposé de l'augmenter de 184 millions en 2017 pour la porter à près d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement. Concernant la question des crédits non consommés, ce sont aux commissions départementales d'y veiller. Il ne faut accepter que des projets qui sont prêts, au stade de l'avant-projet définitif quand la collectivité a la maîtrise du foncier et a déposé le permis de construire, s'il s'agit d'une construction par exemple.

Concernant les contrats de ruralité, le décalage entre les 216 millions d'euros en autorisations d'engagement et les 189 millions d'euros du tableau de répartition par région correspond au gel qui s'applique sur les crédits d'interventions de toutes les missions.

Les nouvelles ZRR s'appuieront sur deux nouveaux critères de densité de population et de revenu par habitant qui entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2017 et ces derniers seront appréciés au niveau des intercommunalités et non plus des communes. Je ne dispose pas de la cartographie précise, mais selon les simulations transmises l'année passée, 3 000 communes entreraient dans le dispositif pour 4 000 qui en sortiraient. Il est vrai que de

petites communes, qui se trouveront incluses dans des agglomérations, pourraient ne plus bénéficier de ces dispositifs.

Charles Guené, vous vous inquiétez des difficultés à contractualiser avec les régions. Le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, nous a indiqué avoir consulté chacune d'entre elles, et toutes ont donné leur accord pour apporter un complément régional.

La DETR n'est pas, selon moi, un fonds de saupoudrage : les 184 millions d'euros supplémentaires de 2017 ajoutés à l'augmentation de 200 millions de l'année précédente représentent 60 % d'augmentation, ce qui se traduit très concrètement dans les départements. La DETR devient un outil important de soutien à l'investissement dans les territoires ruraux. Nous devons veiller à sa préservation.

Sur la question de la complexité des dossiers, c'est la commission départementale des élus qui fixe les règles. Dans mon département, j'observe qu'elles sont bien moins complexes que pour les fonds européens.

Ma position sur Business France a évolué au cours des derniers mois. Dans le cadre de mon contrôle sur le FNADT, je me suis interrogé sur l'intérêt qu'il y avait à financer cet opérateur à hauteur de 98 millions d'euros sur le programme 134 « Développement des entreprises et du territoire » de la mission « Économie » et de 6 millions d'euros sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ». Mais les responsables de Business France que j'ai entendus se sont dits très attachés à cette cotutelle et à l'accompagnement opérationnel que leur apporte le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Peut-être faut-il approfondir ce sujet.

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Je partage le sentiment de Philippe Dallier sur la « bosse » de trésorerie de l'Anru. Espérons que cela ne ralentisse pas les projets. Cela dit, il reste les 40 millions d'euros de la convention, sans compter le fameux milliard de la Caisse des dépôts et consignations. Nous avons insisté auprès du directeur de l'Anru sur la nécessité de démarrer le NPNRU et que les projets ne soient pas ralentis. Le décaissement imprévu s'explique par des accélérations de fin de programme des collectivités...

**M. Philippe Dallier.** – On nous a dit : au-delà d'une certaine date, vous perdez la subvention. C'est radical, comme accélérateur !

**M. Daniel Raoul, rapporteur spécial.** – Les équipements structurants sont éligibles au NPNRU : les médiathèques, par exemple, devraient en faire partie. Par ailleurs, s'agissant des adultes-relais, le dispositif est financé par l'État, à hauteur de 18 900 euros. Il appartient aux employeurs de financer le reste à charge. 4 000 postes sont financés dont 50 adultes en médiation scolaire, dans le cadre du partenariat entre le CGET et France Médiation, qui font partie des 14 % d'adultes-relais intervenant en milieu scolaire ; c'est important. L'étude de Sciences po montre que les résultats de la médiation scolaire sont positifs. J'ai vu cette réussite du dispositif dans un collège, même si l'acceptation par la principale comme par l'équipe pédagogique d'une personne extérieure à l'éducation nationale ne semblait pas être évidente, à cause d'un certain corporatisme. Le médiateur scolaire jouait son rôle de médiateur tant dans le collège qu'à l'extérieur auprès des parents d'élèves. La condition d'âge de 30 ans est ainsi importante, pour que les adultes-relais puissent jouer leur

rôle, voire suppléer des parents absents. La médiation scolaire est une bonne solution qui devrait être développée dans les collèges, grâce à l'éducation nationale et les collectivités.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci à Daniel Raoul de cet exposé optimiste, sur une action menée au plus près de la vie quotidienne.

*La commission donne acte de sa communication à M. Daniel Raoul et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Politique des territoires ».*

**Mme Michèle André, présidente.** – Belle unanimité !

**M. Bernard Delcros, rapporteur spécial.** – Pour ce qui concerne l'article 58 bis adopté à l'Assemblée nationale, autant je suis favorable à l'inscription de 100 millions d'euros en 2017, autant je rejoins les observations du rapporteur général sur le décalage entre les annonces et la réalité. Moyennant quoi, je m'abstiendrai.

**M. Philippe Dallier.** – Moi aussi.

*La commission décide de ne pas adopter l'article 58 bis rattaché à la mission « Politique des territoires ».*

*La réunion est levée à 12 h 40.*

**Mardi 22 novembre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique - Propositions de résolutions européennes n° 123 (2016-2017) et n° 124 (2016-2017) – Demande de saisine pour avis et désignations de rapporteurs pour avis**

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

*La commission demande à se saisir pour avis du 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 et désigne M. Michel Canevet en qualité de rapporteur pour avis.*

*La commission désigne M. Albéric de Montgolfier en qualité de rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 123 (2016-2017), présentée 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.*

*La commission désigne M. Albéric de Montgolfier en qualité de rapporteur sur la proposition de résolution européenne n° 124 (2016-2017), présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement par*

*MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie, sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe.*

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 59 à 62 *quater*) - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

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

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

*La réunion est levée à 15 h 10.*

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Travail et emploi » - Compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » - Programmes « Accès et retour à l'emploi » et « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 17 h 45.*

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

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Travail et emploi » - 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 » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 18 heures 45.*

**Mercredi 23 novembre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Égalité des territoires et logement » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

La commission examine tout d'abord le rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement ».

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

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Enseignement scolaire » -  
Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

La commission examine ensuite le rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire » (et articles 55 *octies* et 55 *nonies*).

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

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt  
et affaires rurales » - Compte d'affectation spéciale « Développement agricole  
et rural » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

Puis la commission examine le rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et sur le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

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

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Administration générale et  
territoriale de l'État » (et article 52) – Examen du rapport spécial (sera publié  
ultérieurement)**

La commission examine le rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et articles 52 *bis* et 52 *ter*).

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

*La réunion est close à 12 h 40.*

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Justice » - Examen du rapport  
spécial (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 15 h 40.*

La commission examine le rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice » (et article 57).

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

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » -  
Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)**

**La commission examine ensuite le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».**

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

**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 (sera publié  
ultérieurement)**

**La commission entend ensuite une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017.**

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

*La réunion est close à 16 h 05.*

**Jeudi 24 novembre 2016**

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

**Projet de loi de finances pour 2017 – Désignation des candidats pour faire  
partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**La commission désigne les 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.**

*La commission soumet au Sénat la nomination de M. Albéric de Montgolfier, Mme Michèle André, MM. Philippe Dallier, Francis Delattre, Vincent Delahaye, Maurice Vincent et Éric Bocquet comme membres titulaires, et de MM. Roger Karoutchi, Serge Dassault, Philippe Dominati, Vincent Capo-Canellas, Richard Yung, François Marc et Jean-Claude Requier comme membres suppléants 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.*



**Projet de loi de finances pour 2017 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie (sera publié ultérieurement)**

**La commission procède enfin à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2017 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.**

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

*La réunion est close à 10 h 20.*



## COMMISSION DES LOIS

**Mardi 22 novembre 2016**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 45*

### **Projet de loi de finances pour 2017 - Audition de M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice**

**La commission entend M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2017.**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes honorés que vous ayez accepté cette audition car il est peu courant de vous recevoir dans cette commission. Nous en avons eu l'occasion de vous inviter à plusieurs reprises mais vos divers engagements, notamment un voyage à Saint-Pierre-et-Miquelon, vous ont empêché de venir nous rencontrer.

Vous venez ce soir nous présenter les crédits affectés à la mission « Justice » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 que nous examinons, contrairement à ce que nous entendons parfois dire. Nous préparons nos rapports pour avis avec soin et nos rapporteurs vous poseront des questions à l'issue de votre présentation.

**M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Je suis ravi de répondre à votre invitation et je vous présente mes regrets de n'avoir pas toujours pu être à la disposition du Parlement. Vous connaissez mon attachement au fonctionnement du bicaméralisme. J'essaie d'illustrer au mieux cette maxime selon laquelle le Gouvernement est à la disposition du Parlement.

Je vais vous présenter la mission « Justice » dont l'examen s'est achevé, il y a une quinzaine de jours, à l'Assemblée nationale et qui a été voté à l'unanimité des membres présents, les rapporteurs de l'opposition s'étant abstenus positivement, considérant que ce budget n'était pas vraiment critiquable et permettait d'espérer un redressement. Ces mots devraient sonner positivement à vos oreilles, puisque vous avez créé une mission d'information sur le redressement de la justice. Nous suivons ses travaux avec attention et j'espère que nous les facilitons car j'ai donné des consignes pour que le ministère réponde le plus exhaustivement possible à vos différentes demandes. Si vous le souhaitez, je viendrai devant votre commission avant de lire vos conclusions qui sont d'ores et déjà pour nous source d'inspiration.

Je connais vos dispositions aimables à l'égard de la justice dont nous partageons le souci qu'elle puisse disposer de moyens à la hauteur des responsabilités qui sont les siennes. De ce point de vue, le budget de la mission correspond à cette intention. D'ailleurs, le diagnostic à partir duquel il a été construit transcende les clivages politiques : nous sommes tous d'accord pour dire que le fonctionnement de la justice doit s'améliorer. Lorsque vous m'aviez auditionné avec la commission des finances sur la loi de règlement, j'avais dit que des marges de progrès pouvaient encore être franchies. Lors des débats internes au Gouvernement, j'ai tout fait pour obtenir un budget à la hauteur des défis. Ce n'était d'ailleurs pas une surprise pour mes collègues puisque j'avais indiqué lors de mon arrivée à la

Chancellerie, il y a dix mois, que la loi de finances était ma seule priorité car, à mes yeux, les textes votés n'ont d'intérêt que s'ils sont correctement appliqués. L'institution judiciaire doit bénéficier des moyens garantissant à la fois son impartialité, son indépendance et son bon fonctionnement.

Je suis donc heureux de vous présenter un budget dont l'augmentation est la plus forte depuis le début du quinquennat. Par rapport à l'an passé, l'augmentation se monte à 520 millions d'euros. J'ai décidé d'affecter ces moyens en priorité aux juridictions, car celles-ci connaissent de grandes difficultés, tant en ce qui concerne les justiciables que le personnel. Votre rapporteur Yves Détraigne disait à juste titre que « la justice est un service essentiel pour le bon fonctionnement de notre société. Elle est servie par des magistrats, des greffiers et d'autres agents qui ont un grand sens du service public ». Il est donc légitime que nous œuvrions ensemble pour que leurs conditions de travail soient dignes. Cela passe d'abord par la création de postes. Avec ce projet de loi de finances, nous proposons d'en créer 600 dans les juridictions, soit 238 emplois de magistrats et 362 emplois de greffiers et d'agents administratifs. Ces créations de postes sont complémentaires d'une revalorisation des statuts et d'une réflexion sur les missions. La loi sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle a ainsi réorienté un certain nombre de fonctions qui pesaient sur les juridictions et qui vont relever d'autres structures, étatiques ou décentralisées.

Les crédits destinés au fonctionnement des juridictions augmentent de 12 %. Ces 355 millions d'euros permettront de soulager les juridictions et de commencer à mettre fin à l'embolie que chacun constate ici ou là.

Le ministère de la justice est le premier constructeur de l'État. Pour 2017, le budget dédié à la construction augmente de 31 %. Cela permettra de financer de grandes opérations en cours à Strasbourg, à Cayenne, à Pointe-à-Pitre ou encore à Lisieux. Des opérations seront lancées l'an prochain à Lille, à Basse-Terre ou encore à Mont-de-Marsan où je suis allé visiter la semaine dernière le tribunal de grande instance dont l'état est en-deçà de ce qui m'avait été annoncé. Nous devons également maintenir en état les juridictions, les remettre aux normes et en améliorer l'accessibilité. Entre 2012 et 2017, à côté des grands travaux, il y aura eu plus d'une centaine d'opérations de cet ordre.

Nous nous attachons aussi à gérer de façon rigoureuse ce ministère dont la gestion souffre d'une mauvaise réputation. Nous avons cherché des pistes d'amélioration de la dépense publique. Avec le secrétaire d'état chargé du budget, Christian Eckert, nous avons lancé une mission commune pour identifier les marges de progression et optimiser les dépenses. En 2017, nous passerons au crible les frais de justice. Vos rapporteurs nous avaient demandé en 2016 d'être vigilants pour éviter des arriérés importants qui ont des conséquences néfastes pour les auxiliaires de justice : certains d'entre eux refusent même parfois leur concours faute de paiement de leurs missions antérieures. Quand je suis arrivé à la Chancellerie, je me suis engagé à réduire les délais de paiement dès 2016. Nous sommes sur la bonne voie. En janvier, nous avions quatre mois de retard. En raison du dégel que le Premier ministre a accordé au printemps et de la mobilisation des différentes cours d'appel, nous sommes passés à un mois. Les chefs de cour que vous rencontrerez ne pourront que corroborer mes dires. Il y a quelques semaines, j'ai obtenu que, dans le décret d'avance, 40 millions d'euros soient dédiés aux frais de justice. Néanmoins, j'ai souhaité qu'en 2017 nous réalisions des économies sur ces frais. Le déploiement progressif de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) devrait se traduire par des économies, même si je connais ses carences actuelles.

J'ai également engagé la réforme du secrétariat général. Nous ne répondrons pas à l'embolie de la justice par un accroissement des moyens, car plus nous améliorerons l'institution judiciaire, plus elle génèrera des demandes. Des réformes de structure sont donc nécessaires. C'est pourquoi la réforme du Secrétariat général doit être menée à bien : c'est une structure horizontale qu'il nous faut construire dans une administration qui a beaucoup plus l'habitude de la verticalité avec la protection judiciaire de la jeunesse, la direction de l'administration pénitentiaire, les services judiciaires et les deux directions législatives. Ayant demandé au secrétaire général d'engager une réforme profonde, je lui ai donc affecté 80 emplois de plus pour prendre le tournant du numérique. Pour l'instant, notre équipement informatique est en retard, en dépit des plateformes régionales créées. Les premières mesures prises pour regrouper les services centraux du ministère dans un immeuble situé porte d'Aubervilliers nous ont permis d'économiser 6 millions d'euros de loyers.

Avec l'augmentation du budget, l'accès à la justice et au droit sera facilité. Deux mesures importantes ont ainsi été prévues par la loi pour la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle. La première est le développement des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). J'étais récemment à Angers, à Mulhouse et à Strasbourg : la mobilisation des personnels des greffes permet d'offrir ce service de proximité. Nous travaillons aussi à l'intégration des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) au sein des tribunaux de grande instance (TGI).

Lors des débats sur la loi de finances pour 2016, vous aviez dit votre inquiétude pour l'aide juridictionnelle. Pour 2017, elle s'élèvera à 454 millions d'euros, soit une progression de 15 % qui se décompose ainsi : 371 millions d'euros de subventions et 83 millions d'euros de ressources extrabudgétaires. Avec ces crédits, je vais pouvoir honorer les engagements passés avec la profession fin 2015 et je vais pouvoir instaurer une unité de valeur unique revalorisée, servant de base au calcul de la rétribution des avocats. Aujourd'hui, nous avons trois montants : 26,5 euros, 27,5 euros et 28,5 euros. L'Assemblée nationale a voté l'amendement que j'ai déposé et qui porte cette valeur à 32 euros, au lieu des 30 euros initialement prévus en loi de finances. Ce montant unique est le fruit d'une nouvelle concertation avec le Conseil national des barreaux.

S'agissant des justiciables, le plafond de ressources pour bénéficier de l'aide juridictionnelle passera de 929 euros en 2012 – montant inférieur au seuil de pauvreté – à plus de 1 000 euros en 2017. Cela permet d'inclure dans le champ de l'aide juridictionnelle 100 000 justiciables supplémentaires.

Le budget dédié à l'aide aux victimes, dont les dépenses ont crû régulièrement ces dernières années, augmente. Nous atteindrons les 25 millions d'euros, contre 10 millions d'euros en 2012. Comme l'action des bureaux d'aide aux victimes est déterminante, nous en avons créé 116 : ce dispositif est donc généralisé à tous les TGI.

J'en viens à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) : les rapports successifs de Mme Cécile Cukierman ont mis l'accent sur le manque de postes, notamment lors de la loi de finances pour 2015. En 2017, la PJJ aura les moyens d'agir, grâce à l'augmentation de 4 % de son budget (les crédits hors CAS Pension passent de 663 à 690 millions d'euros) et à la création de 165 emplois. Je profite de l'occasion pour dire mon respect et ma gratitude à Mme Catherine Sultan, directrice de la PJJ. Nous avons encore beaucoup à faire, notamment avec le défi de la radicalisation auquel la PJJ s'est attaqué.

Il y a d'autres enjeux, comme la révolution numérique. Nous allons dédier 121 millions d'euros à l'informatique (+ 7 %). Cette décision correspond aux attentes des procureurs et des présidents. Déjà, en début d'année, j'avais débloqué 21 millions sur les 107 millions d'euros dégelés. Cette augmentation financera l'équipement courant, mais aussi le projet « Justice.fr », site d'information du justiciable ouvert au printemps dernier mais qui doit encore être développé afin que chacun puisse engager des démarches sans se déplacer.

Parmi les autres grands enjeux, nous devons adapter la prison. Vous connaissez bien sûr le problème de la surpopulation, des conditions de travail, mais aussi des conditions de détention qui sont éprouvantes. Depuis 2012, et si l'on inclut 2017, nous aurons construit 4 035 places de prison nettes. C'est beaucoup mais cela reste insuffisant. Le Premier ministre a d'ailleurs annoncé le 6 octobre un vaste plan de construction pénitentiaire : 32 nouvelles maisons d'arrêt et un centre de détention. Les préfets de 33 départements ont été mobilisés et je suis l'objet de nombreuses sollicitations de parlementaires. Les préfets devront nous rendre leur copie le 16 décembre. Début janvier, nous procéderons aux choix afin d'engager immédiatement les procédures d'acquisition et les travaux de construction. Ce programme n'a pas uniquement vocation à lutter contre la surpopulation mais aussi à garantir l'encellulement individuel. Nous prévoyons 1,158 milliard d'euros pour la construction de ces établissements et pour les quartiers de préparation à la sortie (QPS), structures permettant de prévenir la récidive. En outre, 150 millions d'euros sont destinés à la maintenance et à la rénovation des bâtiments. Depuis des années, la Cour des comptes nous invite à inscrire ce montant alors que l'entretien de ce patrimoine public a trop longtemps été considéré comme une variable d'ajustement. Depuis une décennie, il était habituel de prévoir 40 à 50 millions d'euros pour l'entretien alors qu'il en fallait 150. En outre, cette année nous devons payer 170 millions d'euros aux entreprises avec qui l'État a conclu des partenariats public-privé. Je souhaite que nous entretenions notre patrimoine public qui est considérable : nous disposons de 1 200 implantations judiciaires et de 188 prisons. Or, 70 % d'entre elles n'ont jamais été construites pour en faire des établissements pénitentiaires : il s'agissait de couvents ou de casernes... De plus, 72 % de ces bâtiments sont centenaires et nécessitent des travaux importants : plus nous les laissons se dégrader, plus les coûts de réhabilitation seront élevés. Les 150 millions inscrits vont permettre de poursuivre les travaux engagés, comme à la Santé qui rouvrira au deuxième trimestre 2018, mais aussi l'entretien des Baumettes et de Fleury-Mérogis. La sécurité des bâtiments est également essentielle : 40 millions d'euros lui seront consacrés afin que le droit à la sûreté ne soit pas que virtuel.

En outre, 1 255 emplois seront créés dans l'administration pénitentiaire, sous la responsabilité de son nouveau directeur, le préfet Philippe Galli : compte tenu de sa longue expérience, je n'ai aucun doute sur sa capacité à faire face aux nombreuses obligations que je lui ai imposées. Depuis 2012, 4 245 emplois pénitentiaires auront été créés, dont près de 2 500 emplois de surveillants et 1 150 emplois pour les services d'insertion et de probation. Ces recrutements ont été complémentaires d'une revalorisation de la rémunération des personnels. L'administration pénitentiaire voit donc son budget de fonctionnement progresser de 59 millions d'euros.

Nous avons également dégagé des moyens supplémentaires pour lutter contre la radicalisation et le terrorisme en milieu ouvert comme en milieu fermé. Le 25 octobre, j'ai annoncé l'ouverture d'un centre ouvert expérimental en Île-de-France. Les magistrats pourront faire figurer dans les contraintes pénales, dans les sursis avec mise à l'épreuve ou dans les contrôles judiciaires des obligations de passage dans ce centre afin de désengager les individus de la violence. Pour ce qui est de la déradicalisation, les choses me semblent plus difficiles à mettre en œuvre.

Pour le milieu fermé, l'administration pénitentiaire prendra diverses mesures : j'ai répondu à des questions d'actualité sur ces sujets. Nous allons réaffecter les 1 350 détenus radicalisés et les 358 détenus poursuivis sous le chef d'association de malfaiteurs à but terroriste. La semaine dernière, nous avons eu sept écrous de plus sous cette seule incrimination. C'est dire à la fois l'efficacité des services mais aussi la responsabilité qui pèse sur l'administration pénitentiaire.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, Monsieur le ministre, d'avoir mentionné les travaux entrepris par la commission des lois, dans le cadre de la mission pluraliste que nous avons mise en place sur le redressement de la justice. Nos observations recourent en grande partie les vôtres. Nous nous rendons dans les tribunaux et dans les établissements pénitentiaires : nous y rencontrons les responsables, mais aussi les agents des greffes et les magistrats ainsi que les agents des différentes composantes de l'administration pénitentiaire. La première chose qui nous est dite, c'est un certain désarroi individuel et collectif des magistrats de ce pays. Ils ont le sentiment d'être submergés par une tâche dévorante, d'avoir une fonction sociale parmi les plus nobles mais qui s'accomplit dans un contexte de pénurie. Ce sentiment est aggravé à chaque fois que les expressions publiques de tous ceux qui ont la charge de défendre la justice et la magistrature démontrent le peu de considération qu'ils ont à son égard. La considération ne doit pas être que matérielle : nous devons montrer le plus grand attachement à nos magistrats et à tout le personnel de cette administration car ils sont soumis à rude épreuve.

Deuxième observation : le budget de la justice n'a cessé d'augmenter au cours des dix dernières années, passant de 6,2 à 8,2 milliards, ce qui est considérable par rapport aux autres fonctions de l'État, et le budget pour 2017 ne déroge pas à la règle. Pourtant, les Français, les magistrats, les greffiers, les agents de l'administration pénitentiaire n'ont pas le sentiment que ce grand service national fonctionne mieux qu'il y a dix ans, tout au contraire. L'augmentation des moyens sans évolution profonde des modes de gestion et sans réforme ambitieuse des procédures et du périmètre de la fonction de juger ne donnera pas les résultats escomptés. À périmètre égal et à mode de gestion et d'organisation inchangé, l'augmentation des moyens ne sortira pas la justice de l'ornière. Des changements profonds sont donc nécessaires. La dernière loi de programmation pour la justice date de 2002. Nous devons accorder à la justice les moyens dont elle a besoin mais aussi lui demander de grands changements. Les représentants de la justice n'aiment pas que l'on mentionne les travaux de la Cour des comptes : ils considèrent qu'elle méconnaît la spécificité de leurs missions. Pour autant, ses recommandations ne devraient pas rester lettre morte : nous avons besoin de tableaux de bord, d'études d'impact, d'évaluations. Les difficultés de la justice doivent être mises sur la table afin, ensemble, d'y remédier.

Depuis votre entrée en fonction, vous avez abordé ces questions par le bon bout, ce qui n'a pas toujours été le cas de vos prédécesseurs.

Nous poursuivons notre travail, bien que nous ayons été présomptueux de nous attaquer à cette fonction qui est l'une des plus importantes de l'État. Nous allons essayer d'apporter nos conclusions au cours du premier trimestre 2017.

Je vais maintenant passer la parole à M. Antoine Lefèvre, qui était membre de notre commission, avant de rejoindre celle des finances, où il s'occupe du budget de la justice.

**M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial.** – Je suis ravi de me retrouver parmi vous. Oui, c'est une nécessité démocratique que de donner à la justice les moyens de son

fonctionnement. En présentant demain mon rapport spécial sur les crédits de la mission « Justice », je soulignerai la volonté affichée par le garde des sceaux dès sa prise de fonctions de doter son ministère de moyens suffisants. Mais celui-ci reste sous tension. Son budget connaîtra en 2017 une progression dynamique de 4,8 %. Même si les charges à payer se sont accumulées en 2016, les moyens, hors dépenses de personnel, augmentent de 143 millions d'euros, soit une hausse de 4,6 %. Si le programme immobilier que vous avez annoncé est ambitieux, son financement est incertain : 1,2 milliard d'euros en AE, aucun CP avant 2018.

Je ne partage pas votre optimisme sur la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ). Après onze ans, difficile de comprendre qu'elle ne soit pas opérationnelle ! Je souhaite qu'elle le devienne car cela génèrera des économies. De plus, la PNIJ sera déterminante dans la lutte contre le terrorisme.

Le malaise dans le monde carcéral reste important. La prise en charge des détenus radicalisés est l'un des problèmes. Votre pragmatisme est bienvenu car, en la matière, il n'y a pas de vérité absolue, et l'expérimentation doit prévaloir. L'organisation des locaux entre en jeu, tout comme la diversité des équipes de direction. Certaines sont volontaires et très mobilisées.

J'ai visité plusieurs prisons – sans égaler encore M. Lecerf, qui en arrivait presque à écrire un guide Michelin ! Partout, se pose le problème des téléphones portables. Si nous savons brouiller la 2G, il semble difficile de faire de même avec la 3G et la 4G. Alors qu'on demande aux visiteurs, et même aux équipes médicales, de laisser leurs téléphones à l'entrée, il y en a des milliers dans les cellules. Il semble qu'en Allemagne, Siemens ait mis en œuvre un dispositif de brouillage performant, mais onéreux. Qu'importe : j'ai vu à Fresnes ou à Osny qu'il était possible, depuis une cellule, de photographier le parking du personnel pénitentiaire, ce qui permet ensuite de l'intimider. Il y a eu plusieurs cas. Les détenus peuvent aussi contacter les victimes, ou continuer à gérer des trafics depuis leur cellule. Nous devons trouver une solution à tout prix.

Les Français ont du mal à percevoir le volume des moyens affectés à la justice. Une comparaison est éclairante : 3,7 milliards d'euros pour la justice, 3,9 milliards d'euros pour l'audiovisuel public ! Cela en dit long sur les priorités de l'État...

La réforme du secrétariat général, que vous avez initiée, accroîtra l'efficacité de votre ministère.

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Voilà quelques années que je suis le rapporteur pour avis du budget « Justice judiciaire et accès au droit ». Cette année, mes remarques seront moins nombreuses. Est-ce pour des raisons conjoncturelles ? Ce budget va dans le bon sens : les points que je soulève chaque année sont mieux pris en compte... Mais sera-t-il exécuté ?

Les 600 postes prévus pour les services judiciaires sont principalement liés au plan de lutte contre le terrorisme. Seuls 32 postes renforceront les juridictions sur d'autres sujets. Le taux de vacance de postes dans les juridictions reste élevé, et le problème de la sous-consommation des plafonds d'emplois fixés chaque année demeure : en 2015, 850 emplois votés en LFI n'ont pas été créés. Pouvez-vous nous donner le solde net des créations d'emploi pour 2017 ? Ces créations seront-elles effectives ? Souvent, il faut attendre la fin de l'année pour qu'elles le deviennent. Les 32 postes que j'ai évoqués suffiront-ils ?



En matière d'aide juridictionnelle, ce budget ajuste le montant de l'unité de valeur pour la rétribution des avocats. Comment cette mesure est-elle financée, je pense notamment à l'augmentation décidée à l'Assemblée nationale ? Le Gouvernement envisage-t-il de rouvrir le chantier de la réforme de l'aide juridictionnelle ? Dans l'affirmative, autour de quels acteurs, et de quelles priorités ?

L'amélioration du pilotage des frais de justice reposera notamment sur la mise en œuvre complète de la PNIJ. Celle-ci ayant été plusieurs fois reportée, pouvez-vous nous donner le calendrier de son déploiement ?

Le projet Portalis suscite de nombreuses attentes. Cette application, accessible par les juridictions comme par les justiciables, enregistrera l'ensemble des procédures civiles. Où en est-on ? La date de 2021 est-elle toujours pertinente ?

**M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis.** – Quelle que soit ma sympathie pour votre action, et pour votre style, un rapporteur se prononce sur les faits. Et ce budget doit être envisagé dans la continuité des précédents.

