

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	685
• <i>Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des lois.....</i>	685
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt.....</i>	690
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	707
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense</i>	707
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre.....</i>	722
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général de l'administration</i>	737
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information.....</i>	750
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre la France et le Costa Rica – Projet de loi autorisation l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Costa Rica – Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Gouvernement de l'Union des Comores - Examen du rapport et des textes de la commission</i>	761
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Congo relatif aux services aériens – Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre la France et le Congo – Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Panama relatif aux services aériens – Examen du rapport et des textes de la commission.....</i>	763
• <i>Loi de finances pour 2017 - Mission « Action extérieure de l'Etat » - Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen du rapport pour avis</i>	766
• <i>Loi de finances pour 2017 - Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis.....</i>	774
• <i>Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD).....</i>	781

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 789

- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Audition de M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire..... 789*
- *Questions diverses..... 796*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 797

- *Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Thierry Mandon, Secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche..... 797*

COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE..... 813

- *Régulation, responsabilisation et simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes – Examen des amendements au texte de la commission..... 813*
- *Projet de loi sur la montagne – Périmètre de la délégation d'articles au fond..... 823*

COMMISSION DES FINANCES..... 825

- *Loi de finances pour 2017 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables », budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (et article 64), comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique » – Examen des rapports spéciaux.... 825*
- *Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique – Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des lois..... 842*
- *Loi de finances pour 2017 – Projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Communication..... 845*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Économie » et compte de concours financier (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » – Examen du rapport spécial 854*
- *Loi de finances pour 2017 – Compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé) – Examen du rapport spécial..... 864*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Pouvoirs publics » – Examen du rapport spécial 866*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers (CCF) « Prêts à des États étrangers » – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)..... 869*
- *Loi de finances pour 2017 – Mission « Immigration, asile et intégration » – Examen du rapport spécial – Communication sur le plan de création de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) (sera publié ultérieurement) 869*

- *Loi de finances pour 2017 – Participation de la France au budget de l’Union européenne (article 27) – Examen du rapport spécial* 869

COMMISSION DES LOIS **877**

- *Négociations franco-britanniques – Communication* 877
- *Modernisation, développement et protection des territoires de montagne - Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d’un rapporteur pour avis* 877
- *Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Compétence du Défenseur des droits pour l’orientation et la protection des lanceurs d’alerte - Examen des amendements aux textes de la commission* 878

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... **895**

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre* 895

GROUPE DE SUIVI SUR LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI ET SUR LA REFONDATION DE L’UNION EUROPÉENNE **899**

- *Audition de M. Marc-Antoine Pinault, coordinateur Brexit au secrétariat général du ministère de l’intérieur, M. Gilles Barbey, commandant de police, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire et M. Frédéric Baab, membre du collège d’Eurojust (sera publiée ultérieurement)* 899

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 7 NOVEMBRE ET A VENIR
..... **901**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES**Mercredi 2 novembre 2016****- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -****Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des lois***La réunion est ouverte à 9 h 35.***Article 29 bis B**

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 51 a déjà été présenté en première lecture et rejeté. Il introduit une question nouvelle par rapport aux dispositions déjà votées en première lecture en matière d'assurance emprunteur et semble tomber sous le coup d'une irrecevabilité au titre de l'article 45 de la Constitution, sur laquelle je souhaite que la commission des lois se prononce.

Sur le fond, les contrats de prêt et la prestation ou la vente qu'ils permettent de financer sont des opérations juridiquement et matériellement indépendantes, qui font intervenir des opérateurs exerçant des prestations et des métiers différents. Il ne semble pas raisonnable de mettre à la charge du prêteur une obligation de surveillance du professionnel qui exécute le contrat de vente ou de service, au risque de voir la distribution de crédits affectés s'effondrer du fait des risques de mise en jeu de la responsabilité des dispensateurs de crédit dans des conditions qu'ils ne seraient pas à même de contrôler matériellement. Défavorable sur le fond, donc, mais il me semble qu'il y a d'abord matière à irrecevabilité.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – En effet, nous suggérerons à la commission des lois de prononcer l'irrecevabilité.

La commission propose à la commission des lois de prononcer l'irrecevabilité de l'amendement n° 51.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Mon intervention vaudra pour les amendements n^{os} 53, 1, 4, 25, 59, 64, 102 et 125 déposés pour rétablir le III de cet article que nous avons supprimé en commission. Nous avons rejeté le rétablissement de ce dispositif pour deux raisons, qui tiennent plus à la méthode qu'au fond.

La première raison est de procédure : il convient en effet de réduire, au fur et à mesure de la navette, les dispositions ouvertes. Il y a donc lieu d'éviter de les rouvrir sur des questions qui ne sont pas directement en lien avec le texte. Je ne nie pas qu'il y a un lien avec les dispositions de l'article 29 bis B adopté en première lecture dans les deux chambres, mais la question traitée est malgré tout différente de celle qui faisait le cœur de cet article en première lecture, à savoir l'information des emprunteurs sur les documents qu'ils doivent produire au soutien de leur demande de substitution.

Mais surtout, le dispositif a été rejeté en première lecture par l'Assemblée puis par le Sénat. Pour le bon déroulement de la procédure parlementaire, dont on ne cesse de dire

qu'elle est trop longue et complexe, est-il raisonnable de rouvrir une discussion sur un point que tant l'Assemblée que le Sénat n'ont pas entendu aborder en première lecture ? Le Conseil constitutionnel nous éclairera peut-être, s'il est saisi, sur la justesse de cette analyse.

Si l'on suit ce raisonnement, cet amendement et les amendements analogues semblent tomber sous le coup d'une irrecevabilité au titre de l'article 45, sur laquelle je souhaite également que la commission des lois, saisie au fond, se penche.

La seconde raison est relative à la manière dont nous devons légiférer. Voilà plusieurs années que la question du droit de substitution se pose. La loi du 17 mars 2014 l'a résolu partiellement et a imposé au Gouvernement la remise d'un rapport en mars 2017. Des travaux conduits par le Comité consultatif du secteur financier sont en cours : est-il raisonnable de décider immédiatement sur un sujet qui met en jeu des questions complexes, sans disposer de toutes les informations pertinentes ? Quel recul avons-nous sur la réforme de 2014 ? Peu de chose aujourd'hui, mais sans doute plus dans les prochains mois.

Mes différentes auditions montrent qu'il convient de s'interroger sur le modèle économique actuel de ce secteur et que les approches en la matière sont très divergentes. On peut avoir une approche à très court terme mais il faut aussi envisager les conséquences à plus long terme d'une modification de l'état du droit et, en conséquence, d'un renforcement de la segmentation du marché. Je regrette qu'aucune des auditions et aucune des contributions reçues n'aient été en mesure de m'éclairer suffisamment sur ce point.

Sur le plan juridique, ces amendements suscitent en outre deux interrogations : d'une part, s'appliquent-ils au stock des contrats en cours ? Si oui, n'y a-t-il pas un risque juridique à remettre en cause l'économie de contrats qui ont été négociés alors qu'un tel droit de résiliation annuel n'existait pas ? C'est tout le problème du principe de la sécurité juridique, dont la méconnaissance est sanctionnée par le juge. D'autre part, il conviendrait de prévoir des mesures de coordination au sein du code de la consommation, qu'aucun de ces amendements ne prévoit complètement.

Dans ces conditions, il y a lieu de renouveler la position initiale de la commission, étant entendu que dès que les études seront disponibles, il conviendra de trancher ce débat. Je propose que notre commission, éventuellement avec celle des finances, se saisisse de ce sujet et mène une réflexion approfondie à l'aune des informations prochainement disponibles. On ne peut donc être favorable aux amendements n^{os} 53, 1, 4, 25, 59, 64, 102 et 125, et il convient que la commission des lois statue sur leur recevabilité.

M. Yannick Vaugrenard. – Ces amendements traitent de l'assurance emprunteur qu'il serait possible de résilier non pas seulement la première année mais à tout moment. De nombreux sénateurs ont déposé des amendements similaires, ce qui prouve la sensibilité du sujet. Les conséquences financières pour les emprunteurs peuvent être lourdes ou avantageuses, selon les situations. Les économies pourraient se monter à 1 000 euros par an et par dossier.

Je note que ce qui restait exceptionnel il y a encore six mois est devenu courant : le principe de l'entonnoir et le recours à l'article 45 de la Constitution sont désormais régulièrement évoqués. Peut-être est-ce un peu exagéré. Le Conseil constitutionnel a indiqué que des adjonctions ne sauraient être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire. Ensuite, les amendements

doivent avoir une relation directe avec les dispositions du texte qui restent en discussion. Or ces amendements ont une relation particulièrement directe avec l'article 29 *bis* B.

Les banques sont intervenues auprès de nous, estimant que le fait de remettre en cause l'assurance emprunteur sur toute la durée de l'emprunt leur poserait des problèmes d'équilibre financier. D'après elles, les taux extrêmement bas les mettent en difficulté. Or, les derniers résultats semestriels de BNP-Paribas, de la Société Générale, du Crédit Agricole, du Crédit Mutuel, du groupe Banques Populaires -Caisses d'épargne ont montré une augmentation de leurs profits de près de 14 milliards d'euros-, soit 8 % de plus que l'an passé. Les banques ont retrouvé leur niveau d'activité et de bénéfice d'avant la crise de 2008.

En revenant sur le texte adopté initialement, nous donnerions un coup de pouce au pouvoir d'achat des emprunteurs et au secteur du bâtiment et travaux publics.

Ne soyons pas timorés en invoquant des rapports à venir : votons ces amendements.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le recours à l'article 45 de la Constitution est effectivement nouveau et il résulte des travaux des groupes de travail que le Président du Sénat a constitués avec tous les représentants des groupes parlementaires du Sénat. Parmi les résolutions adoptées, il a été décidé de rendre les lois moins bavardes. Le temps des lois « auberge espagnole », surtout en fin de mandature, devrait avoir vécu.

Lors de la discussion d'un précédent projet de loi en séance publique, un groupe d'opposition a laissé entendre que la mise à l'écart de certains amendements résultait d'un parti pris politique. Or, les groupes les plus touchés par l'application de l'article 45 étaient Les Républicains et l'UDI-UC : les deux groupes totalisent près de la moitié des amendements déclarés irrecevables.

Le grave inconvénient de ces amendements de dernière minute est que leur impact n'est pas mesuré. Si nous ne voulons plus de rapports, nous devons exiger des études d'impact sur les mesures qui nous sont présentées.

M. Bruno Sido. – Je vous rejoins, monsieur le Président, mais combien de projets de loi ne comportent pas d'études d'impact ?

L'article 45 n'est pas aussi détaillé qu'on veut bien le dire. En outre, pourquoi interdire de représenter un amendement qui a été repoussé en première lecture ? La situation peut avoir évolué entre temps.

Enfin, le droit d'amender est fondamental : si l'on retire ce droit au législateur, autant qu'il reste chez lui.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Non, les parlementaires ne sont pas privés de leur droit d'amender ! Mais ils doivent se concentrer sur l'objet du texte.

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Ces amendements évoquent un sujet différent par rapport à ce qui a été voté en première lecture par l'Assemblée et par le Sénat : seule la question de l'information des emprunteurs figure dans le texte.

Les banques ont fait entendre leur position, mais les assurances aussi. Alors que le Sénat a commandé une étude d'impact pour le début de l'année prochaine, vous voudriez

qu'on légifère déjà ? N'oublions pas les conséquences de ces dispositions sur les personnes les plus fragiles. Certes, les jeunes et les personnes en bonne santé tireraient profit de cette mesure, mais les autres ?

Dès que nous disposerons de cette étude, je vous proposerai de travailler, le cas échéant, avec la commission des finances pour parvenir à une solution équilibrée.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Notre rapporteur suggère à la commission des lois de déclarer ces amendements irrecevables au titre de l'article 45.

M. Yannick Vaugrenard. – Nous votons contre.

La commission propose à la commission des lois de prononcer l'irrecevabilité de l'amendement n° 53 ainsi que des amendements identiques n°s 1, 4, 25, 59, 64, 102 et 125 au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 31 ter

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 15 propose que les entreprises de grande distribution prennent en charge les coûts de création des produits de marque de distributeur (MDD). L'idée est généreuse mais elle risque d'avoir des effets défavorables en encadrant de façon rigide le processus de création des produits MDD. Surtout, cet amendement risque de renforcer la position des distributeurs. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 15 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 36

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Les amendements n°s 24 et 27 avaient été déposés en commission en première lecture et rejetés. Certes, l'amende prononcée doit être proportionnée à la taille de l'entreprise, mais cette dernière n'est pas le seul paramètre à prendre en considération : la durée du délai de paiement effectivement pratiquée doit jouer dans la définition du quantum. D'autre part, d'ores et déjà, l'amende administrative doit respecter un principe de proportionnalité en fonction de la gravité de l'agissement, de son caractère volontaire et de la position de son auteur. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements n°s 24 et 27 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 38

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Contrairement à ce qu'indique le président Mézard dans son amendement n°124, nous n'avons pas supprimé le stage préalable à l'installation des artisans. Les artisans se sont d'ailleurs félicités du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat. Certes, le Gouvernement avait envisagé de remettre en cause ce stage préalable mais, en séance publique, il a été rétabli. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 124.

Article 43 ter

M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis. – Les amendements n^{os} 28 et 26 proposent de réduire de 50 à 15 ou 30 salariés les seuils au-delà desquels une entreprise artisanale ne serait pas autorisée à demeurer immatriculée au répertoire des métiers.

Restons-en au seuil de 50 : le monde artisanal a nettement évolué. En outre, il ne faut pas créer de seuils supplémentaires : les seuils de 15 ou de 30 n'existent pas. Enfin, n'oublions pas les conséquences financières que de tels amendements auraient sur les chambres de métiers et les chambres de commerce et d'industrie. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 28 et 26 et, à défaut, y sera défavorable.

La réunion est levée à 9 h 56.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-après.

Article 29 bis B			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	51	Obligation pour le prêteur proposant des crédits affectés par le biais d'un partenaire de vérifier sa solvabilité et ses capacités professionnelles	Irrecevable
M. CORNANO	53	Instauration d'un droit de substitution annuel pour l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un crédit immobilier, et diverses coordinations	Irrecevable
M. VASSELLE	1	Instauration d'un droit de substitution annuel pour l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un crédit immobilier	Irrecevable
M. HOUPERT	4	Instauration d'un droit de substitution annuel pour l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un crédit immobilier	Irrecevable
M. M. BOURQUIN	25	Instauration d'un droit de substitution annuel pour l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un crédit immobilier	Irrecevable
M. CANEVET	59 rect.	Instauration d'un droit de substitution annuel pour l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un crédit immobilier	Irrecevable
M. GATTOLIN	64	Instauration d'un droit de substitution annuel pour l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un crédit immobilier	Irrecevable
M. BOCQUET	102	Instauration d'un droit de substitution annuel pour l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un crédit immobilier	Irrecevable
M. COLLOMBAT	125	Instauration d'un droit de substitution annuel pour l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un crédit immobilier	Irrecevable

Article 31 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GATEL	15	Mise à la charge des distributeurs des coûts de création des nouveaux produits alimentaires sous marque de distributeur	Défavorable
Article 36			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REICHARDT	24	Gradation des sanctions pour méconnaissance des délais de paiement en fonction de la taille et du chiffre d'affaires	Défavorable
M. REICHARDT	27	Gradation des sanctions pour méconnaissance des délais de paiement en fonction de la taille et du chiffre d'affaires	Défavorable
Article 38			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MÉZARD	124	Suppression de cet article.	Défavorable
Article 43 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CANEVET	28 rect.	Fixation à 15 salariés du plafond du droit de suite pour l'immatriculation au répertoire des métiers	Défavorable
M. RAISON	26	Fixation à 30 salariés du plafond du droit de suite pour l'immatriculation au répertoire des métiers	Défavorable

Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt

La réunion est ouverte à 16 h 35

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous avons le plaisir de recevoir M. Stéphane Le Foll, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, venu nous présenter les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

Au-delà des aspects purement budgétaires, cette rencontre nous offre l'occasion de débattre des orientations de la politique agricole du pays et de la situation du monde agricole.

Vous connaissez, monsieur le ministre, la contribution que le Sénat apporte au débat dans ce domaine et à l'élaboration de mesures utiles à l'agriculture française. Je pense en particulier à la proposition de loi en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire : si elle n'est pas allée jusqu'au terme de son parcours parlementaire, un certain nombre de ses dispositions ont été reprises dans d'autres textes, en particulier le projet de loi de finances pour 2017 et le projet de loi dit Sapin II, notamment en ce qui

concerne l'allègement des normes et la recherche d'un meilleur équilibre entre les acteurs des filières alimentaires.

Le Sénat joue son rôle pour rappeler que le secteur agricole reste un pilier de notre économie et de nos territoires. Or le monde agricole a dû faire face au cours de l'année 2016 à de graves difficultés, qui se sont ajoutées à celles de l'année précédente. Nous sommes, monsieur le ministre, d'autant plus impatients de vous entendre.

M. Stéphane Le Foll, ministre. – J'ai toujours plaisir à venir au Sénat pour débattre des grands enjeux agricoles, notamment devant votre commission. Il me revient cet après-midi de vous présenter le budget de l'agriculture inscrit dans le projet de loi de finances pour 2017.

Ce budget est marqué par une hausse de 15 % des crédits de paiement par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances pour 2016. Ces crédits s'établiront l'an prochain à 5,12 milliards d'euros en crédits de paiement, tandis que les autorisations d'engagement atteindront 5,16 milliards d'euros.

Cette augmentation du budget de l'agriculture est directement liée à la baisse de sept points des cotisations sociales décidée dans le cadre du plan de soutien aux agriculteurs en difficulté. Puisqu'il faut continuer à financer la sécurité sociale des agriculteurs, cette baisse de cotisations sera compensée à la Mutualité sociale agricole par des crédits budgétaires à hauteur de 480 millions d'euros.

À titre de comparaison, je rappelle que, dans la loi de finances pour 2012, le budget de l'agriculture s'élevait à 5,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 5 milliards d'euros en crédits de paiement. Il a donc connu une augmentation qui mérite d'être soulignée dans le contexte que vous connaissez.

Ce budget s'inscrit dans une action globale en faveur de l'agriculture, qui inclut l'ensemble des aides versées au titre de la politique agricole commune, à hauteur de 9 milliards d'euros – nous reviendrons sans doute sur les retards de versement consécutifs à la redéfinition globale du registre parcellaire graphique français – ainsi que des dépenses fiscales, pour près de 1,5 milliard d'euros supplémentaires l'année prochaine. Il faut mentionner aussi les allègements de charges fiscales et sociales liés au pacte de responsabilité et de solidarité : au-delà des 480 millions d'euros dont j'ai déjà parlé, ces allègements représenteront 4 milliards d'euros en 2017, contre 1,8 milliard en 2012. En d'autres termes, l'effort consenti pour la compétitivité de l'agriculture, un enjeu qui vous tient à cœur, atteint 2 milliards d'euros.

Parallèlement à ces efforts, j'ai cherché à maintenir des priorités budgétaires.

Ainsi, dans le domaine sanitaire, nous allons poursuivre la création de postes de vétérinaires : 60 postes supplémentaires seront créés l'année prochaine, en sorte que, en trois ans, nous aurons créé 180 postes au total, dans un domaine où les contrôles sont très importants, notamment dans les abattoirs. La hausse de près de 5 % de ce poste de dépenses reflète une orientation structurante de notre politique agricole ; je ne reviens pas sur les images diffusées par l'association L214, ni sur les travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français.

De même, nous continuons à financer la priorité pour la jeunesse à travers l'enseignement agricole, qui se voit allouer 1,42 milliard d'euros pour 2017, une dotation en hausse de 2,5 % par rapport à 2016. Quant aux crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le domaine agricole, ils s'élèveront l'année prochaine à 341 millions d'euros, en hausse de 3 %. Au terme du quinquennat, le ministre de l'agriculture que vous avez devant vous aura atteint l'objectif qu'il s'est fixé de créer 1 000 postes d'enseignants et d'aides enseignants dans l'enseignement agricole. Encore faut-il tenir compte des 80 postes que nous aurons créés dans la recherche. Au total, ce sont 1 095 postes qui auront été créés dans ce domaine : un peu plus, donc, que l'objectif prévu. Cet effort porte ses fruits, puisque les inscriptions dans l'enseignement agricole sont en hausse, dans le public comme dans le privé, au point que le retard qui avait été pris, en particulier dans le public, a été rattrapé. Il y a là un progrès très important du point de vue de l'équilibre général de la présence territoriale de l'enseignement agricole.

Nous donnons aussi la priorité à l'élevage, comme en témoigne l'augmentation des crédits alloués à l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN), qui s'élèvent désormais à 264 millions d'euros, permettant d'atteindre au total avec les crédits européens une enveloppe de 1,056 milliard d'euros, soit le milliard annoncé par le Président de la République lors de son discours de Cournon-d'Auvergne. L'ICHN se voit donc allouer pour l'année prochaine près de 300 millions d'euros de plus qu'en 2012. Vous n'ignorez pas combien ce sujet est sensible dans toutes les zones d'élevage, en particulier dans le bassin allaitant.

Nous poursuivons également le travail entrepris avec les régions dans le cadre du plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCAE), au profit de la modernisation des bâtiments d'élevage ; près de 85 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont inscrits dans le budget pour 2017, ce qui porte à 350 millions d'euros le soutien public, permettant un montant d'investissements de 1 milliard d'euros au total. Cet enjeu est important, car la modernisation des bâtiments, notamment d'élevage, et l'investissement dans l'agriculture sont aussi un facteur de compétitivité.

Par ailleurs, le ministère de l'agriculture poursuit ses efforts de fonctionnement partout où ils sont nécessaires, au niveau de l'administration centrale comme des services déconcentrés. Désormais, en termes de fonctionnement et de personnel, l'enseignement et la recherche représentent un peu plus de 60 % du budget du ministère de l'agriculture.

S'agissant enfin de la forêt, j'avais pris l'engagement, devant le Sénat, de mobiliser au moins 100 millions d'euros pour le fonds stratégique de la forêt et du bois : un quart apporté par l'État, un autre par l'Union européenne, un troisième par les régions et le dernier issu de financements innovants. En ce qui le concerne, l'État va abonder ce fonds stratégique à hauteur de 28 millions d'euros, soit au-delà des 25 millions d'euros sur lesquels je m'étais engagé devant votre assemblée. Un appel a été lancé la semaine dernière à Mende au sujet du renouvellement des plantations forestières : cet enjeu correspond tout à fait à l'objectif du fonds stratégique. Par ailleurs, une réunion se tiendra lundi prochain sur les financements innovants. Je tenais à insister devant vous sur notre politique forestière, car, chaque fois qu'il s'est agi de discuter du budget de la forêt, les sénatrices et les sénateurs ont été au rendez-vous !

M. Jean-Jacques Lasserre, rapporteur pour avis. – Je tiens à revenir sur l'initiative que nous avons prise en ce qui concerne les risques économiques, une question qui préoccupe beaucoup notre commission. Sur ce sujet, je crois que nous avons réalisé un travail

plutôt convenable et assez consensuel. Il nous a permis de mesurer toutes les difficultés liées à ce dossier, des difficultés qui ne pourront être résolues qu'avec une architecture de la PAC complètement différente. J'espère que notre investissement intellectuel et technique sera poursuivi au moment de la révision des mécanismes de la PAC.

S'agissant des risques climatiques, nous poursuivons notre réflexion avec la conviction que de beaux progrès peuvent être rapidement accomplis. Il s'agit de savoir quelles cultures seront concernées, s'il faut ou non une généralisation du dispositif et, bien entendu, quelles seront les contributions publiques. Si nous pouvions compter sur les contributions de l'État, des collectivités territoriales et, surtout, de l'Union européenne, des avancées seraient possibles dans un délai assez court, au moins pour une partie des cultures. Nous considérons que ce n'est pas impossible ! En tout cas, les masses financières en jeu sont importantes, et un tel dispositif soulagerait assurément le monde agricole.

Nous savons très bien que, dans l'état où elle est, notre agriculture ne peut plus se payer le luxe de pépins climatiques. Nous savons également que les systèmes actuels sont perfectibles. Monsieur le ministre, quel est votre point de vue sur le sujet ?

Par ailleurs, nous espérons obtenir cet après-midi des explications complémentaires sur les critères de redécoupage des zones défavorisées. Si les critères européens sont maintenus, il y aura des mini-catastrophes ! Mais si nous parvenons à définir des critères différents, correspondant aux réalités régionales, le coup pourra être amorti. Le monde agricole est très attentif à ce sujet, étant donné que diverses aides financières, à commencer par l'ICHN, sont étroitement liées à ce zonage. Sa révision ne peut pas être opérée à l'aune des seuls critères européens.

M. Gérard Bailly. – Je ne nie pas les efforts que vous faites, monsieur le ministre, et loin de moi l'idée de vous faire un procès d'intention. Reste que, quand on parcourt nos campagnes, comme vous le faites, on voit bien que les problèmes demeurent. De fait, la conjoncture est difficile, et les difficultés climatiques de cette année n'ont évidemment rien arrangé.

Je voudrais savoir où l'on en est sur les produits phytosanitaires, car une certaine cacophonie règne sur le sujet.

En ce qui concerne les zones défavorisées, 149 communes de mon département en sont exclues par le redécoupage, et 17 seulement y sont intégrées : au total, le Jura perdrait donc 132 communes avec les nouveaux critères ! La prime à l'herbe ayant été conjuguée à l'ICHN, la perte sera très forte pour les exploitations concernées – entre 5 000 et 20 000 euros par exploitation, selon les organisations agricoles. Sans compter qu'une bonification est prévue pour l'installation des jeunes agriculteurs en zone défavorisée. Peut-être ne pourra-t-on rien faire, parce que c'est Bruxelles ; mais le mécontentement risque de grossir encore dans nos campagnes ! Je crois que nous pouvons rattraper 10 % des possibilités, mais les communes concernées sont des dizaines, voire des centaines, dans nombre de départements.

Il y a aussi le problème du commerce extérieur. Pour ce qui est du lait, une petite reprise se manifeste, mais la conjoncture reste très difficile. S'agissant de l'élevage, des veaux sont aujourd'hui vendus à 40, voire 30 euros ! Au moment où nous vendons des bêtes de réforme, nous souffrons particulièrement de la mauvaise conjoncture. Ne peut-on pas mieux faire au niveau de l'exportation de bétail ? Dès que les courants d'exportation repartent, la conjoncture s'améliore, sans qu'il en coûte beaucoup au ministère de l'agriculture.

Mon propos n'est pas destiné à vous attaquer, monsieur le ministre, mais à nous permettre de trouver des solutions ensemble.

M. Henri Cabanel. – Cette audition est l'occasion de dresser le bilan de la mandature et des engagements du président Hollande.

Le budget de l'agriculture sera plus élevé en 2017 qu'en 2012. L'ICHN a augmenté de plus de 30 %, et l'aide à la modernisation des exploitations de plus de 77 %. Dans le domaine agro-environnemental, les crédits ont crû de plus de 97 %. Quant aux aides à l'agriculture biologique, elles ont augmenté de plus de 78 %.

En ce qui concerne la sécurité sanitaire, 185 postes supplémentaires ont été créés depuis 2015. L'enseignement agricole a bénéficié de 1 095 postes supplémentaires, et les bourses ont augmenté de plus de 12 %.

Les effectifs du ministère ont été stabilisés – 200 postes en moins ; ses moyens de fonctionnement ont été réduits de 23 %, ce qui représente un effort considérable.

Notre agriculture a subi de très nombreux aléas qui l'ont placée dans une situation dramatique : certains économiques – je pense à l'embargo russe et à la fin des quotas laitiers – d'autres sanitaires, d'autres enfin climatiques. Sur ce dernier point, nous partageons tous la volonté, exprimée par Jean-Jacques Lasserre, d'aller plus loin dans le domaine assurantiel. Nous nous réjouissons que le Sénat ait voté à l'unanimité la proposition de loi visant à mettre en place des outils de gestion des risques en agriculture.

Nous saluons l'effort réalisé en faveur de la dotation jeunes agriculteurs, mais nous sommes un peu critiques en ce qui concerne l'évolution des subventions aux Safer. Ces organismes sont en mesure d'aider les jeunes agriculteurs à s'installer, mais il faudrait leur donner davantage de moyens. Dans mon département, un rapprochement a été conduit avec les établissements publics fonciers, qui ont parmi leurs compétences le foncier agricole. Ce rapprochement me paraît souhaitable, car les établissements publics fonciers peuvent apporter un financement et les Safer prendre des mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs et du soutien aux entreprises.

M. Daniel Dubois. – Un certain consensus a entouré le rapport du groupe de travail du Sénat sur l'excès des normes en agriculture. Je n'ignore pas, monsieur le ministre, que vous avez œuvré à la simplification ; je pense en particulier au régime d'enregistrement des porcins. Une commission a été installée et notre collègue Odette Herviaux a été chargée par le Gouvernement de présenter des propositions. Je crois que vous avez annoncé une simplification de la procédure d'enregistrement pour les bovins. Qu'en est-il et, d'une manière générale, où en est le travail de simplification des normes ? S'agissant plus particulièrement des pesticides, comment le dispositif évolue-t-il par rapport au premier projet, qui était quasiment inapplicable ?

M. Joël Labbé. – Je veux mettre l'accent sur le programme Ambition bio 2017, au moment où l'on observe une croissance fulgurante de la demande de conversion vers l'agriculture biologique – une agriculture extrêmement normée, mais de façon acceptée.

En cette période dramatique de crise agricole, il y a des solutions possibles, notamment via l'ancrage territorial de l'alimentation.

Les moyens nécessaires doivent être prévus non seulement pour la conversion – certains agriculteurs conventionnels seraient prêts à franchir le pas, mais sont coincés faute de moyens – mais aussi pour le maintien jusqu'à ce que la rentabilité soit assurée et pour l'accompagnement à travers les crédits d'animation. Malgré tous vos efforts, monsieur le ministre, les moyens prévus ne seront pas à la hauteur des attentes.

En ce qui concerne l'aide à la modernisation, les discours tournent toujours autour de la compétitivité ; Gérard Bailly vient encore d'insister sur le soutien à l'exportation. D'autre part, les possibilités d'importation de viande canadienne vont être multipliées par quatre à la suite de la signature de l'accord Ceta. Cette politique ne peut nous convenir.

Il ne s'agit pas d'opposer les agricultures les unes aux autres, mais d'encourager la forte demande vers l'agriculture biologique, qui est vertueuse en termes d'environnement et de santé et correspond aux attentes de nos concitoyens, notamment en matière de proximité. Encore 40 % de la volaille consommée dans notre pays est importée, alors que nous sommes exportateurs de volailles...

M. Daniel Gremillet. – L'un de nos collègues a parlé tout à l'heure de bilan ; il me semble que l'agriculture et l'agroalimentaire de notre pays n'ont pas besoin de bilan, mais d'une stratégie d'avenir.

M. le ministre, vous avez souligné l'effort budgétaire accompli en faveur de l'enseignement agricole. De fait, on ne parle pas assez de l'engouement qui se manifeste pour cette filière, ni du délai extrêmement court, plus court que dans toutes les autres filières, qui sépare la fin d'études d'un jeune et son entrée dans la vie active. La création de 1 000 postes supplémentaires dans l'enseignement agricole profitera non seulement à l'agriculture, mais aussi aux autres secteurs d'activité, puisqu'un nombre notable de jeunes gens formés dans cette voie ne restent pas dans le secteur agricole.

Pour préparer l'avenir, il faut, même en situation de crise, continuer d'investir. Il est donc essentiel que le budget de l'agriculture pour 2017 comporte des crédits fléchés vers l'aide à l'investissement, notamment dans les secteurs en crise, comme l'élevage. Les périodes difficiles sont l'occasion de rebattre les cartes et de réfléchir de manière plus hardie pour imaginer de nouvelles perspectives.

Vous avez mentionné la création de 60 postes de vétérinaires pour, notamment, contrôler les abattoirs. Ces postes supplémentaires n'apporteront rien sur le plan de la sécurité alimentaire ! Je ne le dis pas pour critiquer, mais parce qu'on est en train de tomber dans le piège d'images parfois choquantes, mais qui ont aussi été exploitées. Il y a des abattoirs qui fonctionnent bien. Malheureusement, dans notre pays, on a tendance à parler surtout de ce qui va mal... Peut-être les mesures prises amélioreront-elles le bien-être animal dans la phase finale avant l'abattage, mais elles n'apporteront rien du point de vue de la compétitivité ni du point de vue de la qualité sanitaire, qui est déjà élevée.

Cette année, la situation ne s'est pas redressée en ce qui concerne les productions animales et les conditions climatiques ont été très mauvaises ; de nombreuses productions sont dans une situation très dégradée, de sorte que le vieux dicton paysan « il ne faut pas mettre tous ses œufs dans le même panier » n'a pas fonctionné. Le budget présenté pour 2017 n'est pas à la hauteur des pertes financières supportées par l'agriculture. En particulier, les moyens alloués à l'aide aux agriculteurs en grande difficulté sont très insuffisants au regard de la gravité de la situation.

La dégradation des marchés est aussi liée à la situation internationale, notamment à l'embargo décidé par la Russie. Or l'Union européenne ne met en œuvre aucun accompagnement budgétaire significatif sur des crédits extérieurs à la PAC. En d'autres termes, on fait supporter par le seul budget agricole les conséquences financières d'une décision politique européenne !

En ce qui concerne les zones défavorisées, il est nécessaire que le ministre nous apporte des éclaircissements. N'oublions pas que la France a été pionnière en Europe pour la politique de compensation des handicaps naturels ! Il ne s'agirait pas que nous soyons les perdants du nouveau zonage, parce que nous n'aurions pas été suffisamment attentifs aux critères définis à Bruxelles.

S'agissant de l'installation des jeunes, je regrette que nous ayons manqué l'occasion de nous rapprocher des pays du nord de l'Europe, où des prêts de carrière facilitent l'accès du plus grand nombre au métier d'agriculteur.

Par ailleurs, je signale que tous les paysans continuent de payer pour le fonds national de gestion des risques en agriculture, alors que tous ne peuvent pas en bénéficier ; en effet, dès lors qu'une calamité est assurable, le fonds ne peut pas être sollicité. Dommage que nous n'ayons pas été beaucoup plus offensifs sur la stratégie à adopter en matière de calamités.

Enfin, le fonds stratégique de la forêt et du bois suscite une grande espérance, mais la réalité n'en est pas à la hauteur. Chaque année, notre pays gagne en forêt, mais perd en reboisement, alors que la forêt qui est une ressource pour l'économie est celle qui résulte d'un reboisement maîtrisé. L'attente est très forte, mais le budget pour 2017 n'est pas au niveau de l'ambition que l'on doit avoir en matière forestière !

M. Franck Montaugé. – Je salue la réussite de la négociation du dernier budget de la PAC jusqu'en 2020. Bien sûr, on peut toujours regretter que ce niveau ne soit pas encore supérieur, mais on se rendra compte en 2020 qu'il est resté élevé pour l'agriculture française.

Je salue également l'action menée par le ministère depuis cinq ans, notamment sur le plan structurel. Les agriculteurs en appellent souvent, à juste titre, à des réformes structurelles. Il reste certainement beaucoup à faire dans ce domaine, mais le pacte de responsabilité et le CICE ont été bénéfiques pour notre agriculture. D'autre part, le ministère a su faire face à des crises multiples et répétées dans pratiquement tous les secteurs en mettant en place des aides conjoncturelles.

En ce qui concerne l'ICHN et les zones défavorisées, vous avez souligné, M. le ministre, l'enjeu de la réforme pour les bassins allaitants. Dans le Gers, des bassins allaitants ont disparu, mais il reste de la production de viande ; la préservation des cheptels dans les territoires à faible potentiel agronomique, notamment les territoires de coteaux, est un enjeu considérable. Comme nos collègues, nous nous interrogerons sur les critères utilisés pour définir les zones défavorisées. Nous ne comprenons pas pourquoi, sur un même territoire, une commune est classée en zone défavorisée mais la commune voisine ne l'est pas, alors que les deux présentent les mêmes caractéristiques. Un important travail de clarification et de cohérence doit donc être mené ; je sais, monsieur le ministre, que vous vous y appliquez.

Nous considérons tous que la gestion des risques est une question qui doit être approfondie. Nous ne demandons pas que des mesures définitives soient prises l'année

prochaine, mais nous souhaitons que des expérimentations soient lancées, notamment sous la forme de fonds de stabilisation du revenu agricole créés avec la participation des nouvelles régions. La PAC doit être réformée pour être rendue plus intelligente, plus active et plus utile aux agriculteurs en difficulté, ce qui rend d'autant plus pressante la nécessité de mener des expérimentations en liaison avec tous les experts compétents.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Paradoxalement, les zones dites à faible potentiel, ou à faible rendement, sont aujourd'hui sévèrement frappées par le système de convergence nationale et de paiements redistributifs. De fait, les aides versées au titre de la PAC y sont historiquement inférieures à la moyenne nationale. Monsieur le ministre, comment comptez-vous y remédier ?

Par ailleurs, les zones de piémont doivent être reconnues. Je suis issue d'un territoire, le Morvan, où l'on s'interroge beaucoup sur l'avenir des exploitations dans ces secteurs particulièrement difficiles.

Peut-être les dossiers des jeunes agriculteurs pourraient-ils être traités avec un peu plus de souplesse par les administrations locales. Je songe à un jeune agriculteur qui est venu me voir : installé en 2014, il doit aujourd'hui 30 000 euros de cotisations sociales !

S'agissant enfin de la forêt, monsieur le ministre, quelle est votre position au sujet du fléchage d'une partie des crédits carbone vers l'investissement pour le renouvellement de la ressource ? Ce serait un juste retour, la forêt étant un puits de carbone.

M. Roland Courteau. – Je me réjouis que le décret instaurant le nouvel outil de préservation des terres agricoles ait été publié. La publication de l'arrêté permettant la mise en place de l'étiquetage de l'origine du lait et de la viande dans les produits transformés dès le 1^{er} janvier 2017 est un autre motif de satisfaction. Nous apprécions aussi la création de plus de 1 000 postes dans l'enseignement agricole.

Du fait du réchauffement climatique, le manque d'eau va s'aggraver dans les régions où il se manifeste déjà. Dans le Midi, la sécheresse de 2016 s'est approchée des records historiques ! Le problème est que le déficit en eau dure depuis une quinzaine d'années. Résultat : les rendements dans le secteur viticole ont chuté cette année de 30 à 50 %. Il s'agit d'un véritable sinistre, qui requiert des mesures ciblées.

Dans ces conditions, nous sommes condamnés à multiplier les possibilités d'irrigation. C'est pourquoi j'ai déposé une proposition de loi visant à faciliter la création de retenues en période de hautes eaux en vue de restituer l'eau en période de sécheresse. Remarquez que je ne propose pas de pomper dans les rivières, ni dans les masses d'eau souterraines ; je propose que la réalisation d'affouillements des sols pour la création de réserves d'eau à usage agricole ne soit pas soumise au respect des schémas régionaux de carrières. Monsieur le ministre, quelle est votre position au sujet de cet impérieux besoin d'irrigation ?

Je signale enfin que les coopératives agricoles, qui sont des employeurs importants en zone rurale, ne bénéficient pas du CICE. Pourquoi ne leur accorderait-on pas une compensation, par exemple un allègement de charges ? C'est une proposition que nous défendrons dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, peut-être par voie d'amendement.

Mme Sophie Primas. – La simplification proposée par Roland Courteau de la réglementation relative aux réserves d'eau est une mesure de bon sens.

Monsieur le ministre, comment le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu sera-t-il appliqué aux agriculteurs ? Des éléments de souplesse devraient être prévus, en relation avec des revenus qui ne sont pas toujours linéaires.

M. Yannick Vaugrenard. – Chacun sait bien que l'agriculture et le monde rural traversent une crise majeure ; elle se vérifie malheureusement à travers quelques résultats électoraux sur l'ensemble du territoire.

De manière générale, les problèmes agricoles et ruraux ne seront pas résolus d'un coup de baguette magique ; il y faudra de la persévérance et de la détermination. De ce point de vue, l'augmentation de 15 % du budget de l'agriculture dans une période où tous les ministères connaissent une restriction budgétaire est un élément incontestablement positif. La création de 1 000 postes d'enseignant et de 80 postes de chercheur n'est pas rien non plus : c'est l'expression d'une volonté politique qui s'attache au moyen et au long terme, au-delà des échéances électorales. De la même manière, l'aide à l'investissement pour la modernisation des bâtiments d'élevage est un effort important qui doit être souligné.

Je m'interroge sur les 3,6 milliards de repas servis chaque année en restauration collective. Monsieur le ministre, vous avez envoyé un courrier à l'ensemble des maires et présidents de conseil départemental et régional, en indiquant que l'ancrage territorial était l'une des quatre priorités de la politique nationale d'alimentation. Comment votre ministère peut-il faciliter la mise en œuvre de cette priorité au bénéfice de l'ensemble du monde agricole ?

M. Bruno Sido. – Monsieur le ministre, vous nous avez fait distribuer une magnifique plaquette sur les allègements structurels de charges sociales et fiscales. Sur la première page, je lis que l'employeur d'un salarié touchant le SMIC ne paierait plus aucune cotisation de sécurité sociale. En êtes-vous bien sûr ? Avez-vous déjà fait une feuille de paie à un salarié agricole qui touche le SMIC ? Moi oui, et j'aimerais bien des explications.

Par ailleurs, où en est la saga sur les bandes enherbées le long des bois et des maisons ? Une étude d'impact a-t-elle été menée sur la surface concernée en France ? Si maintenant on prend des mesures sans étude d'impact...

M. Alain Duran. – Le bilan que vous avez dressé des quatre dernières années prouve, s'il en était besoin, que les fondations sont consolidées.

Nous sommes interpellés sur le terrain au sujet des zones défavorisées. Une inquiétude très vive s'exprime à propos non seulement de la perte de l'ICHN, qui risque d'être économiquement insupportable, mais aussi des risques de déprise agricole. Monsieur le ministre, pouvons-nous placer un espoir dans les futures zones soumises à contraintes spécifiques ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Moi-même je représente au Sénat un département durement touché par la révision des zones défavorisées. Dans le Perche ou la vallée de l'Orne, les pertes de revenu paraissent absolument insupportables pour les agriculteurs ! Monsieur le ministre, entendez-vous corriger la nouvelle carte ? Dans le cas contraire, comment comptez-vous corriger ses effets très néfastes pour le monde agricole ?

Par ailleurs, avez-vous fait procéder à une étude d'impact sur les avantages et les contraintes qui résulteront pour nous de l'accord Ceta conclu entre l'Union européenne et le Canada ? Nous savons très bien que notre élevage de viande, en particulier, va être touché. Du côté canadien, on s'inquiète beaucoup de l'arrivée massive de produits laitiers européens. Comme tout accord, celui-ci aura des effets positifs et d'autres qui le seront moins.

Enfin, pouvez-vous faire le point de manière extrêmement précise sur l'arrêté de 2006 relatif aux produits phytopharmaceutiques ? Nous avons cru comprendre que Mme la ministre de l'environnement avait finalement consenti l'ouverture attendue par les agriculteurs.

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Monsieur Lasserre, notre système de gestion des risques en agriculture a été construit il y a plus de trente-cinq ans. Le Fonds national de garantie des risques en agriculture (FNGRA) est abondé par la taxe que paient les agriculteurs sur leurs propres contrats d'assurance, mais n'a pas été conçu pour prendre en compte les sécheresses récurrentes et les phénomènes structurels qui ont diminué le rendement à l'hectare. En production viticole, par exemple, les rendements baissent, avec 48 millions d'hectolitres en 2012-2013 contre 42 ou 43 millions désormais. Nous pouvons certes replanter, irriguer, mais il faudra aussi changer de modèle agricole – nous ne pourrons plus nous reposer sur nos anciennes pratiques, comme par exemple l'habitude de désherber entre les ceps. En matière de risques sanitaires, la fièvre catarrhale et l'influenza aviaire ont coûté 230 millions d'euros l'année dernière ; la bactérie *Xylella*, la brucellose et la sécheresse ont aussi coûté 145 millions d'euros ! Nos systèmes de gestion des risques ne sont plus très adaptés à la fréquence et à l'intensité des nouveaux aléas climatiques. Cette année, dans le Loiret et le Loir-et-Cher, certaines zones ressemblaient à des rizières en juin, et étaient complètement sèches quatre mois plus tard. L'État fait face comme il peut aux problèmes sanitaires et climatiques, qui s'accumulent et croissent en intensité, mais ses outils d'action ne sont plus adaptés à ces nouveaux risques.

Le problème de la proposition de loi sénatoriale mettant en place des outils de gestion des risques en agriculture, c'est qu'elle mobilise des financements régionaux. Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales rendra par conséquent sa mise en œuvre difficile sans accord avec l'Association des régions de France. Nous travaillons pour notre part, avec le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), à remettre à plat tout ce qui existe.

Mon document d'orientation sur la PAC après 2020 contient des propositions pour créer au sein de celle-ci une sorte de troisième pilier assurantiel destiné à faire face aux aléas sanitaires, climatiques et économiques. Lors de la réunion des ministres de l'agriculture de l'Union européenne à Chambord, j'ai constaté qu'une vingtaine de pays pourraient ne pas être hostiles à cette idée. Aujourd'hui, une enveloppe de 100 millions d'euros est disponible pour assurer une couverture assurantielle encore limitée, couvrant 25 % à 28 % des agriculteurs, et nous avons mis en place un contrat-socle. L'étape suivante sera de couvrir tous les hectares par l'assurance. Tant que cela n'est pas le cas, le régime des calamités est appelé à être sollicité. Le système actuel de couverture du risque climatique par l'assurance est encore peu compréhensible : une baisse de 25 % des fourrages ne donne pas lieu à versement d'indemnités, mais une baisse de 30 % y donne droit : il n'est pas facile d'expliquer le déclenchement d'une aide à 5 points près. Bref, le système doit être entièrement revu.

J'ai demandé au CGAAER d'étudier les pratiques de nos voisins – l'Espagne dispose par exemple d'un système efficace, quoique cher. Je vous donne rendez-vous mi-décembre pour discuter de ses conclusions. Alors seulement nous pourrons décider de modifier le régime assurantiel. La question de l'assurance obligatoire, impossible à mettre en œuvre aujourd'hui au vu de la crise que traverse l'agriculture, se posera à l'issue de ces travaux. Nous en reparlerons également dans le cadre du débat présidentiel.

Ma proposition reste celle-ci : prélever 1 % ou 2 % du premier pilier pour financer une épargne de précaution mise à la disposition des agriculteurs, pour faire face à des pertes de revenu situées entre 0 et 30 %. Au-delà de 30 %, c'est la solidarité nationale qui doit jouer.

L'arrêté de 2006 sur l'utilisation des produits phytosanitaires n'avait pas été notifié à la Commission européenne. Il a été attaqué au Conseil d'État par l'association nationale pommes et poires. Le Conseil d'État a donc demandé de le refaire. Les professionnels du syndicat majoritaire sont immédiatement venus me voir pour défendre les milliers d'hectares qui, selon eux, allaient disparaître faute de traitement... Je me souviens qu'à l'occasion des débats sur la loi d'avenir pour l'agriculture, un jeune agriculteur de Saint-Brieuc, opposé à la règle interdisant l'épandage à proximité des habitations, m'avait présenté un calcul indiquant que 55 millions d'hectares étaient menacés... soit la superficie de la totalité de la France métropolitaine ! Je vous rassure : on ne sacrifiera pas l'agriculture ! Le Premier ministre a arbitré entre les ministères de la santé, de l'environnement et de l'agriculture : les règles de l'arrêté de 2006 seront reconduites. Les autorisations de mise sur le marché des produits concernés devront naturellement être respectées. Mais nous reconduirons les mêmes règles que celles de l'arrêté de 2006 concernant par exemple les cours d'eau ou les haies. Concernant les épandages à proximité des habitations, il convient de faire respecter les arbitrages rendus en loi d'avenir pour l'agriculture. Toutefois, les préfets devront aussi prendre des arrêtés pour la protection de zones particulièrement sensibles. Une vingtaine d'arrêtés départementaux ont déjà été pris, dans la concertation, et les choses se passent bien sur le terrain.

Les critères de définition des zones défavorisées simples (ZDS) dataient de 1970. Leur actualisation a été décidée en 2010 à Bruxelles – je l'ai d'ailleurs votée en tant que député européen. Les choses étant bien faites, je me trouve désormais chargé de les mettre en œuvre. Nous avons commencé par appliquer huit critères géophysiques simples, à l'origine de la carte dont vous avez pris connaissance. Les nouveaux bénéficiaires n'y ont évidemment rien trouvé à redire ; les perdants du nouveau dispositif, eux, se sont fait entendre. Il s'agit désormais d'affiner la carte en justifiant de nouveaux critères objectifs au niveau européen, qui pourront intégrer jusqu'à 10 % de territoires supplémentaires. Certaines zones ne sont objectivement plus défavorisées... Environ 5 % des communes seront amenées à sortir de la carte. L'herbe sera un élément structurant. Mais soyons clairs : tout le monde ne pourra en bénéficier.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Quel est le calendrier ?

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Nous avons jusqu'à la fin 2017, pour une application du nouveau dispositif en 2018.

En matière d'élevage, les marchés sont dans une situation extrêmement difficile. Celui du lait se redresse, tant mieux. Il a fallu neuf mois de bataille pour faire comprendre à dix pays européens qu'il valait mieux réduire la production que d'acheter des tonnes de poudre de lait au prix d'intervention. Nous avons perdu neuf mois ! Les prix auraient pu se

redresser si nous avons agi en début d'année. Les Néozélandais sont plus efficaces : en cas de surproduction, la coopérative intervient, des bêtes sont abattues, et la filière restructurée.

M. Daniel Gremillet. – Quel dommage que n'ayons pas été entendus, et que nous n'ayons pas agi plus tôt au niveau européen... Ceux qui s'engagent à réduire leur production sur trois mois en échange d'un accompagnement sont ceux qui, contractuellement, devaient de toute façon réduire leur production laitière. Les producteurs qui se seront montrés raisonnables dans leur production, eux, ne bénéficieront d'aucun accompagnement financier. On aurait dû calculer l'aide sur l'ensemble de l'année laitière.

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Le calcul se fera sur les trois derniers mois de 2015 et les derniers mois de l'année 2016. Certes, nous aiderons des agriculteurs ayant déjà baissé leur production, mais cela envoie un signal important au marché, ce qui n'est pas négligeable. Depuis le mois d'août, pas un kilo de poudre de lait n'a été mis à l'intervention publique. Restent 219 000 tonnes dans les frigos européens... Tout ce qui importe, c'est que le prix augmente et, pour l'heure, les signaux sont positifs. Par ailleurs, la Commission européenne a acheté le lait à l'intervention à 22 centimes le litre, et y gagnera lors de la revente.

Le marché du porc a connu une belle remontée, avant de baisser à nouveau. Il devrait se tenir, en dépit de la baisse généralement observée après l'été. Nous restons vigilants. En matière de viande bovine, nous avons ouvert de nouveaux marchés à l'export, comme le marché turc, où nous avons exporté 80 000 bêtes en 2015... juste avant le déclenchement de l'épidémie de fièvre catarrhale ovine, qui a conduit la Turquie à fermer son marché. Nous avons maintenu à niveau nos flux de ventes vers les pays méditerranéens comme l'Algérie, et tentons de renégocier avec la Turquie. Nous respectons tous les critères de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) : toute bête destinée à l'export est vaccinée. Nous essayons en outre d'orienter une partie de l'excédent lié à l'abattage de vaches de réforme sous forme de *corned beef* destiné aux missions humanitaires, en mobilisant à cette fin nos ambassadeurs à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, dans le cadre du programme alimentaire mondial. Le dossier progresse lentement, comme souvent dans les instances internationales...

Nous travaillons à la structuration de la filière. Je le dis à ceux qui vantent le « *made in France* » ou le produire en France : c'est une réalité en matière agricole, et cela grâce au label Viandes de France, qui désigne les produits issus de bêtes nées, élevées, abattues et transformées en France. L'arrêté relatif à l'étiquetage des produits transformés procède de la même logique. Nous sommes pionniers en Europe en la matière, et sept pays européens sont d'ailleurs en train de copier notre modèle. La Commission européenne s'y opposait initialement au motif que cela ferait fuir les consommateurs en renchérissant les produits. Les premiers seront mis à la vente d'ici à la fin de l'année : je suis convaincu que cet argument sera invalidé.

M. Cabanel m'interroge sur la baisse des subventions aux Safer. D'abord, nous avons réglé leur problème d'endettement. Ensuite, il leur reste à trouver un modèle économique viable. Nous avons renforcé leurs pouvoirs, leurs modes d'action, leurs capacités de préemption... Nous discutons désormais de leur organisation, dans le cadre de la réforme territoriale. Notre dialogue est prometteur.

Monsieur Dubois, nous avons simplifié les procédures pour les élevages de porcs et de volailles relevant des installations classées pour la protection de l'environnement, et nous le ferons pour les bovins d'ici la fin de l'année.

Le comité de rénovation des normes en agriculture (Corena) présidé par le préfet Bisch fonctionne bien. Nous essayons d'éliminer les réglementations nationales en trop. Mais nous ne pouvons pas modifier de notre propre chef les normes européennes : il faut aussi changer la PAC. Plutôt que de contrôler *a posteriori* l'absence de pollution par les agriculteurs, mieux vaudrait leur fixer des objectifs, à charge pour eux de les atteindre ensuite. Cela suppose certes des changements profonds dans les modèles de production, mais cela finira par arriver.

Je rejoins M. Labbé sur l'agriculture biologique. Les aides sont en la matière passées de 90 millions d'euros en 2012 à 180 millions d'euros en 2016 et 2017. C'est une vraie réussite en termes de développement. Le budget de l'Agence bio a reçu 4 millions d'euros supplémentaires. Mais attention, il convient que le développement de l'agriculture biologique ne conduise pas à des baisses de prix pour les agriculteurs. Ainsi, les viticulteurs bio se plaignent que les prix du vin bio soient trop proches des prix du vin conventionnel. Les producteurs bio ne peuvent pas simultanément promouvoir un bio accessible à tous et réclamer l'aide du ministère dans le cas où les prix baisseraient... Il est normal que le ministère finance la conversion à l'agriculture biologique, mais pas qu'il soutienne des prix élevés ! J'ai été saisi par le groupe vert au Parlement européen sur les questions de mixité bio/non bio, de lien au sol et de place de l'herbe dans la perspective du débat à venir sur le nouveau règlement sur l'agriculture biologique. Dans les pays du Nord, les élevages biologiques peuvent l'être même s'ils ne laissent pas sortir les animaux à l'air libre : le bio à ce prix-là, non merci...

Notre enseignement agricole, dans lequel nous créons en effet de nouveaux postes, fonctionne très bien. Dans certaines régions, le nombre d'inscriptions croît de 2 % ou 3 % par an. Un taux de déperdition de 10 % ou 12 % est tout à fait normal ; 90 % des jeunes qui s'y engagent pour devenir agriculteurs, ou qui rejoignent ensuite les filières agroalimentaire, forestière, maraîchère ou environnementale, c'est le signe que notre système fonctionne, et je vous encourage à le soutenir – je sais pouvoir compter sur vous.

J'ai eu tort de lier les nouveaux postes de vétérinaires à la seule question du bien-être animal. Ils sont aussi nécessaires pour agréer les exportations ! La Cour des comptes a d'ailleurs pointé en 2013 notre manque de vétérinaires pour remplir cette mission. Il était temps que nous redressions la barre.

Monsieur Labbé, notre taux d'importation de volailles est proche de 40 %, mais il baisse. Nous essayons de reconquérir ce marché.

Les aides déclenchées dans le cadre du plan d'aide à l'agriculture en difficulté sont élevées. Le fonds d'allègement des charges a permis d'aider 47 000 éleveurs. Au total, 200 millions d'euros d'aide ont été versées aux éleveurs, dont 45 millions en provenance de l'Union européenne ; la prise en charge de cotisations destinées à la MSA s'élève à 110 millions d'euros en 2015 et 2016, dont 90 millions pour les seuls éleveurs ; l'année blanche représente une aide de 4 millions d'euros ; l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties s'élève à plus de 50 millions d'euros ; le report de charges dans le calcul des cotisations représente 80 millions d'euros pour 2015 et 2016 dont 13 millions financés par l'Union européenne ; les mesures de soutien aux producteurs de lait et de viande bovine à

venir s'élèvent à 49 millions d'euros de la part de l'Union européenne, auxquels nous avons ajouté une cinquantaine de millions d'euros. Au total, ce sont 700 millions d'euros de soutien conjoncturel. Les mesures plus structurelles s'élèvent à 725 millions d'euros, grâce à la suppression de l'assiette minimale maladie, la baisse de 7 points (soit 600 millions d'euros), des charges sociales des agriculteurs, sans parler des majorations du programme des investissements d'avenir, du suramortissement, de la promotion à l'export, etc. Soit, au total, 1,4 milliard d'euros.

Nous nous employons également à compenser la faiblesse des rendements dans les zones intermédiaires, mais le sujet est complexe. Les difficultés se chiffrent à 6 ou 7 milliards d'euros de pertes de rendement et de prix sur les marchés, que nous ne pouvons bien sûr pas compenser budgétairement. Le nouveau plan sur les garanties bancaires fournit une piste de travail. Il faudra le mettre en œuvre rapidement, en particulier les aides spécifiques sur les exploitations dont les revenus sont négatifs depuis deux ans. La convergence joue, c'est vrai, mais ce n'est pas le seul facteur explicatif. Une autre partie du problème réside dans les calculs faits en 1992 sur les compensations de la baisse des prix : le rendement départemental a été surpondéré, et le rendement national sous-pondéré, en conséquence de quoi nous avons pénalisés ceux qui avaient les rendements les plus faibles.

M. Bruno Sido. – Ce problème dure depuis trente ans. La Beauce et la Brie ont des prix PAC supérieurs à ceux de la Haute-Marne, de la Meuse ou de la Côte-d'Or. Ce n'est pas normal, il faudrait inverser les choses ! C'était, au départ, une compensation économique, mais au bout de trente ans, cela suffit, la récréation est terminée ! Y remédier ne coûterait rien, à part un bras-de-fer avec la profession...

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Nous sommes tous d'accord. Cela se fera avec la convergence, mais en lissant les aides plus que par un rattrapage brutal dans les zones intermédiaires. Le sujet, croyez-moi, n'est pas facile.

Monsieur Gremillet, le recul des prêts bonifiés n'est pas en cause. La loi de finances initiale pour 2015 prévoyait 25,5 millions d'euros pour la dotation jeunes agriculteurs (DJA), et 21,6 millions d'euros pour les prêts bonifiés ; or cette année-là, 15 millions d'euros de DJA seulement ont été consommés, et 3,4 millions d'euros de prêts bonifiés. En 2016, nous avons basculé les sommes non consommées sur la DJA, qui passe donc à 40 millions d'euros. Je connais ainsi des jeunes qui attendent de s'installer pour bénéficier de la majoration de la DJA. La réalité, c'est qu'en raison de la baisse des taux d'intérêt, les prêts bonifiés n'étaient plus intéressants. Nous avons en conséquence réutilisé les sommes qui leur étaient affectées.

M. Daniel Gremillet. – Je ne conteste pas les chiffres. Les crédits sont mieux consommés et les jeunes en bénéficieront, soit. Mais l'expérience paysanne des territoires montre que de telles primes ne bénéficient pas forcément à ceux à qui elles sont destinées. L'un des principaux freins à l'installation, nous le savons, réside dans la durée de remboursement du capital. Si nous avons privilégié les prêts de carrière, nous aurions dynamisé les installations.

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Sauf qu'une partie des financements des prêts bonifiés échappe à leurs bénéficiaires puisqu'elle est captée par le système financier ! La dotation, au moins, va directement au jeune agriculteur et peut être intégrée aux fonds propres. Je reconnais toutefois que toute aide est potentiellement captée en amont ou en aval.

M. Daniel Gremillet. – Les taux bas ne dureront peut-être pas...

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Mes successeurs pourront toujours faire évoluer le fléchage des crédits.

Le fonds stratégique de la forêt et du bois est doté de 28 millions d'euros. Mais c'est l'équilibre général de la filière qui rend efficace une politique. Le plan bois, la création du conseil supérieur de la forêt et du bois, l'appel de Mende, toutes ces initiatives témoignent d'une prise en compte de la forêt dans sa globalité. Pour créer de nouveaux débouchés, nous avons lancé des appels à projets pour trente bâtiments de grande hauteur en bois – une première mondiale. Bref nous cherchons à organiser la filière, de la production à la dernière transformation, et développons les débouchés dans le bâtiment et l'ameublement. Un mètre cube de bois utilisé dans le bâtiment permet de stocker une tonne de CO₂ : cela vaut le coup.

Le fonds stratégique carbone nécessite que le marché du carbone soit mieux structuré qu'aujourd'hui. C'est important pour le bois, mais aussi pour les sols agricoles, qui seront aussi des enjeux de stockage de CO₂ – je pense à l'initiative « 4 pour 1000 ».

Nous avons fait des efforts importants en termes budgétaires sur le deuxième pilier de la PAC : pour la période de programmation 2007-2013, les régions recevaient 6,7 milliards d'euros du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) ; entre 2014 et 2020, elles reçoivent 11,4 milliards. Cela ne permet pas de satisfaire toutes les demandes, mais la hausse est significative !

Madame Loisier, je crois impossible, compte tenu de toutes les exonérations, qu'un jeune agriculteur installé depuis 2014 paie 30 000 euros de cotisations...

Mme Anne-Catherine Loisier. – C'est pourtant le cas d'un éleveur du Morvan, qui paie 10 000 euros de cotisations par an...

M. Stéphane Le Foll, ministre. – Nous verrons cela ensemble.

Un plan irrigation est en cours de mise en œuvre avec le ministère de l'environnement pour remédier aux effets de la sécheresse. Les retenues collinaires ne résoudront qu'une partie du problème. Nous devons revoir l'ensemble des dispositions relatives à la sécheresse, qui est un sujet complexe. L'irrigation seule ne suffira pas.

Le CICE est un crédit d'impôt sur les sociétés ; or les coopératives n'y sont pas assujetties... Nous avons toutefois supprimé la C3S pour les coopératives avant qu'elle ne soit supprimée pour les autres entreprises. Les plus grandes, de l'agroalimentaire notamment, ne bénéficiant pas de cette suppression, les coopératives conserveront un avantage.

Madame Primas, le prélèvement à la source conduit à faire payer l'impôt correspondant au revenu de l'année en cours : si vous percevez un revenu, vous payez un impôt, dans le cas contraire, vous n'en payez pas. Les agriculteurs pourront en outre faire des déclarations trimestrielles, de sorte que leur impôt soit calculé au plus près de leurs flux de revenus, et bénéficieront d'acomptes adaptés. Nous vous transmettrons une note complète sur ce sujet.

Les cotisations sociales obligatoires autour du Smic sont égales à zéro.

Monsieur Vaugrenard, j'ai lancé une politique sur l'ancrage territorial de l'alimentation, avec le troisième axe du plan national pour l'alimentation. Nous avons en outre ouvert le site Localim, qui permet aux acheteurs de produits agricoles et alimentaires de s'informer sur le processus à suivre pour s'approvisionner localement. J'ai présenté le dispositif à Toulouse la semaine dernière, et les préfets de région ont été chargés de réunir tous les acteurs pour le faire connaître sur l'ensemble du territoire. Les appels à projet s'élèvent à 2 millions d'euros. Nantes a été retenue cette année, après Rennes l'an dernier. Le système marche très bien, avec le concours des chambres d'agriculture.

Le Ceta reconnaît d'abord les indications géographiques protégées (IGP), ce qui nous permet de mettre un pied en Amérique du Nord. Le fond du problème avec les Américains, c'est qu'ils refusent de reconnaître ce qui fait notre culture et notre patrimoine. Pour eux, seules les marques comptent. Une chaussure est une chaussure, ai-je tenté de faire valoir à mon homologue américain ; un fromage est un fromage, m'a-t-il répondu... La reconnaissance par le Canada d'une cinquantaine d'IGP est donc un progrès important. Ensuite, nos normes en matière de viande seront respectées : aucune importation de viande traitée aux hormones de croissance ne sera autorisée. Enfin, le remplacement, pour régler les litiges, des arbitres initialement prévus par des juges nommés par les États achève d'en faire un accord bien charpenté.

Merci pour vos questions, mêlant considérations budgétaires et politiques, toutes très importantes.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Monsieur le ministre, merci à vous.

La réunion est levée à 18 h 20.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 12 octobre 2016****- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -***La seconde réunion est ouverte à 16 h 30.***Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense**

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – En ouverture de notre réunion, nous souhaitons exprimer notre sympathie aux soldats des forces spéciales françaises grièvement blessés par un drone piégé à Erbil, dans le Kurdistan irakien. Ils savent qu'ils peuvent compter sur notre soutien.

Monsieur le ministre, nous nous retrouvons pour une audition budgétaire sur les crédits de la défense. Nous souhaiterions que vous nous présentiez le budget de votre ministère pour l'année 2017 et que vous nous éclairiez sur l'exécution de ce budget pour 2016.

Je vous laisse la parole avant de la donner à nos rapporteurs pour les premières questions, lesquelles porteront probablement tout autant sur l'emploi des crédits de la défense que sur l'actualité internationale.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai toujours plaisir à venir devant vous. Nous nous sommes vus à la fin du mois de juillet dernier, au cours d'une réunion commune de votre commission et de la commission de la défense de l'Assemblée nationale, pour discuter des événements qui avaient marqué cette période.

La présente audition est essentiellement consacrée à la présentation du projet de loi de finances pour 2017.

Avant d'aborder les perspectives budgétaires elles-mêmes, je ferai un rappel rapide du contexte international dans lequel s'inscrit ce budget.

Le contre-terrorisme est un engagement majeur de nos armées. Il se manifeste de deux manières. En premier lieu, nous sommes confrontés à un terrorisme militarisé, qu'il soit l'œuvre de Daech – il s'agit de sa forme la plus spectaculaire – ou de Al-Qaïda. En second lieu, ce contre-terrorisme est marqué par un lien fort entre les actions menées hors de nos frontières et celles qui sont planifiées sur notre sol.

Cet engagement constitue une grande nouveauté par son ampleur. Actuellement, nos forces armées s'emploient d'ailleurs à détruire les sites de ces groupes terroristes. Nous aurons l'occasion de reparler de ce sujet la semaine prochaine lors du débat sénatorial consacré aux opérations extérieures, les OPEX.

Vous savez sans doute d'ores et déjà que, dans le cadre de ces opérations, le groupe aéronaval est sur zone, que nous allons renforcer notre soutien aux forces irakiennes et aux peshmergas et que nous préparons la bataille de Mossoul. Des actions de

contre-terrorisme se déroulent également en Libye où nous soutenons le gouvernement d'entente nationale de M. el-Sarraj, même si la situation y demeure complexe. Il est important que nous intervenions dans cette partie de l'Afrique avec l'appui de nos services de renseignement et de notre diplomatie, afin d'aboutir à une situation pérenne.

Vous savez également que l'opération Barkhane se poursuit pour empêcher la résurgence d'un sanctuaire territorial relevant d'Al-Qaïda. Nous agissons de manière énergique pour faire respecter les accords d'Alger, même si nous attendons et appelons aujourd'hui de nouveaux développements dans leur application.

En outre, je rappelle que nous soutenons les forces tchadiennes, nigériennes, camerounaises et nigérianes dans le cadre de la lutte qu'elles mènent au nom de la force multinationale mixte contre le groupe Boko Haram, groupe qui s'est scindé depuis cet été en deux ensembles distincts, d'un côté, le groupe historique, de l'autre, un groupe plus proche de Daech et mené par al-Barnaoui.

Pour en finir avec ce propos introductif, je souhaite enfin vous rassurer sur le fait que j'ai pris la décision, à la demande du Président de la République, d'arrêter l'opération Sangaris en Centrafrique, étant précisé que nous maintiendrons dans ce pays un minimum de capacités pour pouvoir réagir si d'aventure cela était nécessaire. Le contre-terrorisme nous mobilise donc fortement.

Au total, plus de 30 000 militaires sont déployés aujourd'hui, tant sur notre sol qu'à l'étranger. 16 000 d'entre eux sont engagés en métropole dans le cadre de l'opération Sentinelle ou dans les forces de présence outre-mer et 14 000 hommes le sont à l'étranger, dont près de 10 000 sont en OPEX et 4 000 sont pré-positionnés en Afrique et aux Émirats arabes unis. Le niveau de sollicitation actuel est très élevé, c'est une tendance durable et cela constitue l'un des enjeux principaux du projet de budget que je vais présenter.

Parallèlement à cela, et de manière concomitante, nous ne pouvons pas uniquement nous concentrer sur la menace terroriste. Nous observons une démonstration de force des Russes depuis deux ans, que ce soit en Crimée et à l'Est de l'Ukraine, en Syrie ou dans notre environnement plus immédiat. Les Chinois affichent leurs ambitions territoriales en mer de Chine méridionale. Nous constatons donc le retour des stratégies de puissance militaire, ce qui oblige notre défense à une grande vigilance. Face à ces risques, nous devons maintenir notre dissuasion nucléaire à deux composantes, conserver l'intégralité de nos capacités à mener des opérations conventionnelles de haute intensité et, en même temps, assurer la surveillance de nos approches maritimes, ainsi que la sécurité de nos frontières et de notre espace aérien. Tout cela nécessite l'entretien de nos capacités, implique des ressources financières humaines, technologiques et opérationnelles, et ce d'autant plus que la France doit tenir son rang de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies.

Dans ce panorama général, j'ajouterai que des initiatives pourraient être prises au cours du Conseil européen du mois de décembre prochain pour faire suite aux engagements communs affichés par le Président de la République et la chancelière fédérale allemande.

Nous avons aujourd'hui approuvé une stratégie globale pour L'Union Européenne, sous l'impulsion de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Mogherini, mais nous avons aussi pris des initiatives, Mme von der Leyen, ministre allemande de la défense, et moi-même, pour renforcer la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne, à la fois au bénéfice des États membres et de

l'OTAN. Il y a dix jours, à Bratislava, nous avons formulé plusieurs propositions en vue du conseil des ministres de la défense du 15 novembre, lesquelles propositions sont aujourd'hui soutenues non seulement par la France et l'Allemagne, mais aussi par l'Espagne et l'Italie.

Je rappelle enfin que notre action s'appuie sur une relance substantielle de la relation bilatérale avec l'Allemagne, qui se manifeste notamment par un intérêt marqué de nos voisins pour la situation militaire et sécuritaire au Sahel, et avec le Royaume-Uni, autre acteur majeur de la sécurité de l'Europe, et ce quel que soit le statut de ce pays par rapport à l'Union européenne. Depuis le *Brexit*, j'ai déjà eu l'occasion de rencontrer mon homologue britannique à trois reprises, ce qui nous a permis d'affirmer notre détermination à poursuivre une relation stratégique et militaire commune.

Sur le plan strictement budgétaire, j'observe avec intérêt que la nécessaire augmentation des crédits de la défense fait l'objet d'un assez large consensus dans notre pays. Je me réjouis d'entendre de nombreuses personnalités issues de familles politiques diverses demander que l'on porte le budget de la défense à 2 % du PIB à plus ou moins long terme, et ce d'autant plus que cet objectif figure à l'article 6 de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, la LPM, et qu'il correspond aux engagements internationaux de la France envers ses alliés, engagements pris dès le sommet de l'OTAN à Newport en 2014 et réaffirmés au sommet de Varsovie en juillet dernier.

Dans le cadre du prochain projet de loi de finances pour 2017, le budget de la défense atteindra 1,77 % du PIB, lorsqu'on intègre les dépenses liées aux pensions.

S'agissant du budget à proprement parler, je présenterai tout d'abord les différentes évolutions que notre programmation militaire a connues depuis 2015.

Après les attentats de janvier 2015, une loi actualisant la programmation militaire a été adoptée le 28 juillet 2015. Elle a tiré les conséquences des premiers engagements pris par notre pays avec le déploiement de l'opération Sentinelle et nos engagements extérieurs, sous la forme d'une montée en puissance de la Force opérationnelle terrestre, la FOT, du renforcement de nos capacités aéromobiles et de l'accroissement de nos capacités de renseignement et de cyberdéfense.

Après les attaques du 13 novembre 2015 à Paris, le Président de la République a conforté cette orientation en annonçant devant le Parlement réuni en Congrès l'arrêt de la déflation des effectifs du ministère de la défense jusqu'en 2019 et le redéploiement de nos effectifs pour satisfaire les différentes priorités retenues, à savoir le renforcement des unités opérationnelles et leur soutien, l'accroissement des moyens de cyberdéfense et de renseignement et l'intensification des frappes dans le cadre des opérations de contre-terrorisme, en particulier au Levant.

Lors du Conseil de défense du 6 avril 2016, le Président de la République a décidé en conséquence d'augmenter les moyens de la défense qui avaient été programmés dans le cadre de la loi du 28 juillet 2015. C'est dans ce cadre que s'inscrit le projet de budget 2017.

En raison du déroulé des différentes étapes que je viens de rappeler, j'ai décidé de vous remettre prochainement au nom du Gouvernement un rapport décrivant les conséquences physiques et financières de ces engagements pour les années 2017 à 2019, donc sur les annuités restant de la LPM.

Le budget 2017 est en hausse de 600 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. La LPM initiale de 2013 prévoyait un budget de 31,6 milliards d'euros pour 2017. Le budget que je vous présente aujourd'hui s'élève lui à 32,7 milliards d'euros, hors pensions, soit 1,1 milliard d'euros de plus. Il s'agit d'un saut quantitatif et qualitatif important, qui montre bien le chemin parcouru.

Le besoin financier des armées et des services de la défense en 2017 avait été évalué à 775 millions euros au-delà de la prévision inscrite dans la LPM actualisée. Nous le couvrons pour 417 millions euros par des crédits budgétaires nouveaux. Le solde à financer, soit 358 millions d'euros, est couvert par le redéploiement de marges de manœuvre internes : 205 millions d'euros d'économies nouvelles sur le coût des facteurs, 50 millions d'euros issus de la trésorerie du compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers », qui s'est fortement accrue en raison de l'évolution favorable du prix des carburants, et un peu plus de 100 millions d'euros provenant de l'actualisation des échéanciers financiers des programmes d'armement pris en compte lors de l'actualisation de la LPM, il y a plus d'un an.

Pour autant, l'équation repose sur une hypothèse majeure, à savoir la bonne exécution de la gestion budgétaire de la fin de l'année 2016, ce qui signifie la mise à disposition du ministère de ressources actuellement immobilisées, soit 2,7 milliards d'euros au titre de la réserve de précaution et des différents gels appliqués par le ministère des finances en gestion. Cela implique aussi la couverture par des crédits interministériels du montant des surcoûts liés aux OPEX et aux OPINT, les opérations intérieures. C'est un sujet que nous abordons toujours à ce moment de l'année mais qui relève de discussions interministérielles qui démarreront prochainement.

Dans ce budget, la masse salariale représente 11,4 milliards d'euros, crédits qui permettront notamment de financer l'annulation des suppressions d'emplois et la création nette de 464 emplois, dont 64 pour le service industriel de l'aéronautique dès 2017, ainsi qu'un effort en faveur de la condition du personnel.

Les crédits d'équipement s'élèvent à 17,3 milliards d'euros. Ils permettent de tenir nos engagements en matière de modernisation du matériel.

Quant aux crédits de fonctionnement, ils atteignent 3,5 milliards d'euros et sont destinés à soutenir les personnels engagés sur le territoire national et dans les OPEX.

Après le rappel de ces enjeux généraux, je dirai quelques mots sur les effectifs : 10 000 postes seront sauvegardés sur la période 2017-2019, qui s'ajoutent aux 18 750 emplois déjà préservés lors de l'actualisation de la LPM en juillet 2015, soit un total de 28 750 postes supplémentaires par rapport aux prévisions initiales de la LPM. Ce chiffre est à mettre en regard des 33 675 suppressions de postes initialement prévues au cours de la période de programmation.

Suite aux décisions du chef de l'Etat, en 2017, la défense disposera ainsi de 3 000 postes de plus que ce qui était prévu dans la LPM actualisée, et de 7 800 postes de plus que dans la LPM initiale de 2013. Cela signifie qu'il n'y aura pas de dissolution significative au cours de l'année 2017 même si des transformations se poursuivront : c'est indispensable pour l'adaptation de nos forces armées et des services du ministère à leurs nouvelles missions. Aussi, un seul chiffre figure dans le PLF 2017, celui des 400 postes supplémentaires (hors SIAé) dont bénéficiera le ministère de la défense en 2017 par rapport à 2016. Ce chiffre

correspond au solde entre créations et suppressions de postes et traduit la transformation de ce ministère.

S'agissant plus particulièrement de la FOT, les effectifs de cette force vont passer de 66 000 à 77 000 postes d'ici 2017. La FOT pourra ainsi poursuivre la mise en œuvre de son modèle « Au contact », lever un certain nombre de contraintes liées à l'opération Sentinelle et garantir une présence homogène à la fois pour les OPEX et les OPINT. Cette augmentation sensible des effectifs se traduit pour l'essentiel par la densification des unités existantes avec la création d'escadrons supplémentaires ou de compagnies supplémentaires dans les régiments, ce qui est un facteur très positif pour le moral des unités. Nous allons également créer de nouveaux régiments, comme le cinquième régiment de dragons (5^eRD) à Mailly-le-Camp et le cinquième régiment de cuirassiers (5^eRC) aux Émirats arabes unis.

Comme vous le savez, la treizième demi-brigade de la Légion étrangère (13^eDBLE) va, quant à elle, entamer sa montée en puissance dans le camp du Larzac, où je me rendrai la semaine prochaine. Ce « mariage » entre légionnaires et population du Larzac semble bien fonctionner...

Nous poursuivons la mise en œuvre du plan stratégique de la marine « Horizon Marine 2025 » en densifiant la présence des forces opérationnelles, les fonctions de renseignement, de protection et de cybersécurité.

Nous poursuivons également la mise en œuvre du plan de transformation de l'armée de l'air « Unis pour faire face » en renforçant sa capacité à durer en cours d'OPEX, et en consolidant la protection de ses sites.

J'ajoute que nous réalisons un effort important en matière de renseignement et de cyberdéfense : dans le seul cadre du PLF 2017, près de 600 créations d'emploi sont prévues. Ces effectifs auront été significativement renforcés entre 2014 et 2019, avec plus de 3 200 créations d'emploi.

L'action sociale du ministère en direction de la jeunesse, en particulier par le biais du service militaire volontaire (SMV), est une réussite. Aujourd'hui, nous disposons de trois sites et la création d'un quatrième est prévue début 2017. Les militaires affectés à ces tâches sont extrêmement mobilisés. Nous avons déjà formé 300 jeunes, alors que 700 autres sont en cours de recrutement.

S'agissant de la condition du personnel, un plan d'amélioration de la condition du personnel (PACP) a été validé lors du Conseil de défense du 6 avril dernier. Il s'articule autour de trois grands axes, inscrits dans le PLF 2017.

Le premier axe correspond à la prise en compte de la suractivité induite par le contexte opérationnel, avec la création notamment d'une indemnité d'absence cumulée, (IAC), qui vise à indemniser la sur-absence de nos militaires lorsqu'elle dépasse 150 jours par an. Cette nouvelle prime sera payée dès 2017 sur le fondement de l'activité constatée en 2016. Le PLF 2017 intègre aussi une extension, au personnel protégeant l'ensemble des sites du ministère, de l'indemnité de sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (AOPER), dont le montant a en outre été doublé cet été.

Le deuxième axe est l'équité interministérielle avec la transposition aux militaires du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR). Il a

fallu batailler pour obtenir cette transposition, comme pour celle de la réforme de la grille indiciaire des fonctionnaires de catégorie C aux militaires du rang ou pour la transposition de la grille des capitaines de gendarmerie aux capitaines des armées.

Troisième et dernier axe : l'amélioration des conditions de travail et l'aide aux familles, avec des mesures améliorant leur cadre de vie, comme la création de crèches.

De son côté, le personnel civil bénéficiera de la poursuite de la mise en œuvre du protocole PPCR et de l'extension du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à l'ensemble des fonctionnaires.

En incluant la revalorisation du point fonction publique, l'ensemble de ces mesures prises au titre de l'effort supplémentaire en direction du personnel représentera environ 350 millions d'euros dans le PLF 2017.