Le patrimoine immobilier pénitentiaire est dans une situation dramatique. Je l'ai encore vu ce matin à Fresnes. Contrairement à la plupart des ministres de la justice de ces dernières années, je suis hostile aux partenariats public-privé (PPP) – ce n'est pas notre collègue Jean-Pierre Sueur qui me contredira. J'ai en effet constaté que, dans les prisons construites sous ce régime, les malfaçons sont nombreuses. Ne disposant plus du personnel technique nécessaire pour les évaluer, les établissements doivent s'en remettre à celui de l'entreprise qui a contracté le PPP. Ainsi, à Poitiers, il y avait tant de malfaçons que le directeur avait estimé les pénalités à 1,3 million d'euros. Le ministère a transigé à 15 000 euros ! Il est vrai que c'était avant votre arrivée...

Les autres établissements sont dans une situation déplorable, que tout l'argent de ce budget ne suffirait pas à rétablir. Parfois, il faudrait raser les bâtiments pour tout reconstruire. L'inaction de plusieurs gouvernements a été telle que la tâche à accomplir est énorme. Celle qui vous a précédé à ce poste a gelé les crédits pendant trois ans. Du coup, il faut mettre les bouchées doubles, à six mois des élections !

Vous recrutez dans l'administration pénitentiaire. Très bien, mais c'est le tonneau des Danaïdes, et l'évaporation est très rapide. Qu'il s'agisse de candidats ne se présentant pas aux concours, de personnes reçues choisissant une autre administration, ou de recrues quittant le service après un an ou deux, il y a un vrai problème de fidélisation des surveillants pénitentiaires. Comme la plupart des membres de cette administration sont issus du Nord ou des outre-mer, ils n'ont qu'une idée : retourner dans leur région d'origine. Et beaucoup d'établissements sont peuplés de stagiaires, ce qui laisse craindre pour la solidité des équipes. J'ajoute que cette profession se féminise, ce qui n'est pas le cas de la population détenue, qui, de surcroît, est rarement féministe. Cela peut poser des problèmes.

Je me réjouis que vous ayez mis un terme aux expérimentations engagées en matière de lutte contre la radicalisation. Le problème est qu'une bonne partie des détenus radicaux sont mélangés au reste de la population carcérale. Comment les isoler ? Celui qui a failli tuer un gardien avait fait l'objet d'une évaluation insuffisante... J'ai rencontré, lors de mes visites, les personnes chargées de gérer les unités de lutte contre la radicalisation. Elles sont sympathiques, mais totalement inexpérimentées. Souvent, il s'agit de jeunes tout juste sortis de la faculté de psychologie, tout contents d'être sous-payés pour leur premier emploi

en maison d'arrêt... Inquiétant ! De même, notre renseignement pénitentiaire souffre d'un manque criant d'effectifs. Son personnel est dix fois moins nombreux que ce qu'on observe en Grande-Bretagne. De plus, il est souvent inexpérimenté.

La surpopulation carcérale est d'autant plus forte que les magistrats ne jouent pas le jeu des peines alternatives. D'ailleurs, s'il y a bien une catégorie de personnes qu'on est sûr de ne pas croiser dans les prisons, ce sont les magistrats ! Mis à part les juges d'application des peines – encore y passent-ils aussi peu de temps que possible – les magistrats connaissent mal le monde pénitentiaire.

**Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis.** – Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse continue de croître, même si cette évolution doit beaucoup au plan de lutte contre le terrorisme et la radicalisation. Ainsi, la présence humaine, dans un secteur durement frappé par la révision générale des politiques publiques, redeviendra plus forte. Certes, il faudrait encore davantage de moyens pour le secteur public comme pour le secteur associatif habilité.

Je souhaiterais interroger le ministre sur deux points.

A la veille d'un nouveau quinquennat – ne spéculons pas sur les sondages – le secteur associatif habilité est inquiet. Le fait que les crédits qui le concernent passent du titre 3 au titre 6 signifie qu'on quitte la logique de contrat pour une logique de subvention. Pourquoi pas ? Pour l'heure, les sommes attendues sont au rendez-vous. Il est toutefois nécessaire que leur pérennité soit garantie, car ces associations agissent pour accomplir une mission déléguée par l'État. Et nous savons qu'il est dans l'air du temps de réduire les crédits.

Les organisations syndicales du secteur public prennent acte de l'augmentation des crédits notamment permise par le plan de lutte contre la radicalisation, qui palliera le manque de personnel résultant des choix politiques antérieurs. Ils réclament toutefois l'assurance que les emplois ainsi créés seront permanents. Des équipes se structurent pour articuler milieu ouvert et milieu fermé et, avec un public jeune, la perspective est nécessairement pluriannuelle.

Je souhaite aussi faire quelques remarques au nom de mon groupe. Il semble en effet que cela soit la seule occasion de le faire, cette année.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous avez la parole à ce titre.

**Mme Cécile Cukierman.** – Vous avez choisi de renforcer les investissements à destination de l'administration pénitentiaire. Or, mon groupe défend la dépenalisation d'un certain nombre d'actes. Le tout-carcéral n'est pas la solution. Hélas, plus on ouvre de prisons, plus on les remplit ! Nous regrettons l'absence, au cours de ce quinquennat, d'une réforme de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante. Enfin, les personnels d'insertion et de probation craignent d'être spécialisés dans la lutte contre le terrorisme, ce qui ferait peser sur eux une très lourde responsabilité. Ils sont les agents d'un service public, pas des voyants !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je regrette l'abandon de poste de la majorité sénatoriale au moment de discuter du budget, car j'aurais eu plaisir à intervenir cette année encore sur les celui de la justice. J'aurais salué votre engagement, monsieur le ministre, dès votre nomination, à augmenter ses moyens, dans la continuité de la politique menée par

Mme Taubira. Ce refus d'amender le budget qui nous est présenté, alors que c'est notre rôle essentiel et que de nombreux acteurs nous le demandent, est incompréhensible.

Je fais miens les propos de M. Portelli sur la déradicalisation. En 2013, personne n'en parlait ; c'est désormais un chantier de première importance. Mais toutes les méthodes ne se valent pas : quelques vidéos et des bonnes paroles ne feront pas changer d'avis un jeune apprenti terroriste... Un travail individuel doit être mené, qui doit mobiliser l'ensemble de la société : élus locaux, travailleurs sociaux, enseignants, magistrats, gendarmes, policiers, etc. L'aborder sous l'angle de la violence en prison n'est pas la solution. Le personnel pénitentiaire nous avait d'ailleurs dit, dans le cadre des auditions de la commission d'enquête sur la lutte contre les réseaux djihadistes, que les unités spécialisées seraient des cocottes-minute. Il vaut donc mieux disperser les individus radicalisés et les suivre individuellement. Je sais toutefois la complexité du problème – nombre de terroristes s'étaient connus et radicalisés mutuellement en prison...

Les services de renseignement étaient naguère présents partout en France, sauf là où des attentats se préparaient... Vous avez heureusement poursuivi l'action engagée par Mme Taubira, monsieur le garde des sceaux, en établissant un service du renseignement pénitentiaire. Combien d'agents le composent ? Quel est leur statut ? Former tout le personnel pénitentiaire à ce métier – car c'en est un – n'est pas la solution. À la prison de Fleury-Mérogis, que nous avons visitée, il n'y a qu'un seul officier de renseignement, assisté d'un surveillant... Quelle est la place du renseignement pénitentiaire dans le dispositif global de renseignement ? Gardez-vous sur ce point la position que vous aviez en tant que président de la délégation parlementaire au renseignement – s'il est possible de la dévoiler ?

**M. Philippe Bas, président.** – Le rapport de la délégation est public !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est vrai, et M. Urvoas a d'ailleurs beaucoup contribué à l'enrichir.

Enfin, l'aumônier musulman national des prisons nous avait dit, dans le cadre des auditions de la commission d'enquête sur la lutte contre les réseaux djihadistes, que deux tiers des aumôniers musulmans en prison étaient bénévoles, et je ne crois pas qu'ils soient soumis à des conditions de formation théologique bien établies. Certes, l'État n'a pas à intervenir dans la nomination des imams, car les cultes s'organisent librement, mais les aumôniers des prisons, des hôpitaux ou des armées, eux, sont soumis à un agrément de l'autorité administrative : je suis partisan de soumettre sa délivrance à des exigences plus strictes en matière de formation.

**M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux.** – Merci pour toutes ces questions précieuses, qui éclairent utilement la politique que nous menons.

Les téléphones portables en prison sont un fléau absolu. Entré en politique avec Michel Rocard, je ferai mien son goût du parler vrai en vous donnant quelques chiffres pour l'illustrer : nos services ont saisi 27 524 portables ou éléments de portables en 2014, 31 084 en 2015 et 21 886 du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> septembre 2016. Les appareils entrent en prison soit par projection manuelle – mais bientôt sans doute par des moyens plus sophistiqués – au-dessus l'enceinte de l'établissement, soit par les parloirs. Je remercie l'Assemblée nationale et le Sénat d'avoir modifié l'article 57 de la loi pénitentiaire pour placer les fouilles sélectives sous la responsabilité des établissements, dans le respect de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous devons lutter plus globalement en sécurisant

les établissements, mais conduire simultanément une réflexion plus approfondie, car cela coûte cher et tous les établissements ne sont pas touchés... Le centre pénitentiaire d'Avignon n'a par exemple connu qu'une seule projection de téléphone portable depuis le début de l'année, grâce au glacis extérieur qui permet d'éviter l'approche de son mur d'enceinte.

Plus fondamentalement, je souhaite une évolution législative et réglementaire. La sécurité périmétrique des établissements relève pour l'heure de la police et de la gendarmerie. De la même façon que le législateur a étendu les pouvoirs des services de sécurité de la RATP et de la SNCF sur la voie publique, nous pourrions confier la sécurité périmétrique des prisons à l'administration pénitentiaire. Nous réglerions ainsi le problème des extractions, sujet difficile à gérer pour les cours d'appel, sur lequel le préfet Philippe Galli a d'ailleurs été missionné pour étayer le passage du diagnostic aux propositions concrètes.

Pour l'heure, la lutte contre le fléau que sont les portables en prison nous entraîne dans une dérive technologique et financière, car les brouilleurs commandés par le ministère se sont révélés rapidement obsolètes. Pour y mettre fin, l'administration pénitentiaire a engagé un dialogue compétitif avec neuf entreprises, qui sera conclu au premier trimestre 2017. Des tests sont conduits depuis novembre, afin de vérifier l'efficacité et de garantir l'adaptabilité technique des appareils, qui assureront dans le temps long aussi bien le repérage que le brouillage des portables. Une autre solution existe, que le Canada a mise en place : doter les cellules de téléphones filaires, dont les lignes seraient écoutables par l'administration pénitentiaire, dans le respect du code de procédure pénale.

La PNIJ est une sorte de serpent de mer. Je crois néanmoins toujours à la pertinence de l'outil. En 2006, il coûtait à l'État 25 millions d'euros ; il lui en a coûté 30 millions en 2012, et la facture atteindra 55 millions en 2016, compte tenu de la progression des demandes des enquêteurs, indexées sur l'évolution des technologies... J'ai organisé hier une réunion avec Thales pour évoquer des hypothèses d'adaptation. Aucune, pas même la réinternalisation du service, n'est écartée. Il est inadmissible que des procédures soient fragilisées par des problèmes techniques ; j'ai donc demandé au Premier ministre, qui l'a accepté, de diligenter une enquête technique, pilotée par le secrétaire général du ministère – que j'ai nommé il y a quelques semaines. C'est d'ailleurs, monsieur le président Bas, un magistrat de la Cour des comptes : preuve que je prends au sérieux les observations de la rue Cambon et les exigences d'amélioration de la qualité et de l'efficacité du service rendu aux usagers. Le déploiement de la PNIJ sera en toute hypothèse poursuivi au rythme prévu ; Thales a commencé à réorienter ses pratiques.

Monsieur Détraigne, les chiffres des recrutements sont des cibles, dont l'atteinte dépendra des résultats aux concours. Nous savons que nous ne sommes pas un ministère attractif, et nous le déplorons. Beaucoup d'élèves surveillants pénitentiaires abandonnent leur scolarité à l'Enap, d'autres, une fois en poste, empruntent des passerelles vers d'autres types de métiers. Dans le présent budget, entre 40 et 50 millions d'euros sont dédiés à la réflexion sur la fiabilisation du personnel. La moitié des agents de Villepinte aspirent à repartir vers les Antilles ou dans le Nord-Pas-de-Calais. Beaucoup me disent qu'ils seront partis dans les cinq ans... sauf dans les établissements non parisiens, comme à Mont-de-Marsan ou à Béziers. J'ai néanmoins demandé aux directeurs de tenir les objectifs fixés, car on ne saurait déplorer la sous-administration de la justice et, simultanément, refuser de pourvoir tous les postes aux concours.

Un autre problème réside dans le temps de formation. L'énergie déployée par Mme Taubira commence seulement à produire ses effets puisqu'en 2016, le solde d'effectifs

est enfin devenu positif avec 417 emplois nouveaux, du fait de 1 348 sorties des cadres et de 1 765 entrées. En 2017, les 1 200 sorties des services judiciaires seront compensées par 1 500 entrées, soit un solde positif de 300 emplois. Nous persistons à augmenter le budget, monsieur le président Bas, et cela va bien finir par se voir ! Théoriquement, l'administration pénitentiaire n'affichera en conséquence plus aucune vacance de postes en 2018. À l'Enap par exemple, trois promotions sont en formation au lieu d'une habituellement. Le nombre de magistrats a été augmenté de 30 personnes en 2015, 100 en 2016 et le sera plus encore en 2017. Le nombre d'auditeurs de justice en formation à Bordeaux est actuellement de 895, toutes promotions confondues.

Le nombre de postes ne relevant pas de la lutte antiterroriste est plus élevé que 32. Nous avons créé des magistrats référents en la matière dans chaque parquet, qui remplissent toutefois d'autres tâches. À Magnanville ou à Saint-Étienne-du-Rouvray par exemple, les parquets ont assumé cette mission, avant que le parquet antiterroriste de Paris ait repris la main. Nous avons beaucoup bénéficié du plan de lutte contre le terrorisme, car nous y avons vu un moyen d'améliorer le fonctionnement des juridictions, en facilitant la gestion des dossiers extraordinaires. Nous construisons en outre des équipes spécialisées, entourant les magistrats de juristes assistants, de greffiers assistants des magistrats et d'assistants spécialisés.

Sachant le temps qui me reste à passer à la Chancellerie, je ne relancerai pas la réforme de l'aide juridictionnelle. La difficulté réside dans la pluralité d'interlocuteurs représentant les avocats : le Conseil national des barreaux, le barreau de Paris, la conférence des bâtonniers... Je dirai d'ailleurs vendredi à l'occasion de la rentrée du barreau de Paris tout le bien que je pense de la diversité des représentants de la profession mais que parler d'une seule voix faciliterait la conduite des réformes... Nous revenons en tout cas à l'unité de valeur de base unique, portée de 30 à 32 euros. L'hypothèse d'une taxe n'a pas été retenue. Une évolution du système est toutefois nécessaire, car dans beaucoup de barreaux, certains avocats ne vivent que de l'aide juridictionnelle, ce qui n'est sans doute pas l'idée qu'ils se faisaient du métier en l'embrassant. Nous progressons simultanément dans la réflexion sur le métier d'avocat : nous avons unifié le concours d'avocat cette année, et j'ai demandé à maître Kami Haeri un rapport sur la fonction de jeune avocat.

M. Détraigne m'interroge également sur le calendrier de Portalis. Nous avons lancé justice.fr. À l'automne 2018, le portail des auxiliaires de justice sera ouvert, qui permettra d'élargir la communication numérique aux procédures introduites devant les tribunaux d'instance ou les conseils de prud'hommes : consultation en ligne des dossiers, possibilité de remplir en ligne les demandes d'aide juridictionnelle pour le compte de leurs clients, etc. Fin 2020, un bureau virtuel sera proposé aux magistrats ; en 2021, les applications existantes seront remplacées, tous les dossiers seront dématérialisés dans une unique chaîne civile et leurs pièces accessibles aux professionnels de la justice en tout point du territoire.

Je suis entièrement d'accord avec M. Portelli. Je ne suis pas non plus un ardent défenseur des partenariats public-privé, mais je comprends les raisons qui ont poussé l'administration à y recourir. L'administration de la justice ne saurait être contrainte par un cadre annuel, et les lois de programmation – il n'y en a eu que deux à ce jour, celle proposée par M. Méhaignerie en 1995 et celle de M. Perben en 2002 – ne sont pas contraignantes, ce que vos rapports parlementaires ont d'ailleurs souligné.

Les partenariats public-privé permettent de se contraindre budgétairement et d'éviter de rogner inévitablement sur le budget. Dans le Loiret par exemple, le centre

pénitentiaire d'Orléans-Saran a été endommagé par les récentes inondations. Le préfet a organisé le transfèrement des prisonniers dans la nuit, mais le bâtiment est trop endommagé pour qu'ils le regagnent ; l'argent qui financera les travaux de réparation sera pris en repoussant les investissements prévus. C'est ainsi que l'investissement, depuis dix ans, a pris un retard considérable. En conséquence, l'État trouve le moyen de s'engager sur le long terme en contractualisant avec des partenaires privés. Cela coûte cher, mais les bâtiments sont construits ! Si les lois de programmation étaient suivies d'effets, l'intérêt pour les partenariats public-privé déclinerait logiquement.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cela suppose une révolution des pratiques. À Saran, il faudra de plus prévenir les inondations futures, car l'établissement a été construit sur un terrain inondable...

**M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux.** – L'an prochain, 170 millions d'euros seront dédiés aux partenariats public-privé.

Un mot sur la déradicalisation en prison. Je veux d'abord dire ma gratitude à Mme Isabelle Gorce, ancienne directrice de l'administration pénitentiaire, qui a lancé les premières unités dédiées. Celles-ci avaient d'abord vocation à continger les détenus prosélytes ; on leur a ensuite demandé de les déradicaliser... Il faudra d'ailleurs légiférer, puisqu'un amendement du Sénat a introduit ces unités de prévention de la radicalisation dans la loi : or elles n'existent plus. Il sera également nécessaire d'évaluer les détenus – sur une période longue, de l'ordre de quatre mois. Tous les détenus n'ont pas atteint le même degré de radicalisation : certains reviennent d'Irak ou de Syrie, d'autres ont consulté des sites djihadistes et ont réservé un billet d'avion pour Istanbul ! À Osny, la dangerosité de celui qui a tenté d'égorger un surveillant n'avait pas été évaluée. Il faudra utiliser les places disponibles dans les maisons centrales pour les détenus les plus dangereux. Je reconnais que nous avons dû faire appel, pour ces évaluations, à cinquante binômes éducateurs-psychologues contractuels parfois peu expérimentés. Mais nous n'allons pas nous en séparer alors qu'ils deviennent progressivement opérationnels, il y va de la bonne gestion de l'argent public.

Les magistrats sont tenus, durant leur scolarité à l'ENM, d'effectuer des stages en prison. Les parlementaires aussi devraient s'y rendre – ils peuvent d'ailleurs se faire accompagner de journalistes. Nous n'avons rien à cacher, et tout à gagner de cette transparence sur le fonctionnement de l'administration pénitentiaire.

Ainsi que la loi le permet désormais, le renseignement pénitentiaire fera bientôt partie du second cercle de la communauté du renseignement. J'ai donné la priorité à la construction de la structure administrative centrale pour traiter le renseignement collecté : ce bureau central du renseignement pénitentiaire sera rattaché à la sous-direction de la sécurité, que j'ai décidé de créer et qui sera opérationnelle le 1<sup>er</sup> février prochain. Le renseignement pénitentiaire regroupe 186 agents, et 51 recrutements sont prévus en 2017. Je reçois désormais chaque semaine un bulletin du renseignement pénitentiaire. Le cadre fixé par la loi du 3 juin 2016 est satisfaisant. Ses décrets d'application sont à l'étude au Conseil d'État. L'académie du renseignement a été missionnée sur les techniques utilisables ; des protocoles ont été construits et des officiers de liaison mis en place pour échanger avec les services de renseignement partenaires : la direction générale de la sécurité intérieure, le service central du renseignement territorial, et demain, j'espère, la sous-direction de l'anticipation opérationnelle (SDAO) de la gendarmerie nationale et la direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP). C'est un chantier de plusieurs années : dans la police par exemple, la formation d'un agent de renseignement dure cinq ans. Dans telle prison, le

directeur s'est autoproclamé délégué local du renseignement pénitentiaire : j'ai dû y mettre un peu d'ordre, car on ne s'improvise pas agent de renseignement. Les besoins en personnel varient : certains établissements n'en ont pas besoin ; à Fleury-Mérogis, le renseignement mobilise déjà quatre personnes.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Quel est le statut de ces 186 agents ?

**M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux.** – Ce sont des agents de l'administration pénitentiaire qui ont accepté de s'investir sur les questions de renseignement. Certains – dans les Antilles, par exemple – sont devenus très spécialisés, grâce à l'académie du renseignement.

Je ne dispose pas pour l'heure de statistiques fines sur le nombre d'aumôniers bénévoles et d'aumôniers indemnisés. Le nombre total d'aumôniers musulmans est passé de 178 à 217. L'agrément est donné par le directeur interrégional après enquête préfectorale et avis du directeur de l'administration pénitentiaire et du bureau central des cultes du ministère de l'intérieur.

Madame Cukierman, vous pouvez rassurer les syndicats de services pénitentiaires d'insertion et de probation : un relevé de conclusions a été signé fin juillet, après un important mouvement social, et contresigné par le président de la République, qui les a reçus le 27 juillet dernier. Ces signatures engagent le Gouvernement. Je ne maîtrise pas tout, car certains sujets sont de la compétence du ministre de la fonction publique, mais les discussions se poursuivent, et les engagements relevant de ma responsabilité, comme les recrutements consentis par Mme Taubira, seront respectés.

Les syndicats sont rétifs à la spécialisation des établissements. Nous avons écarté cette hypothèse, de même que le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme a exclu celle de spécialiser les emplois, et privilégié les renforts nécessaires dans certaines zones géographiques, afin de renforcer les actions éducatives.

Quant au programme de la protection judiciaire de la jeunesse, concernant le financement du secteur associatif habilité (SAH), le basculement des crédits du titre 3 relatif aux dépenses de fonctionnement vers le titre 6 relatif aux dépenses d'intervention procède d'une simple mise en conformité avec la nomenclature budgétaire – nous étions en effet le seul ministère gérant des établissements sociaux et médico-sociaux à procéder ainsi.

**Mme Cécile Cukierman.** – On ne pourra donc pas avoir recours à cet argument pour réduire les crédits.

**M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux.** – Tout à fait.

**M. Philippe Bas, président.** – Comme vous pouvez le constater, le Sénat examine de façon très approfondie votre budget et émettra des avis circonstanciés sur celui-ci. Votre audition nous aura éclairés sur bien des aspects de cette mission.

*La réunion est close à 19 h 40*

**Mercredi 23 novembre 2016**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 40*

### **Nomination de rapporteur**

*M. Michel Mercier est nommé rapporteur pour avis sur la proposition de loi n° 4118 (A.N. XIV<sup>ème</sup> lég.), relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse (procédure accélérée).*

### **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**

**La commission procède tout d'abord à l'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 »).**

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Mon rapport sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » pourrait se résumer à deux observations principales et quelques observations ponctuelles.

Ma première observation est quantitative. Nous enregistrons cette année une hausse sensible des crédits, faisant suite à une augmentation à peu près identique l'année dernière. La hausse est de 6,39 % en autorisations d'engagement et de 8,46 % en crédits de paiement. Les crédits consacrés à cette mission s'élèvent désormais à plus de 700 millions d'euros.

L'essentiel de cette augmentation est absorbé par l'action relative à la sécurité et au renseignement, qui représentent plus de la moitié du budget de la mission. Les crédits sont essentiellement affectés à l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et au groupement interministériel de contrôle (GIC).

Une autre partie de cette augmentation est consacrée à l'opération « Sécur-Fontenoy », dans le VII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Il s'agit de rationaliser et de mutualiser un certain nombre de services, soit du Premier ministre, soit de certaines autorités administratives indépendantes, comme le Défenseur des droits ou la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). La première partie du projet a été livrée en juin 2016, pour une livraison définitive en août 2017. Le site regroupera au total 2 300 personnes.

En dehors de ces deux points d'augmentation, les crédits globaux pour les services rattachés au Premier ministre sont plutôt en diminution, conformément aux engagements du Premier ministre d'adopter un comportement de sobriété afin de donner l'exemple à l'ensemble du Gouvernement.



Ma deuxième observation est qualitative et a trait à l'élaboration de la loi. Par-delà la baisse tendancielle du nombre de propositions et de projets de loi, il convient de relever que l'on produit davantage de textes volumineux. Nous enregistrons un accroissement très significatif du volume des lois. Le secrétaire général du Gouvernement estime que le nombre d'articles est multiplié par trois ou par quatre après son examen parlementaire. Ce n'est pas exactement les chiffres que nous avons. Selon nos calculs, le coefficient de multiplication serait de 1,68 à 2,17, avec une accélération en fin de législature.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, par exemple, est passée de 106 articles à 308. La loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique comptait 57 articles, elle en compte à présent 169.

L'augmentation est plus frappante sur les projets de loi que sur les propositions de loi. Cela tient à différents facteurs, et sans doute au fait qu'aujourd'hui les textes législatifs sont souvent hétérogènes. Plus le champ est large, plus il existe un appel d'air pour les amendements.

Mais ce phénomène tient également à la nouvelle procédure législative mise en place depuis 2009. Le Parlement est ainsi devenu l'auteur principal de la loi puisqu'il multiplie par trois, par voie d'amendements, le texte initial du Gouvernement. Il a donc désormais une force importante, qui s'accompagne d'une contrepartie négative puisque la technique de l'amendement n'est pas la plus sécurisée sur le plan du droit.

Par ailleurs, le Gouvernement n'est pas sans responsabilité dans cet accroissement du volume, car il dépose parfois un nombre considérable d'amendements.

Après ces deux observations, quantitative et qualitative, j'ajouterai quelques remarques à la volée.

La préparation du « Brexit », qui occupe beaucoup le secrétariat général des affaires européennes, coûtera au budget de la France entre 1,5 et 2 milliards d'euros, du fait de la compensation des contributions de la Grande-Bretagne, qui participait à hauteur de 7 à 9 milliards par an.

Par ailleurs, point positif, nous enregistrons une meilleure application de la loi. Il reste, au 1<sup>er</sup> octobre 2016, un stock de 400 textes réglementaires ou ordonnances à prendre. Nous espérons qu'à la fin de la législature, 85 à 90 % d'entre eux seront adoptés.

Les crédits du service d'information du Gouvernement continuent à diminuer. Cette baisse est d'autant plus significative qu'elle s'accompagne d'une augmentation très forte des crédits pour les campagnes d'information relatives à la lutte contre le terrorisme et à la radicalisation.

Pour conclure, je rappellerai que 2016 a été également l'année de la fin de la version papier du *Journal officiel*. Peu de difficultés ont été rencontrées à la suite de cette disparition.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », et des crédits du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*

## **Projet de loi de finances pour 2017- Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Relations avec les collectivités territoriales »).**

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis.** – Il me revient de vous présenter l'avis budgétaire sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017. Cette mission est dotée de 3,73 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,14 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui ne représente que 3,7 % des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales, qui s'élèvent à près de 100 milliards d'euros. Ces transferts regroupent plusieurs composantes : les concours financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales, parmi lesquels la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui s'élève à 48 milliards d'euros, les dégrèvements d'impôts locaux et la fiscalité transférée, qui représentent 44 milliards d'euros. Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », constitués de dotations budgétaires, ne regroupent pas les crédits de la DGF, qui est un prélèvement sur recettes.

Comme les budgets précédents, le projet de loi de finances pour 2017 est marqué par la contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques. Pour rappel, dans le cadre du plan d'économies de 50 milliards d'euros prévu par le Gouvernement sur la période 2015-2017, les collectivités y participent à hauteur de 11 milliards d'euros.

Toutefois, pour 2017, la diminution de la DGF s'élèvera à « seulement » 2,8 milliards d'euros. Le président de la République a annoncé, lors du 99<sup>ème</sup> Congrès des maires, le 2 juin dernier, une réduction de moitié de la contribution du bloc communal par rapport à 2016. Cette moindre baisse s'accompagne d'une augmentation de 297 millions d'euros des crédits consacrés à la péréquation du bloc communal, en particulier par une augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), et d'une revalorisation du montant unitaire de la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération à hauteur de 70 millions d'euros. La création de communautés d'agglomération et de communautés urbaines étant en hausse en 2016 et en 2017, cela fait baisser leurs dotations dans le cadre d'une enveloppe normée, d'où cette revalorisation de 70 millions d'euros. En revanche, la contribution des régions et des départements au redressement des finances publiques demeure inchangée.

L'année 2017 sera marquée par l'application pleine et entière de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), avec notamment la mise en place, au 1<sup>er</sup> janvier prochain, de la nouvelle carte intercommunale. C'est d'ailleurs dans ce cadre que s'inscrit le report de la réforme de la DGF du bloc communal, alors que le Gouvernement avait lancé ce chantier à la suite des conclusions du rapport de notre collègue députée Christine Pires Beaune et de notre regretté collègue Jean Germain. Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé qu'un projet de loi spécifique serait déposé, ce dont on peut se féliciter, car il s'agissait d'une demande forte du Sénat.