Le présent budget prévoit un effort particulier pour financer les dépenses de préparation opérationnelle, pour assurer la formation et l'entraînement des personnels supplémentaires. En effet, il ne suffit pas de recruter, il faut aussi préparer nos soldats. L'objectif est, après le choc des attentats et de leurs conséquences sur nos déploiements, de retrouver des rythmes de préparation qui correspondent aux prévisions initiales. C'est particulièrement le cas pour l'armée de terre. C'est vrai aussi pour la marine qui aura 96 jours de mer par bâtiment au lieu de 91 jours en 2015. C'est vrai enfin pour l'armée de l'air, puisque les pilotes de chasse auront 164 heures de vol en 2017 contre 154 heures en 2015. Le montant des crédits d'EPM, les crédits destinés à l'entretien programmé des matériels, restent stables dans le PLF 2017 par rapport à la LFI 2016, pour laquelle un abondement de 200 millions d'euros avait été voté. Depuis mon arrivée, j'ai d'ailleurs veillé à ce que les crédits d'EPM soient réévalués puis stabilisés. Ils s'élèvent désormais à 3,4 milliards d'euros.

L'effort budgétaire concernant les infrastructures représentera 1,174 milliard d'euros. Il y a beaucoup à faire dans ce domaine : plans d'urgence, hébergement de la force Sentinelle, montée en puissance des programmes d'armement avec la nécessité de réaliser les infrastructures nécessaires à l'accueil des nouvelles capacités, comme l'Airbus A400M, les frégates multi-missions (FREMM), le programme Scorpion ou le programme Barracuda.

J'en viens maintenant aux capacités pour dire quelques mots sur le contexte industriel et les succès français à l'export.

En 2015, nous avons battu un record, puisque nous avons réalisé 17 milliards d'euros de prises de commandes, soit le triple du montant des commandes réalisées en 2012, qui s'élevaient à 4,8 milliards d'euros. En 2016, nous atteindrons un niveau proche de celui de 2015 grâce à la vente de 36 avions Rafale à l'Inde, pour un montant estimé à 8 milliards d'euros, et à la conclusion d'un contrat très important avec l'Australie pour la vente de sous-marins, pour un montant qui pourrait approcher les 35 milliards d'euros, même si une partie de l'armement ne sera pas fournie par la France. D'ailleurs, les discussions avec l'Australie se déroulent bien : un premier accord a été signé avec DCNS il y a quelques jours pour l'engagement de travaux d'études en vue de la construction de ces sous-marins.

En matière de dissuasion, les crédits du budget 2017 s'élèveront à 3,866 milliards d'euros, soit près de 9 % du budget global. Les travaux de modernisation du missile M51 se poursuivent, ainsi que les travaux de conception du futur sous-marin nucléaire lanceur

d'engins de troisième génération. Concernant la composante aéroportée, le programme de rénovation du missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A), et le programme de conception du futur missile ASN4G mobilisent nos équipes. Enfin, pour être complet, je veux souligner la montée en puissance continue de l'outil de simulation du Commissariat à l'énergie atomique, le CEA, avec notamment la mise en service progressive des chaînes laser mégajoule (LMJ).

Je tiens également à rappeler que la mise en service opérationnelle du missile M51.2 est en cours sur le SNLE *Le Triomphant*.

S'agissant des autres équipements, le budget 2017 confirme les engagements antérieurs, avec 17,3 milliards euros d'investissement. Ce chiffre est significatif, dans la mesure où nous avons le même niveau d'investissement en équipements pour nos forces que de commandes destinées à l'export. Cela montre la complémentarité de nos investissements et leur caractère incitatif pour notre industrie de défense. Ce chiffre est en augmentation permanente depuis plusieurs années, puisqu'il représentait 16,4 milliards d'euros en 2014, 16,7 milliards en 2015 et 17 milliards d'euros en 2016.

Les premières commandes du programme Scorpion de l'armée de terre seront comptabilisées dans le budget 2017. Je rappelle que ce programme a été lancé en octobre 2014 avec la notification des marchés « Jaguar » et « Griffon ». Nous pourrions donc commander les 319 premiers exemplaires du Griffon, ainsi que les 20 premiers exemplaires du Jaguar dès 2017. Nous lancerons également dès cette année la rénovation de 45 Mirage 2000 D, sur les 55 nécessaires, indispensables pour maintenir les capacités de l'armée de l'air, et commanderons un sous-marin d'attaque de classe Barracuda. Enfin, je rappelle mon engagement à maintenir les crédits alloués aux programmes d'études amont, qui s'élèvent à environ 730 millions d'euros.

J'ajouterai un dernier mot sur la politique des réserves, sujet tout à fait d'actualité. Le conseil des ministres a validé ce matin le concept de Garde nationale. Concernant la partie « défense » de cette politique, nous visons un objectif de 40 000 réservistes à la fin de l'année 2018. Il y en avait 28 000 à mon arrivée au ministère, il y en a 31 000 aujourd'hui. Un effort singulier, y compris budgétaire, a donc été engagé depuis l'an dernier.

Cet effectif cible de 40 000 réservistes en 2018 nous permettra d'employer quotidiennement 4 000 réservistes sur le territoire ou en OPEX, contre 2 300 aujourd'hui. Ce mouvement va s'accroître grâce à l'impulsion donnée par le projet de Garde nationale à chacun de ses deux piliers : la réserve opérationnelle des armées, tout d'abord, la réserve opérationnelle de la gendarmerie et de la police nationales, ensuite. Instance permanente de cette Garde, le secrétariat général aura pour mission d'assurer la cohérence des actions en matière de recrutement et d'attractivité, de développer les partenariats avec les entreprises, et d'engager des actions de communication, en particulier à destination des jeunes. Des mesures d'incitation à rejoindre la Garde nationale ont d'ailleurs été adoptées au cours du conseil des ministres : l'Etat participera en particulier au financement du permis de conduire à hauteur de 1 000 € pour tout jeune qui s'engage avant l'âge de 25 ans dans la réserve et s'investit ainsi dans la Garde nationale. D'autres formes d'incitation seront mises en œuvre pour les étudiants ou les entreprises. Ces dernières bénéficieront ainsi des mêmes exonérations fiscales que celles dont elles disposent aujourd'hui lorsqu'elles maintiennent le montant des rémunérations de salariés qui effectuent des périodes d'activité comme sapeurs-pompiers volontaires. Ces mesures résultent de préconisations présentées par des parlementaires, dont certains d'entre vous.

Pour conclure, je dirai que la Garde nationale et la mise en œuvre de la nouvelle politique en matière de réserve opérationnelle forment un ensemble important pour notre sécurité et amplifient l'effort d'adaptation que nous menons au sein des armées. Le projet de budget 2017 correspond aujourd'hui aux besoins de nos forces armées pour accomplir leurs missions, qui sont de plus en plus nombreuses et se diversifient.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, monsieur le ministre. Vous nous direz peut-être un mot tout à l'heure sur l'état de nos relations avec la Pologne et sur l'annulation par le gouvernement polonais du contrat des Caracal. Nous souhaiterions également connaître votre appréciation sur la Russie, au-delà même des événements d'Alep.

Je vais désormais laisser la parole à nos différents rapporteurs.

M. Jacques Gautier. – Monsieur le ministre, je vous remercie de cette présentation très complète que vous avez essayé de rendre la plus attractive possible, même si l'exercice est difficile.

Je veux saluer votre engagement personnel, notamment pour favoriser l'exportation de nos équipements. Plusieurs d'entre nous vous ont accompagné à New Delhi pour la signature de la vente des Rafale. Nous sommes à vos côtés dans cette démarche de l'équipe France, vous le savez.

Je souhaite également saluer les 600 millions euros de crédits supplémentaires dont vous venez de parler, même si je constate, comme vous l'avez rappelé, que ce montant servira à compenser la moindre déflation ou la fin de la déflation des personnels. Si nous nous félicitons de cette stabilisation des effectifs, elle aura un impact budgétaire dans la durée.

Je salue en outre un certain nombre d'annonces en faveur des armées. Cela étant, les avantages qui sont accordés ont un coût qui s'élève à environ 300 millions d'euros.

Concernant les équipements, je formulerai une seule remarque : je regrette que la rénovation des Mirage 2000 D soit intervenue tardivement et *a minima*, puisqu'elle ne concerne que 45 appareils. En effet, si nous voulons atteindre le parc des 185 avions de combat prévus dans la LPM, ce ne sont pas 45 mais 55 avions qu'il faudra rénover. Je rappelle également qu'en rénovant ces Mirage nous nous engageons à entretenir pour une dizaine d'années deux parcs différents, alors qu'il était prévu de passer à une seule flotte d'avions de combat, les Rafale. Le maintien des Mirage 2000 D entraînera donc des coûts supplémentaires.

Un mot enfin sur l'opération Sentinelle et sur la réserve : vous affichez un objectif de 40 000 réservistes pour 2019.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – 2018 !

M. Jacques Gautier. – Cette prévision me semble optimiste. Je rappelle que nos armées ont besoin de puiser dans les effectifs actuels de la réserve pour fonctionner correctement. Il faudra donc renforcer ces effectifs si l'on veut demain créer des postes dans la garde nationale.

Je profite également de votre présence, monsieur le ministre, pour signaler un problème que vous connaissez bien. On parle toujours de la réserve de premier niveau, la RO1, et jamais de la réserve de second niveau, la RO2, créée en 1999. Cette dernière

représente pourtant un potentiel de 99 000 réservistes, qui n'ont jamais été convoqués ! Consciente de cette situation, l'armée de terre a organisé cette année l'exercice VORTEX pour tester la mobilisation de cette RO2. Seuls 41 % des réservistes de deuxième niveau ont répondu présent, les autres n'ayant pu être joints. Cela doit interpeller le ministère : il serait nécessaire d'organiser un véritable suivi et de prévoir une gestion plus efficace de ces près de 100 000 réservistes. Je regrette que ces effectifs ne puissent pas servir réellement.

Par ailleurs, je me félicite que les gardes statiques de l'opération Sentinelle aient disparu au profit de modes d'actions plus dynamiques. J'ai constaté qu'une partie importante des crédits destinés aux infrastructures était consacrée à l'accueil, au déplacement et à la protection des troupes de cette opération. Cela va dans la bonne direction même si, une fois de plus, je tire la sonnette d'alarme : on ne peut pas mobiliser 10 000 hommes dans la durée. Il faudrait alléger ce dispositif pour ramener les effectifs en deçà de 7 000 hommes, si cela est possible.

Vous avez rappelé que le budget consacré aux infrastructures était passé de 1 milliard d'euros à 1,174 milliard d'euros. C'est une bonne chose, mais je voudrais connaître l'étendue des moyens que vous comptez prendre pour accueillir les sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda de classe *Suffren* ? On sait que les infrastructures nécessaires coûtent entre 460 millions d'euros et 1,4 milliard d'euros, ce qui signifierait que la totalité des crédits alloués aux infrastructures devrait être employée à l'accueil de ce nouveau sous-marin, dont la livraison du premier exemplaire est prévue dans quelques mois.

Le président Raffarin a parlé de la décision des Polonais d'annuler l'achat de 50 Caracal. Le gouvernement polonais et Airbus Helicopters étaient pourtant sur le point de signer le contrat il y a quelques jours à peine. Cette décision n'explique pas à elle seule la suppression de 1 200 emplois envisagée par Airbus Helicopters. Cette société connaît également un problème avec le volet civil, puisque la crise pétrolière a fortement réduit le nombre de commandes d'hélicoptères *offshore*. Le volet militaire ne doit pas cacher la réalité des problématiques civiles !

Un dernier mot sur le maintien en condition opérationnelle. Monsieur le ministre, vous avez vous-même demandé à vos services d'élaborer un rapport sur les problèmes que nous rencontrons pour maintenir nos hélicoptères en condition opérationnelle, qu'ils soient anciens ou nouveaux. On ne peut pas continuer avec un taux de disponibilité du matériel aussi faible !

M. Daniel Reiner. – Monsieur le ministre, ce dernier budget de la législature s'inscrit parfaitement dans la loi de programmation militaire. Celle-ci, en 2013, annonçait un budget de 31,6 milliards d'euros, et nous sommes à 32,7 milliards. Nous saluons cette augmentation – nous aurions bien sûr préféré que les circonstances ne nous y contraignent pas – ainsi que votre effort au sein du Gouvernement pour mettre à niveau notre outil de défense. Le travail a été fait, et bien fait.

En matière d'export, les chiffres parlent d'eux-mêmes : notre passage de cinq à près de dix-sept milliards d'euros révèle la qualité de nos produits industriels et le savoir-faire de nos armées en opération. Un détail à ce propos : depuis 2013, il est dit que les industries d'armement représentent 165 000 emplois directs, mais puisque les exportations ont quadruplé, je serais étonné que cette estimation du nombre d'emplois n'ait pas évolué. Avez-vous des chiffres plus récents sur le nombre d'emplois directs et indirects concernés ? À l'heure où l'on ne parle que de chômage, il ne ferait pas de mal de citer des chiffres positifs !

S'agissant des hélicoptères Caracal, un chiffre n'a pas été donné : celui du nombre de déplacements que vous avez effectué en Pologne depuis 2012 : il permettrait d'évaluer plus justement les responsabilités. Souvenons-nous en outre de la pression subie naguère pour ne pas vendre les BPC Mistral à la Russie, à laquelle nous avons finalement cédé... Au moment où la solidarité européenne devrait s'imposer, cette affaire envoie un bien mauvais signal.

Un mot sur l'avenir du combat aérien. Nous sommes en la matière dans le cadre fixé par la loi de programmation militaire : peu de livraisons de Rafales, mais des engagements tenus à l'égard des industriels grâce à l'export. Pendant ce temps, le combat aérien évolue, et la réflexion progresse. Nous y participons avec les Britanniques dans le cadre du programme d'étude *Future Combat Air System* (FCAS), qui porte surtout sur les drones de combat ; le programme F35, qui pèsera lourdement sur eux comme sur un certain nombre de pays pendant plusieurs années, nous empêchera probablement de coopérer sur un prochain vecteur aérien piloté. C'est en la matière vers les Allemands que nous devons nous tourner, et le Sénat a adopté à cette fin une résolution demandant l'inscription de perspectives financières en matière de recherche sur la défense à partir de 2020. Une action préparatoire est en cours de discussion. L'Agence européenne de défense, chargée de présenter le programme, se réunit le 24 octobre : la France doit à cette occasion pousser pour que le sujet soit abordé dans les prochaines perspectives financières ! Je n'ignore pas les réticences de certains pays, mais la position de la France gagne à être promue, et la coopération franco-allemande mise en avant.

M. Xavier Pintat. – Merci, monsieur le ministre, pour votre présentation claire et précise sur le programme 146.

Le 1^{er} juillet dernier, un tir d'essai du missile balistique M51 depuis *Le Triomphant* a permis de tester ce système en condition opérationnelle. C'est une très bonne nouvelle, et l'occasion de saluer la performance de notre système de dissuasion nucléaire, l'un des meilleurs au monde. C'est lui qui nous a permis de signer l'accord de Lancaster House, qui scelle une coopération de 50 ans avec les Britanniques. Mais il faudra consentir de nouveaux investissements, notamment pour moderniser la force océanique stratégique. Quel est l'état de la réflexion sur l'avenir de notre système de dissuasion nucléaire ?

Nous collaborons également avec les Britanniques sur l'avion de combat du futur. L'année 2017 verra l'ouverture d'une nouvelle phase dans nos relations, conformément à la volonté commune exprimée au sommet d'Amiens, avec le projet de démonstrateur de drone de combat. Mais depuis le Brexit, la coopération entre nos deux pays suit-elle une trajectoire satisfaisante, et est-elle bien complémentaire avec la coopération qui nous lie à l'Allemagne ?

M. Dominique de Legge. – Mon propos volera moins haut : je raisonnerai comme un épicier breton – référence qui en vaut d'autres... La loi de programmation militaire est entièrement respectée, nous en sommes d'accord. Les recettes exceptionnelles sont majorées de 100 millions d'euros, mais si l'on considère aussi les 417 millions d'euros de majoration de crédits et les moindres dépenses sur un certain nombre de postes, il reste un disponible de 775 millions d'euros. Cela correspond-il au coût des annonces faites par le président de la République en début d'année, ou cela laisse-t-il le loisir d'améliorer le maintien en condition opérationnelle ?

Où espérez-vous trouver les 100 millions d'euros de recettes exceptionnelles ?

Pourquoi les autorisations d'engagement baissent-elles par rapport à l'année précédente ?

Une enveloppe d'une centaine de millions d'euros devait permettre l'an dernier de rénover 550 véhicules de l'avant blindé. Le délai de dépense ayant été raccourci de cinq à quatre ans, le coût unitaire de restauration est plus élevé. Quelles conséquences cela aura-t-il sur le maintien opérationnel de ces équipements ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Les crédits de paiement de l'action du programme 178, dédiée à la préparation des forces terrestres, diminuent de 1,3 % par rapport à 2016, pour s'établir à 1 226,3 millions d'euros. Or l'année 2017 doit permettre d'atteindre une force opérationnelle terrestre de 77 000 hommes. On nous annonce en outre que 2017 sera la fin des renoncements sur la projection outre-mer opérée en 2015 et 2016. Cette remontée d'effectifs annonçait une augmentation des crédits de paiement sur cette action... Si les crédits diminuent et les effectifs augmentent, comment la préparation des forces terrestres retrouvera-t-elle son cycle normal de préparation opérationnelle-projection-remise en condition ?

En 2017, le recrutement externe doit encore concerner 14 500 hommes, et il sera nécessaire de densifier la formation des recrutés en 2015 et 2016. De la même façon, au sein de l'action « préparation des forces terrestres », les crédits de l'opération stratégique « entretien programmé des matériels » restent à un niveau équivalent à celui du projet de loi de finances pour 2016. Sera-t-il possible de maintenir les équipements à un niveau suffisant pour tenir le contrat opérationnel alors même que le soutien à l'exportation mettra les moyens durement sous tension, notamment ceux de l'armée de l'air en raison des ventes de Rafales ? Pourquoi avoir fait reposer l'exécution de la LPM sur le pari des exportations sans y avoir inscrit le coût de soutien à ces exportations ?

En tant qu' élu de Paris, je m'interroge en outre sur l'opportunité de vendre des locaux – l'îlot Saint-Germain dans le VII^e arrondissement par exemple – à des prix bradés, à la ville de Paris ou ailleurs, pour faire des logements sociaux...

M. Robert del Picchia. – Lorsque la Pologne a été admise dans l'Union européenne, elle nous a promis d'acheter des chasseurs français, avant de se rabattre sur du matériel américain... L'histoire se répète.

Où en est le dialogue social dans nos armées, en particulier de la mise en place des associations professionnelles nationales de militaires ? Comment les armées, après les inquiétudes suscitées par Louvois, abordent-elles la mise en place de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu ?

M. Gilbert Roger. – Monsieur le ministre, pouvez-vous nous faire un point sur les objectifs et les réalisations de la politique immobilière du ministère ? Il est souvent plus compliqué qu'on l'imagine, en province surtout, de céder certaines implantations. Nous aimerions également avoir plus de détails sur l'amélioration de l'opération Sentinelle et les conditions d'hébergement des militaires.

Après le vol spectaculaire d'explosifs à Miramas, et le vol d'armes à Istres, quelles mesures avez-vous prises pour sécuriser les sites militaires ?

Le déploiement de Source Solde est-il en passe d'effacer le nom de Louvois, ou a-t-il pris du retard ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Nous mesurons bien le chemin parcouru, monsieur le ministre, jusqu’à votre présentation devant le Parlement, dans le contexte que nous connaissons tous, d’un budget en hausse de 600 millions d’euros. Nous mesurons tous votre implication, sur ce budget comme sur le soutien à l’export.

MM. Cambon, Namy, Trillard, Laufoaulu et moi-même rentrons d’une mission en Australie, où nous avons mesuré l’excellence des entreprises françaises qui s’y sont installées – Thales, Safran, par exemple –, l’implication de l’équipe France, et la part que vous avez prise dans le succès de DCNS. Mais plus largement, nous avons eu le sentiment qu’un tournant s’était opéré dans les relations franco-australiennes. Le marché du siècle qu’a constitué la vente de nos sous-marins a été sous-tendu par un transfert de technologie inédit, en quoi les Australiens ont vu, à bon droit, la preuve de la confiance que nous leur faisons. Cette confiance unit également nos deux nations sur le plan militaire et je voudrais, monsieur le ministre, vous en faire crédit. Nos homologues australiens nous ont dit la très haute estime dans laquelle ils vous tenaient et tenaient votre action. Tous nos interlocuteurs, *think tanks* et universitaires aussi bien, ont exprimé un « besoin de France », dans un contexte où le barycentre du monde se déplace vers l’Asie. Voilà le message que notre délégation a retenu de sa mission.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Votre homologue australienne, personnalité de grande qualité, pourrait être l’invitée d’honneur de la prochaine université de la défense.

M. Jean-Yves Le Drian. – Excellente idée à laquelle je souscris pleinement.

M. Jean-Marie Bockel. – Je veux à mon tour saluer votre engagement et votre action, monsieur le ministre.

Vous avez rappelé le consensus sur la hausse du budget, pour atteindre le seuil symbolique des 2 % du PIB. Mais le débat politique a aussi fait émerger le souhait que nos partenaires de l’Otan consentent à faire une partie des efforts pour contrer la menace. Or, il y a quelques jours encore à l’assemblée parlementaire de l’Otan, nous avons eu le sentiment que la notion de complémentarité l’emportait sur celle de solidarité... Quel est votre sentiment ?

Gisèle Jourda et moi-même avons apprécié d’être associés à la réflexion sur la montée en puissance de la garde nationale. Nous voyons tous bien ce que la garde nationale peut apporter pour répondre au besoin d’engagement. Mais sur la gouvernance du dispositif, je reste sur ma faim : celle du label « garde nationale » sera effective, mais d’un point de vue militaire, la gouvernance est perfectible.

Le groupe d’amitié France-Pays baltes s’est rendu il y a quelques jours en Estonie, notamment au Collège de défense balte de Tartu, où nous avons, nous aussi, entendu une demande de France. Or nous avons quitté cette instance ! La présence à Tartu d’un officier français est certes symbolique, mais c’est un symbole important lorsque d’autres pays, comme l’Allemagne, y sont toujours représentés.

M. Michel Boutant. – Pouvez-vous nous préciser ce qui s’est passé à Erbil et en Libye il y a quelques semaines ? Je veux en profiter pour rendre hommage à nos forces spéciales qui, dans l’ombre le plus souvent, œuvrent efficacement pour notre défense.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Même devant vous, je ne saurais m'étendre sur l'action des forces spéciales... Je dirai simplement que, en Libye, nos hommes sont décédés dans l'exercice de leur mission, en particulier de renseignement. Quant au drone qui a blessé deux de nos soldats au Kurdistan, il s'agit d'un drone commercial, rustique, non armé mais adapté et bourré d'explosifs, une nouvelle sorte d'engin explosif improvisé.

Madame Perol-Dumont, merci de vos propos. La vente des douze sous-marins à l'Australie crée une relation de longue durée entre nos deux pays, car le contrat porte à la fois sur leur vente et leur entretien, mais elle témoigne plus largement d'un état d'esprit très positif des Australiens à notre égard et d'une confiance réciproque exceptionnelle. Je suis favorable à l'invitation du ministre australien de la défense à la prochaine université de la défense. Nos relations sont excellentes aussi bien avec le gouvernement fédéral qu'avec Adelaïde, capitale de l'Australie méridionale qui accueillera le chantier, et qui se trouve être la ville d'origine du Premier ministre.

La méthode polonaise n'est pas acceptable. Je me suis rendu en Pologne quatorze fois pour discuter stratégie et politique de défense avec mon homologue de l'époque, Tomasz Siemoniak, et le président de la République de Pologne, qui manifestaient alors une très forte volonté de rapprochement avec la France – et l'Allemagne. Le contrat en cause ici a été signé en septembre 2015 après une très longue négociation, et l'entreprise Airbus accordait des avantages exceptionnels à la Pologne, tels que la construction d'une usine spécifique ou l'entrée de la Pologne dans le capital du Groupe... Il a finalement été rompu très brutalement, et assez cyniquement, trois jours avant le déplacement du Président de la République à Varsovie, alors qu'il aurait dû donner lieu à la vente officielle de vingt et un hélicoptères pour les forces spéciales polonaises... Tout cela est assez spectaculaire, rappelle de mauvais souvenirs, et nous conduira à adopter une attitude assez ferme vis-à-vis de ce Gouvernement polonais. La décision est, dit-on, très politique... Je n'en suis pas moins mécontent, et une procédure judiciaire sera lancée. Bref, l'affaire n'est pas close.

Les associations professionnelles nationales militaires (APNM) représentatives d'au moins trois des quatre forces armées et de deux formations rattachées pourront participer au dialogue interne au niveau national et siéger au Conseil supérieur de la fonction militaire, où 16 sièges sur 61 leur sont réservés. Nous comptons pour l'heure une dizaine d'APNM dont aucune n'est reconnue représentative en ce sens : le mouvement n'est donc pas spectaculaire, mais il est enclenché.

Sur la retenue à la source, nous serons très vigilants, en raison des primes versées aux militaires. Le calendrier initialement prévu pour le déploiement de Source Solde est pour l'instant respecté. À une première phase de vérification succédera une phase en double pilotage, après quoi la Marine nationale sera la première à utiliser le nouveau dispositif, en décembre 2017. Vu l'ampleur du désastre du système précédent, il vaut la peine de prendre le temps... Je m'enquiers régulièrement de la situation des victimes de Louvois et de la réparation des dégâts qu'il a causés. Nous restons très vigilants, et essayons de rendre opérationnel le dispositif qui sera légué à mon successeur.

S'agissant de l'entretien programmé du matériel (EPM), nous avons augmenté le niveau de l'entretien programmé du matériel de l'armée de terre à chaque budget depuis 2013, et de manière significative l'année dernière en raison de leur engagement important en opération. Ce niveau sera maintenu sans diminution en 2016-2017.

Nous avons inscrit dans le budget des crédits et les effectifs supplémentaires nécessaires au soutien à l'exportation : 24 millions d'euros ont été débloqués en 2016, ainsi que 400 équivalents temps-plein, dont 97 créés en 2016 pour remplir de nouvelles missions de soutien à l'export. Certes, cela entraîne des contraintes pour les armées, de l'air en particulier – l'accélération de la livraison des premiers Rafale à l'Égypte n'a pas été sans heurts –, mais les moyens d'assurer cette mission sont désormais acquis.

Monsieur de Legge, le remplacement des véhicules de l'avant blindé a été accéléré par le lancement du programme Scorpion. Nous avons certes amélioré la capacité de résistance des véhicules de retour d'opération extérieure, mais l'ampleur de ces opérations rendait nécessaire une telle accélération.

Sur les 250 millions d'euros de ressources exceptionnelles provenant de produits de cessions, 50 millions seulement sont liés à la vente de matériel usagé. Ces objectifs de cessions intègrent les perspectives de vente du site du Val-de-Grâce. Enfin, la baisse des autorisations d'engagement est normale : c'est le niveau de crédits de paiement qui importe ici.

Monsieur Bockel, l'Estonie est notre partenaire privilégié dans la cyberdéfense, je souhaite resserrer nos liens ; je regarderai de plus près le point que vous soulevez.

Monsieur Gautier, la deuxième tranche de rénovation des Mirage 2000 D, qui sera lancée en 2018, portera bien le nombre total d'appareils rénovés à 55. Nous ferons ensuite la jonction avec la fin de la quatrième tranche et ce qui sera sans doute la cinquième tranche du programme Rafale. Les objectifs de la loi de programmation militaire et du Livre blanc sur le modèle d'armée à l'horizon 2025 seront respectés – d'autant plus aisément grâce à nos succès à l'exportation.

S'agissant du combat aérien du futur, notre collaboration avec les Britanniques sur la préparation du démonstrateur du drone de combat de nouvelle génération progresse bien, et n'a aucune raison de s'arrêter – j'ai d'ailleurs vu mon homologue à plusieurs reprises depuis le Brexit. Inscrire l'aviation de chasse pilotée dans l'action préparatoire ? Pourquoi pas, c'est un vrai sujet, mais attendons. L'élaboration de l'action préparatoire est en bonne voie, mais les montants sont faibles : 25 millions d'euros. On peut désormais, en effet, obtenir des crédits européens en matière de défense ; cela nous a pris trois ans de travail, pour 25 millions d'euros...

Il faudra ensuite militer en faveur d'une consolidation plus poussée des futures orientations budgétaires de l'Union européenne. C'est ainsi que l'on pourrait parvenir à pousser un tel projet.

M. Daniel Reiner. – Absolument !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Pour l'instant, l'hypothèse d'action préparatoire la plus vraisemblable en matière de défense européenne concerne le lancement d'un hélicoptère dronisé.

Pour répondre à une autre question, l'industrie de défense représente bien 165 000 emplois industriels, selon moi. Je maintiens ce chiffre, même si l'on peut imaginer que plusieurs dizaines de milliers d'emplois supplémentaires puissent être créés dans l'avenir, compte tenu du montant des contrats signés. J'attire toutefois votre attention sur le fait que les

17 milliards d'euros dont j'ai parlé tout à l'heure pour 2015 représentent uniquement le montant des contrats signés. En réalité, on ne peut commencer à comptabiliser le nombre d'emplois créés grâce à ces commandes qu'à partir de la phase d'élaboration des projets. La traduction industrielle d'un contrat n'intervient en moyenne que deux ans après la signature du contrat. De leur côté, les industriels évaluent le nombre d'emplois liés à l'export à environ 50 000 postes directs ou indirects.

Autre réponse : les drones de combat représentent 50 à 70 millions d'euros par an jusqu'en 2017 en investissement pour la France, le Royaume-Uni investira les mêmes montants.

Monsieur Gautier, vous m'interrogez sur les réserves. L'objectif de 40 000 réservistes est en effet très optimiste, et très ambitieux aussi, mais nous y parviendrons. Personne n'imaginait non plus que l'on atteindrait 31 000 réservistes à la fin de cette année. L'échéancier laisse à penser que l'on arrivera bien à 40 000 hommes.

J'aimerais également préciser que ce sont les effectifs de l'ensemble des réserves opérationnelles qui composent la garde nationale. Celle-ci a pour mission d'assurer la coordination, la cohérence globale du dispositif et de développer des partenariats avec les entreprises. L'impulsion globale sera donnée par un pilotage conjoint du ministre de l'Intérieur et de moi-même, ainsi qu'une petite équipe animée par un secrétaire général. Son mode opératoire restera au niveau des forces armées, puisque le patron opérationnel de la réserve militaire de la garde nationale sera le chef d'état-major des armées.

M. Jacques Gautier. – Pouvez-vous me répondre également sur les réservistes de deuxième niveau ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Le manque de disponibilité de la RO2 montre le désintérêt que l'on portait jusqu'à présent aux réserves. Le test dont vous avez parlé est significatif, même s'il n'est pas satisfaisant. Nous allons tâcher d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité de cette réserve. Le chef d'état-major de l'armée de terre, en particulier, y travaille.

Il existe bel et bien des discussions au sujet des infrastructures destinées aux Barracuda. Ce sujet n'est pas encore tranché et la question reste aujourd'hui en suspens. Le calendrier est pourtant serré, dans la mesure où nous projetons toujours une première mise à la mer en 2018. Je fais miennes vos interrogations sur le sujet mais je ne dispose pas encore le montant exact de la mise en œuvre des infrastructures destinées aux SNA.

Monsieur le sénateur, vous avez à juste titre pointé du doigt le problème du MCO hélicoptères. C'est un vrai sujet, car nous sommes mauvais en la matière. Il faut probablement prendre des mesures fortes : le premier plan de travail qui a été élaboré était à mes yeux insuffisant. Il s'agit de l'une de mes grandes préoccupations en matière capacitaire aujourd'hui. Le chef d'état-major des armées et moi-même nous accordons sur le diagnostic et les difficultés. Nous déplorons l'absurdité de certaines situations, comme celle consistant à livrer des hélicoptères neufs qui ne peuvent quasiment pas être utilisés ! Il faut remédier à ce problème le plus rapidement possible, et ce d'autant plus qu'il s'agit de l'outil d'intervention le plus demandé et le plus efficace dans le cadre de la plupart des opérations.

Monsieur Pintat, vous m'avez interrogé sur la dissuasion nucléaire. Nous cherchons à donner une certaine cohérence à notre action dans ce domaine. J'ai moi-même

lancé les études pour la réalisation de la troisième génération de sous-marins nucléaires. Nous nous mobilisons pour trouver un successeur au missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A). Nous lançons également de nouveaux missiles, comme le M51.2. Je mettrai simplement en perspective la montée en puissance des nécessités budgétaires au cours de la période 2020-2030 : en matière de dissuasion, les crédits du budget 2017 s'élèvent à 3,8 milliards d'euros. Il faudra augmenter ces crédits à hauteur de 4 à 4,5 milliards d'euros pour assurer le renouvellement des équipements.

Nous en terminons, il est donc temps, monsieur le président, que je réponde à votre interrogation initiale sur la Pologne et la Russie.

J'ai rencontré personnellement dix-neuf fois mon homologue polonais et fait 14 déplacements en Pologne à ce jour.

Sur la Russie, je constate en effet l'augmentation du nombre d'incidents, dont certains ont été relatés par la presse, s'agissant des bombardiers stratégiques russes. J'ai rencontré mon homologue à Moscou. Nous devons allier fermeté, précaution et dialogue.

Pour conclure, je répondrai à M. de Legge : les 775 millions d'euros de crédits dont j'ai parlé couvrent l'ensemble des coûts liés aux décisions prises par le Président de la République au cours du Conseil de défense du 6 avril 2016, et eux seuls.

M. Dominique de Legge. – Cela montre l'importance financière des annonces du Président de la République.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci beaucoup, monsieur le ministre, pour cette longue et approfondie discussion. Nous aurons l'occasion de la prolonger lors du débat portant sur l'ensemble des opérations extérieures de la France, qui se déroulera la semaine prochaine au Sénat. Je recommande d'ailleurs la lecture du rapport élaboré par nos collègues Jacques Gautier, Daniel Reiner, Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux, Cédric Perrin et Gilbert Roger sur le bilan des opérations extérieures. Le Sénat se trouve ainsi au cœur de l'actualité.

La seconde réunion est levée à 18 heures 10.

Mercredi 19 octobre 2016

- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président -

Loi de finances pour 2017 - Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre

La réunion est ouverte à 9 heures.

M. Jacques Gautier, président. - Nous avons le plaisir d'accueillir le chef d'état-major de l'armée de terre, le général Jean-Pierre Bosser.

Mon général, nous poursuivons avec vous notre cycle d'auditions budgétaires sur les crédits de la défense dans le projet de loi de finances pour 2017.

Chacun le sait, l'armée de terre, depuis les attentats de janvier 2015, est fortement sollicitée en raison de la pérennisation de l'opération Sentinelle. Pour l'essentiel de cette période, et notamment depuis l'attentat de Nice, sept mille à dix mille hommes sont mobilisés, déployés chaque jour sur le territoire national. On nous dit qu'il y a eu un rééquilibrage entre Paris et la province et que, depuis cet été, vos hommes interviennent plus en dynamique et en ronde aléatoire qu'en statique, ce que nous réclamions depuis longtemps.

Vous pourrez peut-être nous dire quelles sont les conséquences de cette situation sur l'entraînement, nous parler de l'articulation entre déploiement sur le territoire national, déploiement en opérations extérieures et entraînement, et de la façon dont vous envisagez la suite de Sentinelle. On regrette qu'il n'existe pas une doctrine d'emploi des forces sur le territoire national.

L'armée de terre est également engagée dans la remontée en puissance de sa force opérationnelle terrestre, la FOT, avec de nouveaux effectifs, suivant les décisions prises en 2015 lors de la réactualisation de la LPM et après les décisions du Président de la République au moment des vœux aux armées.

Comment se déroulent les recrutements ? Arrivez-vous à trouver des femmes et des hommes disponibles ? Comment se passe l'instruction ? Comment adapte-t-on les infrastructures par rapport à ces arrivées de personnel nouveau ?

Pouvez-vous nous dire un mot sur le renouvellement des matériels ? Griffon et Jaguar correspondent-ils à vos besoins ? Compte tenu de la ressource humaine, les matériels sont-ils à la hauteur de cette montée en puissance ?

Dans ce contexte, comment jugez-vous le moral de vos soldats qui, comme notre commission l'a constaté sur le terrain, donnent beaucoup d'eux-mêmes - même si on a senti à propos de Sentinelle un effet d'usure ?

De façon générale, quels sont pour vous les principaux points de vigilance dans le projet de loi de finances pour l'année prochaine ?

Général Jean-Pierre Bosser. - Nous sommes encore plus convaincus que par le passé d'être dans un contexte que l'on peut qualifier de rupture stratégique.

D'une part, le retour de la haute intensité et des États forts est aujourd'hui avéré ; d'autre part, nos adversaires « irréguliers » qui, autrefois, étaient traditionnellement inférieurs en nombre et en puissance, sont aujourd'hui rendus de plus en plus forts par l'emploi de modes d'action innovants et l'exploitation de moyens nivelants, comme l'information, le cyberspace ou les médias.

Pire encore, aujourd'hui, lieux de guerre et lieux de paix se confondent, et il en est de même pour le temps de la guerre et celui de la paix. On peut même dire que certains hommes de paix qui étaient hier encore sur les mêmes bancs d'écoles que nos enfants, deviennent brutalement, sans raison apparente, des hommes de guerre.

Plus que jamais, il faudra vaincre l'ennemi. Ce sera lui ou nous. Mais il nous faudra également être capable de le dominer dans le temps long.

Nous avons, face à nous, une menace qui s'installe durablement. L'armée de terre a, dès 2014, anticipé cette évolution et elle colle depuis aux besoins de sécurité et de défense de la France et des Français.

Je vous propose de tracer le contour de cette armée de terre en trois traits. Tout d'abord, je vous expliquerai en quoi 2016 a été une année caractéristique en matière d'inversion de tendance. En second lieu, je dresserai le périmètre des champs d'action dans lesquels l'armée de terre est engagée. Enfin, je vous dirai comment je vois 2017 et les années qui viennent.

L'année 2016 est l'année de l'inversion de tendance.

C'est sans doute, depuis la fin de la guerre d'Algérie, un revirement majeur, tout d'abord, en matière de ressources humaines. L'armée de terre a recruté onze mille hommes supplémentaires. Ils seront dans nos rangs à la fin de l'année 2016, seront « formés » à l'été 2017 et sans doute « entraînés » à l'été 2018.

La réserve est également en phase de remontée en puissance. Son emploi a été multiplié par deux par rapport à 2015. Dans nos rangs, quatre cent cinquante réservistes interviennent désormais quotidiennement au profit de la protection des Français.

Il a ainsi été procédé en 2016 à quinze mille recrutements dans l'active et cinq mille dans la réserve. L'effort de guerre a été important dans le domaine du recrutement, mais aussi dans celui de la formation initiale.

Ces effectifs sont mis en place par densification d'unités déjà existantes. Les seules unités que l'armée de terre a créées sont la 13^{ème} DBLE au camp du Larzac, le 5^{ème} régiment de cuirassiers aux Émirats-arabes-unis et le 5^{ème} régiment de dragons, qui devient notre laboratoire Scorpion.

La deuxième inversion de tendance concerne le capacitaire. En 2016, le centre de gravité entre anciens et nouveaux matériels a basculé en faveur des équipements de nouvelle génération. Nous avons vu arriver le soixantième Tigre, le vingtième Caïman, et nous allons bénéficier de la livraison de douze bâtiments modulaires durables de type « Catalpa » pour loger nos soldats nouvellement recrutés. Nous allons recevoir avant la fin de l'année les trois mille cinq cents premiers gilets de combat individuels. Les mille Ford Ranger sont désormais livrés. Nous attendons cinq cents autres véhicules légers pour 2017. En matière de commande, Scorpion est sur la voie. Nos hommes peuvent concrètement constater cette inversion de tendance.

La troisième inversion de tendance concerne les opérations. Nous intervenons pour la première fois de façon équilibrée en opérations extérieures et intérieures. Dix mille hommes hors métropole, dix mille hommes dans l'hexagone, avec un rééquilibrage entre Paris et la province, suite aux attentats de Nice, et avec le passage du « tout statique » au « tout dynamique ».

Le mot-clé, en matière d'opérations, est le *continuum* de la menace. L'ennemi est lourdement armé, équipé comme nous le sommes, entraîné, soutenu et endoctriné. Face à cet ennemi, le choix fait par le ministre et que nous mettons en œuvre repose sur un principe fondamental : un seul soldat, une seule armée de terre, une même réponse, entièrement

militarisée dans le cadre des OPEX et partagée avec les forces de sécurité intérieure sur le territoire national.

Nous avons eu en 2016 trois champs d'action majeurs. Le premier champ est celui de l'engagement à l'extérieur, au travers de différents types d'opérations.

Le plus classique est celui de l'intervention que l'on connaît depuis les années 1980. C'est ce que l'on vit aujourd'hui en BSS ou au Levant. Il convient de noter que la dangerosité reste permanente sur ces théâtres : une Gazelle a été touchée par des tirs d'armes légères la semaine dernière, deux VAB ont sauté sur un IED dimanche dernier, et nous avons dénombré six blessés.

Le deuxième type d'opérations qui se profile repose sur une forme de dissuasion en Europe centrale face à l'Est. Nous allons fournir un sous-groupement blindé sous commandement britannique en Estonie, en 2017, et contribuer à même hauteur sous commandement allemand en 2018, en Lituanie.

Le troisième type d'opérations en dehors du territoire national consiste à prévenir les crises en accompagnant nos alliés et, par l'intermédiaire des Nations unies, en participant à des forces comme la MINUSCA et la MINUSMA.

En matière de lutte sur notre propre territoire, notre deuxième champ, nous avons trois défis à relever.

Le premier défi, qui est majeur, concerne la protection du territoire national et des Français. Dans ce domaine, nous devons faire émerger la posture de protection terrestre (PPT) en lieu et place de Sentinelle.

Deuxième défi - j'y crois mais l'essentiel est à construire : contribuer à une meilleure connaissance de l'adversaire par le *continuum* extérieur-intérieur et anticiper. C'est tout l'enjeu de la PPT : face aux scénarios de crise identifiés par le SGDSN, comment pouvons-nous nous préparer ?

Troisième défi : renforcer la cohésion et la résilience de la nation. Le service militaire adapté fonctionne désormais bien, avec six mille hommes formés par an. Nous avons également mis en œuvre le service militaire volontaire, encore en phase d'expérimentation. Il donne des résultats pour le moment très satisfaisants avec un accès à l'emploi à plus de 70 % pour les jeunes qui y sont entrés.

Nos engagements dans les champs des opérations intérieures et extérieures ne peuvent être tenus que si nous nous renforçons. C'est le troisième et dernier champ. Il existe trois enjeux en matière de renforcement.

Le premier enjeu, ce sont les ressources humaines, afin de disposer d'hommes et de femmes de qualité, facteur indispensable, qu'il s'agisse de personnel militaire ou civil. Il faut par ailleurs veiller au moral de ces soldats. On enregistre, chez nos militaires, une forte absence de la garnison depuis dix-huit mois. Quels aménagements pouvons-nous réaliser en matière de condition du personnel ?

Deuxième enjeu : nous devons également nous renforcer en matière d'entraînement face à la baisse de la préparation opérationnelle, conséquence du sur-emploi et du sur-recrutement. On a compté soixante-cinq jours de préparation opérationnelle l'an

dernier, on devrait atteindre soixante-dix à soixante-quinze en 2016, alors que l'objectif demeure de quatre-vingt-dix jours.

Dernier enjeu : il nous faut nous renforcer dans le domaine de la maintenance de nos matériels. On ne pourra user plus qu'on ne régénère encore longtemps, au risque de nous essouffler et de ne plus avoir la capacité à honorer notre contrat opérationnel. C'est le but de la réforme du MCO terrestre, qui doit davantage faire appel à l'industriel pour la régénération des matériels, laissant en retour les maintenanciers de l'armée de terre concentrer leurs efforts sur la disponibilité technique.

Agir simultanément sur les trois champs d'action majeurs que je viens de détailler est une entreprise délicate. Nous devons en outre faire face à trois vents contraires avec, en premier lieu, les dysfonctionnements de Louvois, qui continuent de toucher 15 % des soldes chaque mois. Le successeur de Louvois soulève également des inquiétudes, tout comme la retenue à la source mise en œuvre avec un logiciel non stabilisé.

Le second vent contraire concerne les infrastructures. Un grand plan a été mis en œuvre par le ministre à ce sujet. Il comporte un certain nombre de points noirs. 75 % de ces points ont été traités pour l'armée de terre. Un gros effort a également été réalisé pour l'infrastructure de Sentinelle, à hauteur de 20 millions d'euros, afin que nos hommes soient mieux installés. Pour autant, en matière d'entretien, nous sommes toujours à 2 euros du mètre carré, contre 6 euros en 2007.

Nous visitons hier, avec le sénateur Perrin, le premier régiment d'artillerie. Ces locaux, qui datent des années 1970, ne permettent plus d'accueillir décemment nos soldats dans leurs quartiers. Or le quartier est la maison du soldat.

Le troisième vent contraire est le maintien en condition des matériels terrestres, mais surtout aéronautiques.

Pour conclure, il va falloir, en 2017, garder l'élan de 2016 et donner toute sa puissance au modèle. Le modèle « Au contact » est adapté à nos besoins : deux divisions, six brigades équilibrées, deux brigades de haute intensité, deux brigades médianes, deux brigades légères, un pilier TN qui englobe les réserves, le SMA, la BSPP, un pilier d'aérocombat, un pilier des forces spéciales. Ce modèle est actuellement déployé à 90 % et le sera à 100 % l'été prochain. Il permet de dire que l'armée de terre est aujourd'hui organisée pour faire face aux menaces auxquelles nous sommes confrontés.

Il faut aussi l'outiller. C'est tout l'enjeu de Scorpion, premier programme de l'armée de terre, qui inclut les véhicules, la simulation, les systèmes de commandement, et les munitions. Il faudra le compléter par un véhicule léger qui n'existe pas aujourd'hui, le soutenir par un MCO rénové et, surtout, au travers d'un nouveau modèle économique, accélérer les livraisons.

Le CEMAT a trouvé une petite place aux côtés de la DGA et des industriels. Même s'il n'a toujours pas de prérogative, il est néanmoins présent.

Enfin, après avoir organisé et outillé l'armée de terre, il faut l'orienter. C'est l'objet de la réunion de demain et de la présentation traditionnelle à l'IHEDN, qui aura lieu à Satory. Je vous remercie d'avoir répondu à cette invitation. Le but est de vous présenter les

orientations de l'armée de terre et les huit facteurs de supériorité opérationnelle qu'elle retient pour les années à venir.

En ce qui concerne les moyens, la fin de gestion 2016 est classique, avec les inconnues que l'on connaît, comme la levée des gels et des surgels, etc.

Je suis confiant quant au PLF 2017. J'ai les moyens en T2, à hauteur de 7,8 milliards d'euros, pour honorer les besoins de la FOT.

Dans le domaine capacitaire, les commandes de SCORPION sont lancées : trois cent dix-neuf Griffon, vingt Jaguar. Côté livraisons, de nombreux matériels doivent arriver, notamment six Tigre, sept Caïman, cinq Cougar NG, trois cent soixante-dix-neuf porteurs polyvalents terrestres, cinq cents véhicules légers non protégés remplaçant la P4 ...

Dans le domaine de l'entraînement, je pense disposer de ce dont j'aurais besoin pour consommer à hauteur de mes capacités : je vise quatre-vingt-un jours de JPO en 2017 et cent soixante-quatre heures de vol.

Nous avons une belle armée de terre. Nous sommes fiers de nos soldats, et ceci crée des obligations.

M. Jacques Gautier, président. - La parole est aux différents rapporteurs.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Je voudrais transmettre, de la part des parlementaires de cette commission, nos félicitations et nos remerciements aux hommes actuellement engagés tant dans le cadre des opérations intérieures que des OPEX. Nous leur rendons visite régulièrement, et nous pouvons témoigner du fait qu'ils donnent le meilleur d'eux-mêmes. Il faut qu'ils sachent que la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat est derrière eux !

Par ailleurs, tout le monde sait l'importance essentielle des hélicoptères au regard des actions dans lesquelles on les utilise aujourd'hui. On éprouve une certaine insatisfaction devant le peu de disponibilité de ces hélicoptères de transport ou de combat, accentuée par le fait qu'on en a acheté de nouveaux. Or nous pensons que c'est par une meilleure organisation de ce soutien qu'on obtiendra une disponibilité de qualité. Où en est-on ?

S'agissant des drones, la décision a été prise de remplacer le système tactique. J'aimerais connaître votre sentiment à propos de l'utilisation des drones par l'armée de terre. Quelle est en particulier votre appréciation du Patroller ?

Enfin, nous sommes convaincus qu'il faut accélérer le programme Scorpion. Ceci répond à l'opinion générale selon laquelle on a identifié l'ennemi et qu'il faut trouver les moyens pour neutraliser celui-ci. Vous aurez notre soutien dans la préparation de la prochaine LPM ou son actualisation à ce sujet. Vingt EBRC seulement sont prévus pour 2017. À ce rythme, on va en en voir pour quinze ans.

En revanche, la commission est satisfaite des véhicules légers destinés à nos forces spéciales qui ont été commandés cette année.

M. Xavier Pintat, rapporteur. - Merci pour votre exposé. J'aimerais également vous dire notre admiration au regard de l'intensité de l'engagement de l'armée de terre, qui

est présente sur tous les fronts, même si l'on peut craindre un risque d'essoufflement. Tous nos vœux vous accompagnent dans ces missions importantes.

Je m'associe aux questions de Daniel Reiner sur les drones tactiques, que je compléterai de la façon suivante : en janvier dernier le drone de SAGEM a été préféré au Watchkeeper de Thalès, utilisé par les Britanniques pour remplacer notre actuel système. Cette décision vous satisfait-elle ?

Je crois avoir vu que deux systèmes de drone tactique et un système d'entraînement seront livrés, soit quatorze vecteurs en tout. Le premier système sera opérationnel fin 2018, et le second est prévu en 2019. Ce calendrier est-il en phase avec les besoins de l'armée de terre ?

Enfin, le 23 septembre dernier, la DGA a annoncé l'achat de fusil d'assaut HK 416 F fabriqué en Allemagne afin de remplacer le célèbre FAMAS. Cette acquisition est-elle financée sur le budget 2017, et si oui pour quel montant ?

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. - Je voudrais pour ma part vous interroger sur la politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP) qui regroupe en deux familles distinctes, le parc en exploitation opérationnelle et le parc en immobilisation technique.

Pour s'adapter à la montée en puissance de la force opérationnelle terrestre, deux actions significatives ont été initiées en 2015, portant sur la régénération de quatre cent quarante véhicules cargo tout-terrain, dits GB 180, et un arrêt de la décroissance du parc des véhicules de transport de troupes, cent cinquante VAB ayant été régénérés.

D'autres efforts particuliers sont-ils prévus sur ses équipements ou sur d'autres en 2017 ?

Je souhaite également obtenir des précisions sur une des réponses au questionnaire budgétaire qui nous a été adressée. Il y est précisé - je cite - « *le bon fonctionnement de la PEGP est lié directement à la ressource budgétaire disponible pour maintenir ou acquérir la disponibilité technique souhaitée ainsi qu'à la ressource en personnel de maintenance.* »

La ressource budgétaire est-elle suffisante, alors qu'au sein de l'action préparation des forces terrestres les crédits de l'opération stratégique « entretien programmé des matériels » restent à un niveau équivalent à celui du projet de loi de finances pour 2016 ? Vous avez en partie répondu, mais je pose néanmoins à nouveau la question.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. - Je voudrais vous remercier à mon tour pour votre présentation claire, simple et concise.

Pour ma part, je voudrais vous interroger sur l'organisation de la préparation opérationnelle différenciée (POD). Elle distingue la préparation opérationnelle dite « métiers », qui concerne l'ensemble de la force opérationnelle terrestre, soit à terme soixante-dix-sept mille militaires, et de la préparation opérationnelle interarmées, qui vise à atteindre le stade opérationnel numéro deux et concerne quarante mille militaires.

Suite au déploiement de Sentinelle et à la mobilisation de dix mille hommes sur le territoire national, maintenus après les attentats du 14 juillet à Nice, il semble que le nombre de journées de préparation opérationnelle n'a pas atteint le niveau fixé ni pour 2015 ni pour 2016. Pourriez-vous nous indiquer les volumes attendus en 2016 et en 2017 ?

Enfin, la remontée de la force opérationnelle terrestre devait permettre une reprise progressive des activités mais, dans le même temps, la formation initiale des personnels nouvellement recrutés nécessite 50 % de journées de préparation opérationnelle.

Dans ce contexte, quand pensez-vous que la force opérationnelle terrestre dans son nouveau format sera réellement opérationnelle, avec un taux de préparation satisfaisant ?

M. Robert del Picchia, rapporteur. - Vous avez brièvement évoqué les évolutions de Sentinelle. Qu'y a-t-il de nouveaux concernant la coordination avec les forces de sécurité intérieure - police et gendarmerie ?

Quelle place ont aujourd'hui dans Sentinelle les gardes dynamiques par rapport aux gardes statiques ?

Comment s'est déroulé le plan de recrutement en 2016 et quelles sont les prévisions pour 2017 ?

Enfin, vous avez évoqué l'Allemagne. Coopérez-vous avec ce pays concernant la Lituanie ?

M. Gilbert Roger, rapporteur. - Merci pour cette présentation.

Ce budget nous donne l'occasion de nous pencher sur la LPM. Il est souhaitable que l'on soit à l'avenir dans une certaine continuité.

Je note la remontée des effectifs. C'est peut-être la première fois depuis bien longtemps. On est loin de ce qu'on a connu il y a six ans, avec des déflations d'effectifs et des fermetures un peu partout. On peut s'en réjouir, en espérant que nos collègues de la majorité, au Sénat, nous laisserons aller au bout de la discussion budgétaire et ne refuseront pas le débat sur les dépenses et les objectifs. Je lance ici un appel.

Par ailleurs, vous avez évoqué les bâtiments et les casernes. Vous allez notamment vous implanter dans le Larzac, où je possédais quelques mètres carrés dans ma jeunesse afin de vous empêcher d'y aller !

Pour ce qui est de Louvois, j'ai bien entendu votre inquiétude. Nous la partageons. On a également évoqué le prélèvement à la source, qui constitue une angoisse pour tout le monde, et encore plus dans le cas présent.

Quant à l'opération Sentinelle, plusieurs membres de la commission pensent que la réflexion sur l'emploi des forces dans Sentinelle doit être poursuivie, de telle sorte que l'on soit les plus efficaces possible.

M. André Trillard, rapporteur. - Les études amont dans le domaine terrestre concernent notamment les technologiques qui se rapportent à ce qu'il est convenu d'appeler le « combattant augmenté ».

Quels sont à vos yeux les grands enjeux de ce sujet, et quelles sont les utilisations que l'on peut espérer ? Quels sont les intérêts de cette technologie ?

S'agissant de Sentinelle, je suis convaincu de son intérêt ponctuel et dans des lieux déterminés, mais non dans la durée. Je regrette que les règles d'emploi ne soient pas

plus affinées, et que les règles de feu soient restées dans le vague du « danger immédiat » et de la légitime défense, ce qui n'est pas suffisant pour des militaires.

Pour ce qui est des forces spéciales, qu'en est-il du marché concernant les véhicules terrestres ?

M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur. - Avons-nous déjà fait l'objet de tentatives d'infiltrations de la part de l'ennemi ? À l'extérieur, la chaîne du renseignement fonctionne-t-elle suffisamment bien pour vous permettre d'améliorer l'efficacité de vos interventions ?

M. Cédric Perrin. - Je m'associe aux remerciements qui ont été adressés aux militaires pour leur engagement, leur dévouement et leur courage. Il est important de le dire.

Vous avez exprimé le souhait de renouveler un certain nombre de matériels plutôt que de les « rétrofiter » à grands frais, comme le FAMAS, le P4, le VAB, etc.

Comment votre position s'articule-t-elle avec la DGA ? Votre avis est-il entendu ? Pensez-vous qu'il faudrait faire plus pour être plus efficaces en la matière ?

Deuxièmement, pensez-vous que l'on puisse aujourd'hui anticiper la demande de renouvellement d'un certain nombre de matériels pour intéresser les industriels français et leur permettre de lancer la recherche et le développement en amont, afin qu'ils puissent mieux répondre aux appels d'offres ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Je voudrais m'associer à l'hommage rendu à vos hommes sur tous les terrains où ils interviennent.

À la faveur d'une mission récente en Australie avec quatre collègues de cette commission, nous avons rendu visite à nos forces armées à Nouméa. Nous avons naturellement pu constater le grand professionnalisme de nos pilotes d'hélicoptères et mesuré la diversité de leurs interventions, y compris au plan civil.

Nous avons aussi pu déplorer le vieillissement certain du parc d'hélicoptères. La disponibilité des hélicoptères Puma s'est améliorée grâce à des visites préventives. Pour autant, l'âge de ces appareils n'implique-t-il pas une part de risques pour nos pilotes ?

Général Jean-Pierre Bosser. - Les sujets que vous avez abordés sont au cœur de la réflexion que je mène aujourd'hui pour l'armée de terre.

Tout d'abord, je tiens à dire que tous les compliments que vous faites à propos des soldats sont directement répercutés à la troupe.

Je suis par ailleurs très attaché à la relation avec les parlementaires. Les échanges que nous pouvons avoir sont précieux et viennent compléter l'action que le chef militaire mène sur le terrain.

Je voudrais commencer par un thème qui m'est cher, celui du modèle économique et du renouvellement des matériels. C'est un domaine que j'ai découvert en tant que CEMAT. D'une manière générale, depuis plus de trente ans, on s'échine à entretenir de vieux parcs, sans réfléchir à l'équilibre économique que pourraient parfois constituer, pour un même industriel, l'accélération de la livraison des nouveaux matériels et l'abandon de l'entretien des anciens.

Le FAMAS est un très bon fusil, mais il a quarante ans d'emploi intense et coûte cher à l'entretien. On sous-traite le percuteur, qui représente 380 euros pour trois mille coups de fusil. Avec trois percuteurs, on peut acheter un HK 416. Va-t-on continuer à acheter des percuteurs ou acquérir des fusils neufs ? Une autre faiblesse de ce fusil réside dans les chargeurs. Avec six chargeurs FAMAS, on achète un HK 416.

Autre exemple : la P4 est un véhicule âgé de plus de quarante ans dont le problème majeur est la rouille. On a choisi il y a quelques années de consacrer 27 000 euros et trois cents heures de travail par véhicule à reconstruire. Pour ce prix, on trouve sur le marché des véhicules de bonne qualité.

On pourrait se poser la question pour tous les matériels : on s'échine à remettre en état, voire à reconstruire, le VAB qui va fêter ses quarante ans, alors que l'industriel qui l'entretient est un acteur majeur de Scorpion. Sous réserve de soutenabilité financière et de faisabilité industrielle, ne vaut-il mieux pas accélérer la livraison de Scorpion et réduire le maintien en condition des VAB ? La réponse est évidente, sous réserve de la capacité industrielle à pouvoir accélérer sa production.

C'est au CEMAT de dire que le fusil coûte trop cher à entretenir. Je pense avoir trouvé ma place aujourd'hui. Si on donne à l'industriel de la visibilité horizontale, il nous renseigne sur la capacité qu'il a à accélérer la production, et on peut ainsi décider d'entretenir ou non les vieux parcs. Ce modèle économique ne fonctionne pas forcément dans tous les domaines : il faut l'étudier au cas par cas.

À quelques milliers d'hommes près, je n'ai pas l'intention, dans les cinq années qui viennent, de faire effort sur les effectifs. Mon souci est que l'armée de terre de demain soit équipée de façon cohérente, que l'on ait ce qu'il faut pour s'entraîner et entretenir nos matériels. Les équipements doivent donc maintenant rattraper les effectifs. Je ne veux pas d'une armée à deux vitesses.

Un mot sur les fusils. On ne change pas de fusil tous les ans. Tous les soldats de l'armée de terre, ainsi que les autres armées, seront équipés du nouveau fusil. Ce fusil, fabriqué dans un pays voisin, a fait l'objet de nombreux débats.

Les obsolescences du FAMAS nous coûtent cher, même s'il reste un très bon fusil, probablement un des meilleurs au monde en termes de précision.

En second lieu, dans le combat moderne, il ne faut pas accorder trop d'importance au fusil en tant que marque de souveraineté. C'était vrai il y a cent ans, cela ne l'est plus aujourd'hui. L'environnement du soldat a tellement évolué qu'on ne peut faire du fusil une marque de souveraineté nationale, d'autant que 30 % du coût de l'AIF provient du canon. Il sera fabriqué en France, avec de l'acier français.

Le nouveau fusil aura une crosse réglable et repliable. Il sera adapté à l'ergonomie du soldat, avec des talons qu'on pourra positionner pour tenir compte de la morphologie des tireurs, et une sangle compatible avec la nouvelle instruction concernant le tir tactique. Il sera même doté d'un bipied, et bénéficiera surtout de rails autour du canon permettant d'adapter tous les dispositifs de vision nocturne et de précision, que nous n'avons pas sur le FAMAS. Sa baïonnette sera également bien plus perfectionnée.

Il faut avoir une approche raisonnable à propos du FAMAS. Je sais que le *made in France* est un sujet extrêmement sensible et qu'on y est très attentif en matière d'équipement des armées. En l'occurrence, je ne peux déceintement pas cautionner l'entretien du FAMAS, alors que ce modèle économique n'est pas pertinent et qu'il existe bien mieux aujourd'hui sur le marché pour équiper nos soldats.

S'agissant du MCO aéronautique, nous progressons mais à petits pas. Nous avons bien analysé la verticalité entre l'employeur et le soutien étatique : peut-être faut-il frapper à la porte de l'industriel. Le MCO aéronautique est le point de convergence entre le public et le privé, avec un industriel qui détient un monopole. Il faut l'intégrer dans la réflexion.

Deuxième point : en matière de capacités militaires OPEX et TN, on ne fait plus rien sans l'hélicoptère. C'est donc une priorité absolue.

Troisième point : il faut être prudent quand on parle de chiffres. On a trois cents hélicoptères en stock, mais ils ne voleront jamais tous en même temps. 20 à 25 % d'entre eux sont chez l'industriel en permanence, comme les avions. Quand il y a des rénovations, comme pour le Tigre et le Cougar, cela peut aller jusqu'à 30 %. Une partie est en essai, l'autre est en formation. Je suis en train de faire calculer la cible que je souhaite faire décoller exclusivement pour les opérations. Cette cible doit tourner entre cent quarante et cent cinquante appareils. On se situe aujourd'hui à cent. On est donc en dessous. Aujourd'hui on a un *gap* de cinquante hélicoptères qui doivent absolument pouvoir décoller.

Enfin, l'hélicoptère moderne constitue un outil numérique à lui seul. La chaîne de rechange doit être la plus pointue et la plus réactive possible. Il faut en outre tenir compte de ce qu'on appelle la sécurité aérienne et des règles de navigabilité. Un hélicoptère peut être interdit de vol parce que sa documentation électronique n'est pas à jour. C'est donc un sujet complexe.

Il faut noter, côté industriel, que celui-ci a espacé le rythme des visites du Tigre, qui l'immobilisaient beaucoup trop. On a ainsi gagné 20 % sur le Tigre, et l'on va gagner 15 % sur le Caïman, qui est encore un appareil jeune. C'est un point très positif.

On découvre finalement que l'hélicoptère est comparable technologiquement à un petit avion et qu'il lui faudra plus de temps que par le passé pour arriver à maturité.

Au bout du compte, les hélicoptères sont le premier poste de dépenses de l'armée de terre. Avant d'en commander d'autres, ce serait déjà bien d'être capable de faire décoller ceux que nous possédons et de renouveler les vieux parcs. D'où mon intérêt concernant le HIL. Aujourd'hui, le Tigre et le Caïman mènent des actions opérationnelles que je souhaite autonomes, mais la Gazelle est d'une autre génération et ne peut suivre le Tigre et le Caïman. Or, on a besoin d'un hélicoptère d'accompagnement performant.

Le MCO aéronautique est un sujet dont on parle tous les jours - formation des pilotes, etc.

S'agissant des drones, l'armée de terre vise trois types différents : le nano-drone, aujourd'hui en cours d'expérimentation, destiné à servir aux fantassins pour le combat en zone urbaine, le DRAC et son successeur, qui servent aux capitaines pour explorer les cinq à huit kilomètres qui sont devant eux, et le SDT, qui est l'outil du patron de GTIA, dont le rayon d'action est de quinze à vingt kilomètres.

L'armée de terre et l'armée de l'air ne se concurrencent absolument pas dans ce domaine. Le drone MALE est d'une autre dimension. Le Patroller est le drone qui a été retenu, notamment pour la qualité de sa boule et la précision de ses images.

Élément important, le Patroller est dérivé d'un planeur piloté. Quand le changement du drone a été imaginé, on n'avait aucune vision sur le territoire national. Or on a aujourd'hui des difficultés à y faire voler des drones. Le Patroller nous offre une navigabilité quasi-libre.

Avec André Lanata, le chef d'état-major de l'armée de l'air, nous avons convenu de ne pas quitter nos fonctions sans avoir tordu le cou à la gestion de l'espace aérien, qui est depuis toujours un sujet de tension entre l'armée de l'air et l'armée de terre.

Nous allons d'ailleurs réaliser très bientôt un exercice en commun où, pour la première fois depuis de très nombreuses années, des avions, des drones de l'armée de l'air et des drones de l'armée de terre vont travailler ensemble.

Un mot du moral des troupes. J'étais hier dans un régiment où le moral, tel que l'évaluent les armées, était « plutôt mauvais » chez les officiers et les sous-officiers et « moyennement bon » chez les militaires du rang. J'ai été très surpris de trouver un décalage important entre le rapport sur le moral qui avait été réalisé il y a dix-huit mois et la réalité. Je suis intimement convaincu que l'évaluation du moral des troupes que l'on fait à partir de tables rondes, où les questions sont très formatées, n'est plus d'actualité. L'approche catégorielle n'a surtout plus de sens.

Aujourd'hui, un caporal-chef marié avec deux enfants a les mêmes préoccupations qu'un lieutenant ou un capitaine dans la même situation. En revanche, un caporal ou un lieutenant célibataire peuvent faire deux cent vingt jours de terrain par an - et le souhaitent même. Ils sortent de l'école, rêvent d'action, savent qu'ils vont partir au Mali dans trois mois. Leur moral est donc bon. Le caporal-chef qui a quinze ans de service, trois enfants, qui avait prévu de partir en vacances et que l'on rappelle brutalement l'été, le privant de ses vacances en famille, réagit différemment. Son moral n'est pas du tout le même.

Je vais donc modifier l'évaluation du moral des troupes, étudier les bons capteurs et voir comment mesurer une chute brutale du moral.

Nous avons eu un exemple avec Louvois, il y a quelques jours, au quatre-vingt-treizième régiment d'artillerie de montagne. Nous nous rendons compte que les réseaux sociaux agissent comme des accélérateurs de particules. Brutalement, un problème local peut devenir rapidement national et prendre une ampleur qu'on ne mesure pas. S'agissant du cas que j'évoque, ce n'était en outre pas totalement justifié.

Un mot à propos de Sentinelle. Il y a encore beaucoup à faire. Je le dis très franchement : nous sommes aujourd'hui très loin de ce que doit être selon moi l'évolution du dispositif. Nous avons beaucoup amélioré notre coopération avec les forces de sécurité intérieure notamment la police, avec laquelle nous n'avions jamais travaillé. Cela s'est remarquablement passé. On n'a jamais entendu des policiers dire du mal des militaires, ni l'inverse. Les gens ont appris à se connaître et les choses se passent très bien.

Nous avons encore beaucoup à apprendre. Un certain nombre de choses se font en marchant et, malheureusement, en réaction aux faits.

Un sondage a été réalisé par la défense avant l'été : 86 % des Français sont satisfaits de voir des soldats dans la rue. Nous sommes tous d'accord sur le fait que nous avons besoin d'une force militaire déployée sur le territoire national. À quelle hauteur et pour quoi faire ? C'est un second sujet, mais je pense que les Français ne se passeront plus de la présence des soldats sur le territoire.

Les Français savent - et ils le disent - qu'ils ne risquent pas moins avec Sentinelle, mais que, si jamais quelque chose arrive, il y aura quelqu'un pour réagir. Les gens sont donc convaincus que Sentinelle ne les protégera pas d'un attentat mais, en revanche, ils sont convaincus que les militaires auront une capacité de réaction.

Il faut donc faire évoluer Sentinelle et garder les dix mille intervenants, avec une partie en alerte, une partie déployée et une autre qui s'entraîne sur les scénarios de crise tels que le SGDSN les imagine, et sur lesquels il nous faut encore travailler.

C'est l'idée de la posture de protection terrestre. Les personnes en alerte continuent de s'entraîner. On retrouve ainsi des jours de préparation opérationnelle, et on s'investit dans la préparation des scénarios de crise. À titre personnel, c'est ainsi que je vois, demain, le positionnement de l'armée de terre sur le territoire national.

Vous m'avez posé une question sur la PEGP. Il s'agit d'un système qui visait à mettre les matériels en *pool*, avec un *pool* d'emplois en opération, un *pool* d'alerte et un *pool* pour les centres d'entraînement. Ce modèle a vécu. Il sera conservé pour quelques types de matériels. Le *pool* d'alerte sera maintenu, mais nous allons redéployer du matériel dans les garnisons. Si nous faisons demain de la PPT, comme le réclament les élus, je souhaite voir un peu plus de militaires manœuvrant dans les régions de France.

Depuis l'Afghanistan, il n'existe plus de militaires en terrain libre, tous s'entraînant dans des centres spécialisés. L'ambition est donc de pouvoir évoluer en terrain libre, comme l'a connu ma génération. Hier encore, le directeur de l'aérodrome sur lequel nous nous sommes posés m'a demandé pourquoi on ne venait pas faire un tour sur son aérodrome. Il est vrai que nous pourrions « sortir de nos casernes ». Nous allons donc conserver le concept de la PEGP mais probablement l'aménager.

Concernant l'Allemagne, j'ai de très bons contacts avec mon homologue. Mon homologue britannique, quant à lui, est confronté à de sérieuses difficultés en interne et en externe.

Mon homologue allemand est culturellement et historiquement très tourné vers l'Est même s'il contribue assez bien à notre action en BSS. Il a un peu de mal à admettre que la France marque son effort sur le flanc Sud, et souhaiterait que l'on soit plus présent à l'Est. Je ne sais pas le faire dans les conditions actuelles. Je le lui ai dit. Au fur à mesure que nous monterons en puissance, nous pourrions être présents.

Nous n'avons pas voulu laisser la chaise totalement vide. Le ministre souhaitant marquer la présence militaire dans le cadre des mesures de réassurance face aux pays baltes, nous fournirons l'équivalent d'une compagnie renforcée, dans un premier temps sous commandement britannique, en Estonie en 2017, puis avec les Allemands en Lituanie en 2018.

J'ai pour projet, avec le CEMAT allemand, de ne pas faire de ce dispositif un dispositif destiné à attendre que les choses se passent. On voudrait imaginer des scénarios intéressants de déploiement de nos unités, sachant qu'il existe des savoir-faire que l'on a complètement abandonnés : franchissement des coupures très larges, transport par chemin de fer, déploiement logistique de brigades sur plus de mille kilomètres.

M. Jacques Gautier, président. - Avec la brigade franco-allemande ?

Général Jean-Pierre Bosser. - Pas forcément, la brigade franco-allemande n'étant pas équipée de moyens lourds. Toutefois celle-ci, qui sera également déployée en 2018 dans le cadre des OPEX, sera bien employée. Ce serait un comble qu'on ne l'utilise pas pour cet exercice.

En Allemagne, comme d'ailleurs en Grande-Bretagne, l'effort des deux chefs d'état-major se porte aussi sur les équipements, l'entraînement et le soutien des matériels. Il existe donc une convergence dans la vision que l'on a de l'avenir.

Nous serons demain dans le Larzac avec le ministre. Nos légionnaires sont courageux. Le Larzac, c'est presque la moyenne montagne : il fait en ce moment trois degrés à La Cavalerie. On bénéficie des infrastructures du camp. Les légionnaires sont donc logés par douze, alors qu'ils ont l'habitude de se retrouver à deux par chambre.

Un grand plan d'investissement en matière d'infrastructures a pris la priorité sur les autres projets. C'est l'une des raisons pour lesquelles on a repoussé quelques projets du premier régiment d'artillerie. Le moral des légionnaires est bon.

Enfin, s'agissant de la recherche, certains industriels développent des concepts intéressants. Mais les industriels ne peuvent pas investir sans horizon. Cela fait partie du modèle économique, où le SOUTEX a également une place importante.

M. Jacques Gautier, président. - La parole est aux commissaires.

M. Alain Joyandet. - Merci pour votre intervention passionnante qui, grâce aux questions judicieuses de nos collègues, a rendu cet échange très intéressant.

Des dispositions spécifiques sont-elles prises sur le plan du management des troupes et de leur accompagnement compte tenu de la période très intense que nous vivons ?

Mme Éliane Giraud. - Merci pour votre intervention très claire.

Lundi, à Grenoble, j'ai rencontré nos forces déployées dans le cadre de l'opération Sentinelle. J'ai trouvé le travail réalisé en quelques mois extraordinaire.

Je voudrais également témoigner du moral des soldats et de leur compréhension de la situation. L'effort réalisé en matière de ressources humaines est exceptionnel. Il s'agit d'une opération délicate, et l'accompagnement des soldats est extraordinaire.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Il paraît en effet plus intelligent d'accélérer les livraisons de matériels neufs que de bricoler des matériels anciens à des coûts élevés.

Toutefois, la technologie est si différente que le coût du maintien des nouveaux matériels est largement plus élevé que celui du matériel précédent. Le raisonnement tombe

donc un peu, le changement du matériel accélérant le coût du MCO. La recherche de davantage de technologie et de complexité entraîne de plus grandes difficultés d'entretien.

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. - Vous avez fait allusion au SOUTEX. J'ai l'impression qu'on a un problème avec les industriels, qui devraient s'impliquer bien plus. Compte tenu des succès à l'exportation, je pense qu'il est nécessaire que l'armée ait une réflexion plus directive - mais je n'ai pas votre expérience en la matière.

Général Jean-Pierre Bosser. - Je partage votre approche au sujet du modèle économique, mais j'ai bien dit que les choses ne se feraient que sous réserve de soutenabilité et de faisabilité industrielle.

J'ai compris que les industriels réalisaient leur marge sur le MCO. La question est de savoir où situer la marge. La plus importante se situe-t-elle dans le maintien des matériels anciens ou dans l'arrivée des matériels modernes ?

Chaque ligne doit être expertisée. On ne peut avoir une vision globale. Il faut l'adapter à chaque matériel. C'est un travail que j'ai confié à l'état-major.

Quant à la qualité de la troupe, je remercie Mme Giraud d'avoir évoqué sa rencontre avec les chasseurs alpins. Le ministre souhaitait que l'on recrute onze mille hommes au plus vite. On y avait un double intérêt. Le premier consistait à pouvoir mélanger les anciens soldats avec les nouveaux, à un moment où la préparation opérationnelle diminuait. Si on avait mis cinq ans pour les recruter, on aurait perdu tout l'acquis des anciens d'Afghanistan, du Mali, etc. En deux ans, on incorpore ces gens dans les unités où les anciens sont encore présents.

Cela sous-entend un effort en termes d'encadrement. On a prévu un cadre pour quatre militaires du rang, ce qui n'est pas le ratio traditionnel, mais on a ainsi voulu garantir la qualité.

Cet été, certains de ces jeunes ont été engagés dans le cadre de Sentinelle. Ils se sont remarquablement bien comportés. Il s'agissait d'un investissement très important pour nous, puisque l'on consacre à leur formation l'équivalent d'une brigade, soit plus de sept mille hommes.

Un certain nombre de primes ont été annoncées, liées à la fois à la LPM actualisée, mais aussi aux décisions du Président de République lors de ses vœux et du Conseil de défense du 6 avril dernier.

La protection du territoire national est aujourd'hui devenue une opération comme les autres. Les soldats sont bien rémunérés dans le cadre des OPEX. Il n'y a donc pas de raison qu'ils le soient mal lorsqu'ils interviennent sur le territoire national.

La compensation de l'absence est selon moi un sujet majeur. Un jeune qui gagne le SMIC et fait 220 jours de terrain - c'est le cas d'un certain nombre - risque d'être perdu pour l'armée au bout de cinq ans s'il n'est pas rémunéré en conséquence. Tout ce qu'on aura investi en matière de formation sera alors perdu. On garantit donc l'avenir en investissant un peu plus dans la rétribution des absences.

M. Jacques Gautier, président. - Merci.

Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général de l'administration

M. Jacques Gautier, président. - J'ai à présent le plaisir d'accueillir M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général de l'administration.

Nous poursuivons notre cycle d'auditions budgétaires sur les crédits de la défense dans le projet de loi de finances pour 2017.

Nous allons en particulier nous pencher sur le programme 212, qui constitue le programme « support » du ministère. Il représente à lui seul 21,9 milliards d'euros et regroupe les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisés au profit du ministère de la défense.

Il centralise depuis 2015 l'ensemble des crédits de personnel du ministère de la défense, soit 19,8 milliards d'euros, enveloppe qui va augmenter avec la fin de la déflation, afin de permettre aux autres composantes du ministère de se consacrer à leur cœur de métier.

Vous nous direz comment ce budget permet de prendre en charge la nouvelle trajectoire induite par l'annulation des déflations d'effectifs, les dépenses de fonctionnement qui y sont liées, mais aussi les mesures d'amélioration de la condition des personnels et l'ajustement nécessaire des infrastructures.

Nos collègues Robert del Picchia et Gilbert Roger, rapporteurs du programme 212, vous interrogeront aussi sur les autres politiques dont vous êtes en charge, qu'il s'agisse de la politique immobilière, de l'accompagnement des restructurations, ou du pilotage des systèmes d'information.

L'année 2017 sera notamment l'année d'ouverture de Source Solde, le calculateur destiné à succéder à Louvois, qui va d'abord être testé sur la marine. Vous pourrez peut-être nous en dire un mot.

M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général de l'administration. - Monsieur le président, Mesdames, Messieurs les sénateurs, je suis heureux de vous retrouver pour l'examen du projet de loi de finances pour 2017, dans un contexte plutôt favorable au ministère, puisque le budget de la défense s'élèvera à 32,7 milliards d'euros, comprenant notamment 250 millions d'euros de ressources issues de cessions, dont 200 millions d'euros de cessions immobilières, soit une enveloppe globale de 600 millions d'euros de plus qu'en LFI 2016.

Les évolutions des effectifs sont elles aussi positives. Nous aurons quatre cents emplois en plus pour la seule année 2017, hors effectifs du Service industriel de l'aéronautique (SIAé), puisqu'ils sont à l'extérieur du plafond ministériel des emplois autorisés (PMEA) et représentent soixante-quatre emplois.

Les personnels font l'objet d'une attention toute particulière, avec un plan de mesures catégorielles au sens strict de 194 millions d'euros. On peut considérer que l'ensemble des mesures en faveur des personnels représentent 400 millions d'euros.

Mon intervention s'articulera autour de trois points : je vous donnerai dans un premier temps des éléments très généraux sur le programme 212. Je reviendrai sur le titre 2,

dont j'ai en effet la responsabilité depuis 2015. Je passerai très rapidement sur deux politiques propres au programme 212, l'immobilier et l'action sociale.

Le programme 212 regroupe les fonctions d'administration et de soutien mutualisé au profit de l'ensemble du ministère.

S'agissant du hors titre 2, ces autorisations d'engagement s'élèvent à 2,439 milliards d'euros, soit une hausse de 4,8 % par rapport à 2016. Les crédits de paiement augmentent de 5,8 %, passant de 2,27 milliards d'euros à 2,145 milliards d'euros.

Cette hausse est principalement due aux besoins en infrastructures et aux dépenses d'accompagnement, notamment pour les systèmes d'information, d'administration et de gestion. Les dépenses de fonctionnement connaissent toutefois une baisse d'environ 10 millions d'euros.

En outre, le ministère de la défense aura la possibilité de dépenser 200 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Cela constituera sans doute un sujet de tension dans la gestion, d'une part parce qu'il faut réaliser les cessions permettant de dégager cette ressource, d'autre part parce que les modalités d'utilisation du compte d'affectation spéciale sont en cours de modification et deviennent totalement interministérielles.

Concernant le partenariat public-privé Balard, tous les ouvrages ont été mis à la disposition du ministère. Les déménagements se sont achevés fin octobre 2015. Un sondage réalisé auprès des personnels en activité à Balard pour connaître leur ressenti à propos des conditions de travail a montré que 80 % des personnes qui ont répondu, soit 53 % du personnel en poste à Balard, se sont déclarées satisfaites de leurs conditions de travail et de vie sur le site.

2016 représente la première année d'emploi du site. Nous avons quelques difficultés avec nos partenaires, mais les travaux sur la parcelle Est continuent. De nouveaux bâtiments réhabilités seront livrés à l'automne. La rénovation du bâtiment 26, ancien bâtiment de l'état-major de l'armée de l'air commencera à partir de 2018.