Il conviendra toutefois de veiller à ce qu'une telle réforme parvienne à son terme. En effet, outre que la DGF pâtit d'une architecture peu lisible et d'une répartition inéquitable,

la nouvelle carte intercommunale aura des conséquences sur les différents paramètres sur lesquels reposent la répartition et le calcul de cette dotation. Ainsi, les dotations d'intercommunalité seront affectées par une modification des coefficients d'intégration fiscale ou des potentiels fiscaux et financiers qui sont utilisés pour le calcul des dotations. C'est une conséquence directe de l'évolution des cartes. Au-delà de ces premières difficultés, des ajustements aux différents dispositifs de péréquation vont s'avérer indispensables. Il faudrait notamment prendre en compte les effets cumulés des différents dispositifs applicables aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre afin de mieux organiser leur complémentarité.

Pour illustrer mon propos, prenons l'exemple de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques qui repose sur les seules recettes de fonctionnement. Les effets de cette contribution sont ensuite pris en compte dans le calcul du potentiel financier intercommunal agrégé qui sert de base au calcul du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Or, pour la répartition entre les communes, il n'est pas tenu compte des dotations de péréquation que peut percevoir une commune alors même que les baisses de la DGF liées à la contribution au redressement des finances publiques ont été compensées par des dotations de péréquation communales. En d'autres termes, l'effet correcteur des dotations de péréquation communale n'est pas pris en compte dans le calcul du potentiel financier intercommunal agrégé qui est utilisé pour la répartition du FPIC. Cela pourrait conduire à une réflexion sur l'opportunité d'une évolution de ce fonds pour le concentrer sur les disparités résiduelles, après intervention des dotations péréquatrices communales, et aurait le mérite d'organiser la complémentarité entre les différents mécanismes de péréquation, « horizontaux » et « verticaux ».

Enfin, il conviendrait également d'unifier les critères d'analyse sur lesquels chacun de ces dispositifs – les dotations de péréquation communales, la contribution au redressement des finances publiques et le FPIC – repose. En effet, les critères utilisés pour l'attribution des différentes parts de la DGF ne sont plus totalement adaptés pour apprécier les richesses territoriales et permettre une répartition équitable des dotations. Il conviendrait de procéder à une modernisation de ces outils d'analyse, dans un souci d'équité et de meilleure lisibilité.

Pour conclure, l'Assemblée nationale a adopté la prorogation des différents bonus financiers pour les communes nouvelles qui se créeront d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Au vu de ces observations, je m'en remets à la sagesse de notre commission pour l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

**M. Philippe Bas, président.** – L'évolution de la DGF aux collectivités territoriales en 2017 est « moins pire » pour les communes et leurs groupements, mais s'est fortement aggravée pour les départements dont la situation est devenue intenable.

La diminution de la couverture du reste à charge des prestations sociales, associée à une augmentation des prestations légales et à une baisse des dotations, aggrave notablement les difficultés des départements. Plusieurs d'entre eux reportent d'ailleurs leur session budgétaire, car ils n'ont pas trouvé les moyens d'équilibrer leur budget pour 2017.

**M. Alain Richard.** – Tout d'abord, je suis d'accord avec vous sur la différence d'évolution de la DGF, pour 2017, entre les communes et les départements. La différence instituée par le Gouvernement vient du fait que la demande des communes était assez

convergente. Ce n'est pas le cas des départements, qui connaissent des situations financières différentes. Les sources de charges et les dynamiques de recettes y sont assez dissemblables. Le Gouvernement a essayé de mener une négociation pour améliorer la situation des départements, notamment avec la reprise directe par l'État de certaines dotations de solidarité, mais il n'a pas été possible d'obtenir une convergence suffisante de l'Assemblée des départements de France. Espérons que le dialogue reprendra, car la situation des finances des départements n'est pas durablement tenable.

Je formulerai une réserve sur l'idée formulée par Mme Gourault, qui souhaite que des dotations venant compenser en partie les faiblesses financières structurelles d'une commune soient prises en compte comme une recette pour les autres péréquations. Nous savons tous, par exemple, que les attributions de DSU ne font que rapprocher partiellement les communes bénéficiaires d'une moyenne qui n'est au demeurant pas très élevée. Il ne me paraît donc pas équitable de les empêcher de bénéficier des autres péréquations.

Dernier point sur lequel j'insiste toujours, parce que nous n'arrivons pas à nous faire entendre du Gouvernement : l'idée qui consiste à appliquer la péréquation intercommunale au niveau des communautés, en effectuant ensuite une sous-répartition de la contribution entre les communes de ladite intercommunalité, présente de multiples effets négatifs. Nous ne disposons pas de données complètes et cohérentes sur la répartition finale du FPIC par les intercommunalités. La demande formulée par l'Association des maires de France en faveur de péréquations séparées des communautés et des communes assurerait un meilleur respect du principe d'égalité.

**M. Michel Mercier.** – Je félicite notre rapporteur qui témoigne d'une parfaite maîtrise de la législation sur ces sujets.

**M. Philippe Bas, président.** – Je le confirme.

**M. Michel Mercier.** – Mais peut-on parler de législation en matière de dotation de l'État aux collectivités locales ? La complexité du système résulte du fait qu'on ne sait plus trop qui fait la loi pour les collectivités territoriales ! S'agit-il des associations nationales d'élus, du Congrès des maires, de quelques lobbies plus forts que les autres, du Gouvernement, de Bercy ? Le Parlement, lui, n'intervient qu'à la marge, en déposant des amendements pour régler quelques cas particuliers. Comme tout est lié, dès que l'on intervient sur un point, tous les autres sont plus ou moins modifiés.

Il faudrait que ceux qui perçoivent des dotations en comprennent le montant. C'est le principe de l'intelligibilité de la loi. L'année dernière, la transformation du statut de nombreuses communautés de communes et de communautés d'agglomération en communautés urbaines a créé une sorte de *bug*. Les nouvelles communautés d'agglomération créées en 2016 ont perçu un moindre montant de DGF non parce que les mécanismes auraient changé, mais en raison de l'enveloppe normée. Le ministre des collectivités territoriales a demandé 70 millions d'euros pour corriger cet état de fait. Mais notre collègue députée Christine Pires Beaune aurait fait adopter un amendement pour modifier cette disposition et atténuer les effets de justice introduits par M. Baylet dans le projet de loi de finances pour 2017. Notre rapporteur peut-elle nous dire où nous en sommes, d'autant que l'amendement en question a reçu, contre toute attente, l'avis favorable du Gouvernement ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La sagesse me recommande d'être contre ce budget puisqu'il s'agit de poursuivre la diminution des ressources accordées aux collectivités,

en particulier aux communes. Ça commence à faire beaucoup... À en croire les programmes électoraux défendus par les uns et les autres, ça ne risque d'ailleurs pas de s'améliorer, au détriment du rôle moteur que peuvent avoir les collectivités, notamment en termes d'investissements publics.

Les techniques utilisées sont toujours les mêmes : on prend des milliards d'euros d'un côté pour redistribuer quelques centaines de millions d'euros de l'autre. Quoi qu'il en soit, il y a toujours moins d'argent !

On se cache aussi derrière des débats techniques. Notre rapporteur a évoqué la nécessité de moderniser les outils d'analyse pour aboutir à une réforme équitable ; mais que veut-on faire ? La péréquation, c'est prendre aux uns pour donner aux autres. Or, en réalité, nous recréons des inégalités de traitements entre les petites et les grandes communes, grâce à des coefficients logarithmiques ! On ne tient ainsi aucun compte des effets pervers du FPIC.

Prenons l'exemple des Alpes-de-Haute-Provence, qui sont globalement contributrices alors qu'il s'agit d'un département pauvre. Dans mon département, la collectivité qui bénéficie le plus du FPIC est Toulon, la future métropole !

Le plus urgent est donc de savoir quelle politique on souhaite mettre en œuvre. Si l'on annonce l'application d'une politique de péréquation, mais que l'on met en place des mécanismes qui en empêchent sa mise en œuvre, tout en réduisant les dotations, ce n'est une bonne nouvelle ni pour les collectivités ni pour le pays !

**M. Christian Favier.** – Comme l'a indiqué notre rapporteur, les programmes 119 et 122 sont loin de refléter l'importance des relations entre l'État et les collectivités locales.

La baisse programmée des dotations de l'État est devenue insupportable, notamment celle de la DGF, même si cette baisse sera plus nuancée pour les communes en 2017 que pour les régions et les départements.

Pour les départements, c'est la double peine ! Ils subissent en effet à la fois la baisse à un rythme insupportable de la DGF – 40 % de moins sur trois ans ; 27 millions d'euros de moins pour mon département – et la hausse continue des charges liées aux allocations de solidarité. Cet écart continue de croître, avec l'échec des négociations entre l'État et les départements sur la renationalisation du revenu de solidarité active (RSA). Certes, le Gouvernement n'est pas seul responsable dans cette affaire, car certains présidents de départements de droite ne souhaitent pas le maintien de l'universalité du RSA. Ils préféreraient un montant et des conditions d'attribution du RSA fixés au niveau départemental. On l'a vu en Alsace où il a été proposé de faire travailler gratuitement les allocataires du RSA, proposition condamnée d'ailleurs par les tribunaux.

Cet échec est lourd de conséquences. Afin de compenser ces allocations, 200 millions d'euros sont prévus en 2017 pour les départements en difficulté, mais le montant est dérisoire par rapport à l'ampleur du reste à charge pour les départements. Dans mon département, le reste à charge pour le seul RSA s'élève à 100 millions d'euros.

À vouloir faire supporter aux collectivités les déficits publics qui sont de la seule responsabilité de l'État, on risque de faire baisser de manière drastique les investissements, avec pour conséquence une diminution d'activité pour les entreprises, une hausse du chômage et une explosion de la fiscalité. Là encore, le contribuable sera fortement pénalisé.

Cette politique est-elle un moyen pour supprimer les départements ? Quoi qu'il en soit, on ne parviendra pas à supprimer les besoins des personnes âgées ou handicapées ni ceux des personnes en grande difficulté sociale. D'une manière ou d'une autre, il faudra bien que quelqu'un paie !

Mon analyse est peut-être sévère, mais je ne suis pas naïf. J'ai lu le programme de la droite, qui prévoit 100 à 150 milliards d'euros d'économies, soit deux à trois fois plus que le pacte actuel de responsabilité. Qu'en sera-t-il des dotations aux collectivités ?

En tout état de cause, nous ne voterons pas les crédits de cette mission.

**M. René Vandierendonck.** – J'ai assisté aux auditions de notre rapporteur. Les différents textes sur la réforme territoriale formaient initialement un tout indissociable, dont le volet budgétaire et financier devait en constituer la dernière part. Or on est au terme du mandat présidentiel sans avoir abordé ces questions ! La faute n'en incombe ni à Christine Pires Beaune ni à Jean Germain. Il n'y a simplement pas eu d'arbitrage sérieux sur la question de fond : s'agit-il d'une péréquation nationale – thèse défendue par Maryse Lebranchu – ou laisse-t-on les intercommunalités régler elles-mêmes la répartition ?

Je ne participerai pas à la course à l'échalote pour la labélisation « métropole » afin de ne pas diluer le concept. Y a-t-il un intérêt financier derrière tout cela ? J'ai posé cette question lors des auditions : il existe une réserve de 150 millions d'euros d'argent frais à répartir entre les métropoles. Incontestablement, ce n'est pas la notion d'aménagement du territoire qui gouverne la démarche. Sortons des faux-semblants ! Ce qui ne l'est pas, en revanche, c'est la volonté de faire apparaître progressivement un nouveau concept, celui de communautés territoriales, avec une gradation allant de la commune à la métropole en passant par diverses intercommunalités. Parce que la cartographie favoriserait une bonne échelle territoriale, on pourrait croire que l'intégration communale irait d'elle-même. Or c'est loin d'être le cas ! C'est ce qui justifie, selon moi, l'existence des départements. Certaines intercommunalités se contenteront de prendre, de prélever et de rendre.

En termes de construction d'une solidarité territoriale, je continue de partager la position, ancienne et constante, du Sénat sur cette question.

Pour ce qui concerne le FPIC, j'approuve **Alain Richard**. Je suis favorable à la solidarité nationale, mais il conviendrait de prévoir un élément de pondération au sein des intercommunalités.

Pour conclure, madame le rapporteur, la direction générale des collectivités locales a-t-elle répondu à notre question sur l'état de consommation des crédits européens en France ?

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis.** – Non.

**M. René Vandierendonck.** – À en croire les informations dont je dispose, nous serions en situation de sous-consommation, avec un risque de dégagement d'office. Voilà de l'argent, à l'heure où l'on en cherche...

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis.** – C'est un problème français.

**M. Alain Vasselle.** – Ce système de dotations aux collectivités est devenu, au fil du temps, une usine à gaz. Il est impossible aux maires des petites communes rurales d’y comprendre quelque chose.

Avec la DGF, l’État ne fait rien d’autre que de redistribuer sous forme de dotations les ressources des collectivités. Si les collectivités avaient une véritable autonomie financière, on n’en serait pas là !

En ce qui concerne l’action n° 01 qui vise, j’imagine, la dotation globale d’équipement (DGE), résultat d’une fusion de deux autres dotations, l’évolution des AE diminue de 2,16 % tandis que les CP progressent de 30 %. Les dotations de nos départements seront-elles en diminution par rapport à celles de l’année précédente ? Cela risquerait de limiter les investissements programmés, ce qui aurait un impact sur l’emploi.

Enfin, Mme le rapporteur peut-elle nous faire connaître la DGF pour chacune des strates de collectivités et d’intercommunalités ? Quelle est la DGF par habitant pour les communes rurales, pour les communautés d’agglomération, pour les communautés urbaines, pour les métropoles et pour les communes nouvelles ? Cette fameuse « carotte » financière pourrait avoir des effets pervers, un certain nombre de collectivités s’engageant plus avant uniquement pour percevoir cette dotation !

**M. Jacques Mézard.** – J’ai écouté avec intérêt le rapport précis de **Mme Gourault**. Les difficultés sont devant nous, quelle que soit l’alternance. Mme Lebranchu affirmait dans une interview : « *Nous n’avons pas réussi la réforme territoriale.* »

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Quelle lucidité !

**M. Jacques Mézard.** – Il est strictement impossible d’expliquer ce que décrit Mme Gourault à nos concitoyens. Or une fiscalité qui n’est pas comprise est forcément rejetée. Nous le constatons de plus en plus.

Par ailleurs, les réformes territoriales sont en totale inadéquation avec les ressources des collectivités. Il est aberrant de faire des réformes sans se préoccuper des financements. Demain, cela nous explosera à la figure !

Ce projet de budget n’est pas totalement négatif, mais les difficultés vont continuer à s’accroître, dans la suite des réformes engagées, pas seulement depuis cinq ans. Il y a de plus en plus d’iniquités entre les collectivités et entre les territoires.

Notre président a souligné à juste titre qu’une grande partie des départements est directement victime de la situation actuelle. Ces derniers ne pourront pas tenir encore trois ans dans cette situation. Michel Mercier a rappelé que les communautés d’agglomération ont vu leur situation gravement obérée en 2016, du fait d’engagements pris et non respectés. Je ne suis pas convaincu que les quelques dizaines de millions d’euros qui seront peut-être alloués pour compenser ces inégalités constitueront une solution.

**J’ai rédigé un rapport avec Philippe Dallier et Charles Guené** pour la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, intitulé « *L’évolution des finances locales à l’horizon 2017* ». Il montre clairement que si cette situation est pérennisée, voire aggravée, les collectivités n’ont plus que trois solutions : diminuer, voire supprimer les investissements, augmenter considérablement les impôts, ou les deux à la fois !

**M. Jean Louis Masson.** – Je ne ferai sans doute pas l'unanimité, mais ça ne me dérange pas !

Il s'agit sans doute du dernier budget que nous votons avant la mise en œuvre de la loi interdisant le cumul des mandats. J'ai voté cette loi. Nous sommes des parlementaires nationaux ; nous ne devons pas agir en tant que présidents d'une région, d'un département, ou en tant que maire d'une grande ville.

**M. François Bonhomme.** – Mieux vaut venir de nulle part !

**M. Jean Louis Masson.** – M. Collombat s'est insurgé, à juste titre, contre les coefficients logarithmiques introduits subrepticement dans la répartition des aides aux communes afin d'avantager les plus grandes d'entre elles. Cette clé de répartition ne doit pas nous étonner vu le nombre de parlementaires maires de grandes agglomérations. Si nous voulons aider les petites communes, il faut réduire le poids des logarithmes ; j'espère que l'application de la loi interdisant les cumuls y contribuera.

Je suis radicalement contre le principe des métropoles. Le plus choquant, c'est l'introduction de dérogations pour certaines grandes villes. Dès lors que de telles dérogations sont votées, je vois mal pour quelle raison d'autres villes, qui sont plus importantes encore, ne bénéficieraient pas à leur tour de dérogations. L'erreur a été commise au départ ; il faut l'assumer.

Pour ce qui est des orientations budgétaires, je déplore l'insuffisance des péréquations au sein des mêmes strates de collectivités. En Moselle, le différentiel de dotations peut varier de un à sept entre deux intercommunalités voisines à population égale ! Il y a là un vrai problème, au sujet duquel on esquivé toujours le moment de trancher.

De manière générale, ce qui nous est proposé s'inscrit directement dans la logique suivie depuis 15 ans, qui tend à la création de grandes régions, ce qui est à mon sens une aberration, et à la disparition des communes, ce qui est une aberration plus grave encore.

Je voterai donc contre les crédits de cette mission.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous n'êtes pas le seul, me semble-t-il.

**M. François Bonhomme.** – Une petite question sémantique, d'abord : le terme « contribution », qui sert à désigner la participation des collectivités locales au redressement des finances publiques, gagnerait à être remplacé par le terme « ponction ».

Telle n'est pourtant pas toujours la présentation donnée par le Gouvernement. Le ministre des collectivités territoriales est allé jusqu'à parler, dans Les Échos du 27 septembre dernier – je précise que ce n'était pas dans La Dépêche du Midi –, d'un « cadeau » de 1,1 milliard d'euros offert au bloc communal ! Il ajoutait : « *La baisse des dépenses de fonctionnement leur a rendu des capacités d'autofinancement* » ! C'est une façon tout à fait étonnante de voir les choses. Qui croira que les ponctions ont produit le retour des capacités d'autofinancement ? La mécanique financière des collectivités locales est aux antipodes des descriptions données par le ministre.

Concernant les départements, qui ont le même souci, comme l'a rappelé l'Association des maires de France lors de son congrès, il ajoutait : « *La grande majorité des départements ont profité de hausses sensibles des recettes* », citant la cotisation sur la valeur



ajoutée des entreprises (CVAE) et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui auraient doublé depuis 2014. Mais ces recettes ne dépendent absolument pas des relations financières avec l'État. Cette présentation des choses est, là aussi, tout à fait baroque.

J'en viens à la recentralisation du RSA. À ce propos, le ministre déclarait : « *Le vrai problème du RSA est lié au désengagement des départements de l'insertion.* » Il ajoutait – chacun appréciera : « *Le RSA ne peut être un mode de vie.* » Pour couronner le tout, pour décrire la situation que connaissent aujourd'hui les collectivités locales, il affirmait : « *Les collectivités ont retrouvé un bol d'oxygène.* » Ceux qui, parmi nous, ont le malheur de diriger une collectivité locale, fût-elle modeste, mesureront la pertinence de ces propos.

Même si les élus locaux et nationaux ont fait la preuve de leur sens des responsabilités en acceptant le principe d'une ponction mesurée, et même si la trajectoire a été quelque peu revue, les collectivités locales vivent une période d'insuffisance respiratoire. Rien ne serait pire, lorsque le malade éprouve des difficultés, que de lui fournir, pour seul vade-mecum, la méthode du docteur Coué !

**M. Alain Marc.** – Le rapport de Jacqueline Gourault est excellent. Je ne m'associe pas aux propos de M. Masson : l'expérience locale est indispensable pour bien représenter les collectivités locales au Sénat.

Chez moi, en Aveyron, comme partout, les ressources diminuent et les charges augmentent : cela s'appelle l'« effet-ciseau ». Cette augmentation des charges, liée aux allocations de solidarité, assèche nos finances. Beaucoup de départements, comme le nôtre, ont été obligés d'augmenter leurs impôts. Au-delà des solidarités sociales, que nous sommes obligés d'assumer, nous sommes heureux de venir en aide aux communes.

Cela représente des investissements, et donc des emplois – plus de 1 000 emplois directs pour les investissements routiers en Aveyron ! Si la région, et non les départements, avait eu la charge de ces investissements, les métropoles de Toulouse et de Montpellier auraient sans doute absorbé la totalité des crédits, ce qui aurait diminué d'autant l'emploi dans notre département.

Mme Gourault a raison : on ne pourra bientôt plus investir. Il faut une véritable péréquation entre les départements. Nous l'appelons de nos vœux depuis des années. Aucune des tentatives passées n'a vraiment abouti. Il est nécessaire que les départements retrouvent des capacités à investir ; il faut surtout une bonne lisibilité de ces concours financiers. Ces derniers sont des plus en plus faibles et nous empêchent d'investir, ce qui est dommageable pour l'emploi.

**M. Gérard Collomb.** – Il n'est pas certain que ce budget puisse être exécuté, que ce soit dans sa version initiale ou dans sa version rectifiée. La baisse des dotations, déjà significative, a pour nos collectivités des conséquences extrêmement importantes. Nous avons comprimé les dépenses de fonctionnement, parfois au-delà du raisonnable. De nombreuses communes, appartenant à des métropoles qui connaissent une dynamique démographique positive, restreignent la construction de logements au motif qu'elles ne pourront plus, ensuite, financer ni l'investissement ni le fonctionnement des équipements qu'elles devront construire pour suivre l'augmentation de leur population. La baisse des dotations a donc un effet dépressif sur l'activité de notre pays.

Puisque nous sommes d'accord sur le constat, nous pouvons faire passer des messages. La baisse des dotations, au cours des dernières années, a certes été difficile à supporter pour nos collectivités ; encore conviendrait-il d'avertir chacun qu'à l'avenir, si d'aventure cette baisse était multipliée par deux, ce n'est plus de difficultés que nous parlerions, mais d'effondrement ! Mieux vaut faire passer les messages en amont que tirer les mouchoirs en aval !

Je conseille à M. Masson un excellent livre écrit par Laurent Davezies et Yves Morvan, intitulé *Pour une grammaire de la décentralisation*. Il y verra que la sociologie du Sénat n'est pas exactement celle qu'il imagine lorsqu'il prétend que les élus des grandes métropoles écraseraient les autres de leur superbe. Il n'existe au Sénat aucune surreprésentation des grandes métropoles.

À la suite des dernières lois de décentralisation, un certain nombre d'intellectuels se penchent sur l'économie des territoires. L'économie française s'incarne dans des territoires divers. Il n'existe pas une France à laquelle il faudrait appliquer des lois uniformes, mais des France diverses qu'il faut traiter de manière différenciée. Il y a la France des grandes métropoles urbaines, mais aussi une France périphérique, qui est en voie d'affaissement, et une France de l'hyper-ruralité.

S'agissant du cumul des mandats, je suis favorable à la solution allemande, laquelle est certes adossée à une tradition fédérale extrêmement ancienne. Chez notre voisin, le *Bundestag* correspond à notre Assemblée nationale, et le *Bundesrat* représente, comme devrait le faire le Sénat, les collectivités locales, c'est-à-dire, en l'occurrence, les *Länder* et les villes-États. Le *Bundesrat* n'est pas saisi de toutes les lois, mais seulement de celles qui ont une répercussion sur le fonctionnement des collectivités locales.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est un État fédéral !

**M. Gérard Collomb.** – Oui, je viens de le dire !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le travail du *Bundesrat* est sans effet : il se contente de reconduire les équilibres antérieurs !

**M. Gérard Collomb.** – Sur ces sujets, un accord doit être trouvé entre le *Bundestag* et le *Bundesrat*, ce qui a bien entendu une incidence sur l'équilibre des pouvoirs.

Si le Sénat réunissait les présidents des grandes métropoles, des conseils départementaux et des conseils régionaux, peut-être aurions-nous une meilleure vue de la diversité des territoires. L'utilité du Sénat serait peut-être plus importante qu'elle ne l'est dans le système actuel, où l'Assemblée nationale a le dernier mot.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est vrai, allons-y, gagnons du temps, faisons des économies !

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis.** – Deux phénomènes ont des conséquences très importantes sur les ressources de nos collectivités territoriales : la contribution, ou ponction, destinée au redressement des finances publiques, et l'évolution territoriale prévue par la loi NOTRe, s'agissant tant de la taille des régions que, surtout, de l'intercommunalité.

Comme l'a dit René Vandierendonck, il est difficile d'obtenir des chiffres précis, de la part de la direction générale des collectivités locales, concernant la consommation des crédits européens, mais aussi les données par strates d'intercommunalité. Les clés de répartition des dotations sont très difficiles à comprendre. On a empilé, au fur et à mesure des années, des compensations, d'où la nécessité de la réforme.

À la suite des interventions d'Alain Richard et de René Vandierendonck, je reviens sur la question des dotations communales n'entrant pas dans le calcul du potentiel financier intercommunal agrégé. Bien sûr, il s'agit de les prendre en considération, et non de défalquer ces dotations attribuées aux communes, qui interviennent pour compenser des difficultés de situation. Ce doit être l'un des critères, mais pas le seul.

Je suis d'accord avec la remarque d'Alain Richard concernant la répartition à l'intérieur des intercommunalités.

M. Michel Mercier m'a interrogé sur les conséquences de l'amendement de Christine Pires Beaune sur la dotation d'intercommunalité des communautés d'agglomération : l'abondement de 70 millions d'euros demeure. Mme Pirès-Beaune a fait voter un amendement afin que ces 70 millions d'euros qui devaient initialement être financés par une minoration des variables d'ajustement prévues à l'article 14 du projet de loi de finances pour 2017 soient *in fine* pris en charge dans le budget général. Nous pouvons nous féliciter de cet amendement au nom des collectivités territoriales.

**M. Alain Richard.** – C'est en tout cas une interprétation surprenante de l'article 40 de la Constitution !

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis.** – Certes, monsieur Vasselle, le soutien aux projets des communes est en baisse de 2,16 % en autorisations d'engagement. La consommation des crédits de paiement dépendra à la fois des projets des communes et de la répartition des enveloppes que proposera le Comité des finances locales. Je ne peux vous répondre à l'avance.

Je voudrais enfin dire un mot de la réflexion du président de la métropole de Lyon sur le Sénat. J'ai trouvé intéressante son évocation d'un Sénat composé de représentants des collectivités territoriales, à l'image du *Bundesrat*. Ce que notre collègue a dit des rapports entre *Bundestag* et *Bundesrat* est exact, mais sa vision du Sénat mettrait fin au bicamérisme à la française. Nous ne serions plus qu'une assemblée représentant les collectivités locales, et non une assemblée à part entière.

De nombreuses réserves ont accueilli la présentation de ce projet de budget. S'agissant des communes et des intercommunalités, il n'y a pas de drame dans le projet de loi de finances pour 2017, ce qui n'est pas le cas pour les autres niveaux de collectivités locales.

Je propose donc un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, j'entends ici ou là dire que demain pourrait être pire qu'aujourd'hui.

**M. Philippe Kaltenbach.** – C'est une certitude !

**M. Philippe Bas, président.** – Je ne partage pas ce pessimisme. Ça suffit, la déstabilisation des collectivités territoriales ! Ça suffit aussi, la baisse des dotations ! Les

dotations ne sont pas des libéralités ou des cadeaux de la part de l'État, mais des compensations de transferts de compétences ou des remplacements d'impôts. La Constitution le dit : nous sommes dans le cadre d'un contrat républicain entre la Nation et ses collectivités ; ce contrat a subi, dernièrement, des coups de canif absolument sans précédent.

**M. François Bonhomme.** – Des coups de serpe !

**M. Philippe Bas, président.** – Ceux qui portent le soupçon sur les forces d'alternance qui pourraient être amenées, si le peuple français le décide, à prendre les rênes du gouvernement, ne voient pas qu'après une baisse cumulée de 15 % des dotations, aucune marge n'est plus disponible pour poursuivre cette baisse, si du moins nous souhaitons que nos collectivités continuent d'exister. Le pire a été fait, tant et si bien qu'on ne voit pas comment il serait possible de faire « encore mieux » dans cette direction !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Gérard Collomb ayant élargi notre débat, je ne peux résister à la tentation d'intervenir à nouveau. La théorie de Laurent Davezies est connue : c'est celle du ruissellement. La richesse serait produite dans les grandes métropoles, les autres entités vivant à leurs crochets. Cette théorie n'est étayée par aucune étude fine sur les échanges financiers entre les grandes métropoles et leur *hinterland*. Cette théorie a peut-être eu son heure de gloire ; aujourd'hui, elle est très loin de faire l'unanimité.

S'agissant de la réforme du Sénat, je pense qu'elle ne sonnerait pas seulement la fin de notre assemblée en tant que deuxième chambre d'un pays unitaire, mais sa transformation en un ensemble de principautés, qui vivraient chacune leur vie. Ce n'est ni notre tradition, ni l'avenir que je souhaite pour notre pays.

**M. Alain Vasselle.** – Je suivrai l'avis de Mme le rapporteur. Je voudrais lui demander si elle accepterait de rappeler dans son rapport que les domaines d'intervention et les taux de la dotation d'équilibre des territoires ruraux (DETR) sont fixés par une commission composée des élus, et non par le préfet. On constate une tendance fâcheuse des préfets à nous demander de décider de subventions relevant de domaines qui sont de la compétence exclusive de l'État – je pense au financement des équipements tels que les maisons médicales ou des logiciels liés à la réforme relative à la délivrance des cartes d'identité et des passeports. Les crédits qui sont consacrés à ce genre de choses ne le sont pas à d'autres investissements qui intéressent les collectivités.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je ne souhaite pas évoquer ici les conséquences d'un éventuel changement de majorité sur les collectivités locales, ni l'avenir du Sénat et des institutions de la République. Mais je suis disponible pour en parler en d'autres lieux.