Les crédits affectés au PPP Balard en 2017 s'élèvent à 151,93 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de près de 9 millions d'euros, et représentent 214 millions d'euros en CP, ce qui constitue une diminution de 7 millions d'euros par rapport à 2016. Cela recouvre le paiement des redevances et des travaux de la phase 2.

Mes services ne connaîtront pas d'évolutions importantes en 2017. Ils vont continuer à mettre en place l'autorité fonctionnelle renforcée qui leur est concédée concernant la direction financière et la DRH. Le service des infrastructures poursuivra le renforcement de compétence dans les établissements du service, notamment en matière nucléaire, du fait des très gros enjeux qui accompagnent l'arrivée du Barracuda. Une centaine de personnels auront été formés en quelques années, notamment en liaison très étroite avec le CEA.

La direction du service national devrait connaître une évolution importante. Elle ne figure pas dans le programme 212, ces crédits relevant de la mission « Anciens combattants ». Elle doit devenir la direction du service national et de la jeunesse. Les

questions relatives à la jeunesse sont une des préoccupations importantes du pouvoir politique. Il faut donc que nous soyons en mesure d'y répondre.

Nous disposons d'un outil avec la journée défense et citoyenneté qui permet de recenser l'ensemble des jeunes Français, mais il existe au sein du ministère, d'autres actions en faveur de la jeunesse, comme le service militaire volontaire ou tout ce qui est fait au titre de l'égalité des chances et des actions pilotées par la commission Armée-Jeunesse (CAJ).

Le ministre a décidé, lors du soixantième anniversaire de la CAJ, de tout regrouper au sein d'une direction du service national et de la jeunesse pour avoir un interlocuteur unique sur ces questions.

Le titre 2 du ministère, pensions comprises, représente un budget de 19,8 milliards d'euros, et de 11,6 milliards d'euros hors pension, soit une augmentation de 329 millions d'euros par rapport à la LFI 2016.

Ces crédits intègrent notamment 170 millions d'euros pour le financement des OPEX. Ils seront complétés par 286 millions d'euros de ressources externes, constituées pour l'essentiel par les attributions de produits du service de santé des armées. Par ailleurs, 30 millions d'euros sont budgétés sous plafond de ressources pour tenir compte des difficultés éventuelles de Louvois. Dès lors, l'ensemble des ressources confondues du budget du titre 2 du programme 212 s'élèvent à 11,9 milliards d'euros hors CAS Pensions.

Ces crédits permettront de tenir compte de l'évolution des effectifs. Le plafond ministériel des emplois autorisés s'établira à 273 294 ETP - 77 % de militaires, 23 % de civils.

Le personnel militaire comptera 711 ETP de plus en 2017 : 304 ETP pour les militaires du rang mais également 399 ETP d'officiers, principalement subalternes, pour répondre aux besoins d'encadrement de la FOT, du renseignement et de la cyberdéfense. Cette augmentation ne conduit pas à stopper le mouvement de « dépyramidage » prévu dans la LPM. Les tableaux d'avancement de lieutenant-colonel et colonel ont été réduits de 30 % en quatre ans.

Le personnel civil connaîtra une baisse de 247 ETP du fait de la déflation des ouvriers de l'État, sauf dans le domaine assez critique de la maintenance des aéronefs et des matériels terrestres, pour lequel nous avons obtenu 418 recrutements sous statut d'ouvriers de l'État.

Les personnels de catégorie C diminuent d'un peu plus de 137 emplois. En revanche, les emplois de catégorie A augmentent de 428 postes pour répondre à la politique de signalisation des postes et aux exigences en matière de renseignement et cyberdéfense.

Les mesures catégorielles représentent 194 millions d'euros, contre 33,8 millions d'euros l'an passé - 1,6 million d'euros en 2016, contre 18,1 millions d'euros en 2017 pour le personnel civil, qui bénéficiera de la mise en œuvre des mesures prévues dans la fonction publique de manière générale, notamment du dispositif « parcours professionnels, des carrières et des rémunérations » (PPCR), et du régime indemnitaire « RIFSEEP », qui tient compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

L'enveloppe catégorielle militaire s'établit à 175,3 millions d'euros. 71 millions d'euros résultent de mesures d'équité interministérielle - transposition à la défense de mesures

générales, comme celles appliquées aux fonctionnaires. 51 millions d'euros sont destinés à compenser l'engagement opérationnel pour tenir compte de l'absence des militaires de leur garnison, avec la création d'une nouvelle indemnité de compensation.

53 millions d'euros correspondent à la transposition aux militaires du rang des réformes des grilles des fonctionnaires de catégorie C, ainsi qu'à la réforme de la grille des capitaines de gendarmerie, qui a des conséquences pour les capitaines des armées.

La revalorisation du point d'indice de la fonction publique s'effectue en deux temps : 0,6% au 1^{er} juillet 2016, puis 0,6 % au 1^{er} février 2017. L'impact de cette mesure s'élève à 109 millions d'euros, soit 96 millions d'euros pour les militaires et 23 millions d'euros pour les civils. En 2016, nous avons financé cette mesure par des crédits propres au ministère, à hauteur de 27 millions d'euros. Pour 2017, des crédits supplémentaires à hauteur de 82 millions d'euros nous ont été accordés.

Concernant les ouvriers de l'État, nous ne sommes toujours pas sortis du gel du bordereau des salaires. Il le faut cependant. Il n'y a pas de raison que les salaires de la fonction publique évoluent et non ceux des ouvriers de l'État. Nous discutons avec la fonction publique sur ce sujet. Une proposition de quasi-statut ne nous semble pas acceptable. On peut toutefois s'interroger sur des évolutions concernant le dispositif d'indexation du salaire des ouvriers de l'État sur le bordereau des salaires de la métallurgie parisienne.

Des discussions sont en cours avec les syndicats, la fonction publique et le ministère du budget. L'objectif du ministre est de régler ce sujet pour la fin de l'année.

Nous avons cependant obtenu une mesure très positive en ayant la capacité de recruter 418 ouvriers de l'État pour les services de maintenances aéronautique et terrestre dès le début de l'année.

Un mot sur Louvois et Source Solde. En moyenne, en 2016, 90 % des militaires soldés par Louvois l'ont été sans anomalie. Pour les autres, l'essentiel des soldes a été régularisé dans Louvois avant versement, et seul 1 % a été versé hors Louvois.

La récupération des trop-perçus se poursuit. Ils représentent en cumulé 401 millions d'euros. 30 millions d'euros sont encore à notifier. À l'été 2016, le montant cumulé des trop-perçus remboursés était de 271 millions d'euros.

Concernant Source Solde, des discussions importantes sont menées avec l'industriel. Des phases des tests, notamment de solde à blanc, puis de solde en double vont débiter. Ces tests doivent être réalisés sur des périodes longues. Je ne peux donc dire si la bascule s'opérera fin 2017 ou tout début 2018. Le calendrier se calera progressivement au cours de l'année.

J'en viens aux politiques du programme 212.

En ce qui concerne la politique immobilière, les autorisations d'engagement pour 2017 sont à hauteur de 1,7 milliard d'euros, soit plus de 100 millions d'euros d'augmentation par rapport à 2016. Les crédits de paiement s'élèvent à 1,34 milliard d'euros, soit une augmentation de 170 millions d'euros. À cela, il faut ajouter les 200 millions d'euros de droit à consommer sur le compte d'affectation spéciale. Cette augmentation correspond au maximum de ce que nous pouvons consommer. Il sera extrêmement difficile d'aller au-delà de 1,6 milliard d'euros d'engagement.

Pourquoi y a-t-il une augmentation ? Tout simplement parce qu'il faut répondre aux besoins de la FOT, ainsi qu'aux besoins liés à l'arrivée des grands programmes d'armement, comme Barracuda, les hélicoptères de nouvelle génération ou la poursuite des programmes Rafale, FREMM, VBCI, Scorpion. On prévoit 67 millions d'euros pour l'accueil du MRTT, 92 millions d'euros pour Barracuda et 22 millions d'euros pour Scorpion.

À côté de ces opérations liées aux nouveaux programmes, un effort important est fait en matière de maintenance. Les crédits augmenteront de près de 7 % en 2017, et nous consacrerons 170 millions d'euros à la maintenance de nos bâtiments. C'est certes inférieur à ce qu'il faudrait, mais cela augmente néanmoins, et il le faut absolument si l'on veut répondre aux besoins des armées.

La partie relative à la sécurité et à la protection des emprises de défense est également importante soit 98 millions d'euros en 2017 sur ce dispositif. Ils viendront compléter une somme à peu près identique engagée en 2016.

Un mot sur les cessions. Compte tenu de la situation du compte d'affectation spéciale, pour consommer 200 millions d'euros, il faudrait quasiment 300 millions d'euros de recettes. La gestion du compte d'affectation spéciale a connu depuis plusieurs années quelques perturbations. Il nous est arrivé d'engager des opérations sur crédits budgétaires et de les payer sur des ressources du compte d'affectation spéciale ou réciproquement, selon les capacités. C'est ce qu'on appelle le mécanisme de facturation interne.

Allons-nous pouvoir réaliser ces cessions ? Pour ce faire, il faut les réaliser à Paris. Des discussions sont toujours en cours sur la cession de l'Hôtel de l'artillerie - Saint Thomas d'Aquin. L'arbitrage rendu en faveur de Sciences Po devrait conduire à percevoir environ 87 millions d'euros.

Compte tenu des prix de vente de la caserne de la Pépinière et de l'ensemble Bellechasse-Penthemont, il est fort probable qu'une cession ouverte de Saint Thomas d'Aquin aurait pu produire plus de ressources. Un arbitrage a été rendu. Il faut à présent le mettre en œuvre.

Le Premier ministre a effectué une visite de l'îlot Saint-Germain avec la maire de Paris en juillet. Des annonces ont été faites. Une fraction - environ 14 000 mètres carrés - va être utilisée pour construire des logements sociaux et des équipements publics. Cette décision relève de la politique de logement social de la ville. Il existe différentes catégories en matière de logement social. Si la catégorie retenue est celle dans laquelle les loyers sont les plus bas - et il semblerait que l'on s'oriente vers cette option - cela aura nécessairement des conséquences sur les ressources que le ministère attend.

Cela peut également avoir des conséquences sur la cession de l'autre partie de l'îlot Saint-Germain, qui devrait faire l'objet d'un appel à projets. Des discussions sont pilotées par le préfet de région, avec la ville, le ministère et la direction de la politique immobilière de l'État. Je ne suis pas certain que cette opération sera réglée en 2017.

Concernant la cession du Val de Grâce, les discussions ont également été engagées par la préfecture de région avec la ville et l'ARS. Le classement de l'hôpital du Val-de-Grâce en grand équipement urbain dans le PLU de Paris limite les capacités d'utilisation de cet édifice.

Le ministère devrait conserver la partie historique. Une discussion a lieu sur le jardin. L'autre partie devrait être cédée. Un appel à projets va être lancé. Des investisseurs français et étrangers sont intéressés. Le résultat dépendra des discussions avec la ville et de ses projets. L'Agence régionale de santé (ARS) ne prévoit pas d'établissement hospitalier dans cet arrondissement. Il y a donc là aussi une interrogation sur la réalisation de cette cession en 2017.

En dehors de Paris, nous avons récupéré en 2016 83 millions d'euros de produits de cession. On peut en attendre en 2017 entre 50 millions d'euros et 80 millions d'euros, mais le marché immobilier n'est pas le même en Ile-de-France et dans les autres régions de province.

Des cessions sont en cours dans des villes de la grande couronne parisienne (Saint-Cloud, Rueil Malmaison), mais aussi ailleurs : on peut donc réussir à dépasser 50 millions d'euros.

Jusqu'à maintenant, chaque ministère disposait de sa propre ligne au sein du compte d'affectation spéciale. Désormais la gestion sera interministérielle. Il sera nécessaire de présenter à la direction de la politique immobilière de l'État les opérations à financer sur le compte d'affectation spéciale. On parle d'un seuil à 5 millions d'euros. Le ministère conduit en moyenne deux cents opérations d'infrastructure de plus de cinq millions d'euros par an. J'ai donc quelques difficultés à concevoir comment nous pourrions nous justifier sur plus de deux cents opérations, et surtout les faire aboutir dans les temps.

Je répondrai ultérieurement aux questions portant sur la politique d'action sociale si vous en avez.

M. Jacques Gautier, président. - Vous avez anticipé certaines questions que je sens poindre.

La parole est aux différents rapporteurs.

M. Robert del Picchia, rapporteur. - Je voudrais revenir sur le plan d'accompagnement des restructurations qui accuse, selon le projet de budget, une baisse de 114 millions d'euros, soit 36 %. Sur quoi cet ajustement va-t-il porter ?

Quelles sont les prochaines étapes du service militaire volontaire ? Comment s'intègre-t-il avec ce qui est fait autour ?

On connaît l'historique de Louvois. Il reste encore 130 millions d'euros de trop-perçus à restituer. Quand seront-ils rendus ?

Enfin, la retenue de l'impôt à la source va certainement vous poser des difficultés supplémentaires dans le contexte de Louvois. Je n'ai rien contre cette mesure, mais, pour les militaires, elle risque d'être problématique.

M. Gilbert Roger, rapporteur. - Vous avez répondu à une partie de nos préoccupations, mais vous avez également parfois soulevé d'autres questions. Les 200 millions d'euros de produits de cession dont vous avez parlé constituent-ils la compensation de ce que vous aviez évoqué lors de la préparation du budget 2016 comme le delta qui manquait à l'appel pour le financement des infrastructures ? Avez-vous pu réaliser

quelques économies pour réduire ce delta ou avez-vous dû réduire un certain nombre de programmes, notamment en matière d'hébergement et de cadre de vie ?

S'agissant des bases de défense, la déconcentration semble s'organiser à nouveau, ce qui n'est pas forcément une mauvaise chose. Je me souviens de quelques aberrations en la matière. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

Par ailleurs, l'émission « Cash investigation » diffusée hier soir cherchait à savoir pourquoi votre administration est allée effectuer des achats de matériel informatique en Irlande. S'agit-il d'une démarche destinée à se substituer aux obligations fiscales françaises ?

Quant aux cessions à la ville de Paris, en tant que maire, j'ai acheté des terrains à la SNCF pour réaliser des logements sociaux. Après avoir payé le prix fort, j'ai cependant réussi à construire ce que je voulais. Tout n'est peut-être donc pas impossible dans Paris *intra-muros* !

J'ai également acheté des terrains le long du canal de l'Ourcq à la ville de Paris. La SEMIDEP est d'ailleurs pour moi très critiquable ! J'ai également dû les payer au prix fort. Que les Parisiens ne pleurent donc pas trop !

M. Joël Guerriau. - L'armée doit être à la pointe de la technologie. Je ne m'explique donc pas les problèmes de Louvois. Comment se fait-il qu'on en parle encore aujourd'hui ? Combien de personnes cela mobilise-t-il au sein de l'administration ?

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. - J'irai dans le sens de Gilbert Roger : il est vrai que Paris dispose de 20 milliards d'euros de capital immobilier. La ville est très riche, puisque son budget annuel avoisine les 9 milliards de budget annuel. La gestion n'étant malheureusement pas parfaite, il manque chaque année 300 millions d'euros à 400 millions d'euros. Il n'est donc pas acceptable que l'État ait vendu des biens immobiliers à la ville de Paris à un tel prix. La commission des finances du Sénat va d'ailleurs réagir, et je pense qu'il en sera de même pour celle l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le VII^e arrondissement, dont je suis élu, est très demandeur de logements sociaux. Ne pourrait-on négocier avec la ville de Paris pour qu'une partie de ces logements soit réservée aux familles de militaires ?

Enfin, deux projets de construction d'un entrepôt central de distribution par correspondance interarmées ont été repoussés. Vous avez opté pour un bail, certes un peu moins cher, mais n'aurait-il pas été préférable de redistribuer un capital à la fin des neuf ans ?

Mme Michelle Demessine, rapporteure. - Vous avez évoqué le statut des ouvriers : j'espère que l'on trouvera des solutions. Il n'est pas juste que l'on bloque sur cette question au regard de ce qu'on attend d'eux !

Par ailleurs, lors de nos déplacements de l'automne dernier au commandant des forces aériennes à Mérignac, nous avons rencontré les représentants de la structure intégrée de MCO. Il nous est apparu que des bâtiments non optimisés pouvaient être la source d'accidents, de détérioration de matériel, d'allongement des délais. Une évaluation des infrastructures à la charge du programme 212 paraît nécessaire. A-t-elle été menée en 2016 ? Dans le cas contraire, est-ce prévu pour 2017 ?

Ne pensez-vous pas qu'il serait regrettable que les efforts budgétaires n'aient pas l'effet attendu sur la remontée du taux de disponibilité au motif que les locaux ne sont pas optimisés pour la maintenance ou l'accueil des nouveaux équipements ?

M. André Trillard, rapporteur. - L'opération Sentinelle a-t-elle une influence sur les cessions du Val-de-Grâce et de l'îlot Saint-Germain ?

Par ailleurs, je souhaite que vous protégiez le nom du Val-de-Grâce et qu'on ne retrouve pas une clinique privée installée sur le site dans trois ans. C'est une demande que j'ai déjà adressée au directeur du service de santé des armées, et je la réitère ! Je souhaite en outre qu'un des deux hôpitaux militaires proches de Paris porte le nom de Val-de-Grâce.

Enfin, peut-on avoir un statut correspondant à celui de la DGSE pour les spécialistes informatiques, que l'on recrute à 1 500 euros nets par mois ? On n'est pas au bon niveau. Ne peut-on s'organiser de manière différente ? Ce n'est pas sérieux !

M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur. - Très bonne question !

M. Alain Gournac. - Il n'apparaît nulle part que l'industriel qui a mis Louvois au point doit dédommager l'État pour ses manquements. Est-ce prévu ?

Par ailleurs, les nouveaux matériels étant de plus en plus sophistiqués, les prévisions budgétaires pour leur maintenance sont-elles correctement évaluées ?

Que va-t-on faire du bâtiment historique de l'îlot Saint-Germain ? On oublie tout dans ce pays, mais on s'y est battu, à la libération et l'endroit en garde les traces !

Enfin, qui va payer la garde nationale ?

M. Michel Boutant. - Notre pays s'apprête à renouveler un certain nombre de contrats cadre passés avec plusieurs grandes sociétés d'informatique, dont Microsoft. Il y a quelques années des révélations importantes ont été faites à propos de la NSA et de son système de surveillance quasi universelle.

Or une école d'ingénieurs de Laval, qui forme des informaticiens de très haut niveau, a mené une expérience qui semble démontrer que les logiciels de Microsoft peuvent être facilement pénétrés. C'est inquiétant. Si l'un de nos principaux alliés est en mesure de savoir ce qui se passe au sein du ministère de la défense français, on peut se demander ce qu'il fait de ces informations, et ce que cela signifie pour nous.

Un rapport interne a été établi en 2007 par des militaires pour mettre le ministère de la défense en garde contre cette éventualité. En est-il tenu compte aujourd'hui ? Dans le même temps, la gendarmerie nationale a recours à des logiciels libres qui ne sont pas exposés aux mêmes risques que ceux fournis par Microsoft.

M. Alain Néri. - Ma question concerne l'utilisation des locaux militaires désaffectés. À Clermont-Ferrand, les locaux des Gravanches sont en train de se dégrader, alors qu'il s'agit d'une construction de qualité.

Comment se fait-il, alors que la France connaît une crise du logement, que l'on ne puisse trouver un accord avec le ministère des armées pour que ces locaux soient rapidement

mis à la disposition d'autres ministères ou de collectivités pour y conduire des programmes de logements sociaux, qui sont urgents ?

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Ma question porte sur les infrastructures liées aux programmes d'équipement. Il y a plus d'argent cette année, mais la demande est immense. Elle est même explosive, à ce qu'il paraît, pour les Barracuda.

Ne serait-il pas utile d'engager une réflexion de manière à intégrer les infrastructures nécessaires dans les programmes d'armement ? On a connu cela avec le Rafale et avec la mise aux normes des M51. On n'en a pas tiré les leçons. Peut-on imaginer une programmation intelligente sur le sujet ?

Par ailleurs, concernant les cadets de la défense, il existe des bases aériennes qui mettent en place un système destiné à intéresser de jeunes élèves de collège ou de lycée à la préparation militaire. C'est une initiation exemplaire, très utile socialement, et efficace. On vient d'en terminer une à Nancy. Elle a concerné une vingtaine de jeunes. L'année prochaine, quarante d'entre eux iront tous les mercredis à la base aérienne faire du sport et s'initier à la citoyenneté. Ils ont été choisis dans les établissements. Ils ne sont pas tous parmi les plus sages ni parmi les plus mauvais.

Peut-on trouver un financement pérenne pour ce type d'opération ?

M. Jacques Gautier, président. - Concernant l'immobilier parisien, nous avons déjà souligné qu'une partie des crédits de la LPM provenait de cessions immobilières réalisées en région parisienne. En vous écoutant, on peut craindre que les recettes ne soient pas au rendez-vous à cause de la ville de Paris et de Sciences Po. Il nous appartiendra de mettre ce point en exergue. Nous devons réagir.

L'an dernier, compte tenu de la baisse du prix du baril de pétrole et de la forte consommation de carburant des armées, Bercy a opéré une retenue en fin d'exercice. Le prix du pétrole repartant à la hausse, va-t-on encore connaître des difficultés en fin d'exercice ?

Enfin, la fin de la déflation réelle est prévue pour la fin de 2018 ou le début de 2019. A-t-on réalisé une projection pour connaître le coût réel des personnels à partir de 2019 ?

M. Jean-Paul Bodin. - D'une manière générale, je suis d'accord avec ce qu'a dit le sénateur Néri : il va de soi qu'on ne doit pas garder des immeubles si l'on n'en fait rien et qu'il convient de se débarrasser des emprises dont nous n'avons pas besoin. Il faut toutefois trouver des repreneurs. C'est là qu'apparaissent les difficultés. S'il n'y a pas de projet, les choses ont du mal à s'enclencher. Pour avoir une meilleure connaissance du patrimoine à céder, nous poursuivons l'élaboration de schéma directeur par base de défense, mais également avec chaque armée.

S'agissant de l'utilisation de ce patrimoine pour y réaliser des logements sociaux, les contraintes sont assez fortes, les préfets recevant eux-mêmes des commandes du Gouvernement afin de trouver des terrains. Il en va de même pour l'accueil des migrants.

Notre premier réflexe est de conserver notre patrimoine, mais il existe des emprises qu'on peut céder sans difficulté et que l'on doit abandonner.

Néanmoins, pendant longtemps, nous avons négocié directement par le biais de la mission de réalisation des actifs immobiliers du ministère (MRAI) avec des collectivités locales. Aujourd'hui, c'est France Domaine qui négocie.

J'ai en tête plusieurs exemples de cessions pour lesquelles nous avons engagé des décisions assez avancées avec les collectivités locales. Quand nos partenaires entrent dans l'exercice, ils peuvent toutefois avoir une autre vision des choses. Cela prend alors plus de temps.

La direction de la politique immobilière de l'État vient d'être créée par le Gouvernement. Un de nos chantiers pour les mois qui viennent est d'établir un mode de fonctionnement avec cette direction, comme on l'a fait avec la direction des achats de l'État.

Le ministère de la défense avait défini des stratégies d'achat dans beaucoup de domaines et était plutôt en avance sur ces questions. On a négocié avec la direction de la politique des achats de l'État, et on essaie d'être actif. Il faut que ce soit la même chose en matière de politique immobilière, puisque nous sommes utilisateurs de la part la plus importante du parc immobilier de l'Etat.

Ce mode de fonctionnement joue sur les cessions parisiennes, sur lesquelles nous n'avons pas la main. Nous avons abandonné des emprises. Le Gouvernement a décidé que de nombreux immeubles et de nombreuses administrations étant concernés, les discussions seraient pilotées par le préfet de région. Nous y participons mais ce dialogue entre la ville, le préfet de région, et la direction de la politique immobilière de l'État permet d'aboutir. La maîtrise des calendriers n'est pas toujours facile à établir.

Concernant les bases de défense et la déconcentration, des regroupements de moyens ont été effectués. On est peut-être allé trop loin dans certains domaines. Il faut redonner aux unités, aux corps et aux régiments des moyens de fonctionnement.

En matière d'infrastructures, nous avons expérimenté en 2016 la déconcentration du pilotage au plan local d'opérations avoisinant 500 000 euros, grâce à un dialogue entre le commandant de la base de défense et le patron du service des infrastructures local.

Cette expérimentation a été menée à Grenoble et Marseille. Nous allons l'étendre à toutes les bases de défense. L'étape suivante consistera à fixer un seuil et à acter le fait que les opérations de maintenance courante d'un montant inférieur seront décidées localement. Il n'y a aucune raison que la décision remonte à Paris.

Les 200 millions d'euros compensent-ils les crédits qui manquaient l'an dernier ? Oui. Nous sommes toujours à la recherche de crédits supplémentaires pour répondre aux dépenses que nous avons à couvrir en matière d'infrastructures.

Il s'agit des mêmes recettes depuis la précédente LPM. La vente de l'immobilier parisien est à l'étude depuis 2008, date du début de l'opération Balard. Nous avons très bien vendu Bellechasse-Penthemont et la Pépinière, mais la cession des autres emprises avance plus difficilement.

Pour ce qui est du logement du personnel, nous devons avoir une discussion avec les communes autour de Balard. Aujourd'hui, on essaie de trouver des logements sur un axe Paris-Centre/Rambouillet.

Nous avons complètement rénové la caserne d'Artois, à Versailles, pour y faire des logements. Nos personnels demandent du logement en banlieue, mais aussi dans Paris *intra-muros*.

Nous devons commencer les discussions avec le XV^e arrondissement et en avoir avec le VII^e et les bailleurs sociaux de la ville pour répondre à ces besoins notamment pour l'îlot Saint Germain.

M. Yves Pozzo di Borgo, rapporteur. - Pourriez-vous intervenir dans la part qui n'est pas celle de la ville ?

M. Alain Gournac. - Disposera-t-on d'un quota pour loger les militaires qui viennent à Paris ?

M. Jean-Paul Bodin. - Cela fera partie des sujets dont il faudra discuter.

L'impact de l'opération Sentinelle sur les cessions existe. On héberge en effet aujourd'hui des militaires dans l'îlot Saint-Germain et au Val-de-Grâce.

Concernant Sentinelle, nous sommes en train de réaliser un immeuble d'hébergement au Fort de l'Est. Nous faisons également des travaux à Vincennes et dans le Fort de Nogent pour réhabiliter voire agrandir les hébergements, mais ces sites sont en dehors de Paris et engendrent des problèmes de trajet.

Le gouverneur militaire de Paris insiste sur le fait qu'on doit conserver des sites dans Paris. Nous avons décidé de renoncer à céder une part de la caserne Lourcine, le reste ayant été cédé au CROUS pour y réaliser des logements étudiants. Une dernière partie devait être cédée. Nous la conservons pour répondre aux besoins parisiens.

Cela freine-t-il les cessions de l'îlot Saint-Germain ou du Val-de-Grâce ? Non. Avant qu'un projet n'arrive et qu'un permis de construire soit déposé, il faudra au moins deux ans. Le repreneur a tout intérêt à héberger des occupants durant deux ans. Je ne sais où en sera Sentinelle dans deux ans mais, pour la période intermédiaire, on doit pouvoir gérer les choses correctement.

Les crédits du plan d'accompagnement des restructurations diminuent effectivement de 44 millions d'euros, notamment pour le plan d'accompagnement concernant le personnel militaire. Pourquoi ? Il n'y a plus de restructuration de même ampleur et moins de départs de personnel que dans le passé.

Le budget de 114 millions d'euros est en baisse de 36 % par rapport à 2016. La part militaire, quant à elle, diminue de 44,7 millions d'euros.

Pour ce qui est du SMV, un rapport va prochainement être remis au Parlement sur cette expérimentation. Vous aurez un débat sur ce sujet dans les semaines qui viennent.

Ceci me permet de répondre à la question au sujet des cadets. La direction du service national a vocation à animer toutes ces politiques. Les cadets sont répartis sur treize sites. Cela concerne six cent cinquante jeunes. 30 % viennent d'établissements situés en zones sensibles. Une extension du dispositif est envisagée. Il faudra prévoir les crédits, qui viennent aujourd'hui de la défense.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Vous allez en dégager un peu quand même.

M. Jean-Paul Bodin. - Il va le falloir.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Cela représente 5 000 euros à 6 000 euros pour une vingtaine de cadets.

M. Jean-Paul Bodin. - Cela fait partie des objectifs de la direction du service national pour les mois qui viennent.

Le lien entre programme d'infrastructures et programme d'équipement est un sujet important. Pour des opérations comme Barracuda, on bénéficie d'un programme d'ensemble, sous la responsabilité du directeur des programmes de la DGA. Nous apportons quant à nous des éléments du SID.

On commence à mettre les choses en œuvre, notamment dans le cadre de l'opération Barracuda. Il existe effectivement des dépassements par rapport au devis. Le ministre a demandé au contrôle général des armées de se pencher sur le sujet. Nous en saurons plus dans quelques semaines.

Nous avons également commencé des discussions avec DCNS à propos d'une autre opération. DCNS a une responsabilité historique sur les opérations d'infrastructures, compte tenu de sa présence dans les ports. Le service d'infrastructures n'intervenait pas en tant que tel, mais ce n'est pas le métier principal de DCNS.

Il est indispensable que DCNS intervienne pour prendre en compte les besoins liés au matériel et au fait que nous devons utiliser des bassins, eux-mêmes utilisés pour l'entretien des bâtiments existants.

DCNS doit-il avoir un rôle de maîtrise d'ouvrage délégué, un rôle d'ensemblier, un rôle de coordination? Tout cela se discute, d'autant que la marge prise par DCNS n'est pas la même selon ce qu'on lui demande. Nous pensons que DCNS peut, dans un certain nombre de cas, être mis en concurrence, intervenir pour coordonner des opérations d'ensemble, mais le SID peut passer directement un marché avec des entreprises du BTP.

Tout cela fait l'objet d'un travail de contrôle et de discussions avec DCNS.

M. Jacques Gautier, président. - Trois sites, Cherbourg, Brest et Toulon vont être concernés *crescendo*.

M. Jean-Paul Bodin. - La phase 1 comporte des travaux à Brest et à Toulon. Une partie de l'augmentation des dépenses vient du fait qu'on doit prendre en compte des éléments comme le post-« Fukushima ». À Brest, nous réalisons sur le quai des installations qui doivent être capables de supporter une augmentation importante du niveau de la mer. Aucune de ces infrastructures n'est classique.

Les opérations s'enclenchent les unes après les autres, de telle sorte qu'on ait dans les deux ports des capacités de stationnement et d'entretien des bateaux. Cherbourg est concerné par la phase initiale de construction des bâtiments.

M. Daniel Reiner, rapporteur. - Et par le MCO.

M. Jean-Paul Bodin. - En effet. On doit pouvoir faire du MCO intermédiaire dans les deux pôles, mais la décision n'est pas encore complètement prise pour ce qui concerne l'arrêt technique majeur. Un travail d'expertise est en cours.

Les choses ne sont pas encore totalement calées, mais l'impact s'élève à plus d'1 milliard d'euros pour l'ensemble des travaux sur toute la période - ce qui est très important.

Je n'ai pas regardé l'émission « Cash investigation » d'hier soir. On connaît le sujet s'agissant de Microsoft. Le même type de polémique a été engagé lors de la signature du contrat. Nous sommes en période de renouvellement. Les questions évoquées l'ont déjà été. Elles ont été étudiées, notamment en matière de sécurité, à propos d'une utilisation des logiciels compatibles avec ceux de nos partenaires, notamment au sein de l'OTAN.

Concernant Louvois, il s'agit principalement d'une construction interne au ministère de la défense. Un développeur nous a accompagnés, mais ce n'est pas l'industriel qui a fait l'essentiel du travail.

C'est d'ailleurs la grande différence avec Source Solde, pour lequel l'industriel développe et l'équipe de programme définit les spécificités et réalise les tests. Louvois a été réalisé en interne, et s'est étalé sur plus d'une dizaine d'années. La responsabilité est donc principalement interne.

S'agissant de la garde nationale, les crédits destinés à la réserve permettront de couvrir les dépenses.

Enfin, le prix du pétrole fera partie des discussions de fin de gestion avec Bercy. Elles seront d'ailleurs un peu compliquées, car plus de 2 milliards d'euros de crédits d'équipement sont gelés.

M. Jacques Gautier, président. - On connaît ce mécanisme que subit la DGA durant les tous derniers jours de l'année !

M. Jean-Paul Bodin. - Sous réserve qu'il y ait bien un dégel.

M. André Trillard, rapporteur. - Pensez-vous que l'on puisse faire une analogie entre les reproches adressés à Microsoft et les fuites relatives au sous-marin Scorpène ?

M. Jean-Paul Bodin. - Je ne connais pas la réponse.

M. Jacques Gautier, président. - Merci de vous être soumis à cet échange.

Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information

La commission auditionne M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, sur le projet de loi de finances pour 2017.

M. Jacques Gautier, président. – Nous sommes heureux de vous accueillir pour cet exercice annuel de présentation des crédits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information.

C'est pour nous l'occasion de suivre votre activité et nous nous félicitons de la publication pour la première fois cette année de rapports d'activité. Ceci nous permet de mieux formuler les nombreuses questions que nous aurons, mes collègues et moi à vous poser.

Avant de vous donner la parole pour cette présentation liminaire, je voudrai vous prier d'excuser notre président, M. Jean-Pierre Raffarin et l'un des co-rapporteurs du programme 129, notre collègue, Jean-Marie Bockel, tous deux en déplacement à l'étranger.

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. – Mon intention est de vous exposer les problématiques de gestion et de construction du budget du SGDSN. Le budget pour 2017 est un budget de mutation puisqu'il retranscrit à la fois une extension du périmètre de l'« ensemble SGDSN » Ce périmètre est désormais composé du SGDSN proprement dit qui comprend deux directions et un service, mais aussi de l'ANSSI dont le directeur général Guillaume Poupard vous présentera les évolutions et qui poursuit sa montée en puissance, du centre de transmissions gouvernemental (CTG), cet organisme militaire chargé des communications gouvernementales dont le rattachement est récent, et du groupement interministériel de contrôle (GIC) qui vient rejoindre notre ensemble cette année. Chacune de ses entités a ses propres rythmes et sa propre évolution budgétaire.

Le SGDSN « proprement dit » dispose d'une organisation stable issue de sa réorganisation de 2008, conçue en application de la révision générale des politiques publiques. Elle comprend deux grandes directions, celle des affaires internationales et stratégiques (AIST), mobilisée sur les thématiques de la prolifération, du contrôle des exportations d'armement et du contrôle de la technologie, et celle de la protection et de la sécurité de l'Etat (PSE), très sollicitée sur toutes les questions liées au terrorisme, et un service de l'administration générale (SAG). Le CTG a des effectifs stables. L'ANSSI poursuit sa croissance à raison de celle de ses missions, de celle de son volume d'activités tant dans le domaine de la réalisation d'audit et d'action de sécurisation au sein des services de l'Etat et des opérateurs d'importance vitale, mais aussi le développement d'une politique de prévention plus large, avec désormais des implantations territoriales. Enfin, nous devons soutenir la montée en puissance du GIC qui doit prendre en compte des évolutions imposées par les modifications du cadre juridique des activités de renseignement intervenues en 2015. Les transformations dans lesquelles le GIC est engagé sont nombreuses, concernent à la fois

son mode de financement et les ressources humaines mises à sa disposition, et doivent s'effectuer sans nuire au bon accomplissement des missions qui lui sont confiées.

C'est donc un budget dynamique pour un ensemble en mouvement que je vais vous présenter. C'est d'ailleurs assez habituel dans une histoire que nous aurons l'occasion de présenter, à côté de ses missions actuelles, à l'occasion d'un colloque, auquel vous êtes conviés qui se tiendra les 22 et 23 novembre à l'occasion du 110^{ème} anniversaire de sa création en 1906 en appui au premier conseil de défense nationale présidé par le Président de la République.

L'ensemble du périmètre SGDSN bénéficiera en 2017 d'un budget total de 277,6 millions d'euros (M€) de crédits de paiement. Ce total se décompose en 84,5 M€ de masse salariale et 193,1 M€ hors titre 2. Les crédits inscrits en loi de finances sont donc supérieurs aux 244,3 M€ qui ont été votés l'année dernière.

Cette augmentation de 33,4 M € s'explique par deux éléments que je mentionnais en introduction : le rattachement administratif et financier du GIC au SGDSN et la poursuite de la montée en puissance de l'ANSSI.

Le rattachement du GIC entraîne un transfert des crédits vers le SGDSN à hauteur de 27,6 M€. La montée en puissance de l'ANSSI est financée par une augmentation des crédits hors titre 2 de 3,7 M€ et de 2,8 M€ de progression du financement de la masse salariale.

Le volume des crédits de fonctionnement prend en compte les instructions du Premier ministre de baisser de 5 % le montant des subventions pour charge de service public, par rapport à la gestion 2016. En conséquence, la dotation globale destinée aux instituts IHEDN et INHESJ ainsi qu'au Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégique (CSFRS) est donc en baisse de 1,2 M€.

Une part importante des dépenses de fonctionnement de l'ensemble SGDSN est constituée d'achats de matériels, que ces matériels servent au SGDSN ou bien qu'ils soient achetés par le SGDSN pour l'ensemble des administrations de l'État. Ainsi, l'informatique, la téléphonie et les moyens de communications sécurisés représenteront une consommation prévue de l'ordre de 20 M€.

S'agissant des crédits d'investissement (82,7 M € en crédits de paiement) qui sont consacrés de façon quasi-exclusive au financement de recherche, de développement et d'acquisition de capacités techniques répondant aux besoins interministériels, le SGDSN attribue ces crédits, mais il n'en est pas le bénéficiaire direct. 6,5 M€ de crédits de paiement seront utilisés dans le financement d'une nouvelle tranche annuelle d'un centre informatique qui sera exploité conjointement – quoique de façon totalement distincte - par l'ANSSI et le ministère de l'intérieur.

En ce qui concerne les emplois, on retrouve des réalités différentes selon les ensembles. La progression notable des effectifs de l'ANSSI, le rattachement du centre de transmissions gouvernemental en 2015 et le rattachement administratif du GIC en 2016 ont fait évoluer de façon sensible les effectifs de l'ensemble SGDSN : en 2013, la programmation prévoyait 565 emplois pour le SGDSN et l'ANSSI ; ce sont 1 126 emplois représentant 1 113 ETPT qui sont prévus en 2017 pour le SGDSN, l'ANSSI, le CTG et le GIC. L'essentiel de l'effort, c'est la création de 50 emplois à l'ANSSI et l'intégration du GIC.

Les points d'attention en termes de gestion, sont, je vous le rappelle, la nécessité pour nous de moderniser nos outils de planification stratégique. Je dois toutefois signaler un point de difficulté : le nombre d'emplois trop limité du service de l'administration générale (SAG). Deux directions centrales ont été supprimées en 2008 en application de la révision générale des politiques publiques, dont la direction des affaires générales qui est devenue un simple service, n'y revenons pas. En revanche, la croissance du périmètre du SGDSN, alors que le SAG et la structure centrale du SGDSN demeuraient sur un modèle issu de la RGPP, a beaucoup dégradé le *ratio* entre effectifs de soutien et effectifs soutenus. Ce *ratio* était de 15,6 % entre 2008 et 2009 et il est actuellement inférieur à 7 %. Nous devons donc, avec des moyens proportionnellement réduits, mener ce développement de l'ANSSI, l'intégration du CTG, le rattachement du GIC ainsi qu'une série de missions qui sont en constante augmentation. Les premiers rapports d'activités du SGDSN et de l'ANSSI, publiés en 2016 pour retracer l'activité de l'année 2015, permettent de mieux décrire nos actions, dans un souci de transparence démocratique et de justification de nos crédits et de nos actions, même si une partie de celles-ci ne peuvent pas être divulguées. Les activités traditionnelles du SGDSN demeurent : le secrétariat des conseils de défense et de sécurité nationale, les réunions de commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre (CIEEMG), la gestion des grands contrats interministériels, le soutien au coordonnateur national du renseignement (CNR), les groupes de travail « renseignement, l'audit des opérateurs d'importance vitale, le renforcement de la cybersécurité... Toutefois, pendant cette séquence ouverte par les attentats de janvier 2015, l'activité du SGDSN a été forcément très intense. Je vous décrivais l'année 2015 comme une année particulière : c'est la première crise de sécurité nationale depuis cinquante ans. La lutte contre le terrorisme impliquait bien la gestion interministérielle intégrée de tous les moyens de lutte et de toutes les réponses, que ce soit dans les opérations extérieures ou que ce soit sur le sol national, que ce soit avec nos alliés avec l'application de la disposition de garantie mutuelle dans l'Union européenne prévue à l'article 42 du traité sur l'Union européenne ou que ce soit l'évolution de la mission *Sentinelle*. L'année 2015 avait été rythmée par les attentats de janvier et novembre, la crise de TV5 Monde, le déclenchement de l'état d'urgence que nous avons préparé, ainsi que par toute une série de rapports « drones » qui a conduit à l'adoption de la proposition de loi sur le sujet.