Puisqu'il s'agit du budget des collectivités locales, je dis très amicalement à Mme le rapporteur que les propositions qu'elle a faites, qui sont d'ailleurs intéressantes, ne pourront donner lieu à des amendements de sa part ; par conséquent, il est important qu'elle envoie son rapport à l'Assemblée nationale, afin que cette dernière en retire la substantifique moëlle.

Par ailleurs, au terme de 45 minutes de réflexion, Mme le rapporteur a modifié son avis, passant de la sagesse à l'avis défavorable.

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis.** – J'ai écouté mes collègues.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Tout en rendant hommage à ce sens de l'écoute, je vous demande de prendre acte du soutien du groupe socialiste et républicain du Sénat au Gouvernement et donc à ce budget.

**M. François Bonhomme.** – Encore ?

**M. Philippe Bas, président.** – Cela méritait d'être précisé, mon cher collègue !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il est important qu'il soit dit que nous voterons en faveur de ce projet de loi de finances.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».*

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, vice-président -

**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**

**Puis la commission procède à l'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 »).**

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Le rapport pour avis que je vous présente porte principalement sur les crédits du projet de loi de finances initial pour 2017 de la justice judiciaire, au sens étroit du terme, et de l'accès au droit. Il englobe donc l'ensemble des crédits des juridictions judiciaires ainsi que ceux de l'École nationale des greffes et la subvention versée à l'École nationale de la magistrature.

Le budget de la justice judiciaire augmente, en crédits de paiement, de 3,7 %, pour atteindre 3,329 milliards d'euros, soit 80 % des 4,113 milliards de l'ensemble des programmes examinés dans le cadre de cet avis, dont les crédits de paiement augmentent globalement de 4,8 % et les autorisations d'engagement de 4,4 %.

Le schéma d'emplois repose sur la création nette de 600 emplois, soit presque quatre fois plus que l'an passé, dont 465 emplois pour les greffes. Le solde des entrées et sorties de magistrats pour 2017, en fin d'année, serait lui aussi positif, puisqu'il s'élèverait à 238 emplois, principalement en raison de l'effort accompli dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme – seuls 32 emplois supplémentaires n'y sont pas dédiés. En dehors de ces 32 emplois nouveaux, une bonne partie des créations nettes d'emplois annoncées dépendent de redéploiements et d'économies de postes dont l'annonce, pour certains d'entre eux, peut paraître prématurée. Je pense aux économies escomptées de la mise en œuvre de certaines dispositions de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle, comme le transfert des pactes civils de solidarité (PACS) aux officiers de l'état civil ou la suppression de l'homologation obligatoire par le juge des plans de surendettement, qui libéreraient 108 emplois susceptibles d'être redéployés. Toutefois ces deux réformes n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> novembre 2017 pour la première et le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour la seconde.

En outre, une interrogation demeure sur la prise en compte, dans le budget, des emplois supplémentaires dus à la mise en œuvre de la réforme relative aux mesures de rétention des étrangers, qui modifie les conditions d'intervention du juge des libertés et de la détention.

Le programme « Accès au droit et à la justice » voit sa dotation budgétaire augmenter de plus de 12 %, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. On constate notamment une augmentation de 40 millions des crédits dévolus à l'aide juridictionnelle, qui passeraient de 330 à 370 millions d'euros, complétée par la hausse des recettes affectées à cette fin au Conseil national des barreaux. Ce dernier a pour mission de reverser ces fonds aux caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats, lesquelles assurent le règlement aux avocats des rétributions correspondant à l'aide juridictionnelle.

Le budget de l'aide juridictionnelle atteindra 453,9 millions en 2017, dont 370,9 millions de crédits budgétaires et 83 millions de ressources extrabudgétaires.

Un amendement gouvernemental adopté à l'Assemblée nationale a porté le montant de l'unité de valeur de référence à 32 euros, soit une augmentation de plus de 20 % entre 2016 et 2017, et de 42 % depuis 2015. En outre, cette unité de valeur n'est plus modulable géographiquement.

Dans le domaine de l'accès au droit et à la justice, les crédits de paiement consacrés au « Support à l'accès au droit et à la justice » au sein du programme « Justice judiciaire », qui comprennent les dépenses salariales relatives au personnel judiciaire affecté au réseau judiciaire de proximité, régressent de 14,5 %, ce qui soulève une question s'agissant de l'affectation du personnel judiciaire dans les structures nouvellement créées.

Les crédits consacrés à l'aide aux victimes continuent d'augmenter – un montant de 10 millions d'euros est dédié au financement d'actions spécifiques dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme –, tout comme les crédits dédiés à la médiation familiale, qui augmentent de 23 %.

S'agissant des dépenses de personnel liées au programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice », 80 emplois supplémentaires devraient être créés au sein de l'administration centrale du ministère de la justice, dont 30 au titre du plan de lutte contre le terrorisme et 50 au bénéfice d'une réforme du secrétariat général.

Pour ce qui concerne l'immobilier, le regroupement des services de l'administration centrale sur deux sites parisiens – le parc du Millénaire, dans le 19<sup>ème</sup> arrondissement et la place Vendôme – devrait s'achever en 2017.

Si le budget de la justice est globalement en augmentation, la situation des juridictions reste difficile. Beaucoup d'entre nous en visitent régulièrement et savent ce qu'il en est de la justice au quotidien.

Le délai moyen de traitement des affaires continue d'augmenter pour l'activité civile des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, même si la hausse est plus faible qu'auparavant. Il en a été de même pour les conseils de prud'hommes, entre 2014 et 2015, ainsi que pour les affaires de première instance en matière pénale, dont le délai de traitement a augmenté de 1,6 mois pour les cours d'assises entre 2013 et 2014. Le délai a

augmenté également devant les cours d'appel entre 2014 et 2015. Nous savons tous, cependant, qu'il faut prendre ces indicateurs avec beaucoup de prudence : d'une juridiction à une autre, d'une affaire à une autre, les situations peuvent être différentes.

La loi de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle, qui déjudiciarise certaines procédures, devrait améliorer cette situation, avec, notamment, la sanction systématique de certaines infractions routières par une amende forfaitaire, l'instauration du divorce par consentement mutuel sans juge et quelques autres mesures comme l'enregistrement des PACS par l'officier de l'état civil.

Mais d'autres textes accroissent les tâches des juridictions. Ainsi, les contestations des placements en centre de rétention administrative passent du juge administratif au juge des libertés et de la détention.

À noter également la sous-consommation récurrente, singulièrement sur les postes de magistrats, du plafond des emplois de la justice. Le taux de consommation du plafond d'emplois pour l'ensemble du programme « Justice judiciaire » était de 98,1 % en 2014 et de 97,3 % en 2015, ce qui représente une différence de 854 équivalents temps plein par rapport au plafond, contre 604 l'année précédente.

De ce fait, on assiste à un recours croissant aux agents vacataires pour des fonctions allant de l'assistant de justice – 232 vacataires en 2010, 867 en 2015 – au juge de proximité – 213 en 2010, 362 en 2015. Cette tendance va sans doute perdurer, en dépit des créations d'emplois intervenues. On remarque également une dégradation pour les postes de fonctionnaires en juridictions ou dans les services administratifs régionaux, avec un taux de vacance d'emplois passé de 4,83 % en 2008 à 7,6 % en 2016 pour les fonctionnaires et de 2,73 % à 5,99 % pour les magistrats, pour la même période.

Quelques mots sur les frais de justice, qui constituent un problème récurrent : certains auxiliaires de justice attendant trop longtemps le paiement de leurs honoraires – je pense notamment aux interprètes.

Selon le rapport annuel de performance pour 2015, les montants non payés en fin d'année étaient de 156,8 millions en 2014 et de 133,8 millions en 2015. Pour 2017, une enveloppe de 474,6 millions est prévue pour les frais de justice, en augmentation de 11,6 millions par rapport à la dotation initiale pour 2016, mais en recul de 12,7 millions par rapport à la consommation réelle au titre de cet exercice. Il faudra surveiller ce point.

Des économies sont attendues, grâce notamment à la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) et à la réforme de la médecine légale, mais l'inflation continue des frais de justice risque, au moins à court terme, de se poursuivre.

Le projet de loi de finances prévoit une augmentation de 10 % des crédits dédiés au fonctionnement des juridictions, destinée à accompagner la hausse des effectifs, mais aussi à financer les mesures de mise en sûreté des bâtiments dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les dépenses d'investissement augmentent plus fortement, de 13 % en crédits de paiement et de 111 % en autorisations d'engagement.

Tel sont les principaux éléments du projet de budget des services judiciaires. Notre justice est toujours insuffisamment dotée, eu égard à ses besoins et à la comparaison de son budget à celui des pays voisins – nos systèmes judiciaires sont différents, et il faut se

méfier de telles comparaisons ; malgré tout, il est clair que nous sommes toujours les bons derniers des pays occidentaux.

Néanmoins, compte tenu de l'augmentation sensible du budget, et afin de permettre la mise en œuvre des nouveaux recrutements, qui sont liés notamment au plan de lutte contre le terrorisme, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes étudiés, ainsi qu'à l'article 57 du projet de loi de finances qui lui est rattaché.

**M. Jacques Bigot.** – La commission a donné un avis défavorable à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », considérant que les crédits étaient insuffisants. Pour la justice, force est de constater les efforts considérables qui sont accomplis, même s'ils restent insuffisants, et le rapporteur propose de donner un avis favorable. Néanmoins, chers collègues de la majorité sénatoriale, vous vous garderez bien d'examiner le projet de budget en séance publique. Lorsqu'on veut donner plus de moyens aux collectivités locales ou à la justice, il faut dire comment faire, ce que vous ne faites pas ! Toutes ces questions demeurent donc ouvertes ; elles seront débattues dans les mois à venir.

**Mme Catherine Tasca.** – Comme nous le constatons d'année en année, notre justice a accumulé des retards préjudiciables à son bon fonctionnement, donc au service des citoyens. La responsabilité de ces retards incombe à de nombreuses majorités différentes.

Nous sommes favorables au budget présenté. À s'interdire le débat dans l'hémicycle, ce que, comme Jacques Bigot, je déplore vivement, on se prive de la possibilité d'éveiller l'opinion sur la situation critique de notre justice. Il serait grand temps de prendre au sérieux cette situation et de cesser d'en faire l'otage du débat politique.

**Mme Cécile Cukierman.** – Nous avons aussi dénoncé la façon dont le débat budgétaire est organisé cette année.

Le budget de la mission « Justice » est en hausse ; elle est restée l'une des missions sacralisées au cours de ce quinquennat. Mais la justice a besoin de beaucoup plus. Des progrès ont été réalisés ; il serait dommage que ces efforts soient balayés à l'avenir, et que nous revenions à la situation catastrophique des années précédentes. Pour répondre à la crise de confiance de nos concitoyens envers les institutions de la République, il est nécessaire de donner à la justice les moyens de faire son travail efficacement et sereinement.

Nous suivons l'avis du rapporteur, en partageant une partie des réserves qu'il a émises.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je voterai les crédits de cette mission. Ce budget, manifestement, donne davantage de moyens à la justice.

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Quoi qu'il en soit des majorités, la justice doit rester un service public indépendant, ce qu'elle est par définition. Pendant trop d'années, les pouvoirs publics, toutes couleurs politiques confondues, ne se sont pas suffisamment préoccupés des moyens consacrés à notre justice. Que nous soyons du nord, du sud, à droite ou à gauche, géographiquement ou politiquement, nous entendons tous le même discours : il faut sanctuariser notre justice et augmenter ses moyens.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique*



de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », ainsi qu'à l'article 57 du projet de loi de finances qui lui est rattaché.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**Projet de loi de finances pour 2017 – Mission « Justice » - Programme  
« Administration pénitentiaire » – Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Hugues Portelli sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Justice », programme « Administration pénitentiaire »).**

**M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis.** – Nous avons eu l'occasion, hier, de discuter avec le garde des sceaux. N'étant pas à la commission des finances, je vous invite à vous reporter à mon rapport si vous voulez des chiffres.

Mon rapport dénonce les politiques publiques en matière pénitentiaire. Comme disait Churchill, ce n'est pas personnel, mais professionnel ! Je trouve en effet que nous avons un très bon garde des sceaux ; le malheureux, hélas, est plombé par le bilan des années précédentes, lesquelles ne commencent pas, d'ailleurs, en 2012. Il est obligé de mettre des cautères sur des jambes de bois.

L'état du patrimoine immobilier est catastrophique. Dans bien des endroits, le patrimoine ancien est devenu totalement vétuste. Hier, nous avons visité Fresnes ; c'est immonde, tout simplement ! On marche au milieu des déjections de rats, lesquels sont suffisamment nombreux pour qu'on puisse les saluer ! Fresnes est un cas limite, mais les prisons sont, pour la plupart, dans un état insatisfaisant. Beaucoup d'entre elles, d'ailleurs, n'ont pas été construites pour être des prisons. Pour répondre à cette situation, on a cru devoir faire, ces dernières années, des partenariats public-privé, sur lesquels mon ami Jean-Pierre Sueur et moi-même avons donné un avis définitif. Non seulement on confie à des entreprises privées le soin de construire les prisons mais, surtout, on leur confie la gestion de ces établissements. Résultat : lorsqu'on rencontre des problèmes de construction, ce sont les personnels de l'entreprise qui se chargent de l'évaluation, puisqu'il n'y a plus de services techniques internes aux prisons pour le faire. Inutile de vous dire que c'est fait *a minima* !

Le directeur de la prison de Poitiers, qui a été construite en dépit du bon sens, a ainsi estimé que le montant des pénalités à infliger à l'entreprise Bouygues s'élevait à 1,3 million d'euros. Après une remontée du problème au niveau du ministère, ces 1,3 million sont devenus 15 000 euros. Il y a un petit problème, c'est le moins qu'on puisse dire !

Les crédits affectés aux travaux dans les prisons ont beau avoir augmenté, ce sera insuffisant : il faudrait y ajouter un zéro pour que ça commence à faire sens ! Et, quoi qu'il en soit, aurions-nous les entreprises et les régies pour accomplir ces travaux ? Je n'en suis même pas certain.

Deuxième problème : celui du personnel pénitentiaire. Certes, le budget augmente, et de façon significative. Mais, comme je le disais hier au garde des sceaux, le personnel de l'administration pénitentiaire, c'est le tonneau des Danaïdes ! Les emplois créés ne sont jamais vraiment pourvus. L'administration pénitentiaire, en effet, c'est le cadet de la fonction publique régaliennne. Les candidats aux concours passent également ceux de la police

et de la gendarmerie, et l'arbitrage se fait toujours au bénéfice de ces deux dernières administrations. Même pour ceux qui réussissent les concours de l'administration pénitentiaire, il s'agit bien souvent d'un choix par défaut, et cette administration sert de pont vers d'autres administrations. Résultat : beaucoup d'inscrits ne se présentent pas au concours, beaucoup d'admis n'entrent jamais en fonction ou, s'ils le font, s'en vont au bout d'un an ou deux, parce que le métier est trop difficile et souffre d'un problème d'image.

**Mme Catherine Troendlé.** – C'est vrai !

**M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis.** – On crée donc beaucoup d'emplois, mais ceux-ci ne sont, en définitive, pas pourvus. Comment rendre attractif le métier ? En outre, la pénitentiaire a la charge de fonctions nouvelles, par exemple l'extraction des détenus, à la place de la police. Ce sont des emplois en moins pour garder les détenus.

S'agissant de l'évolution des personnels pénitentiaires, donc, sur le papier, c'est bien ; dans la réalité, ça l'est beaucoup moins.

La prison, par ailleurs, n'est pas seulement l'affaire des prisonniers et des surveillants ; c'est aussi celle des magistrats. Il serait bon que les magistrats aillent voir ce qui s'y passe. Seuls les juges de l'application des peines y vont, par obligation. Si l'on veut connaître les prisons, il faut les visiter.

Hier nous étions dans une prison où il y avait deux fois plus de détenus que de places. Le taux moyen d'occupation des prisons est de 140 %. Il est toutefois variable : la surpopulation est nulle dans les maisons centrales mais élevée dans les maisons d'arrêt, où beaucoup n'ont pas leur place : personnes atteintes de troubles mentaux, placées en détention provisoire – nous sommes le pays d'Europe dans lequel sa durée est la plus longue –, condamnées à des peines d'enfermement courtes ou inappropriées – alors que les juges pourraient, s'ils avaient adapté leur logiciel, prononcer des peines alternatives à l'enfermement... La surpopulation carcérale concerne aussi les femmes, car nous avons cessé de construire des prisons ou des quartiers de prison pour femmes. À Nice, où nous étions en juillet, j'ai compté six femmes par cellule, qui vivent dans des conditions innommables : les détenues avaient cassé les canalisations pour trouver de quoi se rafraîchir... Visiter les prisons françaises donne parfois l'impression de se trouver au Brésil ou au Salvador – les armes en moins.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ça viendra...

**M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis.** – La surpopulation entraîne des problèmes d'hygiène et de nature sanitaire. La nourriture est parfois jetée par les fenêtres. Ce qui entraîne aussi une surpopulation de rats et de punaises. J'ai d'ailleurs failli dire au garde des sceaux hier que plutôt que de recruter du personnel, le ministère ferait mieux de recruter des chats !

Les unités spécialisées pour détenus radicalisés ont été abandonnées après la tentative d'assassinat, dans la maison d'arrêt d'Osny, d'un surveillant par un détenu dont la dangerosité n'avait pas été évaluée. L'évaluation ne sert à rien, nous a-t-on dit, car de toute façon, les trois quarts des détenus dangereux se retrouvent mélangés au commun des mortels, ceux qui sont envoyés en unité spécialisée étant des volontaires – sans doute plus par désir de se faire remarquer de leurs codétenus et de bénéficier d'un traitement particulier et d'une cellule individuelle que par attachement soudain à la démocratie et aux droits de l'homme. De

plus, l'encadrement était insuffisant. À Fresnes, un seul agent est affecté au renseignement pénitentiaire, alors qu'il en faudrait dix fois plus. Les psychologues recrutés pour l'occasion sont insuffisamment payés. Résultat : ceux qui ont essuyé les plâtres et se sont retrouvés face à des djihadistes étaient des psychologues au chômage ou sortant d'école.

Bref, face au scandale qu'est le fonctionnement de ce service public, mon avis ne peut être que défavorable.

**M. Jacques Bigot.** – Merci pour toutes ces informations. Il est vrai que les magistrats, sauf les juges d'application des peines, ne se rendent guère en prison. Mais la situation décrite par le rapporteur est aussi de la responsabilité des parlementaires, qui multiplient et allongent les peines d'emprisonnement, et ne réfléchissent pas suffisamment aux alternatives à la privation de liberté. Nous ne nous préoccupons pas suffisamment des conditions de vie dans les établissements pénitentiaires, et cela ne date pas d'aujourd'hui. Les efforts du garde des sceaux sont utiles, mais insuffisants.

Merci d'avoir redit votre opposition aux partenariats public-privé, dans lesquels nous avons toujours vu un danger, une illusion financière qui n'apporte aucune solution.

La difficulté de recrutement de l'administration pénitentiaire est une réalité. Nous l'avons constaté aux Baumettes : plus personne ne veut y travailler, et il y a aussi, nous a-t-on dit, des individus radicalisés au sein du personnel...

**M. René Vandierendonck.** – De M. Lecerf à M. Portelli, notre commission porte un intérêt à ces questions dont il faut saluer la belle continuité.

L'augmentation des moyens de la justice, du parquet antiterroriste à l'administration pénitentiaire, a aussi été initiée par notre commission. J'ai toujours dit que ce serait une œuvre de longue haleine, supposant une loi de programmation, une volonté forte à opposer à Bercy et un accord politique au-delà des échéances électorales.

Sur les partenariats public-privé, le rapporteur a raison. Et le plus beau reste à venir : le nouveau palais de justice de Paris...

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons plus de chances de respecter une programmation qui existe qu'une programmation qui n'existe pas ! Il faut en tout cas inscrire nos efforts dans la durée. Nous devons rendre hommage au garde des sceaux d'avoir contribué à la réflexion sur la hiérarchisation des moyens de la justice, mais il déplore lui-même de n'avoir qu'un seul budget à préparer, sans réformes qui plus est... Car des réformes terre-à-terre sont utiles, en matière d'organisation, de gestion du personnel, de vacances de postes, de besoins de recrutement, de lutte contre le *turnover*, etc. La reprise en main, durable, ne portera malheureusement pas ses fruits dans l'instant.

**Mme Cécile Cukierman.** – Nous avons déjà dénoncé les partenariats public-privé, les PPP, et leurs conséquences en termes de coût et de gestion.

La surpopulation, dans un pays qui se veut celui des droits de l'homme, limite les possibilités de réinsertion. Le garde des sceaux a annoncé la création de nouveaux établissements : nul doute qu'ils seront remplis, de la même façon qu'une route construite pour en désengorger une autre attire de nouveaux flux de véhicules. Bref, une politique pénale ne peut être uniquement motivée par l'amélioration des conditions de vie des détenus et des conditions de travail du personnel pénitentiaire : il faut penser au-delà de la prison, et garder à

l'esprit que la déshumanisation des détenus complique leur réinsertion, ce qui est porteur de risques pour la société.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je remercie le rapporteur pour sa présentation, peu glorieuse, de la situation de notre monde carcéral, dénoncée en son temps par Jean-René Lecerf. L'Allemagne, elle, ferme des prisons, car chaque condamnation donne lieu au déclenchement d'une prise en charge individualisée orientée vers la réinsertion. Les moyens humains étant à la hauteur des ambitions, le taux de récidive est faible. Je regrette le coup de frein porté au plan de construction d'établissements pénitentiaires lancé naguère. Dans le Haut-Rhin, où je visite souvent les maisons d'arrêt de Colmar et de Mulhouse, les conditions de vie des détenus sont indignes. Mais construire des prisons ne servira à rien en l'absence de dispositifs d'aide à la réinsertion dès le premier jour d'emprisonnement ou de mesures destinées à diagnostiquer l'état de santé, notamment mental, des détenus, pour écarter de prison ceux sur qui elle ne saurait avoir le moindre effet.

**M. Yves Détraigne.** – Nous savons bien que les crédits que la France consacre à cette administration sont ridicules, comparés à l'Allemagne. S'il y a une seule réforme à faire dans ce domaine, elle est financière. Nous avons raison, au sein de cette commission, de proposer des aménagements juridiques, mais c'est d'abord et avant tout d'argent que notre justice a besoin, et il reste beaucoup à faire.

**Mme Lana Tetuanui.** – J'essaierai d'être plus positive... car il faut aussi savoir dire merci à l'État. La presse nationale a évoqué la prison de Polynésie française, Faa'a-Nuutania, la plus peuplée de la République, qui est une honte avec un grand « H ». Je me réjouis par conséquent de l'inauguration par le garde des sceaux d'un nouvel établissement en février prochain, au terme d'un long combat. Je remercie également l'effort consenti pour le recrutement local des surveillants – je pense à la fameuse 190<sup>e</sup> promotion, composée de 200 Polynésiens, dont un certain nombre, sortis de l'Enap d'Agen, vont rentrer au pays.

**M. Hugues Portelli, rapporteur pour avis.** – La prison reste une sorte de boîte noire, car le travail du service pénitentiaire d'insertion et de probation – je n'en ai pas parlé mais ses moyens augmentent également – s'interrompt une fois que le détenu a purgé sa peine. Il faudrait un suivi continu, avant et après la prison. Bref, nous devons tout reprendre à zéro, en décroissant les services d'insertion, et en les associant par exemple aux services des collectivités.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous saluons la qualité du rapport de M. Portelli, mais ne pourrions suivre son avis.

**Mme Éliane Assassi.** – Le groupe communiste républicain et citoyen s'abstiendra.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».*

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Justice » - Programme  
« Protection judiciaire de la jeunesse » - Examen du rapport pour avis**

**Puis la commission procède à l'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 »).**

**Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis.** – Plus qu'une analyse chiffrée du budget de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), je me bornerai à quelques remarques et orientations d'ordre général.

Le budget de la PJJ augmentera encore en 2017, suivant ainsi la dynamique engagée depuis 2012. Alors que l'administration de la PJJ avait été fortement touchée par la révision générale des politiques publiques, le plafond d'autorisation d'emplois du secteur public reviendra ainsi au niveau de 2008, essentiellement grâce au plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme. Le garde des sceaux a indiqué hier que ce plan visait, par l'attribution de nouveaux moyens, à renforcer les services de la PJJ de droit commun pour leur permettre « d'avaloir l'extraordinaire ».

La direction de la PJJ affiche la volonté d'assurer la continuité du parcours du jeune pris en charge et de faire du milieu ouvert le cœur de son intervention éducative. Reste que les moyens manquent pour répondre pleinement aux missions du quotidien, par exemple pour couvrir les frais de fonctionnement liés aux déplacements du jeune et de sa famille.

La PJJ renforce par ailleurs son partenariat avec le secteur associatif habilité par un effort budgétaire sensible et la déclinaison au niveau interrégional de la charte nationale d'engagements réciproques signée en 2015 – à ce jour, seule une charte interrégionale reste à signer. Ce partenariat devra être évalué. Sur le terrain, j'ai pu ainsi constater une amélioration du dialogue entre la PJJ et le secteur associatif habilité, dans le but de diversifier l'offre de prise en charge des jeunes, en milieu ouvert comme en milieu fermé.

Le secteur associatif habilité continue toutefois de déplorer son rôle d'exécutant des actions menées et sa faible association à l'élaboration des politiques territoriales, alors même qu'il est souvent au cœur de l'organisation de l'offre éducative. Autre nécessité : sécuriser ses financements par une budgétisation plus fine en amont plutôt que par des régularisations en aval. Les associations reconnaissent la tutelle légitime de la PJJ mais souhaiteraient sortir de ce rapport de donneur d'ordres à exécutant, au profit d'une plus grande complémentarité entre les acteurs.

Cette situation complexe nuit à la qualité de l'offre éducative et fragilise le travail des magistrats, en les plaçant le plus souvent dans une position de comptable des mesures et des places disponibles plutôt que de décideur de la meilleure réponse à apporter aux jeunes. Nous devons tendre au sur-mesure par des actions éducatives innovantes et diversifiées, et poursuivre le travail avec les autres acteurs de la jeunesse, en l'articulant avec la protection de l'enfance menée par les départements, l'insertion scolaire et l'insertion professionnelle.

Enfin, s'agissant de la prise en charge de la radicalisation, on constate une augmentation du nombre de jeunes radicalisés ou en voie de radicalisation confiés à la PJJ. Il

faut ici distinguer les jeunes suivis du fait de leurs propres actions de ceux pris en charge en raison de la radicalisation de leurs parents : ces derniers étaient 48 au 1<sup>er</sup> août 2015, mais 146 au 1<sup>er</sup> août 2016. La réponse, en cours d'élaboration, doit être consolidée sur le terrain.

La spécialisation des établissements ou du personnel n'est souhaitée par personne. Il faut continuer à travailler pour garantir la professionnalisation des acteurs et la singularité de la prise en charge sans stigmatiser les jeunes.

L'évaluation de la radicalité et de la dangerosité des individus reste une difficulté. Cela nécessite du temps de formation des personnels, et des échanges de pratiques afin de favoriser la montée en qualification.

En raison de la compétence nationale du Parquet de Paris en matière de terrorisme, les juges pour enfants de Paris sont confrontés à la hausse du nombre de mineurs radicalisés, ce qui allonge le traitement des autres dossiers. Un seul poste supplémentaire a été budgété en 2017 : c'est insuffisant. Je crains que la justice se consacre à ce phénomène brûlant au détriment du reste, et que la réponse apportée plus largement à tous les jeunes qui ont besoin d'être aidés dans leur réinsertion et leur réconciliation avec la République et ses institutions en pâtisse.

Sous ces réserves, j'émettrai un avis favorable aux crédits de ce programme.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – La radicalisation est une nouvelle donne qu'il nous faut tous prendre en compte...

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice ».*

## **Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis**

**La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Outre-mer »).**

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Je me bornerai à une présentation succincte des crédits budgétaires de cette mission, d'autant plus qu'elle ne représente qu'un dixième de l'effort financier de l'État en faveur des outre-mer puisque près de 26 missions budgétaires contiennent des crédits qui leur sont destinés sans compter les prélèvements sur recettes ainsi que les dépenses fiscales.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, les crédits de cette mission avoisinent les 2 milliards d'euros, ce qui est une constante depuis 2011. La légère augmentation de 0,8 % pour les crédits de paiement (CP) et 2,1 % pour les autorisations d'engagement (AE) en 2017 s'effectue au prix d'une modification du périmètre de la mission car, à périmètre constant, les crédits de la mission baissent légèrement. La dépense fiscale devrait, en 2017, s'élever à 4,1 milliards d'euros, soit le double des crédits inscrits dans la mission Outre-mer.

Le montant cumulé des AE consacré aux territoires ultramarins, toutes missions confondues, s'élève, pour sa part, à 16,6 milliards d'euros. En CP, il s'établit à 16,4 milliards. Cette hausse s'explique par la création de deux nouveaux programmes budgétaires. Au total,

en intégrant les dépenses fiscales, l'effort financier de l'État devrait s'élever à 20,7 milliards en AE et 20,5 milliards en CP en 2017, contre 18,4 milliards en AE et 18,6 milliards en CP en 2016.

Compte tenu du maintien de l'effort budgétaire, ces éléments me conduisent à vous proposer un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Cette année, j'ai souhaité examiner plus en détail les moyens de la justice outre-mer. Au moment où la mission d'information créée par notre commission s'intéresse à cette question, les outre-mer ne peuvent pas être exclus de cette réflexion. J'ai questionné et entendu les représentants de la chancellerie mais aussi recueilli les observations écrites de plusieurs chefs de cour. D'une part, les moyens des juridictions judiciaires ultramarines ne prennent pas toujours en compte le contexte local. D'autre part, les spécificités du service de la justice dans les outre-mer dénotent parfois un manque d'approche globale de cette question.

Pour définir les moyens des juridictions ultramarines, le dialogue de gestion ne diffère pas de la métropole. S'agissant des ressources humaines, le bon fonctionnement des juridictions ultramarines repose sur la possibilité de disposer de façon durable et certaine de magistrats, greffiers et fonctionnaires en nombre suffisant. L'attractivité des postes, comme pour le reste de la fonction publique d'État, n'est étrangère ni au régime indemnitaire ni aux conditions de vie qu'offre la collectivité d'affectation. Or, les emplois offerts présentent un attrait variable pour les candidats, particulièrement les magistrats, y compris parfois au sein du ressort d'une même cour d'appel. Le sud du département de La Réunion est ainsi particulièrement demandé, tandis que les juridictions de Mayotte, du fait des conditions de vie et de travail difficiles, connaissent des vacances de postes renforcées par la crainte des magistrats et agents de voir leur mutation bloquée faute de candidats pour les remplacer.

La chancellerie a développé des actions d'information et de gestion des ressources humaines en renforçant l'équipe dédiée au sein de la direction des services judiciaires. Cet effort a porté ses fruits au point que l'effectif localisé outre-mer des magistrats coïncide pratiquement avec l'effectif prévu – c'est toutefois moins vrai pour les greffiers. Cet effectif localisé reste cependant théorique : il signifie qu'un magistrat est nommé sur l'emploi ouvert mais n'indique pas si ce magistrat est en congé maladie ou en congé maternité, suspendu pour des motifs disciplinaires, bénéficiant d'un temps partiel, etc.

Une contrainte s'ajoute à la gestion des affectations des magistrats : la règle purement prétorienne forgée par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) généralement résumée par l'adage « outre-mer sur outre-mer ne vaut », qui signifie que le CSM se refuse à des nominations successives au sein de plusieurs juridictions ultramarines. Cette précaution peut se comprendre pour éviter le nomadisme ultramarin ou des carrières exclusivement ultramarines mais elle me semble soulever des objections de principe relativement importantes. D'une part, elle fait obstacle à ce que des affectations moins attractives soient compensées par des affectations davantage souhaitées, y compris dans le même ressort. D'autre part, être affecté successivement dans deux collectivités ultramarines est plus contraignant que dans deux ressorts de cour d'appel en métropole... Il ne s'agit donc pas d'un traitement de faveur. Faire un sort particulier à l'outre-mer en général nie l'extrême diversité des situations locales rencontrées outre-mer. Le CSM s'interroge lui-même sur la pérennité de cette doctrine et sur les assouplissements qu'il pourrait y apporter. Il en a d'ailleurs fait part dans son dernier rapport d'activité. Je ne peux que l'encourager : une interdiction de principe ne me paraît pas avoir de sens. Le rôle du CSM est justement d'apprécier chaque demande en fonction du dossier qui lui est présenté.

En matière d'immobilier et d'équipements, plusieurs représentants du monde judiciaire ont relevé que la chancellerie pouvait adopter une approche standardisée vis-à-vis des outre-mer, qui font objectivement face à des contraintes particulières. Ainsi, à Mayotte, pour équiper le palais de justice de Mamoudzou, les chefs de juridiction ont dû passer par le marché conclu avec l'Union des groupements d'achat public (UGAP) au niveau national, ce qui s'est révélé coûteux en temps, en moyens et en organisation puisque ce prestataire n'assurait pas le transport jusqu'à Mayotte. De plus, les conditions climatiques mettent à rude épreuve les bâtiments et les équipements, informatiques notamment. En général, l'absence de prise en compte de ce facteur à la conception entraîne des surcoûts de fonctionnement pour la maintenance et l'entretien des locaux. On peut même estimer qu'un équipement conçu pour dix ans en métropole se traduit outre-mer par une durée de vie réduite de moitié.

Une partie de mon rapport est consacrée aux spécificités de l'organisation judiciaire ou procédurales outre-mer qui, sous l'effet de questions prioritaires de constitutionnalité, peuvent être soumises à l'examen du Conseil constitutionnel. En 2016, ce dernier a rendu une décision, le 1<sup>er</sup> avril, sur la formation correctionnelle dans les îles Wallis et Futuna qui ne comptait qu'un magistrat pour deux assesseurs et, le 3 juin, sur la composition et la majorité requise à la cour d'assises de Mayotte. Il a prononcé deux censures. Or, en examinant les règles applicables à d'autres juridictions ultramarines, notamment à Saint-Pierre-et-Miquelon, certaines dispositions similaires pourraient connaître le même sort. Les conséquences juridiques de ces décisions n'ont pas encore été pleinement tirées. Une initiative législative est pourtant plus que souhaitable.

Dans ce domaine comme dans d'autres, l'État n'a pas d'approche globale de la question de la justice outre-mer. Il faut dire que le ministère des outre-mer n'a pas toujours l'expertise complète pour aborder les difficultés auxquelles sont confrontés les outre-mer et que les autres ministères portent à ces questions une attention distraite, pour ne pas dire plus.

Les particularités des juridictions ultramarines sont peu exploitées et abordées alors qu'elles sont, pour certaines, au cœur des réflexions en cours sur le fonctionnement de la justice. Le tribunal de première instance comme juridiction généraliste existe à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, sans être réservé à des collectivités faiblement peuplées. Lorsqu'ils existent, les tribunaux de commerce et les tribunaux du travail sont systématiquement échevinés avec un magistrat à leur tête. C'est également outre-mer qu'ont été créées les chambres détachées qui ont essaimé en 2014 en métropole. Autant de spécificités qu'il serait utile de verser au débat et qui pourtant sont méconnues. Je le regrette sincèrement et j'espère que les travaux sénatoriaux pourront y remédier.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

**Mme Lana Tetuanui.** – Je salue l'excellent travail réalisé par M. Mohamed Soilihi, qui expose bien les spécificités des collectivités d'outre-mer – leur diversité ne saurait se résumer à la situation de Mayotte...

Je rejoins notre rapporteur sur le fonctionnement de la justice outre-mer. Il serait bon que les parlementaires métropolitains s'y rendent pour l'observer, car on hallucine parfois en constatant l'écart entre ce qui se passe à Paris et ce qui se passe sous nos cocotiers, au point de se demander – je pense ici à la Polynésie française – si nous n'avons pas une justice à deux vitesses. Certains magistrats se considèrent manifestement comme les patrons de la



collectivité. Monsieur le président, une mission sénatoriale sur le fonctionnement de la justice outre-mer serait opportune.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous avez raison. Ce serait un comble que notre commission, compétente en matière de justice et d’outre-mer, se désintéresse de la justice outre-mer. Nous avons d’ailleurs inscrit un déplacement en Polynésie française au programme de l’année prochaine. La délégation de notre commission sera composée de trois sénateurs, et accordera une attention particulière au fonctionnement de la justice.

**M. Félix Desplan.** – Le rapporteur nous a habitués à des rapports de grande qualité.

Malgré les efforts faits par ce gouvernement, qui s’est toujours intéressé aux outre-mer et a maintenu à la hausse, quoique parfois insensible, les crédits qui y sont consacrés, il reste beaucoup à faire compte tenu du retard accumulé par ces territoires dans de nombreux domaines. Une délégation de sénateurs socialistes en mission l’a récemment constaté, notamment en Guadeloupe.

Les gouvernements passés n’ont pas toujours manifesté le même intérêt pour les outre-mer. À la veille d’échéances électorales importantes, rappelons que les outre-mer méritent toute notre attention. La délégation sénatoriale à l’outre-mer a d’ailleurs adopté un rapport pour alerter sur l’inadaptation des normes européennes à nos territoires, en matière agricole ou commerciale par exemple. Nous suivrons le rapporteur, mais restons conscients que les outre-mer progressent trop lentement et que leurs spécificités ne sont pas assez prises en compte. Quelle que soit la majorité, restons mobilisés pour les outre-mer.

**M. Philippe Bas, président.** – J’ai pour ma part hérité d’un intérêt certain pour les outre-mer de Jacques Chirac qui a toujours témoigné d’un profond respect et d’une grande considération pour ses habitants.

**M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis.** – Merci pour vos mots bienveillants.

Madame Tetuanui, mon rapport évoque les difficultés rencontrées pour l’installation du tribunal foncier de la Polynésie française.

Monsieur Desplan, je suis d’accord avec vous : les outre-mer ont toujours de nombreux défis à relever, et je plaiderai également pour que l’intérêt à leur égard ne faiblisse pas.

*La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».*

**Projet de loi de finances pour 2017 - Mission « Économie » - Programme  
« Développement des entreprises et du tourisme » - Examen du rapport pour  
avis**

**Enfin, la commission procède à l’examen du rapport pour avis de M. André Reichardt sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Économie », programme « Développement des entreprises et du tourisme »).**

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – Le programme « Développement des entreprises et du tourisme » regroupe l'ensemble des dépenses fiscales consacrées aux entreprises, ainsi que les crédits destinés à la protection des consommateurs et à la régulation concurrentielle des marchés. Sa mise en œuvre incombe, pour une large part, à la direction générale des entreprises (DGE) et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), en administration centrale et dans les services déconcentrés, ainsi qu'à l'Autorité de la concurrence.

En dépit d'une hausse apparente en raison de variations de périmètre, ce programme connaîtra une nouvelle réduction de ses crédits en 2017. À périmètre constant, les autorisations d'engagement devraient diminuer d'environ 2,5 % et les crédits de paiement de plus de 1 %. En raison de ces effets de périmètre, les crédits du programme vont toutefois atteindre le milliard d'euros.

Cette année, dans la continuité de l'année précédente, j'ai plus spécialement étudié la mise en œuvre par l'Autorité de la concurrence de ses nouvelles prérogatives à l'égard des professions réglementées du droit. J'ai aussi poursuivi mon étude des politiques d'accompagnement des entreprises dans les territoires. Enfin, je me suis interrogé sur les missions de la nouvelle Agence France Entrepreneurs (AFE) et sur la reconfiguration du dispositif gouvernemental en matière d'intelligence économique.

Après plusieurs années d'érosion régulière de ses crédits et de ses effectifs, ce qui a fragilisé ses capacités de contrôle, l'Autorité de la concurrence devrait, comme en 2016, bénéficier d'une hausse importante de son budget afin de soutenir ses missions à l'égard de certaines professions juridiques et judiciaires réglementées, qui lui ont été confiées par la « loi Macron » du 6 août 2015. Pour l'exercice de ses nouvelles missions, l'Autorité a été amenée à créer au sein de ses services une unité dédiée aux professions réglementées, composée de sept agents et comportant des juristes, des économistes et des agents provenant de la DGCCRF, dont le recrutement a été engagé à la fin de l'année 2015. Le plafond d'emplois de l'Autorité a été relevé à 192 au 1<sup>er</sup> janvier 2016, soit 10 emplois supplémentaires par rapport à l'année précédente, et devrait passer à 197 au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Conformément à la « loi Macron », l'Autorité de la concurrence doit rendre un avis sur les tarifs des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers de tribunal de commerce, des huissiers de justice, des administrateurs et mandataires judiciaires et des notaires, ainsi que sur les droits et émoluments des avocats en matière de saisie immobilière, de partage, de licitation et de sûretés judiciaires. Elle doit aussi rendre un avis sur la liberté d'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires, comportant des recommandations pour augmenter « *de façon progressive* » le nombre d'offices et une cartographie pour définir des zones d'implantation de nouveaux professionnels, ainsi qu'un avis sur la liberté d'installation des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, comportant des recommandations pour augmenter de même le nombre d'offices. Ces avis doivent être rendus tous les deux ans.

À ce jour, l'Autorité a rendu plusieurs des avis requis par la loi mais deux avis sont encore attendus d'ici la fin de l'année.

Entendu par votre rapporteur, la nouvelle présidente de l'Autorité a indiqué, s'agissant des tarifs, que la préférence de l'Autorité allait vers une méthode globale de fixation des tarifs, permettant une certaine mutualisation entre les tarifs des différents actes. Hélas, le Conseil d'État a jugé que la tarification devait être appréhendée acte par acte, de

sorte que les premiers textes tarifaires se sont bornés à moduler à la baisse les tarifs existants, faute de temps pour procéder à une évaluation des coûts directs et indirects acte par acte. Cette seconde méthode sera mise en œuvre d'ici la prochaine révision des tarifs, mais sera plus complexe et devra s'appuyer sur une comptabilité analytique fiable chez les professionnels concernés.

Concernant l'installation des notaires, l'Autorité a recommandé une augmentation de 20 % du nombre de notaires titulaires ou associés d'ici 2018, soit 1 650, progression qui m'apparaît particulièrement ambitieuse. Dans deux ans, l'Autorité se prononcera à nouveau sur l'installation des notaires, au vu du bilan de la phase actuelle.

Il faut relever que le Gouvernement s'en est remis entièrement à l'appréciation formulée par l'Autorité de la concurrence dans les textes réglementaires qu'il a pris en application de la loi du 6 août 2015, s'agissant des tarifs comme du nombre de nouveaux notaires et de leurs zones d'installation. Ainsi, le Gouvernement a identifié un total de 247 zones sur 307 pour l'installation des 1 650 nouveaux notaires d'ici 2018. Pour établir une certaine progressivité, il a prévu la création de 1 002 nouveaux offices au plus la première année. Je m'interroge sur l'absence de critères sérieux relatifs à la progressivité, pourtant prévus dans la loi : 20 % en deux ans, c'est énorme !

Concernant les tarifs, le Gouvernement a fait le choix d'une baisse homothétique de 2,5 % de tous les tarifs existants, reportant à la prochaine révision des tarifs la mise en place d'une tarification intégrant les coûts acte par acte.

Le Conseil supérieur du notariat (CSN) critique cette approche systématique, considérant que le tarif actuel ne couvrait déjà pas aujourd'hui le coût de revient de certains actes, au risque de fragiliser l'équilibre économique de certains petits offices, notamment ruraux, qui ne pratiquent pas d'importantes transactions immobilières. Plusieurs centaines d'offices étaient déjà en difficulté avant même cette loi. Le CSN s'interroge pour l'avenir : il estime que la création massive de nouveaux offices sur une brève période risque d'allonger les délais pour atteindre l'équilibre économique dans les nouveaux offices et globalement de fragiliser davantage les petits offices. Le CSN a formé un recours contre l'arrêté délimitant les zones d'installation, contestant la notion statistique de bassin d'emploi retenue par l'Autorité de la concurrence, puis le Gouvernement.

S'agissant des huissiers de justice, la Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ) a exprimé des critiques et des interrogations sur la méthode retenue par l'Autorité de la concurrence.

Ces professions considèrent que l'Autorité a été exclusivement guidée par une exigence de renforcement de la concurrence entre les professionnels, méconnaissant la spécificité de leurs métiers. Ce nouveau processus apparaît très complexe puisqu'il se partage entre l'Autorité de la concurrence, le ministère de la justice et celui de l'économie. Le rôle décisionnel semble largement dilué, même si l'Autorité est moteur dans le processus, mais *quid* de la DGCCRF, qui se préoccupe des tarifs, et de la chancellerie qui semble rester en retrait ?

De plus, le dialogue semble difficile et très complexe entre l'Autorité de la concurrence et les professions dont elle a désormais la charge. Du point de vue de la méthode, la présidente de l'Autorité a précisé que des échanges réguliers et fournis avaient eu lieu avec les représentants de la profession tout en précisant qu'aucun projet d'avis ne leur avait été

soumis au préalable, dans la mesure où le rôle de l'Autorité n'est que consultatif. Une phase contradictoire sur un projet d'avis aurait amélioré le dialogue avec les professions, d'autant que le Gouvernement s'en est entièrement remis *in fine* à l'avis de l'Autorité dans ses textes réglementaires.

En conclusion, je constate que l'Autorité se retrouve *de facto*, en raison des choix réglementaires faits par le Gouvernement qui s'en est remis à sa seule analyse, au centre d'un mécanisme de régulation plus administré, lourd et complexe qu'auparavant, en particulier pour les professions concernées, au nom pourtant d'une plus grande liberté d'activité et d'installation des membres de ces professions. Je suis réservé sur cette façon de faire.

Dans la continuité de mes analyses de l'année dernière, je me suis intéressé aux services déconcentrés de la DGE, c'est-à-dire le « pôle 3E » des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE), ainsi qu'à la réorganisation du dispositif gouvernemental en matière d'intelligence économique. Enfin, j'ai tenu à étudier la nouvelle Agence France Entrepreneurs (AFE), qui a pris la suite de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE).

Dans ces domaines, au vu de mes auditions, je ne peux que réitérer les éléments de constat que j'avais formulés l'année dernière : j'émetts un doute sérieux quant à l'efficacité de la pluralité des acteurs et de leur coordination dans l'accompagnement des entreprises sur les territoires. Comment l'État peut-il maintenir une présence de proximité pour les PME et les ETI ? Je m'interroge sur la capacité des services déconcentrés à continuer à assumer dans les territoires des missions de développement économique et d'accompagnement des entreprises. La « loi NOTRe » du 7 août 2015 charge les régions d'être les principaux soutiens des entreprises dans les territoires. Elles sont en train d'élaborer leurs schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Une clarification du partage des responsabilités entre l'État et les régions doit intervenir. Si l'État doit conserver au niveau national un rôle stratégique d'impulsion et de soutien aux filières, dans le cadre d'une politique économique et industrielle nationale, il appartient aux régions d'exercer la responsabilité des différentes composantes de l'action économique de proximité auprès des PME et des ETI. Cette clarification doit être assortie d'une réelle rationalisation des différents acteurs publics compétents, sous la prééminence des régions, et pourrait se traduire par un transfert d'agents de l'État vers les régions. À chaque fois que j'ai évoqué cette solution, mes interlocuteurs m'ont répondu qu'il était urgent d'attendre. Un nouveau modèle d'action économique local doit être élaboré et il appartient à l'État d'anticiper cette évolution. Vu la restriction des fonds publics, plutôt que de maintenir une administration déconcentrée dont les capacités d'action se réduisent année après année, pourquoi ne pas en tirer les conséquences ? La réforme envisagée du pilotage des pôles de compétitivité s'inscrit d'ailleurs dans la perspective d'une telle évolution, mais je déplore que le Gouvernement n'ait pas encore arbitrée une telle réforme, alors que les régions sont en train d'élaborer leurs SRDEII. Il convient de rééquilibrer les rôles respectifs de l'État et des régions dans le pilotage des pôles, puisque la « loi NOTRe » a confié à ces dernières une mission de soutien du fonctionnement des pôles.

S'agissant de l'AFE, je considère que sa création et la montée en puissance des crédits qui lui sont attribués témoignent d'une dispersion des acteurs publics et donc de leurs moyens dans le champ du soutien aux entreprises, alors que la priorité devrait porter sur leur rationalisation et leur simplification. À la fin de 2015, l'AFE a pris la suite de l'APCE, dont la pérennité avait même un temps été discutée, compte tenu de son coût pour le budget de l'État au regard des actions réalisées. Or, l'AFE reprend les missions de l'APCE et en ajoute de

nouvelles avec la lutte contre les inégalités territoriales en matière de développement économique et le renforcement de l'accompagnement des jeunes entreprises. Cette agence dispose en 2016 de 6 millions de budget, mais le projet de loi de finances rectificative pour 2016 devrait lui attribuer une enveloppe de 20 millions de crédits d'intervention supplémentaires pour financer des organismes de soutien à la création d'entreprises ainsi que des projets nationaux, sans plus de précisions. Je formule les plus vives réserves sur une telle organisation dotée de crédits importants, alors que la réduction des crédits publics devrait inciter à la rationalisation des actions.

S'agissant du nouveau dispositif gouvernemental en matière d'intelligence économique, le Gouvernement a remplacé début 2016 une délégation interministérielle à l'intelligence économique rattachée à Matignon par un service ministériel, rattaché à Bercy, de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE). Je m'interroge sur les missions de cette nouvelle entité administrative placée sous la direction d'un commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économiques, directement rattaché au ministre et doté de certaines compétences interministérielles. Comprenez qui peut... Cette rationalisation apparaît comme un recentrage, voire un repli, du dispositif gouvernemental sur une approche plus régaliennne de la question de l'intelligence économique. J'ai interrogé les chambres de commerce et le Medef : certes l'intelligence économique concerne l'État dans la mesure où il convient d'identifier les entreprises stratégiques et d'éclairer les décisions économiques de l'État, par exemple lors d'une cession d'une entreprise française à un investisseur étranger, mais *quid* des missions qui intéressent plus directement les entreprises elles-mêmes comme leur sensibilisation et leur accompagnement à l'intelligence économique ? Il est surprenant de créer un tel service aux missions recentrées mais restreintes, alors que, selon mes auditions, les entreprises ont besoin de pédagogie sur ces enjeux d'intelligence économique, qui sont aussi un facteur de compétitivité, tant d'un point de vue défensif qu'offensif. Dans ces conditions, je m'interroge sur la mission des 22 correspondants régionaux actuels du SISSE, placés au sein des DIRECCTE. Que vont-ils faire ?

Alors que notre commission, sur ma proposition, avait émis un avis favorable sur les crédits de ce programme l'an passé, je suis malheureusement obligé d'être plus sévère cette année en vous proposant de rejeter ces crédits. J'espère que l'État va enfin anticiper les conséquences de la « loi NOTRe ».

**M. Philippe Bas, président.** – Notre rapporteur est sincèrement navré de donner un avis défavorable. Nous devons préserver l'accès au droit et défendre les Français face à un État qui multiplie les entraves à l'activité économique, d'où leur attente de la libération des énergies dans notre pays...

**M. Philippe Kaltenbach.** – Je n'ai pas la même analyse. Le groupe socialiste et républicain estime que l'État a fait d'importants efforts de simplification pour donner plus de marges de manœuvres aux entreprises. Bien sûr, l'effort devra être poursuivi.

Certes, il faut protéger les petites études notariales rurales, mais en région parisienne, le besoin de nouvelles études est criant dans les zones denses.

La « loi NOTRe » est une loi d'organisation territoriale, mais pas un texte de décentralisation. Les régions sont désormais en charge de l'action économique : il nous faudra aller vers une nouvelle étape de la décentralisation avec un transfert de la gestion de proximité, ce qui implique des transferts de personnels mais aussi de crédits pour que les régions soient en charge de ce domaine. L'État doit donner l'exemple en confiant aux régions

cette compétence. Le mille-feuille doit être simplifié et les doublons supprimés. Laissons à la « loi NOTRe » le temps de produire tous ses effets, mais la perspective est bien celle proposée par le rapporteur.

Le groupe socialiste et républicain votera ces crédits en regrettant que la majorité sénatoriale ait choisi de ne pas en débattre en séance publique. C'est la première fois depuis 1992 !

**M. Philippe Bas, président.** – Jamais, depuis 1992, nos collègues de la commission des finances n'ont eu à examiner un budget aussi insincère ! En outre, ce budget ne sera pas appliqué car il ne peut l'être...

Je vous remercie de vos commentaires sur ce programme. Si la question préalable est adoptée, cela ne signifie nullement que le projet de loi de finances n'aura pas été examiné : bien au contraire, c'est bien parce qu'il l'a été que les deux groupes de la majorité sénatoriale ont décidé de le rejeter. N'inversons pas l'ordre des facteurs ! Nos rapporteurs ont procédé à de nombreuses auditions et à un travail de grande ampleur. Ne dénigrons pas le travail sénatorial.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Tout ce travail méritait un débat en séance publique et l'examen d'amendements. Je comprends que la majorité sénatoriale ne soit pas satisfaite par ce budget, mais elle aurait dû proposer de le corriger, élaborer un contre-budget...

**M. Philippe Bas, président.** – C'est habituellement ce que nous faisons, mais la tâche ici s'avérait trop lourde. Les prochaines échéances électorales ne sont sans doute pas étrangères à l'insincérité du budget, que la Cour des comptes a d'ailleurs relevée.

Notre décision s'est appuyée sur des éléments sérieux et objectifs. C'est à contrecœur et acculés à cette solution par le Gouvernement que nous avons été conduits à demander le rejet de ce projet de loi de finances.

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – Je salue les efforts de simplification du Gouvernement, comme l'avait fait les gouvernements précédents et comme le feront sans aucun doute les gouvernements à venir.

Les notaires ne disconviennent pas qu'il faille créer de nouveaux offices dans les zones urbaines, mais ils s'interrogent sur les 1 650 études qu'il est prévu de créer en deux ans. Je considère que c'est trop brutal. Notre collègue a raison de dire qu'il faut protéger les petites études rurales.

Certes, la « loi NOTRe » n'est pas une loi de décentralisation, mais pourquoi attendre la mise en place des SRDEII ? Pourquoi avoir créé l'AFE alors qu'il faut réduire les dépenses publiques ? J'aurais aimé donner un avis favorable, mais ce n'est pas possible.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est un problème de conscience pour notre rapporteur et je salue son esprit de responsabilité.

**M. Yves Détraigne.** – Que font les professions réglementées dans le programme « Développement des entreprises et du tourisme » ?

**M. André Reichardt, rapporteur pour avis.** – L'Autorité de la concurrence entre dans la compétence de la commission des lois et ses crédits se trouvent dans ce

programme. Or, elle est chargée aujourd'hui de ces professions : il nous appartient donc de nous prononcer.

*La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ».*

*La réunion est close à 13 h 05*

**Jeudi 24 novembre 2016**

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente, Mme Colette Mélot, vice-présidente de la commission de la culture, et M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

*La réunion est ouverte à 9 heures*

**Audition de Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**

**La commission entend, au cours d'une audition commune avec la commission de la culture et de la commission des affaires européennes, Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).**

**M. Jean Bizet, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Le Sénat est particulièrement soucieux de veiller, en toutes circonstances, à la protection des libertés fondamentales. La vigilance dont vous faites preuve sur la protection des données, madame la présidente, nous est précieuse.

Vous présidez, par ailleurs, le groupement des CNIL européennes, le G29. Vous travaillez à ce titre en coopération étroite avec vos homologues européens, ce qui vous permet de définir des positions communes ayant plus de portée.

Les sujets européens relatifs à la protection des données personnelles ne manquent pas, ce qui fait tout l'intérêt de votre audition.

Quelle est votre appréciation sur le règlement général et sur la directive relative à la protection des données, qui ont été adoptés récemment ? Le Sénat s'était beaucoup investi sur ces textes que notre collègue Simon Sutour avait rapportés et dont il suit la mise en œuvre. Comment voyez-vous la transposition de la directive ?

L'Union européenne a par ailleurs conduit des négociations avec les États-Unis. Elles ont abouti à un nouveau cadre, le « *Privacy Shield* ». Quelle est votre appréciation ?

En outre, les données constituent désormais un élément essentiel pour le développement de l'économie européenne. De multiples applications entraîneront des changements majeurs dans les modèles économiques. Mais cela pose aussi la question de la protection des données ainsi utilisées. Quelle est votre analyse ?

Par ailleurs, dans le cadre du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, nous avons entendu hier le président de la table ronde des industriels européens, également président d'Air Liquide. Un message a été adressé à la représentation nationale sur la reprise en main au niveau européen des normes relatives au digital, secteur qui sera au cœur de l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – La commission des lois est très heureuse de vous accueillir de nouveau, madame la présidente, après l'audition du mardi 15 novembre 2016 sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité, le fameux fichier « titres électroniques sécurisés » (TES).

Aujourd'hui, votre audition portera sur l'actualité de la CNIL, sur ses sujets de réflexion, particulièrement sur les conséquences à tirer de l'entrée en vigueur, en 2018, du règlement européen sur la protection des données personnelles.

Mes collègues de la commission des lois ne manqueront pas de vous poser quelques questions, en complément de celles qui vous ont déjà été posées par le président de la commission des affaires européennes.

**Mme Colette Mélot, présidente.** – Mes chers collègues, au nom de Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, retenue par d'autres obligations, je dirai à mon tour le plaisir que j'ai d'accueillir Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

L'année 2016 aura sans conteste représenté, avec l'adoption de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, à l'issue d'une procédure inédite d'appel à contribution populaire, et d'un examen parlementaire approfondi, un tournant dans l'adaptation, à grande échelle, de notre législation aux défis de ce qu'il est d'usage de nommer « la révolution numérique ».

Dans ce cadre, plusieurs dispositions traitent de la protection des données personnelles. Vous semblent-elles suffisantes au regard des enjeux ?

Pour ce qui concerne plus spécifiquement le champ culturel, nous avons pris connaissance avec attention des travaux réalisés cette année par la CNIL sur les données et les industries créatives. Quelles sont, selon vous, les conséquences, sur la protection et les modalités d'utilisation des données, des mutations intervenues du fait du numérique en matière de création et de « consommation » des œuvres, qu'elles soient littéraires, audiovisuelles, musicales ou vidéo-ludiques ?

Par ailleurs, la commission de la culture, qui dispose également, dans son champ de compétences, des politiques éducatives et en faveur de la jeunesse, s'interroge sur l'efficacité des moyens mis en œuvre pour lutter contre les dangers de l'Internet sur les jeunes, notamment les plus crédules et les plus fragiles. Comment définiriez-vous une formation numérique de qualité ? Comment jugez-vous les actions existant dans ce domaine, en particulier s'agissant du cyber-harcèlement ?



**Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.** –Le règlement européen qui vient d'être adopté constitue une avancée majeure, qui doit d'urgence être complétée par une loi nationale.

En mars 2012 vous vous êtes exprimés sur le sujet à travers une résolution. Le *General Data Protection Regulation* (GDPR) a été adopté en 2016 et sera pleinement applicable en mai 2018. Il permet la construction d'une Europe des données, appuyée sur un mode de régulation radicalement nouveau : suppression ou fort allègement du contrôle *a priori* ; renforcement du droit des personnes ; responsabilisation de ceux qui traitent les données ; entrée en force d'un nouveau concept juridique, l'*accountability*, c'est-à-dire l'obligation de prouver la mise en conformité ; enfin, renforcement des sanctions pouvant aller de 2 % à 3 % du chiffre d'affaires mondial.

Ce texte constitue clairement une étape majeure dans la protection des données et consacre une européanisation de notre mode de fonctionnement. Cette européanisation part d'une phase répressive, puisque nous pouvons désormais prononcer des sanctions communes, pour s'étendre progressivement à la doctrine et aux outils nouveaux de conformité : référentiel, pacte de confiance, etc.

J'insisterai sur un point peut-être moins connu de ce règlement, à savoir le nouveau modèle de gouvernance qui se met en place entre les différentes autorités nationales de protection des données européennes. Une nouvelle institution européenne est créée, le *Data Protection Board* (DPB). Elle sera chargée d'arbitrer pour les cas transfrontières les éventuels conflits entre les autorités nationales. C'est aussi le DPB qui, *in fine*, arbitrera la doctrine commune entre les autorités européennes de protection des données.

L'idée est de mettre en place une gouvernance distribuée, c'est-à-dire donnant le premier rôle aux autorités nationales, mais également intégrée, c'est-à-dire obligeant à la coopération entre autorités nationales sur les sujets d'intérêt commun.

Ici, l'Europe innove et répond aux critiques de perte de légitimité de ses institutions, de distance avec le terrain, tout en étant efficace et en offrant un front uni sur les sujets majeurs.

La CNIL et le G29 se préparent à ces évolutions. Le G29, notamment, est en train d'élaborer toute une série de *guidelines* sur les principaux points du règlement pour les clarifier et offrir aux responsables de traitement une boîte à outils plus explicite.

Au niveau de la CNIL, le GDPR consacre en réalité une évolution que nous avons entamée depuis plus de quatre ans consistant à repositionner notre métier avant tout sur l'accompagnement de la mise en conformité. Tout cela a des conséquences juridiques importantes.

Qui dit règlement, dit applicabilité directe d'un texte. Ce sera en 2018 notre nouvelle loi Informatique et libertés. Néanmoins, le règlement est muet sur les procédures et renvoie aux États membres sur de nombreux points. Il vous faudra donc revoir la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pour tirer les conséquences du règlement.

Vous devrez abroger tout ce que le règlement reprend ; vous devrez préciser les procédures nouvelles en matière répressive pour permettre les sanctions conjointes ; vous

devrez enfin prévoir la situation des secteurs dérogatoires : le secteur régalien, la santé, les traitements journalistiques, etc.

Certaines de ces conséquences ont été anticipées par la loi pour une République numérique. Par exemple, le montant des sanctions a d'ores et déjà été revu à la hausse – 4 millions d'euros –, mais on est encore loin de 2 % à 4 % du chiffre d'affaires mondial. Pour autant, en dépit de ces quelques toilettages, le travail restant à faire est important et doit être mené dans un laps de temps extrêmement court.

Pour être opérationnelle, la nouvelle loi CNIL doit impérativement intervenir avant mai 2018. Un groupe de travail commun avec le ministère de la justice a été mis en place. Conformément à la loi pour une République numérique, un rapport vous sera remis par le Gouvernement le 30 juin 2017.

L'Assemblée nationale, quant à elle, a annoncé la mise en place d'une mission d'information, qui rendra ses conclusions en février prochain. Il serait nécessaire que le Sénat procède également à un travail de réflexion et d'analyse afin que vous soyez prêts à voter un texte courant 2017.

Une nouvelle directive a été adoptée en parallèle au règlement en matière de police et de justice. Elle devra être transposée en droit interne, soit au travers d'une loi spécialement dédiée à ces sujets, soit en toilettant la loi CNIL.

Sur le fond, la CNIL s'est considérablement mobilisée au sujet de cette directive. Nous voulions être certains que le texte ne diminuerait pas le niveau de protection qui est actuellement le nôtre en matière de protection des individus relativement à nos fichiers de police et de justice. Le résultat nous semble bon.

Au-delà du règlement, et à travers le foisonnement de textes ou d'initiatives, se profilent des enjeux plus généraux.

Premier enjeu, la question de la souveraineté. L'Europe est dans une mauvaise posture sur le plan de la protection des données ; certains parlent même de « colonie numérique », les données de ses résidents étant collectées par des acteurs principalement étrangers et traités en dehors de l'Europe, sans les garanties apportées par notre droit.

L'Europe a souhaité réagir à cette situation ; elle l'a fait de plusieurs manières.

Première réponse, le règlement européen sur la protection des données, qui apportera une réponse *via* le nouveau critère du ciblage : tout acteur international, dès lors qu'il preste un bien ou un service à destination d'un consommateur européen, est soumis au droit européen. C'est une avancée majeure, car nous éprouvons aujourd'hui les plus grandes difficultés à démontrer aux acteurs internationaux que le droit français, par exemple, leur est applicable. Le droit européen sera donc appliqué de façon beaucoup plus rapide et systématique aux acteurs situés hors de l'Europe, au bénéfice des citoyens européens.

La deuxième réponse de l'Europe consiste non pas, cette fois, à protéger les données des citoyens européens vis-à-vis d'acteurs étrangers intervenant en Europe, mais à protéger les données des citoyens européens lorsque celles-ci font l'objet d'un traitement et sont exportées hors d'Europe. C'est tout le problème du *privacy shield*, à savoir la capacité de l'Europe à limiter l'accès massif et indifférencié d'autorités politiques étrangères aux données

de citoyens européens lorsque celles-ci quittent l'Europe. C'est l'autre versant de la souveraineté.

En quelques mots, je rappelle ce qui s'est passé avec le *shield* et, avant le *shield*, avec le *Safe harbor*. Le *Safe harbor* était un accord qui liait depuis une dizaine d'années l'Europe et les États-Unis sur l'encadrement juridique des flux transfrontaliers de données entre ces deux espaces géographiques. Il a été invalidé par la Cour de Luxembourg en octobre 2015, au motif que la Commission n'avait pas fait son travail : elle avait certes encadré la circulation des données commerciales de l'Europe vers les États-Unis, mais n'avait pas vérifié les conditions dans lesquelles les services de renseignement américains pouvaient accéder à ces mêmes données pour des raisons de sécurité nationale.

Les CNIL européennes, dans le cadre du G29, se sont, dès octobre 2015, emparées du sujet, et ont demandé à la Commission de répondre de façon explicite, par un nouvel accord, aux demandes de garanties des Européens, s'agissant non seulement des acteurs économiques qui exportent leurs données, mais des autorités publiques américaines qui, de ce fait, avaient accès à un gisement de données.

C'est cette pression des CNIL européennes, portant sur le fond comme sur le calendrier – nous avons fixé à la Commission un délai court pour la conclusion d'un nouvel accord –, qui a conduit au nouveau mécanisme du *shield*, adopté en 2016.

La question du *shield*, néanmoins, reste entière. Quelles furent les conclusions du G29 sur le *shield* ? Des progrès, certes, ont été réalisés par rapport au précédent accord du *Safe harbor*, mais, pour autant, un certain nombre de questions et de réserves demeurent.

Existe-t-il ou non une surveillance massive et indiscriminée des États-Unis ? Les autorités américaines se sont engagées à ce que cette surveillance, si elle existe, reste totalement exceptionnelle. Est-ce vraiment le cas ? Qu'en sera-t-il dans le cadre de l'application du *shield* ?

Les États-Unis, à notre demande, et pour répondre au besoin de recours qui fait partie des droits et garanties essentiels du citoyen européen, ont mis en place un nouveau dispositif, celui de l'*Ombudsperson*. Il s'agit d'une institution indépendante dont la compétence est de traiter d'éventuelles plaintes de citoyens européens contre les autorités de renseignement américaines, en cas d'accès disproportionné à des données les concernant.

Nous avons à plusieurs reprises demandé que nous soit précisé le statut exact de cette *Ombudsperson*, les modalités de son indépendance, la nature précise de ses moyens d'action. Nous avons reçu des engagements écrits. Reste à savoir s'ils sont effectivement tenus.

La première réunion d'évaluation du *shield*, qui doit avoir lieu au terme de la première année, c'est-à-dire, en l'occurrence, en juin ou juillet 2017, sera donc absolument décisive. Il s'agira de savoir si le nouveau mécanisme d'encadrement des flux de données entre l'Europe et les États-Unis répond ou non aux exigences inscrites dans les textes européens en cas d'exportation de données de citoyens européens de l'Europe vers les États-Unis. J'ajoute que l'arrivée de M. Trump à la tête de l'administration américaine rend nécessaire une vigilance particulière : sur un certain nombre de points, nous devons veiller à ce que les engagements pris, qui sont notamment de nature réglementaire – je pense au

PPD-28, ou *Presidential Policy Directive 28*, ordonnance signée par le président des États-Unis – soient tenus par la nouvelle administration.

Vous voyez que l'Europe s'est efforcée de prendre ce débat sur la souveraineté à bras-le-corps. Quant au débat sur la surveillance, qui a été lancé à compter de 2013 par Snowden, il trouve aujourd'hui sa traduction dans ce *shield*. Il s'agit bien sûr d'un accord entre l'Europe et les États-Unis, mais aussi, de fait, d'un standard plus général, à vocation mondiale, élaboré comme un droit fondamental à partir d'une vision européenne de la protection des données. C'est ce qui a conduit à la position de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le sujet à venir, en matière de souveraineté, est celui des « *free flows of data* », c'est-à-dire de tous les accords internationaux qui sont actuellement en négociation sur la circulation des données dans le monde – je pense au TTIP, le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, ou au TiSA, pour Trade in Services Agreement, l'Accord sur le commerce des services.

L'élection de M. Trump semble certes repousser les échéances – il a annoncé qu'il n'était pas nécessairement intéressé par la signature immédiate de tels accords. Mais la CNIL alerte depuis plusieurs années sur le contenu de ces négociations. En effet, si le mandat de négociation européen exclut les données personnelles, le mandat américain inclut ce que les États-Unis appellent les « données commerciales ». Or les données commerciales, et notamment les données de consommation des clients, sont des données personnelles.

Il existe donc une contradiction entre les objectifs des négociateurs, de part et d'autre de l'Atlantique. Cette contradiction devra absolument être levée. Il est très important que nous soyons extrêmement vigilants, car le TTIP pourrait déconstruire, pour les acteurs américains, la réglementation européenne dont nous venons de parler : c'est un accord international dont le niveau juridique est supérieur à celui du règlement européen.

Cet appel à la vigilance s'adresse aux gouvernements et aux parlements nationaux : il y va de la défense de notre souveraineté et de nos valeurs en matière de protection des données personnelles.

Deuxième thème : le rôle des données dans l'innovation.

Ce n'est pas une nouveauté pour vous : les données personnelles sont de plus en plus centrales dans les modèles économiques et les stratégies d'innovation, qu'il s'agisse du domaine culturel ou d'autres domaines. On parle de « barbares », de « disruption » : tous les secteurs de la vie économique sont concernés.

Cela nous a conduits, à la CNIL, à faire évoluer considérablement notre métier, et à nous repositionner sur l'accompagnement à la mise en conformité et le soutien à l'innovation autour des données, *via* l'élaboration, avec les acteurs, d'un certain nombre d'outils nouveaux.

Je mentionne, en la matière, quatre sujets.

Premièrement, la directive « *e-privacy* ». Elle est ancienne – elle date de 2002 –, mais en cours de révision. Ce texte s'adresse avant tout au secteur des télécoms. Mais ses incidences sont plus larges, concernant notamment la réglementation sur les *cookies*, ces

petits fichiers témoins qui permettent de produire de la publicité comportementale ciblée et sont au cœur de tous les modèles économiques du net.

La question est celle de l'articulation de la révision de cette directive avec le règlement européen sur la protection des données. Les failles de sécurité, autre sujet extrêmement important de l'internet, sont traitées dans les deux textes ; les dispositions ne sont pas exactement identiques selon qu'il s'agit d'une faille de sécurité des opérateurs de télécommunications ou d'une faille traitée par le règlement européen. Dans le règlement européen, les dispositions sur les failles de sécurité s'appliquent à tous les acteurs, quel que soit le secteur industriel ou commercial concerné.

Il vous faudra donc, lorsque vous serez saisi de la loi de transposition de cette directive « *e-privacy* », et peut-être aussi en amont de cette transposition, que vous veilliez à l'articulation entre ce texte spécifique, qui règle la protection des données relatives au secteur des télécoms, et le texte général qui s'applique à l'ensemble des secteurs, le règlement GDPR.

Deuxième sujet : les questions culturelles.

La CNIL a essayé, dans le cadre de son comité de la prospective, d'étudier le développement, dans ce secteur, de la personnalisation et de l'hyperpersonnalisation. Le domaine de la culture est particulièrement sensible, non pas au sens de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, mais au regard de la vie des personnes. La consommation culturelle, en effet, dit énormément de l'intimité et du caractère des personnes : quelles chansons écoutez-vous ? À quel moment ? Les écoutez-vous dans leur intégralité, ou passez-vous de l'une à l'autre ? Toute cette vie culturelle dit beaucoup de choses sur le type de personne que vous êtes ! Dans l'étude que nous avons faite, nous avons tenté d'attirer sur ce point l'attention des acteurs culturels – ceux-ci ne sont pas toujours totalement au fait ni des risques ni des attentes éventuelles de leurs consommateurs eu égard à cet hyperciblage.

Troisième sujet, sur le rôle des données dans l'innovation : l'importance des algorithmes. Les algorithmes sont, depuis très longtemps déjà, au cœur de la personnalisation. Avec le développement des nouvelles technologies, ils ont pris une importance et une efficacité sans précédent. Toute la question est de savoir comment ils fonctionnent. Sont-ils transparents ? Quelle est leur fiabilité ? On a vu ces problèmes à l'œuvre dans le domaine automobile ou dans celui de l'allocation des places d'université après le baccalauréat.

Cette question est absolument transversale ; elle conditionne dans une large mesure la confiance que les individus placent dans les services privés et publics qui leur sont fournis. Cela fait quelque temps que la CNIL y réfléchit ; nous y réfléchirons désormais dans le cadre d'une nouvelle mission qui nous a été confiée par la loi pour une République numérique, à savoir l'organisation du débat sur les questions éthiques liées à l'univers numérique.

Le premier thème dont nous allons nous emparer est précisément celui des algorithmes. Nos objectifs seront de décrypter, dans les différents secteurs de la vie économique, mais peut-être aussi dans d'autres secteurs, les problèmes soulevés par ces algorithmes, d'évaluer notre capacité à les maîtriser, et, en définitive, de définir ce que nous pouvons exiger, en tant que communauté nationale, de ceux qui les utilisent. Nous lancerons ce débat début 2017, en coopération avec Axelle Lemaire ; il devrait donc se dérouler au cours de l'année prochaine.

Quatrième et dernier sujet : assistons-nous, dans le domaine de la protection des données, mais peut-être aussi plus largement – de ce point de vue, ce domaine peut être un bon laboratoire –, à l'émergence de ce que j'appellerais un nouveau type de démocratie ? Pour quelle raison les usages numériques donnent-ils lieu à un ressentiment croissant des personnes, s'agissant en particulier de la circulation de leurs données ? Le dernier baromètre de la confiance des Français dans le numérique enregistre le plus bas niveau de satisfaction depuis neuf ans, c'est-à-dire depuis que cet indice existe : 67 % des Français considèrent qu'ils n'ont plus ou pas confiance dans l'univers numérique, et la quasi-totalité de ce malaise se polarise autour des données. Les Français ont un sentiment de perte de confiance, de maîtrise et d'autonomie. En d'autres termes, ils ne comprennent pas cet univers, qui leur apparaît comme une sorte de boîte noire : le numérique, paradoxalement, met les données personnelles au cœur de son fonctionnement, mais sans que les principaux intéressés soient aux commandes.

Le règlement a clairement pour vocation de répondre à cette situation, à travers la création de nouveaux droits : le droit à l'oubli, le droit à la portabilité, le droit au consentement, ou du moins à un consentement renforcé.

Le règlement vise à remettre l'individu au centre du numérique, pour rééquilibrer la relation entre cet individu, les données qui le concernent et ceux qui les traitent.

En France, le droit à l'oubli a donné lieu à bien des débats. L'histoire n'est pas nouvelle. Dans votre résolution de 2012, vous l'aviez mentionné comme un droit essentiel. Ce droit est en train de faire école, puisque la société civile le réclame désormais dans un certain nombre de pays. La société Google a initié un débat sur la portée géographique du droit à l'oubli, en proposant que le déréférencement soit cantonné géographiquement, par exemple dans le cadre français ou européen. N'en oublions pas pour autant la substance du droit à l'oubli : occulter la visibilité d'un individu dans son périmètre de proximité et le supprimer d'un fichier sont deux opérations de nature très différente.

En écho à ce renforcement des droits, la loi sur la justice du XXI<sup>e</sup> siècle prévoit l'action de groupe, c'est-à-dire qu'elle donne à un groupe d'individus la capacité de se mobiliser pour être acteurs de régulation. Ces évolutions ne pourront fonctionner que si l'on développe une éducation au numérique, qui ne se réduira pas simplement à apprendre le codage ou à se prémunir contre les risques de harcèlement sur la toile. Le collectif de plus de 70 acteurs que nous avons pris l'initiative de créer, il y a quelques années, définit cette éducation comme l'apprentissage d'une culture générale du numérique, mêlant éléments techniques, économiques et historiques pour garantir une maîtrise des usages, mais aussi une compréhension de l'environnement dans lequel les internautes évoluent. Telle est la condition pour que chaque Français puisse se protéger, mais surtout puisse utiliser à son profit toutes les potentialités de l'univers numérique.

Cette conviction est désormais partagée à l'échelle mondiale, puisque la Conférence mondiale des autorités de protection des données qui s'est tenue à Marrakech, il y a un mois et demi, a adopté un référentiel commun d'apprentissage et d'éducation au numérique commun à tous les pays. Malgré les différences de leurs traditions juridiques, les pays participant ont réussi à s'accorder sur la création d'une sorte de boîte à outils éducative à portée opérationnelle, offrant les compétences de base indispensables à tout citoyen numérique averti. C'est un exemple très positif qui démontre la capacité d'action collective de l'ensemble des pays concernés.

Comme vous l'aviez pressenti en mars 2012, le règlement européen sur les données personnelles constitue un enjeu majeur. Le débat qui s'est développé sur le sujet montre la force de nos valeurs communes. Le règlement européen a été adopté à la quasi-unanimité, avec un taux de votes record, toutes sensibilités confondues. Notre projet sur la République numérique a également fait l'unanimité. Ces valeurs communes que nous portons sur la protection des données sont ancrées en Europe. La France et l'Europe ont une longueur d'avance, car ces valeurs humanistes correspondent aux attentes de nos concitoyens et des consommateurs européens. Elles témoignent de notre influence sur les autres acteurs étrangers et mettent en valeur notre capacité d'action.

**M. Jean Bizet, président.** – Il faut impérativement que nous développions une culture générale du numérique pour mieux appréhender l'environnement dans lequel nous sommes appelés à évoluer. La jeune génération est déjà très au point ; la nôtre a encore des progrès à faire. Si la France a une longueur d'avance sur les concepts, c'est moins le cas sur les normes, domaine dans lequel nous accusons du retard par rapport au monde anglo-saxon, et notamment les Américains avec l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN).

Le Traité transatlantique est mort-né ; il n'est pas pour autant définitivement enterré, car on n'imagine pas un monde où les continents se replieraient tous sur eux-mêmes. Le Sénat avait une approche plutôt positive du volet numérique de ce traité. Le problème du mandat européen par rapport à celui des Américains sur la propriété des données commerciales nous avait échappé. Je vous remercie de nous avoir éclairés sur ce point.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Je vous remercie de votre présentation très exhaustive. Le référentiel mis en place par le G29 lors de la Conférence de Marrakech est fondamental. Nous devons avancer dans une société avertie et informée.

**M. Simon Sutour.** – Je vous remercie pour cette audition remarquable. Nous nous sommes régalés. Nous ne pouvons que nous féliciter de l'existence de la CNIL, dont nous avons encore mesuré l'expertise récemment au sujet du fichier TES, mais aussi lors du dépôt d'une proposition de résolution européenne, il y a quatre ans. Vous nous aviez alors alertés.

J'étais rapporteur de la commission des affaires européennes et de la commission des lois sur ce texte. Un avis motivé sur la subsidiarité, préparé à la commission des affaires européennes du Sénat, demandait à la Commission européenne de revoir sa copie. Notre démarche n'a pas abouti. Il n'en reste pas moins que nous disposons d'outils importants au Parlement pour intervenir au niveau européen.

Je me rappelle l'audition mouvementée de Mme Viviane Reding, la commissaire européenne alors en charge de ces projets. Selon elle, la question devait se régler en quelques mois. Il a fallu quatre ans. Elle nous disait que tout était entre nos mains. Ce n'était pas mon point de vue. Pour l'Union européenne, toute démarche d'harmonisation est positive. Elle devient aussitôt négative lorsque cela implique d'abaisser certains standards. Nous avons obtenu de maintenir en France notre niveau de protection supérieur. Une absurdité figurait dans la proposition de règlement : il revenait au pays où l'entreprise était établie de contrôler ses données. Autrement dit, l'Irlande aurait été en charge des données de Facebook. Nous nous y sommes opposés avec succès.

On nous a laissé entendre que le règlement européen adopté en avril dernier nous obligerait à toiler un certain nombre de nos lois nationales. Il me semblait qu'un règlement européen était d'application directe et annulait toutes les dispositions nationales allant à son encontre. D'où l'importance d'imprimer notre marque sur ce document. En revanche, une directive se transpose en droit national. Qu'en est-il donc selon vous ?

Notre travail n'a pas été vain. En ces temps où les autorités administratives sont sur la sellette, la CNIL n'a jamais été mise en cause. La situation évolue. Vous avez su décortiquer avec perspicacité ce nouveau chantier auquel nous devons nous attaquer.

**Mme Colette Mélot, présidente.** – Je remercie Mme la présidente pour toutes les réponses qu'elle nous a apportées, en particulier dans le domaine de l'éducation.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Vous avez bien montré qu'il fallait une réorganisation complète du dispositif de 1978 qui tenait sur ses deux jambes, à savoir la CADA et la CNIL. La loi numérique était un compromis qui ménageait l'existence de la CADA. Le rapport Mazeaud prône un rapprochement géographique et culturel, par immersion mutuelle des deux instances. Envisagez-vous d'appuyer la CADA en mettant à sa disposition vos moyens numériques pour faire face à la multiplication des tâches que lui confère le fameux article 4 sur les bases de données ?

Ne croyez-vous pas que sur ce type de sujet, nos agents administratifs, nos agents publics ou nos universitaires, aussi excellents soient-ils, sont quelque peu concurrencés par des associations comme LiberTIC ou Regards Citoyens, qui ont l'expertise d'usage ? Comment leur donner plus de place ? Même si leurs positions peuvent parfois nous déranger, ces associations ont un rôle très précieux qui n'est pas assez reconnu dans les textes.

**Mme Isabelle Falque-Pierrotin.** – En ce qui concerne le règlement, la stratégie d'influence des acteurs français a été très efficace. Le projet initial a été profondément modifié. La gouvernance a évolué et n'est pas centralisée à Bruxelles comme il était prévu initialement. Nous avons enrichi le texte et nous l'avons adapté à un mode de fonctionnement numérique caractérisé par sa distribution, même s'il est aussi intégré à certains égards.

La loi de transposition reste nécessaire. Il faut retirer de la loi CNIL les articles auxquels le règlement se substitue. Si nous voulons prononcer des sanctions communes, il nous faudra adapter la procédure de répression de la CNIL, pour déterminer par exemple à quel moment le contradictoire se met en place, ou à quel moment nous devons saisir nos homologues. Le règlement ne traite que la fin de course d'une sanction. Pour le reste, il faut se référer aux lois nationales. D'où l'importance de les toiler impérativement avant mai 2018. Qu'un seul pays échoue à mettre en place sa procédure nationale et le règlement tombera.

Certains domaines sont laissés intacts par des dérogations au règlement : tout ce qui relève du régalién, mais aussi la santé. Il faut par conséquent opérer un toilettage très fin. Les équipes de la CNIL y travaillent sous l'autorité du secrétaire général et en collaboration avec le ministère de la justice. Le texte devra être prêt en juin 2017, si l'on veut pouvoir enclencher les procédures de vote dès septembre 2017 pour que les nouvelles dispositions entrent en vigueur en 2018. Les délais sont courts.

Nous n'avons pas été sollicités pour épauler la CADA dans ses nouvelles missions. Nous pourrions y réfléchir, si on nous le demandait, à la seule réserve que les



services de la CNIL travaillent déjà à flux hypertendu. On leur confie sans cesse de nouvelles missions et le nombre des plaintes qu'ils doivent traiter va toujours croissant : 8 000 plaintes cette année contre 6 000 l'an dernier. Notre capacité à redéployer nos moyens est limitée.

Cependant, l'adossement des deux institutions est très positif. Le président de la CADA siège désormais en séance plénière de la CNIL et s'acculture à la protection des données. Un groupe de travail commun se met en place pour élaborer une sorte de pacte de conformité sur l'*open data*. Nous verrons si l'intégration a vocation à s'approfondir.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – J'ai entendu votre suggestion de former les citoyens au numérique dès l'école. Le Conseil supérieur des programmes a été saisi en juillet dernier par le ministère pour élaborer la suite de cette formation au numérique au lycée. Laissez-moi vous rassurer, tous les aspects sociétaux sont pris en compte et pas seulement l'apprentissage du codage. Cela va de la protection des données jusqu'aux enjeux de l'intelligence artificielle.

**M. Jean Bizet, président.** – Je vous remercie, madame la présidente. Nous serons bien évidemment appelés à nous revoir. Nous avons reçu, hier, le président d'*European Round Table* (ERT). Il faut absolument que nous puissions écrire en franco-allemand les normes techniques européennes qui vont de pair avec le concept de la protection des données. Compte tenu de la transversalité du sujet, nous devons rester en alerte. Même situation pour ce concept de protection des données commerciales qui est intégré dans le projet de Traité transatlantique. Les États-Unis sont un pays d'inventeurs qui vont très vite, en faisant fi parfois du détail, contrairement à la France où l'on défriche davantage. On l'a vu au sujet de la propriété intellectuelle dans le domaine végétal. Les Américains ont délivré un brevet très rapidement ; en prenant le temps d'affiner les sujets au travers du certificat d'origine végétale, nous avons fait évoluer leur législation en la matière. Il faut toujours garder le point de vue de la protection du consommateur ou de l'utilisateur pour aborder ces sujets.

**Mme Isabelle Falque-Pierrotin.** – Vous avez parfaitement raison au sujet des normes. Il existe des normes mondiales au niveau de l'ISO. La France et le G29 ont particulièrement insisté pour instiller à ce niveau-là une dimension informatique et liberté. Nous devons rester présents, car c'est là que se charpente l'univers numérique.

*La réunion est close à 10 h 10*



## COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 22 novembre 2016

- Présidence de Mme Catherine Lemorton, députée -

### Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 22 novembre 2016.*

*Elle procède à la désignation de son bureau constitué de Mme Catherine Lemorton, députée, présidente, M. Alain Milon, sénateur, vice-président, M. Gérard Bapt, rapporteur pour l'Assemblée nationale, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour le Sénat.*

*La Commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte :*

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** - Nous nous réunissons, conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, en commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, texte adopté par l'Assemblée nationale le 2 novembre dernier et par le Sénat, qui en a achevé l'examen vendredi, cet après-midi.

Comme toutes les commissions mixtes paritaires, celle-ci a pour but d'essayer de dégager un texte commun entre nos deux assemblées.

J'ai cependant le sentiment qu'il existe un certain nombre de points d'opposition importants entre nos deux assemblées, le Sénat ayant par exemple rejeté les articles d'équilibre, les objectifs de dépenses, refusé la mise en place d'une contribution assise sur le chiffre d'affaires des fournisseurs de produits du tabac ainsi que la création du Fonds pour le financement de l'innovation thérapeutique.

Les interventions de nos rapporteurs nous permettront de mesurer pleinement l'importance de nos désaccords, et probablement notre incapacité à trouver une position commune.

**M. Alain Milon, sénateur, vice-président.** - Le Sénat, en effet, a adopté cet après-midi un texte très différent de celui adopté par l'Assemblée nationale. Aux points de divergence énumérés par Mme la présidente, j'ajouterai simplement, avant que les rapporteurs n'en disent davantage, celui relatif à la généralisation du tiers payant, que nous souhaitons supprimer. Il est donc probable que nous ne pourrions aboutir à un accord.

**M. Gérard Bapt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 comptait 60 articles lors de son dépôt par le Gouvernement sur le bureau de notre assemblée.