M. Jacques Gautier, président. – Cette proposition de loi a été adoptée, en seconde lecture, sans modification, la semaine dernière au Sénat.

M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. – Nous nous en réjouissons. Il y a eu aussi le rapport *Sentinelle*, les négociations de rachat des deux bâtiments de projection et de commandement (BPC), la création d'une firme franco-allemande Kant avec le Français Nexter, mais c'est aussi la loi sur le renseignement. L'année 2016, c'est la pérennisation de cette suractivité parce que notre pays a encore été frappé par des attentats. On pense notamment à Nice et Saint-Etienne-du-Rouvray. La permanence de la menace a conduit à la multiplication des conseils de sécurité et de défense nationale qui, depuis le 14 juillet, se réunissent à un rythme hebdomadaire et que nous devons préparer en interministériel pour proposer des arbitrages au Président de la République. C'est aussi la révision très régulière des postures *Vigipirate*, notamment pour accompagner le championnat d'Europe des nations de football, le placement du département des Alpes-Maritimes en *Alerte attentat* ou encore la posture de rentrée qui s'est accompagnée d'un travail très étroit avec les recteurs et les inspecteurs d'académie, pour mieux faire passer les messages de prévention. Cela a été aussi l'accompagnement des lois en matière de sécurité Urvoas, Savary, Leroy, qui ont permis l'introduction dans notre droit ordinaire de mesures exceptionnelles pour la lutte contre le terrorisme ; mesures seulement envisageables,

auparavant, dans le cadre de l'état d'urgence. S'agissant de la garde nationale, un mandat interministériel nous a été confié pour le projet gouvernemental présenté au Conseil des ministres de la semaine dernière. Nous sommes partis du rapport des sénateurs Gisèle Jourda et de Jean-Marie Bockel sur la garde nationale et je profite de l'occasion pour les remercier puisqu'ils ont contribué à nourrir notre réflexion et à faciliter ce travail interministériel. Il y a eu le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART), qui nous amène à suivre un tableau de bord extrêmement dense de mesures de déradicalisation confiées au comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation dirigé par madame Muriel Domenach. Il y a eu des mandats industriels exécutés dans une série de domaines : le plan d'actualisation du dispositif de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV), l'intégration de 18 nouveaux sites dans les plans *Seveso* et je cite pour mémoire le suivi de crises comme celles liées aux crues de la Seine et au débordement du Loing. L'activité internationale a été également été intense. Je pense au travail que nous avons conduit au Japon pour renforcer les coopérations dans le domaine spatial, en matière d'observation de la Terre. Ce sera un éclairage stratégique de nos décisions tout à fait intéressant, compte tenu du positionnement sur d'autres zones de nos satellites. Notre activité nous a également conduit à Singapour, dans le cadre d'un travail coopératif en matière de cybersécurité, en Australie où nous sommes en passe de finaliser un accord général de sécurité qui consolide une relation de sécurité pour l'échange d'informations classifiées industrielles, ce qui est un élément de sérénité pour les autorités australiennes. Nous avons été très réactifs puisque les négociations ont été suspendues pendant les élections australiennes et qu'elles ont ensuite été bouclées entre fin août et maintenant.

Au total, c'est une action extrêmement dense qui conduit le SGDSN à auditer tous les dispositifs de sécurité, notamment la sécurité aérienne en liaison avec la direction de l'aviation civile, ce qui permet de renforcer la sécurité de nos aéroports mais aussi de contrôler, y compris grâce à un programme de coopération internationale avec les États-Unis et le Royaume-Uni les opérateurs dont les vols entrants posent problème comme ceux du Mali. Le SGDSN auditionne régulièrement les services de sécurité (aviation civile) et coopère avec les États-Unis et le Royaume-Uni concernant la sécurité des vols problématiques en provenance de l'extérieur, particulièrement de la Tunisie, du Liban.

L'audit mené concernant les risques dans les aéroports français est clos, l'audit concernant les sites *Seveso* est également bientôt terminé. La sécurisation des transports qui est problématique va faire l'objet d'un prochain rapport. En effet, le transport ferroviaire et les zones de connexion inter-transports sont devenus des priorités et il est nécessaire de trouver une cohérence et des solutions, afin de tirer toutes les conséquences et les enseignements de la tentative d'attentat du 21 août 2015 dans le Thalys

Concernant le plan *Vigipirate*, nous continuons sa rénovation afin de présenter aux autorités et aux élus une rationalisation qui passera par des postures claires concernant certains événements (Fêtes de fin d'année) et qui doit tirer les conséquences des évolutions juridiques que les parlementaires ont adoptées. Ce travail spécifique d'adaptation juridique s'effectuera sereinement à la fin de l'état d'urgence.

Le criblage a été étendu. Ce criblage est déjà en place dans le domaine nucléaire, sur la plaque parisienne particulièrement et, en application de la loi Savary, dans les transports parisiens mais le contrôle de sécurité doit être étendu à d'autres domaines d'activité. Le SGDSN fera des propositions en la matière prochainement.

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. – Dans le domaine de la cybersécurité, les menaces sont polymorphes du fait de la transformation numérique des activités humaines dans les pays développés et donc de l'omniprésence des systèmes d'information qui soutiennent cette transformation. Les entreprises et les États sont les cibles prioritaires. Le phénomène est inquiétant. Cette menace rapporte plusieurs milliards d'euros à des groupes qui agissent souvent loin du territoire national. C'est une menace qui est prise au sérieux car elle a des conséquences sur la disponibilité des services affectés, le patrimoine et la compétitivité des entreprises et peut provoquer des pertes de vies humaines.

L'atteinte au fonctionnement des systèmes informatiques qui soutiennent nombre de services publics tels que les hôpitaux ou les distributeurs d'électricité est une forme nouvelle de menace. Comme l'a montré l'actualité récente des élections présidentielles américaines, c'est le fonctionnement des démocraties qui est désormais visé. Des partis politiques sont ciblés par des actes de piratages de messageries, de révélations de données ou plus de déstabilisation informatique par dénis de service. Nous allons donc sensibiliser les partis politiques à de telles menaces à l'approche des élections présidentielles françaises, et ce dès la semaine prochaine.

Nos deux inquiétudes principales relatives à la cybersécurité concernent en premier lieu le vol de données qui est quotidien. Ainsi, 20 attaques majeures à des fins d'espionnage ont été subies par des grandes entreprises françaises au cours de l'année ce qui représente des pertes économiques et stratégiques lourdes (vols de brevets, courriels, appels d'offres, données financières et commerciales) et a donc un impact en terme d'emplois. Ces attaques informatiques sont pilotées par des concurrents, des États également. La seconde inquiétude porte sur le sabotage informatique qui peut causer des pertes de vies humaines lorsqu'il vise des systèmes d'information d'infrastructures critiques (aiguillages ferroviaires, contrôle aérien, équipement hospitalier par exemple).

Il faut ainsi bien prendre en compte que si la numérisation représente de nombreux avantages, elle est parallèlement une menace pour beaucoup d'acteurs du fait de ses différentes mises en œuvre qui exposent davantage ceux qui effectuent leur transition numérique.

Face à cette menace qui va continuer à se développer, il n'y a aucun doute là-dessus, l'ANSSI va poursuivre sa montée en puissance. Elle est passée d'une centaine de personnes en 2009 à 500 aujourd'hui avec un niveau de compétence et d'expertise exceptionnel, déployé de façon préventive et réactive au profit des victimes et des cibles potentielles des attaques informatiques. Le Royaume-Uni et l'Allemagne s'inscrivent dans la même démarche. Les Britanniques sont en train d'ouvrir leur centre national de cybersécurité doté d'emblée de 700 personnes et le *BSI* allemand, qui dépend du ministère de l'intérieur et emploie 600 personnes, annonce le recrutement de 180 salariés supplémentaires en 2017, de manière à répondre à l'accroissement des missions.

Je ne vous cacherai pas que le recrutement n'est pas une chose facile : recruter des experts, c'est compliqué –on a de très bons experts en France mais on n'en a pas assez – les conserver, c'est aussi une question. On a la chance d'avoir une image attrayante pour attirer des jeunes, qui sont patriotes, et qui ont envie de faire de la technique de haut niveau. Ils ont vocation à repartir un jour car ils ne viennent pas pour faire toute leur carrière à l'ANSSI, ce qui n'a plus beaucoup de sens dans ce secteur. L'enjeu consiste donc à gérer la montée en puissance de l'agence en assurant le *turn over* et donc en restant le plus attractif possible. Il

s'agit d'un travail permanent et exigeant. On arrive à être sur la courbe de montée en puissance, mais cela nous demande beaucoup d'énergie.

En termes de type d'actions, nous essayons de maintenir l'équilibre entre celles qui relèvent de la prévention et celles qui correspondent à la réaction. Prévenir, cela consiste à pousser les gens à être de mieux en mieux sécurisés, à faire développer des équipements et des services capables d'apporter aux différentes cibles potentielles ce dont elles ont besoin pour se protéger avec un aspect de politique industrielle que l'on pilote avec le ministère de l'économie et des finances et avec le ministère de la défense, notamment avec la direction générale de l'armement. Côté réaction, l'ANSSI développe aujourd'hui ses propres équipements techniques, ses propres sondes qui sont mises à l'entrée de l'ensemble des réseaux de la quasi-totalité des ministères qui permettent de détecter, le plus tôt possible, les attaques informatiques en cours. Nous envoyons alors nos équipes de réaction, comme nous le faisons pour les opérateurs d'importance vitale mais également, de façon exceptionnelle, dans des cas particuliers comme celui de TV5 Monde en 2015, pour aider la victime à limiter les conséquences de l'attaque et à reprendre en main son propre système d'information.

Nos priorités sont clairement orientées vers les opérateurs d'importance vitale. La loi de programmation militaire 2014-2019 nous donne les moyens d'imposer à ces opérateurs des obligations dans le domaine de la cybersécurité, au-delà du simple conseil. Nous avons été les premiers au monde à faire ce choix, mais beaucoup d'Etats se rallient à cette méthode désormais. Le conseil n'est pas suffisant, si l'on veut pouvoir mobiliser les acteurs avant qu'ils soient attaqués, il faut passer par une politique réglementaire intelligente. C'est ainsi que la loi a été adoptée en décembre 2013, que les décrets d'application ont été publiés en mars 2015 et que les arrêtés qui fixent secteur par secteur les règles de sécurité imposées aux opérateurs le sont depuis l'été 2016. Ce délai s'explique par notre volonté de coécrire des règles avec les opérateurs, pour mettre en place une réglementation efficace, soutenable financièrement et humainement, et adaptée à chaque secteur. Nous avons voulu être au plus proche de la réalité des métiers, à leurs contraintes et à la nature des menaces qui correspondent à chaque secteur.

Nous avons également influencé l'Union européenne puisqu'une directive *Network & Information Security* (NIS) allant exactement dans le même sens a été adoptée au début de l'été. Elle permet que soit reprise au niveau européen cette démarche fondée sur trois grands principes : l'identification des acteurs critiques, la fixation des règles de sécurité obligatoires qui leur sont applicables et l'obligation qui leur est faite de notifier les incidents de sécurité dont ils seraient victimes. Ainsi, le système promu par l'ANSSI ne sera plus une exception franco-allemande, mais sera uniforme et unifié une fois la directive transposée, d'ici deux ans.

Pour les autres victimes que les opérateurs d'importance vitale, nous conduisons une démarche originale pour une administration : nous « incubons » un dispositif d'assistance aux victimes d'actes de cybermalveillance. Ce n'est pas forcément la mission de l'ANSSI mais je crois indispensable de créer une assistance aux PME, très nombreuses et très vulnérables aux attaques. Ce dispositif est aujourd'hui élaboré au sein de l'ANSSI s'adressera également aux collectivités territoriales et plus largement encore aux particuliers. Il est élaboré en collaboration avec le ministère de l'intérieur et en lien avec l'industrie privée qui a tout intérêt à l'élévation du niveau de sécurité globale. Ce système a vocation, à voler de ses propres ailes, d'ici deux à trois ans.

M. Jean-Pierre Masseret, co-rapporteur pour avis du programme 129. – On peut se féliciter de la politique suivie qui a permis la montée en puissance de l'ANSSI, la législation du domaine du renseignement et donc la transformation du GIC et d'avoir une relation européenne fondamentale dans le domaine de la sécurité.

S'agissant du GIC, envisage-t-on de le doter d'un statut de service à compétence nationale et sera-t-il doté de moyens suffisants pour assurer la totalité des missions qui lui sont désormais confiées, dans un contexte au surplus de forte activité ?

S'agissant des emplois tant au GIC qu'à l'ANSSI, la recherche de hauts niveaux de compétences et d'expertises est indispensable et la gestion du *turn over* est évidemment très compliquée. Il faut pour appuyer cette politique pouvoir proposer des niveaux de rémunération élevés, est-ce toujours possible dans le cadre du statut de la fonction publique ?

Où en est-on de la création d'un *data center* ? Peut-on connaître le montant de l'investissement et le calendrier de sa réalisation ?

Concernant l'IHEDN et l'INHESJ, ces établissements subissent la contrainte budgétaire que l'on connaît et essaient en conséquence de rechercher des fonds propres pour développer leurs activités. Ce développement suppose aussi des moyens en personnel. Des assouplissements des contraintes sont-ils envisageables pour aller dans cette direction ?

S'agissant de Sentinelle, le chef d'état-major de l'armée de terre a estimé devant nous que l'on pouvait améliorer les choses. Quelle est votre appréciation ?

M. Xavier Pintat. – Nous nous félicitons de l'adoption de la proposition de loi sur l'usage civil des drones. Mais la législation que nous venons de voter n'épuise pas toutes les réponses s'agissant de l'usage des drones malveillants en France. La malheureuse affaire des soldats français blessés en Irak par un drone malveillant nous rappelle ce type de menace. Votre rapport préconisait des solutions techniques de détection, d'identification et de neutralisation de ces appareils de petite taille. Vous aviez lancé en 2014 un appel à projet. Où en sommes-nous exactement sur la neutralisation de drones qui survoleraient des installations sensibles ?

M. Michel Boutant. – Depuis quelques années, on assiste à une vraie montée en puissance de l'ANSSI. Son périmètre d'action s'étend de manière assez considérable et en même temps, la menace est croissante et se diversifie à la fois dans ses cibles, dans ses origines et dans ses intentions. Quelles sont les relations que l'ANSSI entretient avec les unités du ministère de la défense en charge de la cyberdéfense ? Ma seconde question porte sur le GIC. L'une des missions nouvelles figurant dans la loi de sécurité intérieure prévoit que tous les renseignements collectés par les différents services de renseignement du premier et du deuxième cercle, selon les techniques autorisées, doivent être centralisés. Or cela suppose une quasi inviolabilité des canaux de transmission, surtout depuis qu'un décret permet à des services du deuxième cercle de recueillir également des renseignements, en recourant à ces techniques nouvelles. La question se pose de la centralisation de ces renseignements. Leur dissémination rend sûrement plus difficile leur contrôle par la CNCTR mais le risque de volatilité est peut-être plus grand. La mise en œuvre de la centralisation, au niveau du GIC, de tous les renseignements glanés par tous les services – si on veut bien admettre l'exception accordée à la DGSI et à la DGSE et à d'autres services du premier cercle qui le demanderaient – nécessite à la fois des techniques et des financements très lourds. On sait que cette centralisation demandera du temps. Il faut donc recourir à une solution intermédiaire. Quelle

solution est envisageable et dans quel délai cette centralisation de tous les renseignements obtenus pourrait-elle permettre un contrôle plus efficace de la part de la CNCTR ?

M. Robert del Picchia. – Avez-vous une coopération avec le ministère des affaires étrangères ? Actuellement le ministère des affaires étrangères organise le vote sur Internet des Français de l'étranger en vue des prochaines élections. Il y a pas mal de discussions avec la CNIL. Les services du Quai d'Orsay mettent tout en œuvre pour éviter les intrusions. Travaillez-vous avec eux et comment cela se passe-t-il ? Par ailleurs, il y a pas mal de tentatives dans certains pays pour avoir d'autres réseaux de transmission qu'Internet ? Où en est-on pour ce qui nous concerne ? Les banques internationales ont leurs propres réseaux. Y-a-t-il de la recherche et du développement sur ce sujet ?

M. Jacques Gautier, président. – Je rajoute deux questions. Des conseils de défense et de sécurité multiples, presque hebdomadaires : est-ce sain dans la durée et arrivez-vous à fournir la matière ? Dans notre rapport sur l'approche globale et coordonnée des OPEX, adopté le 13 juillet dernier par notre commission, nous avons rappelé le rôle essentiel du SGDSN pour être le coordonnateur au sein du conseil de défense de « cette marche sur deux pieds » entre l'aide au développement et les actions militaires. Nous y avons proposé la nomination d'un haut représentant par théâtre qui travaillera en lien direct avec vous, car il faut avoir une vision interministérielle. Je souhaiterais avoir votre appréciation sur ces deux propositions.

M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. - Le GIC est rattaché organiquement au SGDSN. Son activité opérationnelle dépend du cabinet du Premier ministre et son contrôle de la CNCTR. Notre rôle est organique, ce qui fait une très grande différence avec l'ANSSI. Nous normalisons administrativement le GIC. Pour le reste, les procédures qui ont été mises en place, notamment au travers de la rénovation du contrôle indépendant des techniques de renseignement, s'imposent.

Pour répondre à Michel Boutant, la centralisation des données issues des techniques de renseignement a été rendue nécessaire par la volonté du législateur de permettre à la CNCTR de contrôler de façon effective l'emploi des techniques. Afin d'éviter une centralisation globale qui exposerait à des contraintes et à des risques démesurés, le Gouvernement a autorisé plusieurs organismes, dont le GIC, à conserver les données issues des techniques de renseignement. Pour autant, les questions de la protection des données et de la sécurité du réseau de communication sont une priorité et le GIC porte une attention toute particulière à la sécurité informatique.

Le nouveau directeur travaille à la modernisation du travail du GIC pour l'inscrire dans le bon rythme opérationnel, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. En modifiant la classification de certains documents, le renseignement issu des interceptions de sécurité pourra bientôt être disponible sous de nouvelles formes.

Le *turn-over* du personnel à l'ANSSI est certes rapide mais nécessaire. Il permet d'avoir en permanence du personnel qualifié et motivé et s'effectue dans des justes proportions qui assurent une pleine efficacité. Ce mouvement permet en outre une diffusion de la culture de la cybersécurité dans d'autres services.

L'IHEDN et l'INHESJ pourraient mutualiser des postes de prospection de mécénat. Dans tous les cas, des évolutions sont souhaitables.

Dans les améliorations du programme *Sentinelle*, on peut noter tout d'abord la dynamisation des modes d'action. Il faut saluer l'implication de l'encadrement et l'effort de formation, mais également l'accent mis sur la collecte du renseignement qui a été améliorée. La densification de la mission *Sentinelle* est cohérente avec le niveau de la menace mais *Sentinelle* n'a pas pour vocation de rendre permanent le déploiement militaire sur le terrain.

Le rééquilibrage Paris-Provence consécutif aux attentats de Nice et de Saint-Etienne-du-Rouvray est essentiel dans la lutte et crée un lien Armées-Nation fort du fait de la quotidienneté des rapports entre militaires et civils.

M. Daniel Reiner. – L'Armée de Terre a mis sur pied un groupe de réflexion et de prospective et de planification. Doté d'un général, il était prévu qu'il monte jusqu'à 80 personnels. Le SGDSN est-il associé ?

M. Louis Gautier, Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. – Le SGDSN est associé. Il faudrait également associer le secrétaire de la garde nationale, le général de division de Raucourt.

L'enjeu du contrôle des drones est important, plus encore en prenant en considération les deux militaires blessés à Erbil. Dans un premier temps, le travail législatif et administratif effectué réduit la zone d'incompréhension de ce phénomène. De plus, le travail de sécurisation des sites mené avec l'ONERA et l'ANR a permis pendant l'Euro 2016 la mise en place de dispositifs de détection, d'un canon à micro-ondes et d'un système de brouillages. Ces dispositifs seront testés dans quelques jours, à Villacoublay.

Le véritable problème reste les menaces opportunistes sur cibles mobiles et non sur les sites fixes (centrales nucléaires, stade de football) et nos groupes de travail étudient ce problème qui semble être devenu l'une des stratégies de *Daesh* dans la zone de combat.

La coopération est régulière avec le ministère des affaires étrangères comme avec l'ensemble des autres ministères et elle se caractérise par la préparation des conseils, les enjeux d'Europe de la défense et la problématique de la prolifération.

Pour sensibiliser les formations politiques sur les menaces informatiques durant les élections, le SDGSN et l'ANSSI organiseront la semaine prochaine un séminaire fermé, comme ce fut le cas avec les médias après le piratage de TV5 Monde. Le vote des Français de l'étranger par internet est selon l'ANSSI une prise de risque majeure...

Le SGDSN reste très mobilisé et attentif à la capacité à monter, dans le domaine des industries de sécurité, des programmes gouvernementaux structurants. Cette structuration passe par un accès aux investissements du PIA3 et un bon suivi de l'application du PIA2. Il manque peut-être au sein de l'appareil de l'État, comme cela existe avec la DGA dans le domaine militaire, un organe pour porter ces dossiers. Au moins jusqu'à l'expression du besoin, le SGDSN entend jouer son rôle comme copilote du comité de la filière industrielle de sécurité (CoFIS).

S'agissant du Conseil de défense, les réunions devenues hebdomadaires changent un peu la nature de l'exercice, qui perd de sa solennité, mais cela permet à l'instar de ce qui se pratique, par exemple aux États-Unis, d'avoir un échange sur des points précis sur l'activité opérationnelle des services, des armées et sur l'agenda diplomatique. C'est donc très utile pour la cohérence de la chaîne gouvernementale et présidentielle. Le SGDSN prépare

systématiquement un dossier car il faut construire le débat sur la base d'éléments dont par exemple l'évaluation de la menace en France et à l'étranger, la situation des grands théâtres sur lesquels notre pays est engagé et souvent sur un sujet particulier qui nécessite un arbitrage. C'est ainsi que le projet de la garde nationale a d'abord été évoquée en Conseil de défense avant d'être adopté en Conseil des ministres. Certains sujets sont examinés à une cadence régulière, ce qui permet d'ajuster le niveau d'intervention des uns et des autres. Le Président de la République peut suivre l'évolution d'un dossier avant qu'il n'entre dans sa phase publique (conseil des ministres, projet de loi, examen parlementaire) et arbitrer s'il le faut.

Sur le rôle et la capacité de pilotage du SGDSN dans la définition et la mise en œuvre d'une approche globale des crises, vous connaissez ma position. C'est une suggestion qui mériterait d'être examinée. Elle va un peu dans le sens de ce que nous avons traité dans le rapport sur le Sahel où l'on voit bien que les règlements de ces crises passent outre l'action militaire par des accompagnements diplomatiques et de coopération économique. Il y aurait un intérêt à la mise en œuvre de cette suggestion.

Quant aux réseaux, nous sommes dans la logique de déployer des réseaux de fibres comme le fait le ministère de la défense. Dans le périmètre de responsabilité du SGDSN, c'est ce que fait le CTG pour des communications très sécurisées, mais cela est très coûteux. Nous préconisons plutôt la sécurisation de flux de données grâce à des techniques que nous maîtrisons, comme le chiffrement robuste.

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. – S'agissant de la rémunération des personnels, j'ai le sentiment que nous bénéficions de d'une certaine souplesse par rapport à d'autres administrations, elle est souhaitable et nécessaire. Je soumettrai ainsi au secrétaire général, la semaine prochaine, les primes que je propose d'attribuer à nos personnels contractuels qui représentent 80 % de notre effectif. La politique de primes est une manière de motiver ces personnels. Évidemment, nous sommes démunis lorsque d'autres proposent trois fois plus ailleurs, mais nous ne sommes pas certains de vouloir embaucher des mercenaires à l'ANSSI donc, on prend surtout des jeunes, motivés, patriotes qui ont envie d'apprendre, qui nous quittent après 5 ou 6 ans pour aller travailler dans le domaine de la cybersécurité, dans le privé. Cela crée aussi un écosystème très précieux pour nous. Au-delà de la politique de rémunération, il faut surtout s'intéresser à la formation car le vivier est insuffisant. Nous avons la qualité mais pas la quantité et c'est bien là le problème principal. Nous travaillons avec les universités et les écoles d'ingénieurs pour identifier les filières de formation et aller vers une labélisation de certaines d'entre-elles par l'ANSSI afin de montrer à ceux qui veulent travailler dans le domaine de la cybersécurité vers lesquelles se diriger.

En ce qui concerne le centre informatique en cours de construction, l'ANSSI, comme d'autres, utilise des données en masse (*big data*) et collecte énormément d'informations qui sont très précieuses si l'on est capable d'aller chercher ces contenus précis. Elles proviennent de victimes de cyberattaques, de victimes potentielles, d'opérateurs d'importance vitale. Elles ne peuvent être stockées sur des serveurs étrangers ou privés ; elles doivent être protégées dans une enceinte sécurisée. Nous travaillons à la construction de ce centre avec le ministère de l'intérieur qui est maître d'ouvrage. Les travaux avancent bien et il devrait pouvoir être livré début 2019. Le montant de l'investissement est de 24 millions d'euros (18 pour l'ANSSI et 6 pour le ministère de l'intérieur). 18 millions sont inscrits en autorisation d'engagement dans le projet de loi de finances pour 2016 et 6 millions en crédits de paiement en 2017 qui s'ajoutent aux 6 millions inscrits en 2016, le solde sera financé en 2018.

S'agissant de nos relations avec le ministère de la défense, le modèle français, que je défends ardemment a clairement séparé les activités défensives et les activités offensives, la protection des victimes et le renseignement, contrairement au modèle anglo-saxon. C'est important pour la clarté des missions et pour asseoir un climat de confiance dans nos relations avec nos clients et notre personnel. Cela ne veut pas dire que les entités ne dialoguent pas, ce dialogue est nécessaire. Il existe des liens avec les services de renseignement qui se matérialisent par la présence réciproque d'officiers de liaison. Il existe aussi des liens forts avec les services de protection défensive du ministère de la défense et notamment le centre d'analyse de lutte informatique défensive (CALID). En cas de crise majeure, nous serions capables de travailler ensemble. Nous avons également des relations avec la DGA dans le domaine de la prévention et du développement d'équipements de sécurité informatiques robustes, notamment des chiffreurs permettant de résister aux attaquants les plus puissants, pour protéger le secret de la défense nationale. Enfin dans notre métier défensif, nous ne nous interdisons pas *in fine* d'éventuelles contre-attaques qui pourraient être réalisées par les services du ministère de la défense, ce qui n'est qu'un exemple supplémentaire d'un usage des forces armées ou des capacités militaires dans le cadre de missions qui ne sont pas strictement militaires.

Concernant le ministère des affaires étrangères, il s'agit d'abord d'un client, qui se fait régulièrement attaquer par des ennemis et par des alliés de la France ; nous en avons les preuves. Lorsque nous travaillons sur des sujets de cybersécurité avec certains pays ou dans les enceintes internationales comme les Nations unies, nous profitons de la compétence de nos diplomates. Sur le cas particulier des bureaux de votes pour permettre aux Français établis à l'étranger de voter *via* l'Internet, ils seront mis en place pour les élections présidentielles et pour les élections législatives comme c'était déjà le cas en 2012. Nous sommes intégrés à l'équipe du ministère des affaires étrangères en charge de cette mission. Nous avons produit beaucoup de retours d'expériences à la suite des scrutins de 2012. La version 2017 sera bien plus robuste que la précédente. Mais je déconseille une extension du vote électronique au-delà de cette catégorie spécifique d'électeurs, car ce serait prendre d'énormes risques.

Quant aux réseaux, nous sommes dans la logique de déployer des réseaux comme le ministère de la défense.

Mercredi 2 novembre 2016

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre la France et le Costa Rica – Projet de loi autorisation l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Costa Rica – Projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Gouvernement de l'Union des Comores - Examen du rapport et des textes de la commission

La commission examine le rapport de Mme Marie-Françoise Perol-Dumont et les textes proposés par la commission sur les projets de loi n° 130 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica, n° 131 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica et n° 221 (2014-2015) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure. – Nous groupons dans un seul rapport l'examen de trois projets de loi de coopération judiciaire en matière pénale avec le Costa Rica et les Comores, afin de réduire les délais de ratification des conventions d'ordre technique.

Pays de 4,8 millions d'habitants, le Costa Rica est un pôle de stabilité en Amérique centrale et la deuxième économie de la zone avec un PIB par habitant de 10 550 dollars – l'un des plus élevés d'Amérique latine. Le Costa Rica a entamé son processus d'adhésion à l'OCDE. La relation bilatérale est dense même si la communauté française au Costa Rica ne compte que 2 565 inscrits, dont 42 % de binationaux.

L'Union des Comores, en revanche, est un pays pauvre avec un PIB par habitant de 860 dollars. Ce pays a connu une histoire agitée, mais depuis 2002, un système de présidence tournante – chaque île gouverne à son tour – assure des alternances régulières et une certaine stabilité. Toutefois, la situation économique et sociale est mauvaise. La société est travaillée par des courants radicaux et des influences étrangères, prônant un islam plus radical sous couvert d'aides et de formations. Principal bailleur bilatéral, la France apporte une aide de 135 millions d'euros sur la période 2014 dans le cadre d'une programmation conjointe avec l'Union européenne. La question de Mayotte, qui a voté contre l'indépendance en 1975 avant de devenir un département français, est un sujet passionnel. La communauté française aux Comores compte 5 500 inscrits sur les listes consulaires, dont la grande majorité possède également la nationalité comorienne. La diaspora comorienne en France est estimée à 370 000 personnes pour 790 000 habitants aux Comores mêmes ! Les transferts de cette diaspora compteraient pour 25 % du PIB.

Les trois conventions examinées mettent en place des coopérations d'entraide judiciaire en matière pénale avec ces deux pays et, pour le Costa Rica, une procédure

d'extradition. Actuellement, la coopération s'effectue soit au titre du principe dit de « courtoisie internationale », soit sur le fondement des conventions de l'ONU. Quelques statistiques : en matière d'extradition avec le Costa Rica, la coopération se fait uniquement au profit de la France. Depuis 2003, la France a émis six demandes d'extradition à destination du Costa Rica, dont la dernière en 2008. Un tiers des demandes a trait au trafic de stupéfiants, principalement de cocaïne. 26 demandes d'entraide judiciaire ont été adressées par la France au Costa Rica entre 2000 et 2016, tandis que sur la même période, sept demandes ont été adressées par le Costa Rica à la France. Depuis le 1^{er} janvier 2008, la France a transmis 23 demandes d'entraide judiciaire aux autorités comoriennes portant principalement sur des infractions de nature sexuelle, des infractions à la législation sur les étrangers, des faits de rébellion, d'homicide involontaire ou de blanchiment. 7 des 23 demandes d'entraide transmises depuis 2008 n'ont pas été exécutées et sont toujours en cours. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les autorités comoriennes ont, de leur côté, transmis cinq demandes d'entraide judiciaire à la France.

Ces trois conventions, qui comportent les dispositions habituelles en pareil cas, sont conformes aux standards français, ainsi qu'aux obligations internationales et européennes de la France.

De facture classique, la convention d'extradition avec le Costa Rica prévoit que les deux parties s'engagent à se livrer réciproquement les personnes qui, se trouvant sur le territoire de l'une d'elles, sont recherchées par les autorités judiciaires de l'autre partie, soit aux fins de permettre l'exercice des poursuites pénales, soit aux fins d'assurer l'exécution d'une peine privative de liberté. Elle consacre le principe classique de la double incrimination dans chacun des pays, et retient deux seuils : peine d'au moins deux années d'emprisonnement ou reliquat de la peine à purger au moins égal à six mois. Les motifs de refus d'extrader sont très classiques : demandes motivées par des considérations politiques, principe du *non bis in idem*, prescription. À la demande du Costa Rica, l'extradition est refusée lorsque les faits qui la motivent sont sanctionnés par la peine capitale ou la peine de perpétuité, sauf à ce que la partie requérante garantisse que ces peines seront réexaminées, afin de ne pas les appliquer ou de ne pas les exécuter, pour tenir compte des exigences constitutionnelles du Costa Rica prohibant les peines perpétuelles. Il n'y a pas de convention d'extradition avec les Comores.

Les deux autres conventions, conclues respectivement avec le Costa Rica et l'Union des Comores, organisent l'entraide judiciaire en matière pénale selon des modalités très similaires. Les quelques différences tiennent à la mention, dans la convention avec les Comores, de techniques spéciales d'enquête – livraisons surveillées, opérations d'infiltration, interceptions téléphoniques – qui répondent clairement à des besoins opérationnels, compte tenu de la proximité ou même, dirais-je, de la porosité avec Mayotte, et qui devraient améliorer l'efficacité de la lutte contre les filières d'immigration clandestine et la criminalité en général. La coopération judiciaire avec ce pays a été peu efficiente jusqu'à présent – c'est un euphémisme.

À cette différence près, les deux conventions retiennent, classiquement, le principe de l'entraide la plus large possible, et organisent les modalités de sa mise en place. La convention avec les Comores garantit à la France la possibilité de refuser l'entraide judiciaire dans un dossier qui pourrait aboutir à une condamnation à mort aux Comores, où cette peine existe toujours. Les deux conventions prévoient de très larges possibilités d'obtention d'informations en matière bancaire et organisent également l'audition de témoins

ou d'experts par vidéoconférence, le cas échéant, et pour les Comores, par mise à disposition de moyens par la France.

En conclusion, je recommande l'adoption de ces trois projets de loi qui devraient fluidifier la coopération judiciaire entre la France et chacun de ces deux pays, en encadrant l'émission des demandes, leur mode de transmission et leur exécution. Ces textes appellent dans l'ensemble peu de remarques, dans la mesure où les obligations internationales qu'ils contiennent résultent d'engagements européens et internationaux déjà intégrés dans notre ordre juridique et où aucune modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur n'est à prévoir.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 10 novembre 2016, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci de votre travail sur un sujet particulièrement difficile.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport (Mme Leila Aïchi vote contre) ainsi que les projets de loi précités.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Congo relatif aux services aériens – Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre la France et le Congo – Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Panama relatif aux services aériens – Examen du rapport et des textes de la commission

La commission examine le rapport de M. Joël Guerriau et les textes proposés par la commission sur les projets de loi n° 241 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif aux services aériens, n° 242 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique du Congo et n° 260 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Panama relatif aux services aériens.

M. Joël Guerriau, rapporteur. – Nous groupons dans un seul rapport l'examen de trois projets de loi autorisant l'approbation de trois accords conclus respectivement avec le Congo, la République démocratique du Congo (RDC) et le Panama en 2013 et relatifs aux services de transports aériens.

Ces accords comportent des dispositions similaires et classiques, issues du droit international de l'aviation civile et du droit européen. Ils ont été négociés, côté français, par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), en suivant un modèle-type élaboré par les autorités françaises à partir du modèle d'accords bilatéraux sur les services aériens proposé par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Les trois accords consacrent tout d'abord la possibilité d'exploiter, respectivement avec chacun des pays concernés, les quatre premières « libertés de l'air » telles que définies par l'OACI : liberté de survol – chaque pays est seul juge des aéronefs qu'il autorisera à

survoler son territoire – , liberté d’escale non commerciale, possibilité de débarquer du trafic (passagers, fret, courrier) en provenance de l’État dont l’aéronef a la nationalité, sur le territoire de l’autre Partie et possibilité d’embarquer du trafic sur le territoire de l’autre Partie, à destination de l’État dont l’aéronef a la nationalité.

Les accords excluent, en revanche, l’exercice des huitième et neuvième libertés, c’est-à-dire le transport de trafic par une compagnie à l’intérieur d’un État étranger, appelé cabotage.

En application des arrêts de la Cour de justice des communautés européennes de 2002 dits « Ciel ouvert », confirmés par un règlement de 2004, consacrant l’application des principes de libre concurrence et de libre établissement, chaque accord, par une clause dite de désignation, donne aux parties la possibilité de désigner plusieurs transporteurs aériens autorisés à exploiter les routes spécifiées.

La France peut ainsi désigner des compagnies aériennes françaises ainsi que toute compagnie établie en France, sous contrôle effectif d’un État membre de l’Union européenne, et détenue directement ou par participation majoritaire au sein de l’Union européenne.

Deux clauses-types imposées par le droit européen incluent également la liberté pour les compagnies désignées de recourir à un prestataire de leur choix pour les services d’assistance en escale. D’autres clauses, tout aussi classiques, prévoient le principe d’égalité de traitement entre compagnies, la liberté pour une compagnie d’établir des agences commerciales sur le territoire de l’autre Partie et de procéder à des transferts internationaux de recettes, la liberté de fixation par les transporteurs de leurs tarifs et la liberté de conclure des accords commerciaux tels que des accords de partage de code, permettant au transporteur auprès duquel un passager a acheté un billet d’associer son code de désignation à un vol effectué par un autre transporteur.

Les accords prévoient également des exemptions de droits sur différents biens et services, toutes déjà prévues par le code général des impôts. Enfin, ils incluent les dispositions les plus récentes du droit international et du droit européen relatives à la sécurité et à la sûreté des vols.

En vertu de la procédure de notification applicable, la Commission européenne s’est prononcée sur les trois accords examinés, les jugeant tous conformes au droit européen.

Aucun changement d’ampleur n’est à attendre de ces accords à court terme ; leur principal effet est de renforcer la sécurité juridique des transporteurs et de pérenniser ainsi les services aériens existants entre la France et les trois pays concernés. En pratique, ils visent à conforter la situation d’Air France sur ces liaisons et à renforcer durablement nos liens avec les trois pays.

L’accord avec le Congo donne à Air France les garanties nécessaires pour maintenir sa desserte de Brazzaville (quatre fréquences hebdomadaires) et pour augmenter ses services vers Pointe-Noire, passés à un vol quotidien, afin de répondre à une demande soutenue de la clientèle d’affaires.

Relativement modeste – 170 000 passagers par an – le marché France-Congo est détenu à plus de 80 % par Air France. Toutefois, malgré son interdiction dans l’Union européenne en vertu du règlement de 2014 créant une liste noire de compagnies aériennes, la

compagnie congolaise ECair assure également une liaison vers Paris. Le droit européen autorise en effet une compagnie interdite à exercer ses droits de trafic en affrétant un appareil avec équipage appartenant à un transporteur autorisé. Pour desservir Paris, c'est la compagnie suisse Privatair qui met les moyens nécessaires à disposition d'ECair.

L'accord comporte également une disposition qui aurait permis la désignation de la compagnie régionale d'Afrique centrale Air Cemac, projet toutefois abandonné en 2015 par les États de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale.

Air France détient le monopole du marché aérien de la RDC, qui représente 60 000 passagers, avec cinq fréquences hebdomadaires vers Kinshasa. L'enveloppe fixée de services aériens est évolutive, ce qui donne à Air France la possibilité d'envisager une progression de sa desserte.

En revanche, la RDC n'a concédé le service vers Lubumbashi que sous forme de partage de codes. Dans ce cadre, Air France pose son code sur un vol opéré depuis Nairobi par Kenya Airways.

À ce stade, la RDC n'a désigné aucune compagnie pour exploiter des services aériens vers la France ; toutes ses compagnies figurent au demeurant sur la liste noire.

Enfin, contrairement aux deux premiers qui modernisent le cadre existant, l'accord avec le Panama met en place un cadre juridique nouveau. Négocié à la demande du Panama, qui aspire à devenir un *hub* en Amérique centrale, il répond également au souhait de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française de disposer de routes alternatives pour leur desserte. Il leur appartiendra, en vertu des lois organiques qui les régissent, de fixer conjointement avec le Panama les modalités de cette desserte, pour le moment non concrétisée.

L'enveloppe de sept fréquences hebdomadaires par pavillon, permise par l'accord, autorise Air France à développer sa liaison aérienne directe entre Paris et Panama City, inaugurée le 25 novembre 2013. Les autorités panaméennes n'ont pas désigné de compagnie au titre de l'accord, leur compagnie nationale COPA ayant un rayon d'action régional.