L'Assemblée nationale a introduit 41 articles additionnels. Le Sénat a adopté 28 articles dans les mêmes termes que l'Assemblée. Il a parallèlement adopté 20 articles additionnels, portant ainsi à 93 le nombre d'articles restant en discussion. Ces 93 articles se répartissent de la sorte : 22 suppressions d'articles adoptés par l'Assemblée ; 21 articles modifiés pour des raisons de seule forme ; 50 articles comportant des modifications de fond, souvent assorties de modifications rédactionnelles.

Le seul inventaire des articles supprimés devrait suffire à constater l'échec de notre commission mixte paritaire, puisque le Sénat a notamment rejeté les articles d'équilibre clôturant la troisième partie, et conditionnant l'ensemble des recettes et des dépenses pour 2017.

Je ne peux que renouveler l'étonnement que j'exprimais l'année dernière. Comment peut-on à la fois adopter, même en les modifiant, les articles de recettes de la troisième partie et les articles de dépenses de la quatrième, et refuser le cadre général dans lequel ils s'inscrivent, sans proposer, qui plus est, aucune alternative ?

Comme l'année dernière aussi, je trouve quelque peu surprenant que le Sénat ait laissé en navette de nombreux articles pour de simples questions rédactionnelles...

S'agissant des désaccords de fond entre les deux assemblées, je pourrais rappeler, sur la partie relative aux recettes et à l'équilibre général, dont j'étais rapporteur en première lecture : la fixation d'un seuil unique d'assujettissement au régime social des indépendants (RSI) pour les locations de biens, alors que le texte adopté par l'Assemblée nationale opérait une distinction utile entre les biens meubles et immeubles ; la suppression de l'article 16, instaurant une contribution spécifique sur le chiffre d'affaires des fournisseurs de tabac ; le refus de réorganiser le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), en faisant prendre en charge par les régimes de base le financement du minimum contributif, alors même que cette mesure constituait l'une des principales préconisations du rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) du Sénat consacrée au FSV au printemps dernier.

En ce qui concerne l'assurance maladie, je regrette également la suppression, à l'article 18, de la scission du « taux L » en deux taux différenciés, « Lv » et « Lh », qui permet pourtant de mieux prendre en compte l'évolution du rythme des dépenses de médicaments à l'hôpital, en raison de l'arrivée de médicaments innovants et - malheureusement - onéreux.

Je ne peux que regretter également l'introduction par le Sénat de l'article 42 ter, qui vise tout bonnement à supprimer la généralisation du tiers payant instaurée par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

Je déplore tout autant la suppression des articles 5, 54 et 55, respectivement relatifs aux objectifs de dépenses de l'assurance maladie pour 2016 et 2017 et à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 2017. Sur ce point, nous avons des divergences de fond sur lesquelles je ne m'étendrai pas.

Le Sénat a par ailleurs complété l'article 48 portant sur l'expérimentation des parcours de soins des personnes âgées, de façon à harmoniser davantage l'approche des agences régionales de santé (ARS) et celle des conseils départementaux. Il ne m'apparaît pas souhaitable d'aller dans le sens du Sénat, car l'objet des expérimentations consiste précisément à tester des organisations et des méthodes d'action. Au surplus, les dispositions

adoptées par le Sénat prévoient la création d'un dispositif à caractère expérimental dans un article codifié (!) relatif aux compétences départementales en matière d'action sociale en faveur des personnes âgées. Cette innovation juridique, qui tranche avec la rigueur coutumière de la chambre haute, m'étonne beaucoup.

Nous avons enfin, à l'article 53, un différend portant sur le prélèvement opéré en 2017 sur les réserves de l'Association nationale pour la formation professionnelle du personnel hospitalier (ANFH). Notre point de vue est qu'il est possible d'opérer cette ponction sur des réserves « dormantes », alors que l'obligation de formation de cet organisme paritaire collecteur agréé n'est pas totalement honorée.

Concernant le secteur médico-social en particulier, je ne peux que regretter la suppression de l'article 46 bis, qui traite du problème des départs non choisis de Français en situation de handicap vers la Belgique. Contrairement à ce qui a été prétendu au Sénat, il ne s'agit en aucun cas de « détourner l'attention des pouvoirs publics » de ce sujet, mais au contraire de souligner son ampleur croissante et d'y apporter des réponses pérennes, comme l'a souligné notre collègue Philip Cordery dans son rapport.

S'agissant de la branche vieillesse, je me réjouis de l'approbation par le Sénat de la majorité des dispositions ajoutées par l'Assemblée, relatives notamment aux travailleurs handicapés et aux Français de l'étranger.

Des désaccords de fond persistent néanmoins, parmi lesquels, en premier lieu, la suppression, qui me laisse perplexe, de l'article 57 relatif au transfert du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA) à la Mutualité sociale agricole (MSA), article que l'Assemblée avait proposé d'aménager pour faciliter son entrée en vigueur d'ici 2020, et qui permettra de « donner du grain à moudre » à la MSA, dont certaines structures départementales sont très affaiblies.

Concernant enfin la branche famille, je regrette l'introduction par le Sénat de l'article 28 bis, qui tend à supprimer la réforme du congé parental applicable depuis le 1er janvier 2015. Cette réforme, qui permet de prolonger la période initiale du congé parental à condition que celui-ci soit partagé entre les deux parents, était nécessaire : elle contribue en effet à encourager une répartition plus équilibrée des responsabilités familiales au sein du couple et ainsi, à terme, à favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Suivant sa logique de rejet des grands équilibres proposés par le texte, le Sénat a par ailleurs supprimé les articles 29, 35 et 37 fixant les objectifs de dépenses des branches famille, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), ainsi que l'article 56 fixant les prévisions de charges du fonds de solidarité vieillesse.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à constater dès à présent que notre commission est dans l'incapacité d'aboutir à une rédaction commune.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** - Sur les 101 articles, dont 41 articles additionnels, que comptait le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 à l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, le Sénat en a adopté conformes 28, modifié 51 et supprimé 22. Notre assemblée a adopté 157 amendements émanant, pour la plupart, de la commission des affaires sociales, mais aussi, pour certains, de tous les groupes et du Gouvernement. Vingt articles additionnels ayant été adoptés, 93 articles restent en discussion.

Ces chiffres reflètent très bien la position que nous avons souhaité prendre sur ce texte.

Nous ne partageons pas les options qui sous-tendent les grands équilibres de ce projet de loi et, cette année tout particulièrement, nous contestons la façon dont ils ont été construits, c'est-à-dire avec la volonté d'afficher à tout prix un redressement significatif du solde de l'assurance maladie, quitte à dégrader celui des autres branches, soit par des ponctions de recettes, soit par des transferts de charges.

Oui, le déficit se réduit, et c'est heureux compte tenu des efforts demandés, sous forme de prélèvements obligatoires, aux assurés et à la population. Non, le processus n'est pas achevé : la sécurité sociale n'est pas à l'équilibre, pas plus que les retraites ne sont en excédent pour des décennies. C'est ce sur quoi le Sénat a voulu alerter.

Le Sénat – et je réponds là à l'interpellation du rapporteur pour l'Assemblée nationale – n'a pas bâti de contre-projet ; il a simplement réagi aux équilibres qui lui étaient proposés. Nous sommes en fin de législature, à l'heure des bilans. Le temps du contre-projet viendra. Plutôt que de rejeter ce texte, nous en avons donc, comme la loi organique le permet, rejeté les tableaux.

Nous avons eu en revanche la volonté de procéder à un examen attentif, soucieux d'améliorer la rédaction des articles sur lesquels nous n'avions pas de désaccord de fond – et il y en a. Voulant rester bref, je ne prendrai que quelques exemples.

Ainsi, à l'article 10, nous avons souhaité appeler le Gouvernement à l'application effective des règles existantes. Il manque un outil centralisé de déclaration et de collecte de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux sur les revenus dégagés par les plateformes collaboratives. C'est pourquoi certains utilisateurs peuvent avoir l'impression que ces revenus ne supportent actuellement aucun prélèvement. C'est le sens de notre ajout relatif à la contribution sociale généralisée (CSG), même si nous sommes bien conscients que les outils nécessaires à la mise en œuvre effective d'un tel dispositif font actuellement défaut.

Sur le premier volet de l'article, à savoir le critère de distinction des revenus d'activité, nous avons souhaité donner une chance à l'article en dépit de ses imperfections – qui sont apparues à l'Assemblée elle-même, puisqu'elle l'a modifié ! Il nous a néanmoins semblé que, si un seuil de revenus devait être appliqué, il n'était pas logique d'en avoir plusieurs. C'est pourquoi nous avons fait une proposition qui a au moins le mérite d'ouvrir la discussion sur ce point, sans doute l'un des plus importants du texte. Une autre question méritant une attention particulière est celle des gîtes : le ministre du budget nous a dit qu'ils n'étaient pas concernés, mais il semble que ceux qui ne relèvent pas de la MSA posent bel et bien problème, et je crois d'ailleurs savoir que le Gouvernement s'emploie à le résoudre...

Cet article est emblématique des débats sur notre protection sociale : devant son coût élevé, en effet, certains de nos concitoyens cherchent à se soustraire aux prélèvements qui la financent.

Les mesures les plus importantes pour l'économie de la branche maladie portaient cette année sur le médicament.

Je ne reviens pas sur les réserves que nous inspirent les multiples mécanismes de fiscalité du médicament ; nous les avons déjà exprimées au cours des années précédentes. Le

Sénat n'a pas souhaité apporter de complexité supplémentaire à cette architecture déjà foisonnante ; c'est pourquoi il a supprimé la différenciation du mécanisme de régulation dit « taux L » en un double mécanisme applicable à la médecine de ville et à l'hôpital. Dans ce même but de simplification, et en complément de l'amendement gouvernemental adopté à l'Assemblée nationale prévoyant de faire porter le taux L sur l'évolution du chiffre d'affaires brut des entreprises – c'est-à-dire sans en retrancher les remises conventionnelles versées par les laboratoires dans le cadre des contrats passés avec le Comité économique des produits de santé (CEPS) –, il prévoit que la remise versée au titre du taux L ne soit pas déduite du chiffre d'affaires de l'année « n - 1 », afin de rendre les assiettes comparables d'une année sur l'autre. Estimant enfin qu'il avait déjà porté ses fruits sur la fixation du prix des médicaments contre l'hépatite C, il a supprimé la prorogation pour 2017 du mécanisme dit « W ».

S'agissant des biosimilaires, objets de l'article 50, nous avons prévu que non seulement l'interchangeabilité, concept au demeurant flou sur lequel Mme la ministre ne nous a guère éclairés, mais aussi la substitution se fassent à l'initiative du médecin. Ceci nous semble la conséquence logique de la volonté de développer le recours au biosimilaire sans rencontrer les réticences que nous connaissons vis-à-vis du générique. La commission des affaires sociales a également souhaité que les prescriptions hospitalières exécutées en ville comportent une part de prescription en biosimilaire, comme c'est déjà le cas pour le générique.

À l'article 51 relatif au régime des autorisations temporaires d'utilisation (ATU), il nous a semblé nécessaire de supprimer le dispositif substantiel, introduit en séance à l'Assemblée par le Gouvernement, créant un plafond de coût par traitement – fixé à 10 000 euros. Cette mesure, contrairement aux autres, n'a pas été suffisamment discutée avec les acteurs concernés, et nous craignons ses conséquences sur l'accès des patients aux médicaments innovants. Il nous semble nécessaire, pour le moins, qu'un nouveau dispositif soit trouvé.

Enfin, à l'article 52 relatif à la sécurisation des baisses de prix, nous avons poursuivi le travail de stabilisation de la rédaction entamé à l'Assemblée nationale, et qui pourra, je pense, être achevé sans dissension majeure.

Dans ce même esprit de simplification, l'amendement adopté par le Sénat à l'article 48 autorise les centres locaux d'information et de coordination (CLIC), gérés par les conseils départementaux, à prendre en charge, lorsqu'ils en ont la possibilité, les méthodes d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie (MAIA), qui sont habituellement déployées par les agences régionales de santé (ARS). Il s'agit d'éviter le maintien ou la création de structures redondantes dans les cas où les compétences peuvent être réunies.

Je veux, avant de conclure, répondre au rapporteur Bapt sur le FSV. Je n'ai pas le sentiment que nous ayons outrepassé, au contraire, les conclusions du rapport d'information confié à mes collègues Gérard Roche et Catherine Génisson par la MECSS du Sénat. Nous avons simplement noté le transfert de 800 millions d'euros de la section III du FSV vers l'assurance maladie, et considéré qu'il aurait été préférable de réduire le déficit du Fonds, qui est de 3,8 milliards d'euros – et qui est supporté par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) puisque le plafond des transferts à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) est atteint.

Quant au Fonds de financement de l'innovation thérapeutique, il ne s'agit pas à proprement parler d'un fonds, puisqu'il n'a pas de recettes affectées et n'est alimenté, pour l'heure, que par la ponction, par définition non reductible, sur les réserves du FSV. Le véritable fonds qui finance l'innovation thérapeutique, dans les faits, c'est l'ONDAM. Si l'on voulait créer un véritable fonds pour l'innovation, il faudrait le doter d'une recette pérenne, lui permettant de s'adapter au coût des molécules innovantes à financer. Ce n'est pas faire de la politique « politicienne » que de dire cela : c'est défendre une certaine logique comptable.

S'agissant de la formation du personnel hospitalier, enfin, nous avons proposé de couper en deux l'enveloppe de 300 millions d'euros affectée au Fonds de modernisation des établissements de santé, en prenant acte du prélèvement de 150 millions opéré en 2016 sur les réserves de l'ANFH, mais en supprimant celui, d'un montant identique, proposé pour 2017.

Je m'arrêterai là. Pour la troisième année consécutive, la discordance des majorités entre nos deux assemblées a néanmoins rendu possible certaines convergences, dans un climat aussi serein que constructif. D'importants désaccords de fond subsistent néanmoins et me paraissent de nature, je rejoins M. Bapt sur ce point, à empêcher l'élaboration d'un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

**M. Jean-Pierre Door, député.** - Je ne veux pas abuser du temps de cette commission dont nous connaissons déjà la prévisible conclusion. Je confirmerai simplement que les députés du groupe Les Républicains approuvent le texte voté voici quelques heures par la majorité sénatoriale.

Les divergences entre les deux assemblées portent notamment sur les estimations macro-économiques du Gouvernement, que nous estimons insincères, et sur la manipulation des chiffres du déficit de la sécurité sociale, qui n'est pas de 400 millions d'euros, mais bien de 4,2 milliards d'euros, tandis que la dette sociale cumulée reste supérieure à 150 milliards d'euros.

Les modifications apportées par nos collègues sénateurs, en revanche, nous agréent, qu'il s'agisse de la modification du taux L, de l'extension de la protection maternité à toutes les femmes médecins, de la nouvelle rédaction, plus raisonnable, de l'article 10 relatif à l'économie collaborative – que nous avons réussi à faire repousser par l'Assemblée, mais que le Gouvernement a fait rétablir à la faveur d'une seconde délibération –, de la suppression de la clause de désignation – deux fois annulée par le Conseil constitutionnel et qui le sera très vraisemblablement une troisième fois –, ou encore de celle de la généralisation du tiers payant.

Force est de constater, dans ces conditions, que la présente commission n'a aucune chance d'aboutir à un texte commun.

**Mme Annie David, sénatrice.** Je veux insister, tout d'abord, sur la qualité des travaux du Sénat, et remercier le rapporteur général de sa commission des affaires sociales, M. Vanlerenberghe, pour les réponses qu'il a apportées à nos amendements : il n'est pas si fréquent que nous parvenions à nous faire entendre dans l'hémicycle...

L'an dernier, un rapport sur les congés pour longue maladie, notamment dans la fonction publique, et la liste des maladies ouvrant droit à un congé de longue durée avaient été demandés au Gouvernement, mais ce rapport se fait toujours attendre : aussi avons-nous



déposé, cette année encore, un amendement de portée plus large, adopté lui aussi par le Sénat, et dont le groupe Communiste, républicain et citoyen souhaite l'intégration à la loi qui sera définitivement adoptée.

Si nous n'approuvons pas le texte issu des travaux du Sénat, nous ne sommes pas pour autant favorables à celui voté par l'Assemblée, mais pour des raisons, chacun s'en doute, bien différentes de celles de M. Door. (Sourires.) La réalisation d'économies pour un montant de 4,1 milliards d'euros et la fixation de l'ONDAM à 2,1 % porteront en effet un coup très dur aux patients, mais aussi aux professionnels de santé dans leur ensemble, qu'ils exercent en ville ou à l'hôpital. Nous avons rencontré un certain nombre de syndicats et d'associations, dont le collectif « Les amis de Jean-Marie Megnier » – du nom de ce cardiologue de l'hôpital Georges-Pompidou qui a mis fin à ses jours en décembre 2015 ; il ressort de ces rencontres que les personnels hospitaliers sont en proie à une grande souffrance, et qu'il est temps d'entendre cette souffrance.

Le Sénat, de son côté, a rejeté, outre les articles d'équilibre que nous contestons également – mais, comme je l'ai dit, pour de tout autres raisons –, les dispositions qu'il a jugées trop « dépeniées ». Nous partageons naturellement la volonté d'équilibrer les comptes, mais nous proposons de le faire en agissant sur les recettes plutôt qu'en diminuant les dépenses, car cette réduction continue remet en cause le modèle solidaire de notre protection sociale.

Si nous nous félicitons de ce que l'article 30 bis permette la prise en compte de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) pour le départ anticipé à la retraite, nous regrettons que la fixation à 80 % au lieu de 50 % du taux d'invalidité permanente ouvrant droit au départ anticipé à la retraite limite fortement le nombre des bénéficiaires potentiels. Je tenais à vous alerter sur ce point.

J'insisterai également sur la ponction de 700 millions d'euros opérée sur les réserves du régime AT-MP sous prétexte de sous-utilisation. Notre groupe a déposé plusieurs amendements visant précisément à ce que ces montants servent à des fins de prévention et de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles, le troisième plan « Santé au travail » préparé par Mme la ministre du travail étant sous-financé.

Je pourrais aussi parler de l'hôpital public, de la médecine de ville, de la désertification médicale, ou encore du vieillissement, entre autres sujets très importants. Pour me résumer, je dirai seulement que nous ne sommes favorables ni au texte de l'Assemblée nationale, ni à celui du Sénat, qui me semblent par ailleurs difficilement conciliables.

**M. Yves Daudigny, sénateur.** - La composition politique opposée – quoique non tout à fait symétrique – de nos assemblées respectives rend hautement improbable l'adoption d'un texte commun. Le groupe Socialiste et républicain du Sénat apporte son soutien au texte voté par l'Assemblée, et insiste sur l'effectivité du rétablissement financier de la sécurité sociale. Les quatre branches qui sont au cœur de notre système de protection sociale sont en effet revenues à l'équilibre ou au quasi-équilibre ; pourquoi s'acharner à nier cette réalité ?

Quant au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), il n'est pas inutile de rappeler que la forte détérioration de ses comptes remonte à 2009 : cette année-là, son déficit, qui était de 810 millions d'euros l'année précédente, est passé à 3,2 milliards d'euros, et il est demeuré compris entre 3 et 4 milliards d'euros depuis lors.

Je voudrais évoquer plus particulièrement trois articles sur lesquels l'opposition sénatoriale a été amenée à prendre une position conforme à celle de la majorité.

L'article 10 bis, qui exonère partiellement de cotisations sociales les médecins retraités continuant à exercer dans des zones où l'offre de soins est déficitaire, est une disposition peu coûteuse pour les finances sociales, et constitue à la fois une incitation forte et un juste retour pour les praticiens qui accepteront de prolonger leur activité au bénéfice de la collectivité. Il vient utilement compléter la panoplie de mesures, à l'efficacité régulièrement démontrée, par lesquelles le Gouvernement s'emploie à résoudre le grave problème de la désertification médicale – tant en zone urbaine que rurale.

Sur l'article 43, nous avons considéré que l'aide financière complémentaire versée aux médecins interrompant leur activité pour cause de maternité – ou de paternité – devait être étendue à tous les médecins, et qu'il n'était pas justifié de la réserver aux professionnels exerçant dans les zones sous-denses – lesquelles n'en seraient nullement pénalisées.

S'agissant enfin de l'article 50, j'avais exprimé la crainte que les biosimilaires ne se heurtent à la même méfiance que les génériques, tant de la part des patients que des praticiens prescripteurs, et que, les mêmes causes produisant les mêmes effets, les résultats soient moins bons que ceux observés dans des pays comparables. J'avais donc proposé une rédaction précisant le rôle du médecin et celui du pharmacien, rédaction inspirée non par les industriels du médicament, mais par les réflexions de spécialistes de la fabrication de biosimilaires, et par celles d'associations de patients soignés par ces biosimilaires. L'essentiel est que la décision revienne au médecin, et non au pharmacien. J'y insiste, par-delà nos divergences politiques, car il y va de l'avenir des biosimilaires, de la confiance des patients et de l'intérêt bien compris de la sécurité sociale, l'enjeu se chiffrant en milliards d'euros.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** - Il y a encore un long chemin à faire pour atteindre de tels montants : nous n'en sommes qu'à 30 millions d'euros !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** - Je confirme que l'unanimité s'est faite, au Sénat, sur les trois articles évoqués par M. Daudigny à la fin de son propos.

**M. Gérard Bapt, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - Sur les biosimilaires, le rôle du médecin est bien précisé par l'article 50 tel qu'adopté par l'Assemblée nationale : le pharmacien ne peut procéder à la substitution qu'en l'absence d'opposition du médecin. Cette rédaction nous a paru offrir suffisamment de garanties ; elle est même beaucoup plus stricte que la pratique en cours dans certains pays nordiques.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** - Au vu de ces échanges, je pense que les divergences entre nos deux assemblées rendent impossible l'élaboration d'un texte commun susceptible d'être adopté tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Il me semble donc raisonnable de constater cette impossibilité et de conclure malheureusement à l'échec de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut aboutir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

**M. Alain Milon, sénateur, président.** – Nous constatons donc l'impossibilité de trouver un accord.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.*

*La réunion est close à 18 h 45.*



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

**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**

**M. Jean Bizet, président.** – Merci, mon Général, d'avoir répondu à notre invitation. Les fonctions que vous avez exercées et celles qui vous ont appelé aujourd'hui auprès de Madame Mogherini soulignent l'intérêt de votre audition devant notre groupe de suivi, créé à l'initiative du Président Larcher, et rassemblant des membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de la commission des affaires européennes.

Nous sommes convaincus que l'Europe doit s'affirmer comme une puissance pour faire entendre sa voix et défendre ses intérêts dans un monde globalisé. Elle doit, à cet effet, se donner les moyens d'accomplir des progrès significatifs en matière de sécurité et de défense. Nous entendons avec intérêt vos analyses sur ce point.

Deux de nos collègues, Madame Gisèle Jourda et Monsieur Jacques Gautier, suivent plus particulièrement ces questions au sein de notre groupe de suivi et vont introduire notre débat.

**M. Jacques Gautier, rapporteur.** – Mon Général, j'éprouve un plaisir certain à vous recevoir et je vous transmets les salutations du Président Jean-Pierre Raffarin qui n'a pu être présent ce matin. Après avoir présidé le comité militaire de l'Union européenne, vous êtes devenu le conseiller spécial de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Madame Federica Mogherini. À ce titre, vos analyses nous intéressent tout particulièrement sur de nombreux sujets.

Premièrement, le conseil des affaires générales et le conseil des affaires étrangères se tiennent en ce moment. Vous est-il possible de nous éclairer d'ores et déjà sur ce qui pourrait être l'ordre du jour du prochain Conseil européen sur le domaine de la défense ? Quelles pourraient-êtré les orientations qui seront soumises au Conseil ?

Pourriez-vous nous dire, et c'est mon deuxième point, si les initiatives franco-allemandes ont prospéré ? Elles avaient été reprises début octobre dans la lettre des ministres de la défense de l'Allemagne, l'Espagne, de l'Italie et de la France adressée à leurs homologues affirmant comme essentielle la mise en œuvre d'« *une défense européenne robuste* ». Quels échos rencontrent auprès de la Haute représentante les propositions formulées à cette occasion : renforcer l'autonomie stratégique européenne dans ses dimensions opérationnelles et industrielles, établir une capacité permanente de planification et

de conduite des missions et des opérations de la PSDC, sorte de quartier général permanent qui ne dit pas son nom, et envisager la coopération structurée permanente ? De manière peut-être moins officielle, mon général, j'aimerais connaître votre sentiment sur la réalité de la convergence réelle des positions allemandes et françaises. Nous serons à la mi-décembre au Bundestag pour évoquer ce point avec nos collègues allemands. De nombreuses questions se posent dans ce domaine, certains en Allemagne évoquent désormais un livre blanc de l'Union européenne, pensez-vous qu'il faille aller sur cette voie ? J'en étais resté à une analyse partagée des menaces qui n'est toujours pas réalisée.

Mon Général, j'aimerais également connaître votre sentiment sur les perspectives réelles de mise en œuvre d'une défense européenne. Pendant longtemps l'opposition britannique était un alibi tout trouvé au piétinement du développement de la défense de l'Europe. L'opposition britannique cachait en fait le problème de fond, dont le sous-investissement dans le domaine de la défense fournit l'un des aspects. Au regard notamment des menaces présentes sur la frontière orientale, les pays membres de l'Union européenne peuvent-ils vraiment dans ces conditions sortir du « *réflexe otanien* » ? Dans le contexte nouveau induit par les résultats de l'élection présidentielle américaine, partagez-vous l'analyse selon laquelle, dans un premier temps du moins, les pays européens de l'Est et du Nord pourraient se crispier sur ce réflexe otanien et geler toute perspective de développement d'une défense de l'Europe, par crainte d'achever de détourner les États-Unis du Vieux continent ? Je mènerai une délégation de sénateurs, dont notre collègue M. Jean-Marie Bockel fait partie à la 62<sup>ème</sup> session plénière de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN qui se tiendra cette fin de semaine à Istanbul. Cette question y sera largement débattue.

Que penser de l'idée de repli, par rapport à l'idée de quartier général européen, consistant à permettre à un Français d'occuper le poste de « *Deputy Supreme Allied Commander Europe* » (DSACEUR), actuellement tenu par un Britannique ?

Vos analyses nous seront particulièrement précieuses pour tenter de définir aujourd'hui « l'Europe puissance » dont nous rêvons tous et que nous ne voyons pas arriver. Comment construire une Europe de la défense, lutter contre le terrorisme et assurer la sécurité ensemble ? L'Union n'est pas un simple marché unique, elle doit répondre à l'aspiration à la sécurité de ses citoyens. On constate aujourd'hui un décalage entre la vision européenne technocratique et la réalité des attentes. Au-delà de toutes ces questions, que pensez-vous de la pérennité des accords de Lancaster House dans le contexte du Brexit ? Pensez-vous que le maintien de ce lien particulier avec les Britanniques nous empêche de renforcer nos relations bilatérales avec notre partenaire allemand ? Je ne mentionnerai pas les relations avec le Gouvernement polonais, alors que l'offre de l'avionneur français Dassault pour équiper sa flotte affaire, vient d'être écartée. Nous sommes manifestement entrés dans une phase dure où les États européens, situés sur la frontière orientale, ont fait le choix des Américains et de la protection de l'OTAN. Tels étaient les éléments que je souhaitais aborder à titre liminaire de votre intervention devant nous.

**Mme Gisèle Jourda.** – Monsieur le Président, chers Collègues, Général, je vous remercie de votre présence aujourd'hui. Lors de la préparation de cette réunion intervenue dans le droit fil du Brexit, nous étions loin d'anticiper le résultat des élections américaines qui avive l'urgence de nous poser les questions fondamentales sur le rôle de l'Europe de la défense et de la sécurité. En effet, la question de la défense et de la sécurité, dans ce contexte international, me paraît être l'un des axes de la recomposition et de la relance de l'Europe.

Nous sommes au surlendemain d'une réunion importante du Conseil Affaires générales - Défense qui avait pour objectif de formaliser les nombreuses propositions de renforcement de la PSDC, dans la suite de la stratégie globale de politique étrangère et de sécurité présentée en juin dernier par la Haute-Représentante. Nous entrons donc dans le « dur » de la réforme de défense et de sécurité européennes. Pourriez-vous nous indiquer ce qui a été validé par les ministres, en prévision du Conseil européen de décembre ?

Qu'en est-il ainsi de la mise en œuvre des dispositions du Traité de Lisbonne sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) jamais appliquées à ce jour : en particulier le recours à des coopérations structurées permanentes, et pour faire quoi ?

Le projet de création d'un quartier général européen est-il validé ? Cette proposition conjointe figure parmi les nombreuses initiatives contenues en particulier dans la lettre des ministres franco-allemands de septembre dernier. Elle évoque aussi, entre autres, une nécessaire réforme du mécanisme européen de financement « Athena » des opérations militaires.

Plus largement, à travers l'idée d'un fonds européen pour la recherche de défense, l'insertion des questions de défense dans le mécanisme du semestre européen et le développement d'une véritable base industrielle et technologique européenne de défense, il s'agit d'impliquer l'Union européenne dans le financement de la PSDC, en complément des ressources des États membres. Quelle évaluation en faites-vous ?

Pensez-vous réalisable l'une des propositions franco-allemandes vers, je cite, « une coordination et une transparence accrue des États membres sur leur développement capacitaire et leurs budgets de défense, dans le but de promouvoir la coopération européenne en la matière » ?