La dégradation des relations entre la France et le Panama provoquée par l'affaire des *Panama papers* appelle une vigilance particulière des autorités françaises quant à l'application de l'accord. La loi de rétorsion adoptée par le Parlement panaméen ne concerne pas les transports aériens, mais les entreprises françaises dont Air France fait partie pourraient subir des sanctions fiscales. L'accord avec le Panama est le seul des trois à avoir été ratifié par l'autre Partie ; il pourrait donc entrer très rapidement en vigueur.

Ces trois accords sont de nature à pérenniser nos liaisons aériennes et par là nos échanges économiques avec les trois pays concernés, qui représentent de forts potentiels de croissance. Ils ont recueilli l'approbation d'Air France, principal transporteur aérien concerné à court terme, et n'appellent pas de modifications de la législation.

Je vous propose par conséquent d'adopter ces trois projets de loi, et de permettre leur examen en séance publique le 10 novembre prochain selon la procédure simplifiée.

M. Jeanny Lorgeoux. – Pouvez-vous préciser l'organisation retenue pour la desserte de Lubumbashi ? Cette ville, autrefois appelée Élisabethville, est la capitale de l'ex-Katanga, épicerie de la richesse minière du pays avec ses gisements de cuivre et de cobalt.

M. Joël Guerriau. – Air France n'étant pas en mesure d'assurer elle-même la desserte, la compagnie l'a confiée à Kenya Airways.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que les projets de loi précités.

**Loi de finances pour 2017 - Mission « Action extérieure de l'Etat » -
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen
du rapport pour avis**

La commission examine le rapport pour avis de M. Christian Cambon et Mme Leïla Aïchi sur le programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Les crédits de paiement du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » s'élèvent à 1,93 milliards d'euros en 2017, soit une diminution de 1,7 % par rapport à 2016.

Si les crédits du titre 2 portant sur la masse salariale augmentent de 6,3 % – pour des raisons que Leïla Aïchi vous détaillera – les autres crédits du ministère diminuent de 5,3 % pour des motifs qui apparaissent justifiés. L'un d'entre eux est de nature conjoncturelle : les dépenses de protocole sont en baisse de 12 millions d'euros parce qu'aucun sommet international n'est prévu en 2017, alors que le sommet de la Francophonie à Antananarivo avait mobilisé des crédits de 2016.

L'autre raison, structurelle, est la réduction de 98,6 millions d'euros des crédits dédiés aux contributions obligatoires de la France ; elle résulte de l'ajustement à la baisse du barème des contributions internationales de notre pays et de la diminution du budget de l'ONU, attendus depuis quelques années. Cela explique en grande partie la baisse de 11,2 % des contributions obligatoires qui s'établissent à 795,24 millions d'euros. La fin ou la réduction de format de certaines opérations de maintien de la paix au Libéria, au Darfour, en Haïti, au Kosovo ou encore en Côte d'Ivoire amplifient ce mouvement de baisse.

Autre motif de satisfaction : conformément aux recommandations formulées l'année dernière, le différentiel entre la somme appelée et les dépenses réelles pour les opérations de maintien de la paix closes a été recouvré par la France, soit 13 millions d'euros venus en atténuation de dépenses liées aux opérations de maintien de la paix (OMP).

Pour 2016, les reliquats s'élevaient à 3,4 millions d'euros dont il conviendra de vérifier, comme l'année dernière, le reversement au programme 105. On voit tout l'enjeu d'une gestion renouvelée des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix !

Après ce *satisfecit*, le modèle de gestion immobilière du ministère appelle une critique significative. La vente des biens immobiliers détenus par le ministère à l'étranger me semble devoir être soutenue aux conditions suivantes : il vaut mieux acheter que louer, la location revenant à jeter l'argent par les fenêtres sur le long terme ; et il convient de vendre pour améliorer le rayonnement de la France. Je comprends la nostalgie qui pousse à regretter la vente d'un vieux palais au cœur d'une vieille capitale européenne ; mais lorsque le bâtiment

concerné est peu pratique, qu'il n'est plus aux normes, et qu'il engendre des coûts d'entretien disproportionnés que nous n'avons plus les moyens d'honorer, le conserver n'est pas une solution de bonne gestion. Au contraire, lorsque la vente rend possible le regroupement sur un même plateau de tous les services – services consulaires, poste économique, etc. – tout en conservant une résidence bien placée et bien calibrée, le rayonnement de la France y gagne. Le nouveau consulat général de Sydney, qu'une délégation de notre commission a récemment visité, montre la voie à suivre.

Enfin, et c'est une conviction forte, la vente se justifie lorsqu'elle favorise la mutualisation et la co-localisation avec des pays amis ou des services de l'Union européenne comme à Abuja, au Nigeria. Comme les responsables du ministère nous l'ont confirmé, ces expériences donnent des résultats positifs en contribuant au partage des coûts de sécurité, à la visibilité accrue de notre action, et au maintien de l'universalité de notre réseau. Autant de bonnes raisons pour les soutenir ! La construction en 2016 d'ambassades franco-allemandes à Dacca, au Bangladesh, et à Koweït City sont de bons exemples d'une co-localisation réussie.

La gestion de notre patrimoine à l'étranger fait malheureusement dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles. Ce modèle n'est pas vertueux : financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, c'est appauvrir l'État. De plus, ce système est en voie d'essoufflement en raison de la diminution des produits de cession. On est loin des 171 millions d'euros obtenus en 2015 pour la vente du seul campus diplomatique à Kuala Lumpur, amenant le produit de cessions, cette année-là, à 252 millions d'euros. En 2016, les ventes les plus importantes portaient sur le palais Clam-Gallas à Vienne, pour 22 millions d'euros, et de la résidence consulaire à Munich pour 12 millions d'euros. Certes, notre bâtiment viennois abritera désormais l'ambassade du Qatar, ce qui n'est pas idéal au point de vue de la lisibilité, mais il n'était plus adapté aux besoins. Il faut réaliser plus d'une vingtaine d'opérations pour espérer obtenir, si toutes les ventes aboutissent, un montant total de cessions de 66 millions d'euros en 2016 et de 71 millions d'euros en 2017.

Le PLF pour 2017 prend acte, au demeurant, de cette évolution : il augmente les crédits d'entretien lourd de l'immobilier à l'étranger de cinq millions d'euros pour les porter à 12,23 millions. Toutefois, cette dotation budgétaire est augmentée sur le programme 105 pour financer des dépenses d'entretien auparavant imputées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Immobilier de l'État ». Il s'agit par conséquent d'un transfert d'imputation et non d'une augmentation de crédits à proprement parler.

Il est normal que les projets du ministère soient examinés par la Commission de l'immobilier de l'État – encore faut-il qu'elle se réunisse suffisamment tôt dans l'année pour que les projets validés puissent être menés à bien... Espérons donc qu'elle se réunira avant le mois de mai, ou même de mars 2017.

De plus, les conditions du droit de tirage du ministère des affaires étrangères sur le CAS doivent être optimisées. La gestion interministérielle de ce compte et la prise en compte de son montant dans les déficits publics ne doit pas empêcher le ministère qui l'alimente et qui en dépend pour l'entretien de ses biens à l'étranger de disposer des fonds, en temps et en heure. Il est également nécessaire et de bonne gestion publique de sécuriser la programmation pluriannuelle. Sa mise en place, à la demande de la Cour des Comptes et des rapporteurs du budget, conduit à des situations ubuesques où le ministère engage plus de 300 000 euros pour un projet en phase d'étude sans savoir s'il pourra ensuite financer les travaux, les études et les travaux n'ayant pas lieu sur le même exercice... Qui plus est, lorsqu'il s'agit d'un projet de

co-localisation avec nos partenaires allemands, nous perdons toute crédibilité et toute capacité à peser sur les choix d'investissement !

On considère louable que le ministère participe au désendettement de l'État pour 60 millions d'euros encore en 2017, portant sa contribution totale à 220 millions d'euros depuis 2012. Mais en 2017, aucune vente exceptionnelle ne justifie cette contribution exceptionnelle. Si vous me passez l'expression, c'est une goutte d'eau dans le tonneau des Danaïdes de la dette... De plus, le besoin d'entretien des biens situés à l'étranger est compris entre 15 et 30 millions d'euros par an. Les crédits inscrits en loi de finances initiale étant insuffisants, il est regrettable que le maintien en l'état du patrimoine du ministère dépende d'une part d'objectifs de vente pour 2017, par nature soumis à la fois au risque de change et aux incertitudes liées au marché de l'immobilier, et d'autre part des règles d'utilisation des crédits du CAS. Nous ne nous opposons pas aux ventes immobilières, mais que leur produit bénéficie au ministère, plutôt que d'être affecté au désendettement de l'État !

Enfin, quelques remarques sur le recalibrage des postes du réseau diplomatique. Un bilan interne a conduit à l'ajustement des postes de présence diplomatique (PPD) ; l'ambassadeur sera assisté par un cadre B plutôt que par un cadre C, et deux à six personnes en contrat de droit local : ainsi, en toute circonstance, la présence française sera maintenue à un niveau suffisant. De plus, ces postes, jusqu'à présents offerts aux cadres les plus âgés avant leur départ en retraite, seront occupés en priorité par de jeunes ambassadeurs motivés par le défi qui consiste à faire au mieux avec peu de moyens. Ils auront un cahier des charges centré sur deux ou trois objectifs adaptés à la réalité locale.

En application de l'extension prévue du dispositif, 25 PPD seront créés. Pour que la politique menée ne se cantonne pas à une politique d'influence, ces postes doivent s'appuyer sur l'ensemble du réseau de l'action publique française. Il convient, pour cela, de mettre à profit les ressources dont disposent les treize grandes régions nouvellement créées. Laurent Fabius avait décidé l'affectation d'un conseiller diplomatique auprès des présidents de région ; c'est désormais aux préfets qu'ils seront rattachés. Quoi qu'il en soit, le relais est indispensable pour mobiliser les PME et les aider à saisir les opportunités que présentent les marchés à l'étranger.

Enfin, il apparaît que ces postes de présence diplomatique reposent tout entier sur la personnalité de l'ambassadeur nommé. Le métier étant désormais orienté à 40 % vers des objectifs économiques, il convient que le ministère réfléchisse au parcours de formation de ces personnels traditionnellement tournés vers l'analyse politique. Le partenariat noué avec Business France sur ce sujet va dans le bon sens.

Les crédits du programme 105 feront l'objet, avec l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », d'un vote global le 16 novembre prochain. Je vous proposerai d'émettre un avis favorable au vu de la prise en compte de certaines de nos observations et de la contraction du budget, qui doit être encouragée.

Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis. – Comme Christian Cambon l'a indiqué, les crédits du titre 2 du programme 105 sont en hausse de 6,7 % pour atteindre 630,8 millions d'euros en 2017. Le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT), qui s'élevait à 7 836 en 2016, sera de 7 871 en 2017. La programmation triennale 2015-2017 prévoyait la suppression de 246 emplois sur trois ans dont 56 en 2017. La définition de nouvelles priorités en matière de sécurité se traduit par la création de 67 ETP par dérogation

au schéma d'emplois initialement prévu et par la révision dudit schéma pour 2017, qui prévoit désormais une baisse de 48 ETP.

Cette évolution appelle deux remarques. D'abord, pour financer les différentes priorités définies en 2017, un effort substantiel est prévu au titre des moyens de fonctionnement des ambassades portés à 83,3 millions d'euros, soit une baisse de 4,6 %. Il porte sur le fonctionnement courant et les voyages et missions qui constituent l'essentiel du programme 105. Or les économies déjà réalisées depuis plusieurs années laissent à penser que la marge d'action est désormais très réduite dans ce domaine.

Les priorités définies pour 2017, très attendues, me semblent pertinentes. Le Plan de renforcement des moyens de lutte-antiterroriste et de protection des communautés et des intérêts français à l'étranger, qui sera doté de 78 millions d'euros, augmente de 22 millions d'euros les crédits consacrés à la sécurisation de nos entreprises. 40 ETP supplémentaires sont prévus pour les effectifs de policiers et gendarmes en poste dans notre réseau diplomatique et consulaire. Cet effort s'accompagnera d'un accroissement parallèle des dispositifs de gardiennage à hauteur de 16,6 millions d'euros. 53 millions d'euros seront consacrés aux dépenses de sécurité passive et active et à l'achat de véhicules blindés. Voilà un effort nécessaire, urgent et sans doute de long terme ! Nous ne pouvons plus nous contenter de renforcer les postes dits exposés, l'action terroriste pouvant frapper n'importe quelle entreprise.

La coopération de sécurité et de défense appelée coopération structurelle est une ligne de dépenses dite pilotable du programme 105, par opposition aux lignes contraintes que sont les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix et les dépenses de personnel ; à ce titre, elle a souvent été la variable d'ajustement du programme 105 : ses crédits sont passés de 106,41 à 62,90 millions d'euros en une dizaine d'années, ce que nous avons regretté et dénoncé. Cette politique au fort effet de levier voit enfin ses crédits augmenter après des années de baisse : le PLF pour 2017 augmente de 38 % les moyens consacrés à la coopération militaire structurelle pour les porter à 101,60 millions d'euros.

S'il faut s'en féliciter, il faut aussi regretter que le nombre de coopérants militaires continue de baisser de 20 ETP en 2017, soit une baisse de 50 unités entre 2015 et 2017. Nous avions 334 coopérants en 2007, nous en aurons 243 l'année prochaine. Cette réduction des moyens entrave la capacité de la France à faire émerger une architecture de sécurité africaine. Elle ne répond pas à la nécessité de lutter contre le terrorisme et les trafics transnationaux dans la bande sahélo-saharienne et de renforcer la sécurité maritime, notamment dans le golfe de Guinée. Enfin, elle n'est pas compatible avec l'implication de nos forces armées sur tant de théâtre d'opérations extérieurs. Il est essentiel que les crédits consacrés à la prévention et à la consolidation des capacités de sortie de crise de nos partenaires africains ne soient plus sacrifiés aux autres priorités du ministère. Un tournant décisif et durable s'impose pour mettre fin à cette contradiction de la politique étrangère française.

En matière de diplomatie économique, je déplore que, malgré nos recommandations et alors que les indicateurs de performance sont largement basés sur ses actions et ses résultats, l'opérateur Business France reste rattaché au ministère de l'économie. L'essentiel des crédits de la diplomatie économique dépend par conséquent de Bercy et non du Quai d'Orsay.

Il faut saluer l'initiative des rencontres express ou *speed dating*, lancée lors de la semaine des ambassadeurs, qui donne la possibilité à toute entreprise le demandant de

rencontrer l'ambassadeur à Paris ou dans le cadre de rendez-vous réguliers par visioconférence. Ce rendez-vous devient annuel et pérenne. De même, l'instauration de conseils économiques pour les 126 postes situés dans les pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises, et l'insertion systématique d'un volet économique dans les plans d'action des ambassades forment peu à peu de nouvelles habitudes qui ancrent la diplomatie économique comme composante essentielle de la politique étrangère de la France. Nous le savons, les points de PIB indispensables à notre croissance doivent être recherchés sur les marchés étrangers plus que sur le marché national.

Pour autant, l'emploi trouve sa source sur nos territoires, dans nos régions : c'est pourquoi nous suivrons avec attention l'évolution du dispositif des ambassadeurs pour les régions, évoqués par mon co-rapporteur, qui seront désormais remplacés par des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région. Si leur rattachement à la tutelle étatique est compréhensible, il est essentiel que ces conseillers nouent des liens étroits avec les régions qui sont certainement les grands acteurs de demain du développement du commerce international français. Par leur connaissance du tissu industriel et économique, les régions sont le lien essentiel à travers lequel le ministère des affaires étrangères accompagnera efficacement les PME sur le chemin de l'exportation. Il est également souhaitable que le réseau diplomatique mène une action proactive, en analysant les marchés puis en sollicitant les PME, qui n'ont pas les réflexes ou les outils pour envisager l'exportation.

Enfin, à l'appui de Christian Cambon, je rappelle que la politique immobilière du ministère ne saurait subir les diktats de Bercy sans que soit pris en compte son impact essentiel sur la diplomatie économique. Nos emprises influent sur notre rayonnement, sur l'attractivité de notre territoire et sur l'image de la France. Mener une diplomatie économique efficace dans des locaux délabrés n'a pas de sens. Il me semble donc peu compréhensible qu'en 2017 le ministère contribue à un tel niveau au désendettement de l'État au détriment de ses propres investissements.

Enfin, un mot sur le programme 341 « Organisation de la COP21 », créé à titre temporaire en 2014 au sein de la mission « Affaires extérieures » afin de retracer les dépenses liées à la préparation et à l'organisation de la COP 21. Sa vocation remplie, il a été supprimé du PLF 2017.

Que la COP 21 ait été un grand succès pour la protection du climat et pour le rayonnement de notre pays n'exclut en rien un examen de sa gestion. Sur une enveloppe initiale de 187 millions d'euros dans les PLF 2015 et 2016, le programme 341 aura consommé 172 millions d'euros. Le respect du budget initialement prévu ne prend cependant pas en compte les 26 millions d'euros de dépenses supplémentaires que les attentats ont rendus nécessaires pour la sécurisation de la manifestation. Aux 13 millions d'euros initialement prévus pour le dispositif de sécurité ont été ajoutées des mesures de sécurité complémentaires déployées sous la responsabilité des ministères de l'Intérieur et de la Défense et imputées sur leurs crédits. L'essentiel de ces dépenses, soit 20,6 millions d'euros, sont des dépenses de rémunération de personnels titulaires (policiers, gendarmes...) qui auraient, sans la COP 21, touché la même rémunération en étant affectés à d'autres missions. Le ministère a considéré qu'il ne s'agissait donc pas là de surcoûts liés directement à la COP 21, interprétation qui prête à discussion. En effet, le chiffrage du dispositif de sécurité aurait été très incomplet et n'aurait eu que peu de sens si l'impasse avait été faite sur ces dépenses de personnel, cœur du dispositif de sécurisation.

La commission des finances et la nôtre avons recommandé que les recettes de mécénat couvrent les dépenses exceptionnelles qui n'étaient pas prévues au budget initial de la COP 21. Pour mémoire, les contributions financières des entreprises mécènes devaient représenter, selon les informations recueillies par vos rapporteurs lors de leurs auditions, un montant total attendu de 5,8 millions d'euros cumulés sur 2015 et 2016.

57 partenariats et mécénats ont été réalisés avec 49 organismes français et 8 groupes étrangers, permettant de réunir des contributions à hauteur de 26,9 millions d'euros (coût de commercialisation), soit plus de 15 % des dépenses publiques imputées sur le programme 341. Sur la foi de ce résultat, nous accordons un satisfecit au ministère pour la gestion de la COP 21.

M. Henri de Raincourt. – Merci à nos rapporteurs. Christian Cambon a indiqué que certains postes d'ambassadeurs seraient désormais occupés par des personnes jeunes. Or j'ai entendu dire que nombre d'ambassadeurs en fin de carrière restent sans affectation. Est-ce vrai, et dans ce cas quelles tâches pourrait-on confier à ces personnes intelligentes et expérimentées, qui n'ont contre elles qu'un âge pourtant loin d'être canonique ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'ai plutôt rencontré, dans les PPD, des ambassadeurs expérimentés. Mon collègue vient de pointer le problème de ressources humaines que pose l'absence d'affectation de nombre d'ambassadeurs.

Le ministre des Affaires étrangères nous a annoncé que le mouvement d'extension des PPD, dont les Français de l'étranger sont les premières victimes, allait s'arrêter. Les Français établis en Papouasie-Nouvelle-Guinée sont obligés d'aller faire leurs démarches consulaires à Sydney. On voit parfois des aberrations : les élus consulaires du Brunei ont appris qu'ils dépendraient désormais non plus du consulat de la Malaisie mais de celui de Singapour, alors même que la circonscription consulaire de Malaisie englobe le Brunei... Puisque chaque PPD comptera désormais un poste de catégorie B, pourquoi ne pas attribuer à ce dernier certaines tâches consulaires pour éviter aux Français de l'étranger des déplacements très lourds ? Ce serait un progrès considérable.

Pourriez-vous préciser ce qui des 175 millions dégagés par la fermeture du campus de Malaisie – qui plus est installer les services en location dans des locaux très onéreux – est revenu au Quai d'Orsay ? Le ministère des affaires étrangères fait des efforts considérables depuis une quinzaine d'années ; je ne suis pas sûre que Bercy en fasse autant. Il conviendrait d'examiner les regroupements et les ventes au niveau interministériel. Alors que le nombre de postes dans les ambassades se réduit, que les consulats ferment, Atout France emploie des dizaines de personnes dans des pays non prioritaires, et à des tâches qui pourraient être effectuées à Paris. Autre exemple : Business France et les chambres de commerce font souvent exactement le même travail, sans suivi ni contrôle. Dès lors que Business France vend ses rapports à un prix assez élevé, il serait normal que nous soyons informés du résultat, positif ou négatif, de ses études.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Les PPD permettent de maintenir un ambassadeur au lieu de procéder à des fermetures nettes. De plus, la diplomatie économique devenant une priorité, il est normal que de jeunes diplomates soient affectés à ces postes.

Je partage les analyses de mes collègues sur le manque d'investissement et d'entretien de nos locaux. Faute d'investissements réguliers, l'état de l'Institut français d'Amsterdam nous oblige à nous en séparer, alors même que ses 5 000 mètres carrés auraient

permis d'y rassembler l'ensemble des services. Comptez-vous présenter un amendement pour l'augmentation des crédits d'entretien ? Nous avons besoin d'une volonté politique d'investir et d'inverser la tendance.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Toute dépense supplémentaire doit être compensée par une économie...

M. Alain Gournac. – Je poserai la même question que l'an dernier : que prévoit-on pour la sécurité de nos ambassades dans les pays les plus dangereux, par exemple pour le transport de nos ambassadeurs ? L'an dernier, il m'a été répondu que des efforts seraient consentis. La mise en sécurité de nos locaux est-elle forte et bien ciblée ?

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Nous connaissons les orientations du ministère en matière d'effectifs. Comme Henri de Raincourt le rappelle, il y a un nombre important d'ambassadeurs hors sol. Or pour les ambassades thématiques, le Gouvernement a souvent fait appel à des personnalités extérieures au ministère, au détriment des diplomates les plus expérimentés.

Concernant la nomination de jeunes ambassadeurs, je rappelle que le nombre de postes concernés ne dépassera pas 25. C'est à mes yeux une pratique bienvenue, d'autant que les jeunes en question ne sont pas nécessairement inexpérimentés, ni de moins de trente ans. L'évolution des effectifs vise à concilier les deux exigences contradictoires de modération budgétaire et de maintien d'un réseau universel. C'est pourquoi certains postes sont allégés et resserrés sur des objectifs de présence et de vigilance. C'est aussi le sens des co-localisations. Avec l'Allemagne, l'expérience a été concluante. Enfin, la gestion des carrières soulève des difficultés analogues dans le corps préfectoral.

Il n'est pas raisonnable de confier les tâches consulaires à des PPD, en raison de la forte demande dans les pays concernés. De plus, les formalités consulaires font l'objet d'une forte dématérialisation, d'autant plus nécessaire dans les pays comme l'Australie où les distances sont très grandes. On rattache au poste consulaire le plus important et le plus proche les problèmes nécessitant des rendez-vous physiques, même si l'on va vers toujours plus de dématérialisation.

Oui, la location à long terme peut être dispendieuse. Revoyons cette politique qui porte atteinte au patrimoine de l'État et qui n'est pas le meilleur calcul économique.

Nous avons Business France, Atout France, l'équipe France, les chambres de commerce franco-étrangères – beaucoup de monde avec les mêmes tâches, qu'ils effectuent souvent très bien. Rationalisons et améliorons la lisibilité de notre action économique.

Je rejoins les observations de Mme Conway-Mouret sur l'entretien des locaux. Une délocalisation est parfois préférable à la rationalisation des locaux. Les bâtiments de Knightsbridge de l'ambassade de France seront probablement vendus. Mieux vaut que les services économiques à Londres se trouvent dans la *City* que dans les quartiers bourgeois de Mayfair. Ne faisons pas du regroupement systématique une religion manquant d'efficacité ! Demander au Quai d'Orsay de revoir les montants des crédits d'entretien aurait une certaine portée, mais nécessite de trouver un gage pour éviter l'irrecevabilité au titre de l'article 40.

Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis. – Des progrès significatifs ont été réalisés pour la sécurité, avec une augmentation de 22 millions pour atteindre 78 millions d’euros. La sécurité sera renforcée sur tous les postes, et non seulement sur ceux à haut risque.

Les emprises sont globalement en baisse. Nous pourrions déposer un amendement symbolique gagé par un petit pourcentage sur les autres programmes de la mission, afin de montrer la véritable difficulté sur le programme 105. Le ministère des affaires étrangères a particulièrement contribué au désendettement de l’État. À Kuala Lumpur, alors que l’ambassade était évaluée à 220 millions d’euros, elle a été vendue 193 millions d’euros avec la perte de change et le Quai d’Orsay n’en a récupéré qu’à peine 100 millions d’euros : cela ne l’incite pas à vendre... Bercy doit-il penser la diplomatie de demain ? Lors des siècles passés, elle était définie par des philosophes. Désormais, c’est la comptabilité qui prime...

On envisage de recruter davantage de jeunes ambassadeurs. Réfléchissons sur les profils idéaux des diplomates de demain.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Organisons des passerelles avec le monde économique. Ainsi, l’ambassadeur en Australie a conduit avec succès les négociations sur les sous-marins ; il a eu une solide formation économique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mme Aïchi rouvre le débat sur Bercy. Plus largement, la question est : quels sont les intérêts de la France ? Une politique étrangère doit hiérarchiser les enjeux. Un budget ne peut pas remplacer la vision stratégique. De plus en plus, émerge la notion de stabilité. À quoi sert-il de remplacer un dictateur civil par un dictateur religieux ?! L’image de la France est très liée à notre histoire, à nos valeurs, au contexte historico-politique. Comment la faire vivre ? Beaucoup reste à faire sur les questions économiques. Ainsi, j’entendais encore récemment répondre à un investisseur – de près de 40 milliards d’euros – que tel ministre était au-dessus de son « rang » et qu’il devait plutôt rencontrer le Trésor !! C’est une logique dépassée. Mettons ces sujets sur la table, pour penser une politique avec des arbitrages clairs.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J’avais cru comprendre, un temps, que sur la cession de Kuala Lumpur, pas un centime n’était revenu au ministère, l’intégralité de la vente étant revenue à Bercy...

Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis. – Ce n’est pas le cas. Certes, une partie du produit de la vente est retournée à Bercy, mais entre 60 et 100 millions d’euros sont revenus au Quai d’Orsay.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Le CAS retrace très fidèlement la réalité.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous reportons le vote au 16 novembre, avec un avis qui pourrait être favorable.

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

**Loi de finances pour 2017 - Mission « Aide publique au développement » -
Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209
« Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour
avis**

La commission examine le rapport pour avis de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret sur les programmes 110 – Aide économique et financière au développement – et 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement – de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2017.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. – Nous nous sommes félicités, l'année dernière, de la tenue de grands événements réaffirmant l'engagement de la communauté internationale pour le développement : la conférence d'Addis-Abeba sur le financement du développement en juillet 2015, le sommet des Nations-Unies sur les nouveaux objectifs du développement durable en septembre, enfin la COP 21 à Paris en décembre. Le Président de la République avait également annoncé l'augmentation de l'aide publique au développement (APD) française de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020, les dons devant augmenter à due concurrence des prêts : 2 milliards d'euros seraient consacrés au climat, les deux autres au développement *stricto sensu*.

Au-delà de ces signes encourageants, quelle est la situation réelle de l'APD au niveau mondial ? En 2015, environ 131 milliards de dollars d'APD – soit 0,3 % du revenu national brut (RNB) cumulé – ont été versés par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. C'est une baisse en valeur mais, compte tenu de l'inflation et de la dépréciation de plusieurs monnaies par rapport au dollar, une hausse notamment alimentée par la croissance de l'aide aux réfugiés.

En effet, il est de plus en plus jugé nécessaire de ne pas s'en tenir aux réponses d'urgence face aux crises humanitaires et aux mouvements internationaux de réfugiés qui en résultent. La lutte à la racine contre ces phénomènes, en promouvant une aide au développement plus puissante et plus efficace, commence ainsi à pénétrer la société et à faire consensus. Cette prise de conscience est observée aussi, et de manière plus marquée, en Allemagne et aux États-Unis, deux pays qui ont donné une nouvelle impulsion à leur APD. Mme Merkel a mis l'accent sur le lien entre les flux de réfugiés et la pauvreté et l'instabilité de certaines régions du monde : elle a effectué une tournée des chefs d'État africains, tandis que d'autres se sont déplacés eux-mêmes à Berlin. Les projets de développement allemands dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest vont probablement se multiplier dans les années à venir ; soyons des partenaires de l'Allemagne dans cette évolution.

Les États-Unis ont connu une évolution similaire : la nécessité d'accroître l'aide au développement fait désormais l'objet d'un consensus bipartisan. En outre, il y a deux semaines, la fondation Gates a signé un accord avec l'AFD pour une coopération de grande ampleur en Afrique de l'Ouest, notamment sur la santé, la nutrition, l'agriculture et la sécurité alimentaire.

Le budget de la mission interministérielle « Aide publique au développement » s'élève à 2,616 milliards d'euros en crédits de paiement dans le PLF 2017, soit une hausse de 132 millions d'euros – et donc une augmentation de 5,3 % – par rapport aux 2 484 millions d'euros de crédits demandés en loi de finances initiale pour 2016.

Les ressources extrabudgétaires, issues de la taxe sur les transactions financières (TTF) et de la taxe sur les billets d'avion, affectées au fonds de solidarité pour le développement (FSD), s'élèveront à 738 millions d'euros, soit 268 millions d'euros de plus que l'année dernière. Cette hausse provient en réalité d'un amendement voté l'année dernière par les députés, qui avait affecté 25 % supplémentaires du produit de la TTF directement à l'AFD. Si l'apport supplémentaire de 268 millions d'euros est ainsi préservé, l'affectation de ces crédits au FSD, et non à l'AFD, n'est pas tout à fait conforme à l'intention initiale. En principe, le FSD est en effet consacré à l'environnement et à la santé. Il ne finance ni l'éducation, ni l'amélioration de la gouvernance – nouvelle responsabilité de l'AFD – ni les infrastructures ou les réseaux – tous secteurs qu'il faut soutenir dans les pays les plus pauvres. C'est un bémol qu'il convient d'apporter à cette consolidation.

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement », géré par le Trésor, retrouve simplement le niveau de crédits inscrit au projet de loi de finances pour 2016 dans sa version initiale, avant l'amendement des députés qui en avait réduit le niveau de 50 millions d'euros au profit du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Ce dernier prévoit davantage de subventions versées par l'AFD, conformément à nos recommandations de longue date. Cette augmentation – une victoire que je dédie à Christian Cambon, qui y a tant œuvré ! – s'élève à 35 millions d'euros environ, dont une partie est consacrée à la prise en charge par l'agence des experts techniques internationaux du ministère dans le cadre du transfert de la compétence « gouvernance ».

Le programme 209 affiche également une augmentation importante des crédits multilatéraux, en conséquence d'une hausse de 50 millions d'euros des contributions volontaires aux Nations-Unies pour soutenir les programmes humanitaires au Moyen-Orient.

Toutefois, les députés ont jugé insuffisante la progression totale des crédits par rapport à 2016, qui ne permet pas de retrouver le niveau de 2011. Depuis cette date, la mission « Aide publique au développement » a baissé d'environ 700 millions d'euros et la part de l'aide au développement dans le budget est passée de 0,46 à 0,37 %, nous éloignant des objectifs du développement à l'échelle internationale. Dès lors, les députés ont adopté un amendement augmentant le taux de la TTF de 0,2 à 0,3 % – soit environ 500 millions d'euros de recettes supplémentaires. Parallèlement, ils ont, comme l'année dernière, adopté un amendement affectant directement 270 millions d'euros du produit de la TTF à l'AFD, afin de soutenir l'activité de l'agence en matière de subventions. Cette affectation doit demeurer sans servir *in fine*, comme l'année dernière, à financer des dépenses multilatérales comme le fonds mondial Sida, alors que l'intention est bien de renforcer les subventions bilatérales.

La débudgétisation progressive des crédits de l'aide au développement au profit du FSD, dont le montant atteint cette année 738 millions d'euros, doit s'accompagner d'un effort de clarté. Je me réjouis de l'évolution réglementaire de ce fonds annoncée ici-même par la directrice générale du Trésor lors de son audition, avec l'établissement, en début d'année, d'un échéancier des dépenses du FSD : nous aurons ainsi la visibilité nécessaire sur cette composante désormais essentielle de notre APD.

Compte tenu de l'augmentation prévue des crédits et de l'évolution du texte à l'Assemblée nationale, je vous proposerai de donner un avis favorable aux crédits de la mission « Aide publique au développement ». Toutefois, nous devons attendre le vote de la seconde partie du budget par les députés pour nous prononcer au moment opportun.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Une hausse de plus de 130 millions d’euros du budget de l’APD dans un contexte de rigueur budgétaire, c’est très positif. Compte-tenu des quelque 270 millions d’euros supplémentaires votés par les députés lors de l’examen de la première partie du budget, le compte est bon !

Ce ne sont pas les seules bonnes nouvelles pour cette politique publique de plus en plus au cœur de l’actualité du fait des grands bouleversements internationaux évoqués. L’AFD connaîtra un essor sans précédent au cours des années à venir.

En 2015, le Président de la République avait décidé d’augmenter l’activité de prêts de 4 milliards d’euros en 2020 par rapport la situation actuelle, soit 12,5 milliards d’euros d’octrois au total. Conformément à cet engagement, en 2016, le volume d’autorisations d’engagement de bonifications de prêts prévues par le programme 110 était de 285 millions d’euros, pour une activité de 9 milliards d’euros de prêts. En 2017, les autorisations d’engagement demandées s’élèvent à 315 millions d’euros, soit une progression de 10 % – correspondant à une cible de 9,5 milliards d’euros d’octrois en 2017, deuxième pallier vers l’objectif de 12,5 milliards d’euros en 2020.

Pour poursuivre sa croissance et en raison du régime prudentiel auquel elle est soumise en tant que banque, l’AFD doit accroître ses fonds propres. Le projet de loi de finances rectificative pour 2016 devrait prévoir une recapitalisation de l’agence en jouant sur la « ressource à condition spéciale » (RCS), c’est-à-dire les montants prêtés chaque année par l’État à l’AFD dans des conditions particulièrement favorables, puisque ces crédits durent trente ans, dont dix ans de différé du remboursement en capital, à un taux de 0,25 %. L’AFD devrait ainsi rembourser à l’État les 2,4 milliards d’euros correspondants à son stock de RCS fin 2016, tandis que ce dernier souscrira à une augmentation de capital social de l’AFD du même montant. Le coût de l’opération s’élève pour l’Etat à la perte des intérêts restants dus, dont le paiement était étalé sur trente ans, soit 80 millions d’euros au total.

Cet accroissement de la force de frappe de l’AFD et la hausse considérable de ses financements au cours des prochaines années présentent le risque du passage à une pure logique de chiffre d’affaires et d’une certaine dispersion au détriment des pays qui ont le plus besoin de notre aide. Nous devons rester vigilants pour que celle-ci reste bien ciblée sur les régions où la pauvreté affecte une grande partie de la population, ainsi que sur les pays en crise – comme nous le signalait la Directrice du Trésor.

Dernier point positif, la hausse des crédits prévue par le PLF 2017, compte tenu des amendements votés par les députés, permettrait la création de la « Facilité de prévention et de gestion des crises » que nous demandions dans notre rapport consacré à l’aide au développement au Sahel. Alors que nous préconisons un montant minimal de 100 millions d’euros pour cette enveloppe gérée par l’AFD, la somme finalement prévue pourrait être nettement supérieure. Cette création devrait être décidée lors du prochain comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui devrait avoir lieu avant la fin de l’année.

L’augmentation des moyens de l’aide au développement doit bénéficier également à l’éducation, singulièrement à l’éducation de base au sens de l’ONU – le primaire, le secondaire et l’éducation des adultes. La communauté mondiale s’est fixée en 2015, parmi les nouveaux objectifs de développement, la mise en place d’une éducation préscolaire, primaire et secondaire de qualité d’ici à 2030. Comme nous en avons eu la confirmation au cours de nos travaux sur le Sahel, il s’agit d’un secteur-clef, à la croisée des enjeux économique et

démographique, l'éducation des filles constituant le levier le plus puissant pour un contrôle des naissances plus efficace. Selon des recherches citées par l'Unesco – comme une étude d'Evans et Rose en 2007 – la population adulte ayant suivi des études primaires avait nettement plus de chances de soutenir la démocratie que si elle n'avait pas été scolarisée. De même, dans une population avec un ratio de 38 % de jeunes, le risque de conflit est réduit de moitié si l'on passe de 30 % à 60 % de jeunes scolarisés dans le secondaire, selon une étude de Barakat et Urdal de 2009, également citée par l'Unesco.

Or, après des progrès importants dans les années 2000, le nombre d'enfants non scolarisés a cessé de décroître pour se stabiliser autour de 265 millions. Cette situation est en partie due à une stagnation de l'aide à l'éducation depuis 2010. Si cette aide a plus que doublé entre 2002 et 2010, atteignant 14,2 milliards de dollars, elle était en 2014 inférieure de 8 % à ce pic, avec 13,1 milliards de dollars. L'aide à l'éducation française, en particulier, a marqué le pas au cours des dernières années. Que ce secteur constitue le premier poste de dépenses de notre APD bilatérale, soit environ 15 % de notre aide totale, ne doit pas induire en erreur. La majeure partie, soit environ 600 millions d'euros, correspond à la scolarité des étudiants en provenance des pays en développement dans notre enseignement supérieur. Or, seule une partie de ces dépenses bénéficie réellement *in fine* aux pays d'origine.

Notre participation au Partenariat mondial pour l'éducation (PME) n'est plus à la hauteur de l'importance et de l'efficacité de cet instrument. Depuis 2002, le PME a contribué dans les pays partenaires à la scolarisation de 61 millions d'enfants supplémentaires et à la formation de 413 000 enseignants. Dans les pays membres du PME, les taux d'achèvement de l'école primaire ont augmenté de 9 points. De plus, cet instrument bénéficie en majorité aux pays francophones d'Afrique subsaharienne. Si nous avons joué un rôle moteur dans la création du PME en 2002 et appuyé son financement à hauteur de plus de 80 millions d'euros depuis 2004, l'engagement français n'a pas été reconduit lors de la dernière reconstitution financière pour la période 2015-2018 en raison du contexte budgétaire difficile. La France a néanmoins versé 1 million d'euros en 2015 et devrait verser 8 millions d'euros en 2016. À titre de comparaison, la contribution de la France au Fonds mondial Sida s'élève depuis plusieurs années à 360 millions d'euros par an.

Nous préconisons donc un rééquilibrage de la dépense au profit de l'aide à l'éducation, notamment à l'éducation primaire. Les nouveaux crédits dont devrait bénéficier l'AFD pour des dons devraient autoriser un tel infléchissement, d'autant que le secrétaire d'État chargé du développement et de la francophonie a fait également de l'aide à l'éducation l'une de ses grandes priorités.

Sous réserve de ces observations et de l'adoption ultérieure des crédits par les députés – ils l'ont été ce matin en commission et le vote en séance publique aura lieu le 10 novembre – je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission « aide au développement ».

M. Alain Joyandet. – Félicitations pour cet excellent travail. Une augmentation du budget est toujours préférable, mais elle est très faible par rapport aux besoins, notamment en Afrique. Quelle est la stratégie à long terme de la France en Afrique ? Je ne la vois pas très bien... Certains observateurs craignent que nous passions à côté de la grande transformation africaine. Les Nations-Unies sont passées des objectifs du millénaire pour le développement à des objectifs de développement durable. Ce chantier est énorme. L'Afrique a compris que les 131 milliards d'euros d'aide de l'OCDE ne suffissent plus : les crédits publics ne vont pas toujours là où ils seraient nécessaires. Le soutien au développement économique doit être au

moins aussi important que l'APD classique, afin de réduire la pauvreté. Les sommes envoyées par la diaspora africaine sont dix fois supérieures à l'APD !