Enfin, deux sujets d'actualité que vous ne manquerez pas d'évoquer: qu'en sera-t-il d'abord de la poursuite, avec la Grande-Bretagne, de la coopération bilatérale de défense fondée par le Traité de Lancaster ? Ensuite, la relation avec l'OTAN ne doit-elle pas être réévaluée à l'aune des intentions du nouveau président élu des États-Unis qui a clairement marqué sa volonté de distanciation de son pays à l'égard des alliances militaires en général ? Cette coopération avec l'OTAN se doit d'être forte mais n'exclut pas l'acquisition, au cœur de cet espace européen très original du point de vue stratégique, d'un poids accru et la construction d'une Europe politique.

**Général Patrick de Rousiers.** – Je m'exprimerai en mon nom personnel et j'évoquerai les actions conduites par Madame Federica Mogherini relatives aux dossiers que vous venez d'évoquer.

À titre liminaire, je rappellerai que les Européens perçoivent la profonde dégradation du paysage sécuritaire et ce, pour au moins quatre raisons. Première raison : l'attitude de la Russie, avec l'invasion de la Crimée, le front au Donbass, la gestion calamiteuse de la destruction du vol Malaysian-Airways MH-17 ont conduit le Conseil européen à modifier les modalités de dialogue avec elle. Seconde raison : la crise de l'immigration illégale et des réfugiés, qui s'inscrit dans la durée, a profondément déstabilisé nos pays. Troisième raison : la déstabilisation du Moyen-Orient dont l'issue demeure incertaine. Quatrième raison enfin : l'émergence du terrorisme islamique et ses conséquences dramatiques notamment en Europe. Ces facteurs avivent l'inquiétude des peuples et ont motivé, dans certains pays, l'augmentation du budget de la défense et la réinstauration du

service militaire. La première des réponses à ces enjeux est d'abord nationale, quitte à engendrer une forme d'isolationnisme. Si une approche collective s'inscrit sur le long terme, le très court terme trouve sa réponse au niveau national, avant que des relais bilatéraux et multilatéraux ne soient mis en œuvre. Dans un tel contexte, Madame Mogherini a considéré qu'il fallait aller de l'avant, la défense et la sécurité représentant un volet qui pourrait redonner corps à la solidarité entre Européens.

Certaines avancées sensibles ont été conduites. Six opérations militaires - commandées pour deux d'entre elles par l'Italie et pour chacune des autres par l'Angleterre, la France, l'Autriche et la Belgique - sont en cours. C'est dire si les Européens s'engagent ! Certaines de ces opérations ont d'ailleurs été lancées dans des délais extrêmement courts - je pense notamment à l'opération Sophia en Méditerranée - ce qui démontre que, face à des crises, l'Europe des 28 sait réagir vite.

Seconde avancée sensible : le positionnement de la Commission a évolué et les termes de défense et d'autonomie stratégique ne sont plus tabous, et le Président de la Commission n'hésite pas à évoquer l'idée - à terme - d'une d'armée européenne. Un plan d'action européen de la défense est en cours d'élaboration au sein de la Commission et sera soumis à l'approbation des États à la fin de cette année. Manifestement, les lignes bougent progressivement sur ce volet défense au sein des institutions de l'Union européenne.

La troisième avancée sensible concerne la stratégie européenne de sécurité. Le choix de Madame Mogherini s'est porté sur l'ouverture pour l'élaboration de cette stratégie, grâce à de très nombreuses sessions dans les Parlements et les groupes de réflexion des pays membres de l'Union, avant de la présenter, dans sa forme finalisée, aux ministres puis aux chefs d'Etat et de Gouvernement. Considérant, compte tenu de l'urgence, que la rédaction d'un Livre blanc prendrait trop de temps, Madame Mogherini a ensuite fait préparer, au lendemain du Brexit et en l'espace de quatre mois, la déclinaison opérationnelle de cette stratégie. Celle-ci présente un niveau d'ambition élevé, tout en laissant aux États, dans leur domaine régalien respectif, la responsabilité du choix de leur implication. Au bilan, les 28 ministres des affaires étrangères et les 28 ministres de la défense ont acté un premier train de mesures qui doivent être mis en œuvre dans les tous prochains mois ([www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence](http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence)).

La quatrième avancée sensible concerne la relation entre l'Union européenne et l'OTAN. Si l'accès aux informations classifiées n'est pour le moment pas possible, l'UE et l'OTAN se sont très sensiblement rapprochées ces dernières années. Pour preuve, le Secrétaire général de l'OTAN est systématiquement invité aux réunions des ministres de la défense de l'Union et Madame Mogherini assiste, quant à elle, aux réunions ministérielles organisées sous l'égide de l'OTAN. Une telle interaction se retrouve également dans les relations entre l'ensemble des structures de l'Union européenne et celles de l'OTAN. Enfin, la déclaration commune (Varsovie le 8 juillet 2016) du Président du Conseil européen, du Président de la Commission et du Secrétaire Général de l'Alliance Atlantique a lancé une nouvelle dynamique.

J'en viens à présent au Conseil affaires étrangères-défense de ce début de semaine qui a lancé, à mes yeux, une véritable dynamique opérationnelle. Celle-ci s'inscrit dans un cadre global que constituent, le plan d'action de la Commission dans le domaine industriel qui sera présenté à la fin de cette année, le développement d'un plan d'amélioration des relations avec l'OTAN, qui devrait comporter une quarantaine d'actions concrètes et être présenté lors



d'un prochain conseil commun, et enfin, le développement d'une approche intégrée et globale de l'Union européenne, présentée dans les prochains mois.

Le Conseil a non seulement pris note du document de déclinaison stratégique de Madame Mogherini, mais il a également fixé un niveau d'ambition et décidé d'actions concrètes. Ce niveau d'ambition s'articule en trois objectifs : il s'agit, d'une part, de répondre aux crises extérieures et aux conflits, de bâtir, d'autre part, les capacités de nos partenaires et de protéger, enfin, les concitoyens de l'Union européenne. Comme l'a rappelé Madame Mogherini, il ne s'agit ni de créer une armée européenne ni de dupliquer ce qui existe par ailleurs notamment à l'OTAN. Pour autant, la stratégie européenne de sécurité mentionne la possibilité d'un engagement dans tout le spectre des opérations et la nécessité d'acquérir une autonomie stratégique. Son paragraphe 2 mentionne explicitement le rôle stratégique et la capacité d'agir de façon autonome si nécessaire ; cette disposition ayant été approuvée par les 28 ministres des affaires étrangères et leurs homologues de la défense. Il est également mentionné que des actions rapides et décisives sur tout le spectre d'engagement doivent pouvoir être menées.

Une dynamique volontariste est manifestement en œuvre qui aura conduit, en moins de neuf mois, à l'adoption d'une stratégie induisant la mise en œuvre d'actions concrètes.

Les actions concrètes tournent, quant à elles, autour de trois thèmes. Le premier concerne le développement des priorités capacitaires, par l'organisation de missions civiles plus réactives et adaptées aux nouveaux besoins et le développement, pour les opérations militaires, de nouveaux scénarii d'emplois. Ce sont des actions concrètes dont la mise en œuvre devrait intervenir au premier trimestre 2017.

Le second thème concerne le renforcement de la coopération dans le domaine de la défense. La revue annuelle de défense coordonnée est l'un des éléments-phares de cette stratégie et vise à donner plus d'efficacité et de visibilité aux actions de coopération tout en optimisant les investissements de défense. Ainsi, de fructueuses coopérations, à l'instar du commandement du transport aérien européen, pourraient être déclinées dans d'autres domaines.

Le troisième thème consiste à adapter les structures et les financements. Les moyens accordés à la structure de gestion des crises au sein du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) seront revus d'ici au premier trimestre 2017. Ainsi, les missions non exécutives – c'est-à-dire de conseil et d'entraînement – devraient acquérir un réel niveau stratégique. C'est là un changement profond et souhaitable. Par ailleurs, l'utilisation des structures binationales, comme l'Eurocorps, pour l'entraînement des forces et la synergie des moyens seront explorées. Madame Mogherini doit également présenter, dans le cadre de la révision du processus ATHENA intervenant en 2017, des propositions destinées à accroître la solidarité financière entre les États-membres en cas d'engagement. Enfin, les partenariats stratégiques entre l'UE et certaines nations (actuellement aussi divers avec la Géorgie, la Nouvelle-Zélande ou encore les pays d'Amérique du Sud), seront placés dans un cadre stratégique renouvelé, dont la géométrie variable doit permettre de mieux prendre en compte la spécificité des engagements et des attentes de ces nations. Une clause de rendez-vous a ainsi été fixée en juin 2017.

En résumé, quatre pistes d'action sont privilégiées : définir de nouvelles priorités aux capacités, mettre en place une revue annuelle coordonnée de défense, instaurer une

structure permanente de planification des opérations et des missions militaires de l'Union européenne et explorer la coopération structurée permanente.

Tout ceci me conduit à évoquer les grandes réunions au cours desquelles les États-membres seront appelés à se prononcer, en commençant par le Conseil européen de décembre prochain dont l'ordre du jour n'est pas encore défini mais qui – à mes yeux - pourrait aborder les questions suivantes : la relation avec la Russie, la Chine et les États-Unis d'Amérique, la solidarité entre les Européens, l'éventuelle création d'un Conseil de sécurité européen, ainsi que l'évolution des formats d'intervention ministérielle lors des conseils de l'UE notamment. Ces questions découlent directement du rapport présenté par Madame Mogherini.

J'évoquerai à présent le Brexit qui – à mon sens - est une très mauvaise nouvelle du point de vue de la défense. En effet, l'apport du Royaume-Uni y est considérable à maints égards. D'abord, le Royaume-Uni est membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU et, le Brexit consommé, seule la France, en sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité, sans présager des États européens appelés à y siéger de manière temporaire, sera en mesure d'y porter les sujets de manière constante. Ensuite, le Royaume-Uni dispose d'un réseau diplomatique considérable et est à même d'appréhender, de manière globale, les enjeux internationaux et – point important – de le partager avec les autres membres de l'UE. Son renseignement civil et militaire contribue à nourrir un service européen par ailleurs dépourvu de capacités de recueil d'information à l'exception du SATCEN de Torejon. En outre, le ministère de la défense britannique dispose d'une expérience réelle en matière d'engagements militaires robustes. Il est ainsi de bon conseil pour les planifications d'engagements opérationnels. Enfin, l'engagement des Britanniques fournit un autre gage de crédibilité.

Le Brexit est ainsi une entrée dans l'inconnu. Quel type d'accord l'Union européenne et le Royaume-Uni vont-ils conclure ? Il est à mon sens impensable de passer un accord stratégique avec Londres similaire à ceux liant l'Europe aux autres pays. Peut-on conclure un accord particulier ? Attendons de voir. Ce sera là un point très important, car je ne vois pas un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-Unies demeurer isolé, ou le cas échéant, être cantonné à un strapontin en matière de planification opérationnelle d'engagement.

Pour conclure, l'Europe des solidarités repose sur des interdépendances et l'initiative franco-allemande de constituer une unité conjointe d'avions de transport C130J est particulièrement idoine, car elle permet de créer des solidarités opérationnelles et industrielles, ne serait-ce qu'en matière d'évolution des standards et de réflexion sur les cadres d'emploi. Il faudrait ainsi développer une approche similaire à tous niveaux, que ce soit sur le terrain ou en matière de planification. La solidarité résulte ainsi de l'ensemble de ces interdépendances.

Pour que l'Europe puissance existe, il faut disposer d'un renseignement efficace. Comment faire face à cette perte considérable de capacité de renseignement générée par le Brexit ? Faut-il que l'Europe se dote de capacité de renseignements au moins dans le spectre sécurité-défense et plus particulièrement pour la surveillance de ses frontières et de l'environnement maritime?

En matière de planification, autre volet de la puissance, une première étape a été franchie par la décision prise, il y a deux jours, en matière d'opérations non exécutives.

Il n'y a pas de puissance sans action. Certes, la volonté d'agir demeure nationale, mais la création d'un conseil de sécurité de l'Union européenne assurait, me semble-t-il, la permanence à cette dynamique d'action et garantirait l'aboutissement d'une réflexion commune sur ces enjeux.

Enfin, l'Europe protectrice doit devenir un acteur visible et présent de la réassurance en cas de crise. Les missions de gestion de crise sont exclues du champ du territoire de l'Union européenne, et de nombreux États demeurent réticents à engager des forces armées pour faire face à des menaces intérieures. Cette réassurance de l'Union européenne est difficile à concrétiser. Il nous faut réfléchir sur ce point.

Au bilan, l'Europe de la défense est plus celle de la solidarité. La défense européenne n'est pas là pour protéger le territoire européen, mais pour développer des capacités d'action dont l'engagement permet de contribuer à la sécurité des citoyens européens et de fournir à la politique étrangère commune un levier à son action diplomatique.

Je répondrai à présent à vos questions.

Comme je viens de l'évoquer, le choix délibéré a été fait de ne pas débiter la rédaction d'un Livre blanc européen. Cette perspective pourrait cependant être fixée au début du prochain mandat de la Commission. En tout cas, il n'y a pas eu de débat public sur les enjeux et les risques communs auxquels nous devons bientôt faire face à vingt-sept. La situation internationale rend sans doute cette discussion compliquée. Il faut néanmoins s'y préparer, car à défaut de le faire, nous risquons de perdre des opinions publiques européennes.

Il n'y a pas d'opposition, mais une complémentarité, entre l'OTAN et l'Union européenne. Six ans auparavant, il n'y avait que peu de réunions conjointes avec l'OTAN, et la dynamique d'interaction entre ces deux organisations est désormais approuvée par tous les États. Les Européens s'engagent dans les opérations, à l'instar de l'Allemagne qui l'a fait très significativement au Mali que ce soit dans le cadre de l'Union européenne, ou dans celui des Nations-Unies, avec des moyens robustes. Cette dynamique s'inscrit dans une démarche politique de rétablissement de la sécurité et de soutien économique. Ce seul exemple démontre l'engagement des Européens. Cependant, de nombreux pays considèrent que d'autres modalités d'action s'avèrent plus efficaces que l'engagement des forces armées, surtout dans les actions dites de « vives forces ».

La France ne pourra pas occuper dans le même temps les postes d'adjoint au SACEUR (DSACEUR) et de commandant suprême allié de la transformation de l'Otan (*Supreme Allied Command Transformation – SACT*). Seuls deux commandements stratégiques, SACT et SACO (*Supreme Allied Command Operations*), existent et ils sont en interaction constante avec le Secrétaire général de l'OTAN, et au-delà, avec les ministres de la défense des 28 pays membres et leurs délégations pour l'armement respectives. Le poste de SACT détenu par la France est donc véritablement « stratégique ». Avec le Brexit se posera la question du commandement des opérations conduites dans le cadre des accords de Berlin+ (contrôle politique UE et moyens de commandement OTAN). D'autres solutions existent en dehors de celle qui consisterait à assumer le poste de DSACEUR – option irréaliste à plus d'un titre car elle obligerait à quitter le poste de SACT.

L'initiative franco-allemande, qui a permis de faire bouger les lignes, a été incitative pour d'autres pays. Cette dynamique est très forte, mais prenons garde à ne pas

marginaliser d'autres pays qui présentent des enjeux de sécurité et de défense, car le départ des Britanniques va remettre en cause l'existence des actuels cercles et partenariats.

La coopération structurée permanente inclusive entre un petit nombre de pays est clairement un pis-aller démontrant notre incapacité à nous entendre à vingt-huit. Si elle devenait pérenne – et la nouvelle « norme » - le risque d'une telle démarche serait d'aboutir à une Europe à plusieurs vitesses. On peut toutefois certainement progresser, à la condition que cette forme de coopération soit perçue comme l'élément catalyseur d'un mouvement destiné à être rapidement commun à l'ensemble des États-membres. Il faut être perçu comme inclusif et non « marginalisant ».

**M. Jean-Marie Bockel.** – Le Président Jacques Gautier a fait allusion à la réunion de l'assemblée parlementaire de l'OTAN qui se tiendra cette fin de semaine à Istanbul et où ces sujets seront débattus. J'y dois moi-même présenter un rapport sur le budget des États et les conditions du passage à 2 % du PIB. Votre témoignage de conseiller spécial auprès de la Haute-représentante est fort intéressant. Il y a certes une opportunité à faire bouger les lignes, mais cette démarche s'avère complexe. Si l'on n'introduit pas de géométrie variable, il ne va jamais rien se passer, mais, d'un autre côté, avec la nouvelle politique américaine de basculement vers l'Asie, qui avait d'ailleurs déjà commencé lors de la Présidence Obama, nous sommes désormais face à des enjeux de cohérence et de compréhension. Tels sont les questionnements que je souhaitais rappeler durant ce débat.

**Mme Éliane Giraud.** – Je suis très inquiète. Nous sommes bousculés à la fois par des questions de politique étrangère et intérieure. Une telle tension va croître, du fait de l'entremêlement de ces deux théâtres complexes, auxquels s'ajoutent les difficultés climatiques lorsqu'elles ne les déterminent pas. Dans un tel contexte, comment redonner du sens à une politique industrielle ? Ce point était d'ailleurs en arrière fond notamment des discussions en cours avec les Anglais. Dès lors, comment redonner une impulsion plus globale à l'Union européenne ? En outre, comment l'Europe va-t-elle appréhender la question de l'Arctique, qui est très stratégique et se situe au carrefour des préoccupations européennes et internationales ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Cette situation que nous regrettons tous n'est-elle pas, en définitive, une source d'opportunités ? En effet, on constate de réels changements d'orientation. Vous avez mentionné le cas de l'Allemagne laquelle, à l'instar des autres pays du Nord de l'Europe, refusait totalement toute implication dans la défense au niveau européen. Or, une prise de conscience des enjeux s'y est opérée très récemment. Lorsque le Président Obama avait donné l'exemple de la Grèce, qui était seule capable de consacrer 2,5 % de son PIB à la défense, dans le contexte de désengagement de l'OTAN, il avait souligné l'absence de motif légitime pour les autres États qui ne consentaient pas à une telle dotation. Évidemment, nous sommes tous très inquiets, et les Pays baltes en particulier, de la perspective d'une remise en cause de l'article 5 du Traité de Washington, encore que je ne pense pas que le Président Donald Trump aille jusque-là. Dans un tel contexte, ne pourrions-nous pas pousser les États européens à s'engager dans ce contexte de prise de conscience globale des problèmes sécuritaires ?

**Général Patrick de Rousiers.** – Il y a en effet une opportunité qui a été perçue à Bruxelles et a été évoquée comme telle par un certain nombre d'États, comme l'Espagne ou les pays membres du Groupe de Visegrad qui militent en faveur du changement. Ma perception est que les décisions prises avant-hier au conseil auraient été inenvisageables il y a cinq ou six ans. À l'époque, l'idée d'une augmentation du budget de la défense suscitait

l'opposition d'un grand nombre d'États, lorsqu'ils ne contestaient pas la légitimité de l'Union d'œuvrer dans ce domaine. La perception des menaces demeure cependant distincte selon les États. Il nous faut oser franchir le pas d'une définition commune des enjeux afin d'aller de l'avant.

Il est aussi important de ne pas se focaliser sur le taux de 2 % du budget national consacré à la défense, car celui-ci ne présage nullement d'un engagement solidaire. En effet, de tels financements répondent bien souvent à des nécessités de court terme, comme l'entraînement des forces ou la protection du territoire national. L'Agence européenne de défense a, quant à elle, précisé un certain nombre de critères comme le pourcentage du budget consacré à l'équipement des forces ou au financement d'étude de recherche et de développement pour préparer l'avenir. On pourrait aussi s'attarder sur le volume des forces nationales engagées dans un cadre multilatéral, quel qu'il soit, en le rapportant à la population de chaque nation. Autant de critères au moins aussi pertinents que les 2%.

S'agissant des accords à géométrie variable, ceux-ci sont certes nécessaires pour bousculer les lignes, mais ils ne sont nullement suffisants. Ainsi, les exemples de coopération entre la Belgique et les Pays-Bas dans le domaine maritime, ou encore entre la Suède et la Finlande dans le domaine aérien, démontrent que, même dans des domaines régaliens, des partenariats peuvent être opérationnels. Mais la généralisation de telles dynamiques peut conduire à relativiser la portée de la coopération initiée à l'échelle de l'Union.

Les vingt-huit États, pris individuellement, ont une dynamique industrielle dans le domaine de la défense profondément différente. C'est la raison pour laquelle les textes sur le sujet sont rédigés de manière très précise afin de permettre à chacun de ses États de trouver une réponse à ses attentes. Si les avancées sont difficiles, la prochaine étape, que constituera la recension des besoins communs à l'ensemble des États-membres notamment destinés à favoriser l'harmonisation, à terme, des standards, me paraît essentielle. Pour le moment, seules les thématiques ont été évoquées. Ces propositions seront discutées au printemps 2017 voire, pour certaines d'entre elles, lors du sommet de la fin de cette année durant lequel devraient déjà être précisées plusieurs pistes.

Je ne suis pas en mesure de répondre sur la question de l'Arctique. Cependant, j'ajouterai que la protection des lignes maritimes suscite une forte réticence parmi les pays limitrophes quant à une intrusion d'autres États dans cet espace.

**M. Jean Bizet, président.** – Vous avez évoqué la Russie. Or, on ne pourra pas continuer à vivre en crispation avec ce grand voisin de l'Union européenne. On ne peut pas non plus continuer à accepter le déclenchement de conflits gelés, que ce soit en Géorgie ou en Ukraine. Les Pays Baltes et la Pologne sont d'ailleurs très critiques vis-à-vis de la Russie, du fait de leur histoire. En outre, la Russie ne souscrit pas toujours aux traités internationaux. Que vous inspire un tel contexte ?

**Général Patrick de Rousiers.** – Le Conseil européen s'est prononcé de manière réitérée en faveur de l'interaction avec la Russie, pour des raisons de proximité géographiques et historiques, tout en insistant sur la nécessaire résolution de problèmes et notamment le respect des accords de Minsk. Ce dialogue s'effectue au niveau diplomatique et Madame Mogherini est évidemment très fréquemment en contact avec Monsieur Lavrov, ministre des affaires étrangères de la Fédération de Russie pour aborder une multitude de sujets variés.

Depuis la crise en Ukraine, l'interaction de défense avec la Russie s'est arrêtée au niveau politique. On est en attente d'une reprise. Cependant, nous ne sommes pas engagés dans des théâtres d'opération où l'interaction avec la Russie soit nécessaire. Nous sommes prêts à interagir avec elle, mais nous laissons évidemment le pas à la diplomatie et aux interactions politiques avant d'aller plus loin. D'ailleurs, nous avons déjà coopéré avec la Russie lors de notre intervention au Tchad où, quelques mois après la Géorgie, nous avons bénéficié d'une capacité de transport aérien avec des hélicoptères. La volonté politique d'engager la Russie à nos côtés était alors présente. Laissons du temps au temps et soyons confiants.

**M. Jacques Gautier, président.** – Sur la capacité à avoir des programmes communs, le budget de l'AED a été gelé à 30 millions d'euros en raison de la position des Britanniques. Peut-on penser que leur départ va permettre à cette agence de bénéficier de nouveaux moyens et d'élever le niveau de ses missions ?

**Général Patrick de Rousiers.** – Le budget de l'agence vient d'être enfin augmenté, à l'occasion de la toute-dernière réunion du comité directeur de l'Agence européenne de défense et ce, pour la première fois depuis six ans. Les lignes bougent et l'on peut s'en réjouir d'autant que la décision a été prise à 28 ! Cette agence représente une pépinière de partenariats et un forum d'échange et de concertation, il est important qu'elle puisse agir notamment sur des sujets aussi dimensionnant que celui du programme « ciel unique européen » aux conséquences opérationnelles, techniques et financières des plus importantes.

**M. Jacques Gautier, président.** – Mon Général, merci de votre intervention.

*La réunion est close à 9 h 15.*

**Mercredi 23 novembre 2016**

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean-Pierre Masseret, commission des affaires étrangères et de la défense –

*La réunion est ouverte à 8 heures.*

**Audition de M. Philippe Léglise-Costa, secrétaire général aux affaires européennes (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 9 heures 15.*

2021

- Présidence de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères et de la défense –

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Audition de M. Gérard Mestrallet, président-directeur-général de Paris  
Europlace (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de MM. Nicolas Baverez, essayiste, et Benoît Potier, président  
directeur-général d'Air Liquide et président de la table ronde des industriels  
européens (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 45.





2023

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 28 NOVEMBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 30 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Philippe Leroy, Mme Élisabeth Lamure et M. Martial Bourquin, rapporteurs pour avis).

*Pour information :*

*La commission se réunira le mardi 6 décembre en début d'après-midi pour examiner le rapport pour avis de M. Gérard Bailly sur le projet de loi n° 47 (2016-2017) de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.*

*Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (articles 14, 15 A, 15, 15 bis A, 15 ter, 15 quater, 15 quinquies, 16 bis, 16 ter, 17, 17 bis, 17 ter, 18, 18 bis, 19, 20 A, 20 B, 20, 20 bis A, 20 bis, 20 ter, 21 A, 21, 21 bis, 22) auprès du secrétariat (Ameli commissions) : Jeudi 1er décembre 2016, à 12 heures*

*Pour information :*

*La commission se réunira le mercredi 7 décembre au matin pour examiner son rapport et son texte sur le projet de loi n° 16 (2016-2017) ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services (M. Martial Bourquin, rapporteur).*

*Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) : Vendredi 2 décembre 2016, à 12 heures*

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 30 novembre 2016**

*à 10 heures*

Salle n° 213

- Sous réserve de sa transmission, examen du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, en nouvelle lecture.

- Désignation de deux candidats appelés à siéger, en tant que titulaires, au sein du conseil de surveillance du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (membres titulaires sortants : MM. Alain Milon et Gérard Roche).

2024

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2016**

*en fin de matinée, à l'issue de la discussion générale*

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, en nouvelle lecture.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 30 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

- Audition de Mme Véronique Cayla, présidente du directoire d'ARTE France, sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et ARTE France pour la période 2017-2021 (captation vidéo).

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Leleux sur la proposition de résolution européenne n° 103 sur l'adaptation de la directive « Services de médias audiovisuels » à l'évolution des réalités du marché.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 28 novembre, à 12 heures

- Examen du rapport, en 2<sup>ème</sup> lecture, de Mme Corinne Bouchoux et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 304 (2015-2016) relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 28 novembre, à 12 heures

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 30 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

- Audition de M. Jean-Marc Janailac, président-directeur général du groupe Air France-KLM (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- 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.

2025

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2016**

à 16 h 15

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

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

*Pour information :*

*La commission se réunira le mercredi 7 décembre à 9 heures pour examiner son rapport et son texte sur le projet de loi n° 47 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (M. Cyril Pellevat, rapporteur).*

*Délai limite pour le dépôt des amendements (Ameli commission) : Jeudi 1er décembre 2016, à 12 heures*

**Commission des finances**

**Mardi 29 novembre 2016**

à 9 h 30

Salle n° 131

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et adoption de l'avis de la commission.

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2016**

à 10 heures

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Cyrille Dero, directeur fiscal du groupe Danone, M. Daniel Gutmann, avocat associé du cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre, Mme Catherine Henton, directrice fiscale du groupe Sanofi-Aventis, Mme Laurence Jatton, directeur fiscal groupe adjoint d'Engie, M. Bruno Mauchauffée, sous-directeur de la fiscalité directe des entreprises à la direction de la législation fiscale, M. Valère Moutarlier, directeur « Fiscalité directe, coordination fiscale, analyse économique et évaluation » de la commission européenne, et de M. François Soulmagnon, directeur général de l'association française des entreprises privées (AFEP), sur les propositions de directives du Conseil de l'Union européenne COM (2016) 683 concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et COM (2016) 685 concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

2026

à 13 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Margrethe Vestager, commissaire européenne à la concurrence, en commun avec la commission des affaires européennes.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 29 novembre 2016**

à 17 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

**Mercredi 30 novembre 2016**

à 9 heures

Salle n° 216

- Audition de M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), sur la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité.

- Désignation d'un candidat proposé à la nomination du Sénat pour siéger comme membre titulaire de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

- Examen du rapport de M. René Vandierendonck et du texte proposé par la commission 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.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au Lundi 28 novembre 2016, à 12 heures

*Pour information :*

*La commission se réunira le mardi 6 décembre 2016 matin pour examiner le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Vial sur le projet de loi n° 47 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.*

*Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (Améli commissions) : Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2016, à 12 heures.*

**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 Charles de Gaulle**

**Mercredi 30 novembre 2016**

*à 17 h 30*

Salle n° 67

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public de personnes**

**Mercredi 30 novembre 2016**

*À l'issue de la CMP sur la liaison ferroviaire Paris-Charles de Gaulle*

*qui a lieu à 17 h 30*

Salle n° 67

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi restant en discussion.

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2016**

*à 9 heures*

Salle A120

- Réforme d'Europol et coopération policière européenne : proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Michel Delebarre.
- Proposition de résolution européenne de Mme Brigitte Gonthier Maurin, MM. Michel Billout et Éric Bocquet sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir : rapport de Mmes Colette Mélot et Patricia Schillinger.
- Mission d'observation électorale en Géorgie : communication de M. Pascal Allizard.

*à 13 h 30*

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse - Captation vidéo

- Audition de Mme Margrethe Vestager, commissaire européen à la concurrence (en commun avec la commission des finances).

**Commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée**

**Mardi 29 novembre 2016**

*à 13 h 30*

Salle 245

- Réunion constitutive

**Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen**

**Mardi 29 novembre 2016**

*à 9 h 30*

Salle A120

- Réunion constitutive.

**Mission d'information sur la situation de la psychiatrie des mineurs en France**

**Mercredi 30 novembre 2016**

*à 13 h 30*

Salle 213

Réunion constitutive