Pour une fois, soyons partie prenante de cette grande transformation, participons au recul de la pauvreté sans crédits budgétaires supplémentaires, en nous intégrant dans les partenariats avec l'Afrique. Nous nous associons avec la Chine – et non avec l'Europe – pour construire des infrastructures, alors que la plus grande partie de notre APD est multilatérale. Mme Merkel fait sa tournée toute seule ; l'Union européenne n'est pas très offensive. Que fait la France pour promouvoir un nouveau positionnement européen ? L'Union africaine a révisé sa politique avec l'Agenda 2063 pour le développement. Près de 10 milliards de dollars sont fournis par l'Inde, 60 milliards par la Chine, 30 milliards pour le Japon, et 100 milliards de francs – CFA – soit 150 millions d'euros seulement par la France... Que peut faire la France seule ? Même si ce n'est pas le sujet de ce rapport budgétaire, transmettons des messages. Nous avons besoin d'un véritable leadership pour que l'Europe soit le partenaire du développement africain, afin de faire reculer la pauvreté et pour que les entreprises françaises fassent partie de cet Agenda 2063. Même si je salue l'augmentation des crédits et que je me rallie aux positions des rapporteurs, je suis inquiet de l'absence de la France en Afrique. Retrouvons un leadership partagé avec les grands pays européens.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – L'agence Expertise France présentera des résultats 2016 plus que satisfaisants, largement supérieurs à nos attentes lors de l'audition de son directeur, avec une croissance de 10 à 20 %. Cette agence, voulue par notre assemblée, a remporté des projets majeurs sur des sujets multiples – climat, environnement, finances publiques, renforcement de la sécurité des États fragiles, gestion de la crise syrienne... Elle contribue ainsi à l'aide au développement et ses résultats sont extrêmement encourageants et valorisants. Monsieur le président, lors de la mandature précédente, nous avons été extrêmement inspirés de vouloir la création de cette agence, qui nous permet notamment de travailler avec les Allemands – sans rivaliser avec la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), l'agence de coopération internationale allemande pour le développement.

M. Alain Néri. – Je me félicite de l'augmentation des crédits alloués au développement. Notre réflexion a été largement influencée par la crise migratoire. Avoir une véritable politique de développement est prioritaire. Je me félicite de l'effort sur l'éducation et de la prise en compte des enjeux démographiques. La politique démographique est l'une des plus fortes causes de la crise migratoire. Si l'Afrique compte aujourd'hui 750 millions d'habitants, ils seront 2 milliards dans vingt ans. Pour des raisons humanitaires, de développement, de respect des droits de l'homme et de la femme, promouvons une politique démographique. Demandons un fléchage vers les politiques d'éducation et la contraception.

M. Jean-Paul Emorine. – Avec Didier Marie, je suis rapporteur pour la commission des affaires européennes sur le plan Juncker : 3,2 milliards d'euros seront consacrés à l'Afrique – même si la commission européenne ne les pas encore entérinés. Aidons ces pays chez eux au lieu d'attendre les migrations à nos frontières.

M. Jeanny Lorgeoux. – Votre politique de développement envers l'Afrique doit impliquer davantage l'Europe – ou plutôt, les autres pays Européens doivent nous rejoindre. Cela ne nous empêchera pas de piloter telle ou telle action de coopération – celle-ci étant certes plus compliquée que ce que nous voudrions qu'elle soit, en raison de notre histoire complexe avec ces pays. Oui à une action de long terme, mais prenons en compte la réalité politique.

M. Jacques Legendre. – Nous avons vu réapparaître le traditionnel débat entre aide multilatérale et bilatérale. Je continue à regretter que l'essentiel des moyens de l'aide multilatérale transite à travers l'Union européenne, sans que la France ne soit visible. Or il faut de la visibilité pour mener une politique d'influence. Rendons à notre diplomatie des moyens supplémentaires.

Si M. Néri a raison d'évoquer la démographie, soyons prudents sur ce sujet conflictuel. Lorsque je présidais une mission en Afrique de l'Ouest, il y a deux ans, le ministre de la santé du Mali a réagi avec violence lorsque nous avons évoqué les politiques de limitation des naissances : selon lui, cela relève de leurs traditions culturelles et les regarde. Mais nous avons aussi le droit de prendre la parole car l'explosion démographique alimente l'immigration. Attention cependant à la manière de le dire ou de l'écrire.

M. Claude Malhuret. – Je n'ai pas changé d'avis ; j'entends un concert de louanges sur l'augmentation de 130 millions d'euros du budget, mais elle ne compense même pas les réductions budgétaires successives depuis 2012. Nous sommes revenus à un chiffre inférieur à celui de 2011, un peu meilleur que l'année précédente. Alors que l'APD était l'un des arguments essentiels du Président de la République, nous constatons un échec considérable à la fin de ce quinquennat.

Cette augmentation est très artificielle : la hausse de la TTF rapportera 500 millions d'euros. Sans cette hausse, le budget se serait réduit de 370 millions d'euros. Si cette taxe n'avait que des effets positifs, pourquoi pas ? Mais elle risque de coûter beaucoup plus que les 500 millions d'euros qu'elle rapporte. En 2013, M. Cazeneuve, alors ministre du budget, s'y était opposé, au motif qu'elle amputerait la liquidité de la place de Paris de 40 %. Cette année, M. Sapin a demandé de ne pas voter l'augmentation, en l'absence d'un accord européen. Le ministre de l'économie et des finances n'était pas en faveur de cette augmentation, et ce pour des raisons allant au-delà des clivages politiques. Après le Brexit, certains organismes financiers s'interrogent sur le lieu où s'implanter. Paris et Francfort sont les deux principaux concurrents. Les enjeux s'élèvent largement au-delà de 500 millions d'euros. Or l'Allemagne n'a pas instauré cette taxe et ne compte pas le faire. Attendons un accord européen. Je ne me joindrai donc pas au concert de louanges. Je me félicite de l'augmentation du budget de l'aide au développement mais la méthode n'est pas la bonne. Comme l'écrivait l'économiste Frédéric Bastiat au XIX^e siècle, il y a « ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas » : des milliards d'euros peuvent être perdus demain...

M. Christian Cambon. – Le problème de l'aide multilatérale n'est toujours pas tranché, mais des suggestions existent pour l'aide européenne et une utilisation efficace du Fonds européen de développement (FED), notamment que certains pays européens soient chefs de file pour une catégorie d'aide. Aucun pays européen ne peut assumer la totalité du kaléidoscope des aides. Lors d'un colloque, Philippe Aghion rappelait que les aides ciblées sont celles qui marchent le mieux, comme les aides à la vaccination fournies par la fondation Gates. Ainsi, le pays qui a un savoir-faire dans un pays le réplique dans d'autres. On risque de tirer d'amères conclusions de l'efficacité de l'aide financière au Mali...

M. Jacques Legendre. – C'est vrai.

M. Joël Guerriau. – Je m'interroge sur l'efficacité de l'État dans l'APD. Mon épouse préside une ONG intervenant au Mali depuis vingt ans. Il y a un an, nous avons été sidérés lors d'une rencontre avec une délégation européenne, plus nombreuse que celle de l'ambassade de France : elle se contentait de verser des fonds européens au budget du

ministère de l'éducation malien, de façon aveugle, sans se soucier de l'efficacité sur le terrain, alors que notre association n'avait pas pu obtenir de financement pour des opérations de terrain opérationnelles, visibles, menées depuis cinq ans et essentielles sur le plan sanitaire. Je suis sceptique : faut-il plus d'Europe ? Garantissons plus de proximité.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Voyez le terrible paradoxe qui consiste à la fois à considérer que c'est mieux quand la France agit elle-même et à se plaindre d'être seuls et de devoir lutter pour entraîner les partenaires européens !

M. Jeanny Lorgeoux. – Plutôt que d'envoyer 12 000 soldats de l'ONU dans l'opération Sangaris, payons 2 000 soldats français avec la même somme, cela sera plus efficace !

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. – Ces débats montrent l'attachement de chacun au développement de l'Afrique et l'importance de l'aide au développement pour la paix, la stabilité en France et dans le monde pour les siècles futurs. Ayons une politique imaginative, puissante, coordonnée et efficace.

Monsieur Joyandet, la question est plus large que ce rapport budgétaire. Nous voyons dans ce budget des points positifs, qui vont dans la bonne direction, sans aller jusqu'à considérer que le jour succède à la nuit !

Oui, la politique africaine de la France doit évoluer. Ne confondons pas l'aide au développement et une charité censée acheter la tranquillité : on se perd dans les sables et ce n'est pas ce qu'attendent nos partenaires africains. Selon eux, certains organismes français continuent à donner de l'argent sur des programmes flous, ce qui est inefficace pour l'Afrique, et seulement utile à la petite politique menée localement. Des gens ont fait des propositions très intéressantes – pensez à *Africanistan*, l'ouvrage de Serge Michailof.

Cette politique doit être reconfigurée et le principe du chef de file peut y contribuer, à l'instar de la décentralisation française. Un pays peut agir pour le compte des autres et leur rendre des comptes. Proximité, efficacité, mais aussi humanité sont fondamentaux.

L'aide bilatérale sur les programmes 209 et 110 s'élève à 800 millions d'euros, contre 1,5 milliard d'euros pour l'aide multilatérale, soit un rapport d'un tiers – deux tiers. La situation pourrait être améliorée. Inaugurant un centre africain de formation des apprentis financé notamment par la France, j'ai été accueilli par un bandeau « merci la France » écrit en chinois ! Oui, il faut une présence politique forte.

Monsieur Néri, la politique démographique déterminera pour une grande part le reste. Mais attention à la réalité du terrain. M. Rioux et M. Gates ont multiplié les précautions pour ne pas heurter les cultures locales sur la politique démographique, faute de quoi on obtient des résultats contraires. Plusieurs rapports de notre commission – de Jean-Marie Bockel, Jeanny Lorgeoux ou Hélène Conway-Mouret – proposent des réponses.

Je comprends ce qu'affirme M. Malhuret, non sans raison, sur la compétitivité de la place de Paris, mais on ne peut financer de politique d'aide au développement ambitieuse sans financement innovant. Lorsque je présidais une mission sur la TTF à la demande du président Sarkozy, ma feuille de route consistait à rallier le plus grand nombre de pays européens sur la TTF. La France s'est lancée seule, car si personne ne démarre, personne ne

suivra. Une telle taxe est justifiée sur les plans pratique et moral. Les activités financières de certains organismes ont beaucoup profité de la mondialisation. Les pauvres doivent aussi en profiter.

M. Jeanny Lorgeoux. – La finance n'est pas notre ennemi !

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Nous sommes très critiques envers nous-mêmes. La France est présente en Afrique via ses réseaux diplomatiques, culturels et éducatifs – malgré certaines inégalités. Certes, la force de frappe financière est insuffisante, mais les efforts de l'AFD pour développer des partenariats vont dans le bon sens. Nous sommes plus forts lorsque nous travaillons ensemble. Notre partenaire naturel n'est pas la Chine, même si nous pouvons travailler avec elle sur des projets importants. Nos priorités sont les bonnes. Le développement africain passera d'abord par une bonne gouvernance des pays. Nous devons jouer un rôle de formation dans les domaines de la justice, de la sécurité, des finances et de la fiscalité.

J'interrogerai M. Rioux sur le partenariat privilégié que l'AFD doit entretenir avec Expertise France. Nous avons besoin de travailler ensemble dans l'équipe France. Ce sont des partenaires naturels.

Le défi démographique est le plus sérieux pour l'Afrique. Nous comptons sur le sommet franco-africain de Bamako en janvier 2017 pour aborder l'ensemble des sujets. Mais soyons prudents sur la question démographique !

M. Jacques Legendre. – ...pédagogiques !

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Faisons preuve de respect : écoutons autant que nous proposons, pour un véritable partenariat, sans donner de leçons ni proposer de solutions toutes prêtes. Sortons de cette logique de projets clef en main. Les projets qui réussissent sont ceux dans lesquels s'impliquent les Africains.

Il existe déjà une programmation européenne conjointe, des actions de développement des Etats-membres et de la Commission européenne au niveau de certains pays : ce que propose M. Cambon va un cran plus loin, c'est une idée intéressante.

La commission réserve son vote jusqu'à la fin de l'examen des crédits de la mission « Aide publique au développement » le 16 novembre 2016.

Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD)

La commission auditionne M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD), sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission Aide publique au développement).

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous venons d'écouter le rapport budgétaire de M. de Raincourt et de Mme Conway-Mouret sur le budget de l'Aide publique au développement (AFD). Nous serons donc heureux de vous entendre dans le cadre de ces auditions budgétaires. L'année à venir sera très importante : elle s'inscrit comme une étape essentielle dans la trajectoire fixée à l'horizon 2020 par le Président de la République, avec 12,5 milliards d'engagements. Nous avons eu un débat sur la taxe sur les transactions

financières (TTF). Notre commission est très attachée à ce que les engagements pris se traduisent de façon concrète.

M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de Développement. – Merci pour votre accueil. Je suis venu devant vous le 18 mai lors de ma nomination : votre vote favorable m'honore et m'oblige.

Cela fait cinq mois, aujourd'hui même, que j'ai pris la tête de l'AFD. J'ai fait repartir la maison pour qu'elle tienne les engagements fixés pour 2016. Je suis très attentif au dialogue social, au siège à Paris mais aussi dans le réseau. J'ai rencontré tous les agents des agences locales lors du voyage que j'ai effectué il y a quelques jours en Afrique avec quelques sénateurs et sénatrices autour du Premier ministre.

J'ai également adressé des messages à tous les partenaires de l'Agence, dont bien sûr ceux d'Afrique. J'ai déjà fait sept déplacements, notamment au Tchad et au Ghana. Je suis aussi allé dans les autres régions d'intervention de l'AFD : en Tunisie, au Vietnam, en Colombie, en Équateur, à La Réunion... Je me suis également rendu à Rome, à Francfort, à Bruxelles, à Luxembourg, car l'Europe du développement est en train de se construire. Bien sûr, je rencontre tous les partenaires de l'AFD en France. J'ai commencé un tour des régions : je me suis ainsi rendu à Lille et à Roubaix pour rencontrer les acteurs de la politique du développement au niveau territorial et aussi pour engager le débat avec ceux qui sont moins convaincus de l'utilité de cette politique. J'irai bientôt dans la région Grand-Est. J'ai été à l'université d'été du Medef ; je rencontre les ONG et nous travaillons activement avec la Caisse des dépôts pour renforcer l'ancrage territorial de notre Agence.

Dans les prochaines semaines, nous vivons trois moments importants : le vote des lois de finances de cet automne, le comité interministériel à la coopération internationale et au développement (CICID), qui se tiendra sans doute fin novembre ou début décembre. Enfin, nous fêterons le 75^e anniversaire de l'AFD créée à Londres en décembre 1941. Nous nous retrouverons au musée du Quai Branly le 6 décembre : nous présenterons l'Agence et les axes de son nouveau projet. Pierre-René Lemas et moi-même signerons alors la convention entre nos deux établissements publics, convention que le Sénat a appelé de ses vœux lors du vote d'un amendement dans la loi Sapin II.

J'en viens au budget : nous devons avoir les moyens d'atteindre les objectifs fixés par le Président de la République. Le projet de loi de finances rectificative prévoit la recapitalisation de l'AFD, soit 2,4 milliards de fonds propres supplémentaires par transformation du stock de prêts du Trésor qui se trouvent au passif de notre bilan. Cela nous permettra de réaliser les 4 milliards d'engagements annuels supplémentaires d'ici à 2020. Le projet de loi de finances pour 2017, qui vous viendra de l'Assemblée, devrait favoriser la politique de développement. Le projet de loi initial est satisfaisant, prévoyant une augmentation de 80 millions des crédits de bonification sur le programme 110 et de 100 millions de ressources à conditions spéciales sur le programme 153, afin de proposer des prêts dans les pays les moins avancés. En outre, le projet de loi de finances double les autorisations d'engagement pour l'outre-mer : nous les utiliserons en faveur du rayonnement régional de nos territoires ultramarins. Les montants en subventions ont cristallisé les débats à l'Assemblée nationale. Dans le texte initial, une augmentation de 30 millions était prévue pour les moyens en dons confiés à l'AFD au sein du programme 209. Le débat lors de la première partie de la loi de finances a entraîné une augmentation de 270 millions, soit un total de 300 millions. Si vous confirmez ce vote, ce sera plus qu'un doublement de nos moyens sur le programme 209. N'ayez aucun doute : nous serons capables d'utiliser ces moyens

supplémentaires. Dans le passé, l'AFD a géré des enveloppes en dons supérieures à 300 millions. Nous avons trouvé les emplois utiles dans les zones les plus fragiles. De plus, la décrue des crédits bilatéraux nous a poussés à aller chercher des délégations de crédits européens à Bruxelles : cette année, nous obtiendrons certainement plus de 400 millions, soit plus que la contribution de la France au budget du Fonds européen de développement (FED). Ainsi, dans le projet en faveur du lac Tchad, la France a financé 5 millions, tandis que le budget européen versait 30 millions. Ce projet a été valorisé par le Président de la République au sommet d'Abuja. Si le Parlement nous confie 300 millions supplémentaires, nous pourrions intervenir dans les pays fragiles que vous avez évoqués dans plusieurs de vos rapports. Notre priorité portera sur les secteurs sociaux, notamment sur l'éducation qui a beaucoup souffert ces dernières années, surtout au Sahel. Les dossiers relatifs à la gouvernance devraient atteindre, à terme, près de 10 % des engagements de l'Agence. Bien sûr, je défends ces montants additionnels. L'affectation de la TTF est également très positive pour l'AFD : la sanctuarisation de la ressource en dons nous est précieuse.

J'en viens à la stratégie que nous allons mettre en œuvre. La priorité africaine sera réaffirmée, notamment en direction des pays les plus pauvres et des zones en crise. Nous porterons une grande attention aux sujets migratoires : l'Afrique doit être regardée comme un tout. Considérer le Sahara comme une frontière conduit à ne pas examiner un certain nombre de phénomènes. Le Sahara est une mer et non pas une frontière. Enfin, l'Afrique doit aussi être considérée comme une opportunité, avec les énergies renouvelables – voyez l'initiative de Jean-Louis Borloo – et le financement des non-souverains au-delà des États.

Le deuxième axe de notre projet stratégique portera sur la France : elle doit se projeter dans les pays prioritaires mais aussi s'appropriier les expériences, les intentions et les aspirations de ses partenaires du sud. Le partenariat avec la Caisse des dépôts que nous signerons le 6 décembre sanctionnera cette stratégie : les discussions sont denses et fluides. La direction générale de la Caisse des dépôts et toutes les équipes que nous avons réunies la semaine dernière en séminaire sont conscientes des enjeux : nous allons bâtir en commençant par les projets et les équipes. L'ambition initiale de la mission de préfiguration est nullement réduite.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. – Merci pour votre présentation. Nous venons de présenter notre projet de rapport : beaucoup de nos collègues souhaitent que nous prenions en compte les transformations profondes de l'Afrique, notamment en ce qui concerne la démographie, l'éducation et la santé des femmes. La France doit être au rendez-vous. Je vous félicite d'aller chercher les crédits européens. Notre collègue Cambon défend l'idée de chef de file afin que chaque projet soit bien identifié. Nous y sommes tout à fait favorables.

En 2017, les autorisations d'engagement pour bonification de prêts au sein du programme 110 s'élèveront à 315 millions. Quelle est la stratégie de l'AFD pour hausser ces engagements à ce niveau sans entrer pour autant dans une logique de chiffre d'affaires ? Comment développer l'Agence et gérer la concurrence avec les banques et les organismes internationaux ?

Ma collègue Conway-Mouret et moi-même avons présenté un rapport avant l'été : nous étions convaincus qu'il fallait faciliter les flux entre le Sahel et le Maghreb, mais aussi entre le Sahel et l'Afrique de l'ouest et l'Afrique centrale. Ne restons pas bloqués sur la seule Afrique subsaharienne. Comment l'AFD pourra-t-elle développer cette vision ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Il s'est passé beaucoup de choses à l'AFD en cinq mois : bravo. Nous nous réjouissons de votre priorité en faveur de l'Afrique et de la nouvelle impulsion que vous avez donnée à l'Agence en interne. Je salue aussi votre politique d'ouverture. L'absence de la France, que certains déploraient, appartient désormais au passé.

Pour 2020, 4 milliards d'engagements sont prévus pour lutter contre les changements climatiques. Les pays africains ont pris des engagements lors de la COP 21 et nous espérons qu'ils seront confirmés lors de la prochaine COP. Quel est le potentiel de l'Afrique en matière d'énergies renouvelables ? Quels types de projets l'AFD défend-elle en ce domaine ?

En matière d'éducation, les engagements français ne sont pas à la hauteur des priorités affichées, particulièrement pour l'éducation primaire. Quelles évolutions prévoyez-vous pour 2017 ?

Je défends le partenariat entre l'AFD et Expertise France. Ne pourriez-vous pas davantage mobiliser cette dernière en matière de bonne gouvernance ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – L'AFD est la principale bénéficiaire des fonds fiduciaires mis en place par l'Union européenne pour répondre aux crises liées aux conflits syriens et irakiens et à l'instabilité au Sahel. Ces fonds sont-ils efficaces ? Ont-ils un impact sur le terrain ? Répondent-ils aux situations d'urgence ?

Comment travaillez-vous avec les autres acteurs de l'équipe France, notamment Expertise France, qui est également accréditée auprès de la Commission européenne pour gérer les fonds européens. Certes, vous n'êtes pas en concurrence, mais comment s'établissent vos complémentarités ?

M. Claude Malhuret. – En cinq mois, vous avez beaucoup voyagé et vous avez rencontré les ONG. Les dirigeants de Coordination Sud, qui représentent 170 ONG de développement en France, ont donné une conférence de presse juste avant l'élaboration du budget pour 2017 : ils se disaient attristés de constater que les ONG ne bénéficiaient que de 2 % de l'aide publique au développement alors que la moyenne de l'OCDE se situe à 17 %. Comptez-vous modifier cette répartition ? Certes, nous savons que la France, vieux pays centralisé, se méfie de la société civile, mais il serait bon d'évoluer car nous avons des ONG parmi les plus efficaces dans le monde. La coopération pourrait donc s'améliorer.

En second lieu, les promesses pour 2020 sont sympathiques, mais nous sommes en fin de quinquennat, et elles engagent les successeurs dans un contexte budgétaire qui sera sans doute tendu. En réalité, nous avons assisté à une baisse du budget de l'aide publique au développement depuis 2012, et l'augmentation de cette année ne rejoint même pas les niveaux de 2011 : les promesses faites par l'actuel Président ne seront donc pas tenues.

Vous vous félicitez de la TTF qui va sécuriser le budget de l'AFD. Certes, 500 millions sont en jeu, si toutefois ils sont intégralement reversés à l'aide au développement, mais la Place de Paris risque d'être affectée par cette nouvelle taxe. En 2013, M. Cazeneuve, alors ministre du budget, avait demandé le rejet de cette taxe qui allait diminuer la liquidité de la Place de Paris de 40 %. M. Sapin s'est opposé cette année à cette augmentation de la TTF, avant d'accepter un compromis avec sa majorité. Je ne critique pas la TTF en tant que telle, mais pourquoi la France l'instaure-t-elle alors que l'Allemagne ne

compte pas le faire et que nous sommes en concurrence avec notre voisin pour accueillir divers organismes financiers suite au Brexit ? Les pertes pour notre pays risquent d'être bien supérieures aux recettes escomptées. Je trouve savoureux que l'on parle de financement innovant dès qu'on instaure une nouvelle taxe. Voyez celle que l'on a instaurée sur les billets d'avion : Air France avait menacé de déposer le bilan si elle était mise en place. Benjamin Franklin disait qu'il n'y a que deux choses certaines dans la vie : la mort et les impôts. Cela dit, je pense que vous ne pouvez pas prendre part à ce débat purement politique.

M. Jeanny Lorgeoux. – Avez-vous connaissance de l'expérimentation menée par l'un de vos anciens directeurs en Centrafrique : le fonds Bêkou ? Si oui, pensez-vous possible de l'étendre pour glaner des crédits supplémentaires au bénéfice de notre action publique ?

M. Joël Guerriau. – L'action de la France en Afrique est-elle visible ? L'électrification de l'Afrique voulue par Jean-Louis Borloo avance-t-elle ?

M. Daniel Reiner. – La France veut donner l'exemple avec la TTF : certes, elle prend des risques, mais ce faisant, elle est fidèle à ses valeurs.

On nous a dit beaucoup de bien du fonds Bêkou en Centrafrique. Nous avons commis un rapport sur les OPEX : la conclusion, c'est que les opérations militaires ne règlent pas, à elles seules, les conflits. Une phase deux est nécessaire, à savoir le développement et le plus tôt est le mieux. L'AFD devrait intervenir dès les fins de crise, surtout grâce à ses nouveaux moyens : en a-t-elle la volonté ?

M. Christian Cambon. – En mai, nous avons évoqué l'évaluation des actions de l'AFD. En cette période de disette budgétaire, il est indispensable de mesurer l'efficacité des politiques publiques. Allez-vous faire comme nos amis anglais qui ont recours à des expertises extérieures ? Il est toujours plus facile de se juger soi-même que de l'être par des organismes indépendants. Si certaines politiques sont faciles à mesurer, d'autres le sont beaucoup moins.

M. Alain Néri. – La crise migratoire a des conséquences importantes pour la France et pour toute l'Europe. Le développement permet de répondre aux défis posés par la pauvreté. Cela passe, bien sûr, par l'éducation et la santé. L'AFD devra en faire ses priorités.

N'oublions pas qu'une des causes de la crise migratoire tient à la démographie : il faudra beaucoup de courage et de tact pour aborder cette question avec nos amis africains. L'honneur de la France est de soulever les problèmes difficiles pour y apporter des réponses.

M. Rémy Rioux. – Je me félicite de voir que vous vous saisissez de tous ces sujets. Les Britanniques ont construit un beau consensus bipartisan autour du développement, ce qui les a amenés à 0,7 % de leur PIB en dons. J'ai été frappé par ce qui s'est passé en Allemagne. La visite de la Chancelière au Mali, au Niger, en Éthiopie, puis son accueil du président tchadien et du président nigérien il y a trois semaines ne sont pas passés inaperçus. *Jeune Afrique* les a d'ailleurs qualifiés d'événements historiques. La Chancelière est allée chercher en Afrique une réponse à sa crise domestique. L'axe franco-allemand doit être renforcé.

J'ai également été frappé par ce qui se passe aux États-Unis : je vivais sur des souvenirs des années Bush. Lors de mon dernier voyage, j'ai rencontré tous les acteurs

américains : les Républicains et les Démocrates ont adopté l'an passé cinq lois importantes sur le développement, avec des allocations budgétaires conséquentes.

Les évolutions européennes et françaises sont encourageantes. Tous les projets de l'AFD comprennent désormais des crédits européens. Les Allemands, les Italiens, les Suédois, les Français ont des banques de développement. Lorsque les Espagnols reviendront à meilleure fortune, ils devraient également créer une telle structure. Avec la Commission et la BEI, le système est de plus en plus coordonné et efficace, même si sa visibilité politique n'est pas encore totale.

J'ai publié une petite tribune dans *La Croix* après mon voyage en août.

Pour répondre à M. de Raincourt, nous allons présenter le projet de l'Agence pour 2020. Le contrat avec l'État devrait être signé mi-2017 et le CICID sera une étape importante. À mon sens, nous devons continuer à faire le maximum pour l'Afrique : nous devons financer d'autres entités que les États, d'où le lien avec la gouvernance. Ainsi, nous ne pouvons plus prêter au Ghana, d'où l'importance de pouvoir le faire auprès du secteur privé et des collectivités locales. L'ouverture à d'autres pays est une décision purement politique. Les subdivisions administratives dans le traitement de l'Afrique n'ont plus de légitimité, même si des sous-régions existent. Les phénomènes actuels ne sont pas suffisamment pris en compte, dans leur dimension globale, au niveau de l'Afrique. L'AFD devrait être la première agence non-africaine à avoir cette approche continentale. J'étais en Tunisie il y a une semaine et j'ai été frappé par le fait que mes interlocuteurs voulaient bâtir des liens plus étroits avec leurs voisins du sud. Nous devons accompagner ce mouvement.

Mme Conway-Mouret m'a interrogé sur les changements climatiques. L'Agence réalise 50 % de son activité en Afrique, 55 % en faveur du climat et 50 % avec d'autres acteurs que les gouvernements. C'est notre spécificité.

Dès mon arrivée, j'ai validé un plan d'action sur la mise en œuvre du programme énergies renouvelables en Afrique. Nous nous étions engagés sur 2 milliards, mais mes équipes me disent que nous allons dépasser ce chiffre. Les Africains vont expérimenter des formes de production et de distribution novatrices. L'Afrique va donc nous apprendre des *process* que nous ne connaissons pas. De même, la ville de Medellin a réorganisé tout son système de transport, y compris avec le métro câble. La France va s'inspirer de ce modèle. Mme Keller m'a dit sa surprise devant cette gestion novatrice des transports collectifs : la France pourrait sans doute s'en inspirer, y compris pour le ferroviaire.

L'éducation de base en français doit bien sûr être favorisée. La formation supérieure doit aussi être encouragée. Les deux secteurs les plus rentables en Afrique subsaharienne sont la micro-finance et l'éducation. L'AFD peut jouer un rôle important pour accompagner des entrepreneurs qui voudraient investir le champ de l'éducation. N'oublions pas non plus le partenariat mondial pour l'éducation dirigé par Mme Albright.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur Expertise France : j'ai rencontré M. Sébastien Mosneron Dupin dès ma prise de fonction. Nous souhaitons travailler en commun car les deux maisons sont très complémentaires. Nous finançons tandis qu'Expertise France a un rôle d'expertise technique. Nos programmes font donc régulièrement appel à cet organisme. Reste que nos actions doivent apparaître coordonnées à la Commission européenne.

Oui, madame Perol-Dumont, l'AFD est la première agence à émerger sur les fonds européens. Nous souhaitons conserver ce leadership. Nous avons inauguré un centre d'enfouissement technique à Lomé : la France a investi 3 millions sur un projet qui a en coûté 20, dont 7 financés par l'Union européenne et 10 par la Banque ouest-africaine de développement (BOAD). Le Premier ministre français a posé la première pierre.

M. Malhuret m'a interrogé sur les partenariats : je vous avais dit que je voulais que l'AFD soit plus forte, plus innovante et plus partenariale. Les 12 milliards de projets prévus en 2020 ne pourront être menés par la seule AFD. Tous nos partenaires doivent être partie prenante et apporter des projets. Nous sommes en partenariat rapproché avec la société civile et avec les ONG, notamment depuis le transfert du guichet ONG en 2011. Dans le projet de budget pour 2017, 87 millions sont prévus pour ce guichet, en augmentation régulière depuis 2012. Dans la prochaine convention d'objectifs et de moyens (COM), nous définirons l'étape suivante. Nous devons aussi augmenter les crédits en faveur des collectivités locales qui se montent aujourd'hui à 3 millions. Lorsque j'étais à Lille et à Roubaix, j'ai senti que les collectivités avaient besoin d'un appui national pour aller de l'avant. Le partenariat implique, à mes yeux, davantage de projets.

Un mot sur la recapitalisation de l'AFD : l'Agence va disposer de près de 2,5 milliards de fonds propres supplémentaires d'ici la fin de l'année. Cette décision financière est majeure. Pour ce qui est des budgets à venir, nous savons ce qu'il en est : chaque année, le combat doit être mené ; c'est la règle.

Je ne me prononcerai pas sur le bien-fondé de la TTF. En revanche, je n'ai pas de doutes sur l'emploi de cet argent : les besoins sont tels que nous saurons employer les 270 millions qui nous ont été affectés par l'Assemblée nationale si, bien sûr, vous confirmez ce vote.

Je vous transmettrai des éléments précis sur le fonds Bèkou, messieurs Lorgeoux et Reiner. C'est un exemple parmi d'autres de l'utilisation des fonds européens, dont je n'entends que des témoignages positifs.

Dès que je vais dans un pays, j'entends une demande de France, monsieur Guerriau. C'est vrai en Afrique, mais aussi dans les pays émergents, d'où mon insistance à développer des réseaux et à trouver des alliés en France.

Je rencontre régulièrement le chef d'État-major des armées. Le général de Villiers est un grand avocat de l'aide au développement. J'ai employé l'expression « Barkhane du développement » afin de renforcer notre efficacité collective. Vous avez parlé de phase 2 : à mon sens, ces distinctions ont vécu. Dès le départ, sécurité et développement doivent œuvrer de concert. M. Jean-Marie Guéhenno nous a bien dit qu'il fallait être très attentif dès le début de la crise, car c'est à ce moment-là que les lignes peuvent bouger, alors qu'ensuite, elles se cristallisent à nouveau.

Bien sûr, l'évaluation est indispensable, monsieur Cambon. Nous avons lancé 377 recrutements cette année, dont 225 nouveaux postes. Nous remettons à niveau divers services, dont ceux chargés de rendre des comptes. Avec le conseil d'administration, nous allons réfléchir au bon pilotage de cette maison : après les engagements viennent les signatures puis le décaissement et enfin les mesures d'impact. Nous devons certainement renforcer notre management.

M. Christian Cambon. – *Quid* des organismes évaluateurs extérieurs ?

M. Rémy Rioux. – Avec les co-financements, il est possible de s'évaluer les uns les autres. En tant que magistrat de la Cour des comptes, je suis particulièrement sensible à ces questions de transparence et d'efficacité.

Notre nouvelle stratégie tiendra compte de la transition démographique, monsieur Néri. Cette notion sera donc utilisée et nous la déclinerons sous plusieurs aspects : secteurs sociaux, emploi, retraites, jeunesse... Les problèmes démographiques de l'Afrique ne concernent pas seulement l'Europe : l'Afrique devra aussi gérer ses flux internes. Nous allons voir avec la Caisse des dépôts quels sont les instruments disponibles pour être plus efficaces qu'aujourd'hui.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous avons fait un tour approfondi de tous les sujets. Je remercie le directeur général et nos deux rapporteurs ainsi que tous les intervenants. Ce sujet est important et comme nous sommes la commission des affaires étrangères et de la défense, nous estimons que sécurité et développement forment un tout avec, comme but ultime, la paix.

La réunion est levée à 12 h 45.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 2 novembre 2016

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Loi de finances pour 2017 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » – Audition de M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire

La réunion est ouverte à 9 h 45.

M. Alain Milon, président. – Je remercie notre ancien collègue Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire, de venir nous présenter les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » prévus dans le projet de loi de finances pour 2017. L'Assemblée nationale examinera demain cette mission, à laquelle sont rattachés trois articles. Quelles sont les grandes lignes de ce budget ?

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire. – J'assume les priorités et les choix politiques qui transparaissent dans ce budget. J'ai d'abord souhaité maintenir l'ensemble des droits des anciens combattants : aucun dispositif n'est remis en cause, et certains des plus importants sont même renforcés. J'ai voulu répondre aux attentes du monde combattant et aux revendications des associations, avec le souci de conduire une action juste, sociale, volontariste et responsable, qui s'inscrive avec cohérence dans la politique de reconnaissance, de réparation et de reconnaissance que nous menons depuis 2012. Bien sûr, les contraintes budgétaires se sont aussi imposées à nous, et les crédits de la mission qui me concerne baissent de 2,6 % en 2017 - deux fois moins que l'an passé, où ils avaient diminué de 4,9 % - ce qui représente la contribution de mon ministère au rétablissement des comptes publics. Ils s'élèvent à 2,445 milliards d'euros. Comme le nombre de bénéficiaires diminue dans le même temps d'environ 60 000, cette baisse n'est pas forcément très sensible. Mon budget n'est donc pas à la diète, puisque le montant moyen des pensions servies aux bénéficiaires de la dette viagère augmente significativement.

De plus, le PLF intègre quatre mesures de revalorisation et d'équité sociale. Il concentre l'action de mon ministère sur les anciens combattants. La retraite du combattant sera revalorisée de quatre points, dont deux dès le 1^{er} janvier. La valeur du point de pension militaire d'invalidité (PMI) augmentera en 2017 de 3 %. En tout, la retraite du combattant connaîtra donc une hausse de 11 % en un an, passant de 674 euros à plus de 700 euros le 1^{er} janvier, et plus de 750 euros au 31 décembre 2017. C'est une bonne nouvelle pour le monde combattant. La cohérence nous imposait de prendre les années précédentes des mesures de justice et d'équité envers les plus démunis avant de trancher en faveur d'une hausse générale concernant toutes les générations du feu – qui méritent toutes la même attention.

Pour les harkis, leurs conjoints et leurs ex-conjoints survivants, l'allocation de reconnaissance sera augmentée de 100 euros par an, dans le prolongement du plan annoncé par le Premier ministre en 2014, qui prévoyait déjà une revalorisation de 167 euros en 2015.

En moins de deux ans, le montant de cette allocation a donc augmenté de 8 %. Cette hausse s'ajoute, pour les harkis, à celle de la retraite du combattant, qu'ils perçoivent également. La journée nationale du 25 septembre dernier a donné l'occasion au Président de la République de renouveler le témoignage de notre reconnaissance pour les harkis et d'affirmer la responsabilité de la France envers eux.

J'ai tenu à ce qu'un effort financier conséquent soit fait en faveur des plus démunis. Les moyens de la politique sociale de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (Onac) sont ainsi accrus d'un million d'euros, ce qui porte l'augmentation de cette aide à 31 % depuis 2012. Nous refondons parallèlement l'action sociale de l'Onac, avec notamment le remplacement de l'aide différentielle au conjoint survivant (ADCS), qui présentait un fort risque juridique. Le Parlement a récemment reçu un rapport relatif à l'évolution de cette politique : il semblerait, selon les données du premier semestre 2016, que 25 % des veuves ont perçu plus que dans l'ancien système.

La réaction de l'État a été immédiate après les attentats de 2015 pour mobiliser ressources nouvelles et dispositifs existants afin de conduire une politique de réparation et de reconnaissance en faveur des victimes d'actes terroristes, qui sont considérées depuis 1990 comme des victimes de guerre et sont, à ce titre, ressortissantes de l'Onac. En 2016, 74 personnes ont été adoptées par la Nation en qualité de pupilles, ce qui leur offre un soutien matériel et moral et une protection à vie. Sur le long terme, l'Onac accompagne plus de 2 000 victimes ou familles de victimes d'actes terroristes. Je regrette que certains attisent la concurrence des mémoires à l'occasion de la création de la médaille d'hommage aux victimes du terrorisme.

Ce budget confirme l'attention que nous portons aux soldats de retour d'Opex. Les critères d'obtention de la carte du combattant sont élargis : il faut désormais 120 jours de présence sur un théâtre d'opération. Depuis le 1^{er} octobre 2015, 24 300 cartes ont été distribuées dans ce cadre. Nous supprimons la condition d'âge pour l'octroi du supplément par enfant à charge au conjoint ou partenaire survivant. Une centaine de bénéficiaires sont concernés, pour une enveloppe de 130 000 euros. C'est une mesure d'équité, car la condition d'âge n'avait aucun fondement.

La construction d'un monument en hommage aux combattants morts en Opex a été décidée il y a des années. Place Vauban, le voisinage a signifié son refus, ce qui a bouleversé le calendrier. Il sera finalement érigé dans le parc André Citroën, tout près de Balard. Le concours a été lancé il y a deux semaines et son jury rassemblera des personnalités éminentes - l'historien Pierre Nora, le sculpteur Giuseppe Penone, l'architecte Philippe Prost -, des associations, la Mairie de Paris et celle du XV^{ème} arrondissement. Le choix du candidat sera annoncé fin février et les travaux pourront être lancés, je l'espère, en présence du Président de la République, à la fin du premier trimestre.

L'Onac fête son centenaire cette année. Le 11 novembre prochain sera l'occasion de rappeler le cœur de ses missions et sa capacité à s'adapter à l'évolution du monde combattant. Je sais les parlementaires attachés à ses services départementaux. Le transfert de ses établissements médico-sociaux sera fait en lien avec les ARS et les services départementaux, dans le respect du délai fixé par la loi de finances pour 2016, c'est-à-dire avant le 31 décembre prochain pour les écoles de reconversion professionnelles (ERP) et le 31 décembre 2017 pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

L'Institution nationale des Invalides (INI) a été mon premier dossier. J'en ai reçu tous les acteurs et cette institution est désormais pérennisée. Outre les 12,1 millions d'euros de crédits de fonctionnement qui lui sont alloués, le budget pour 2017 prévoit une dotation exceptionnelle de 5 millions d'euros pour le lancement des travaux de rénovation.

Enfin, j'ai décidé de maintenir à 22,2 millions d'euros les moyens de la politique de mémoire. En 2017, nous poursuivrons la commémoration du centenaire de la Première Guerre mondiale, et préparerons les commémorations de 2018. Il s'agit aussi de transmettre la mémoire aux jeunes et de mobiliser les ressources numériques. La valorisation de nos lieux de mémoire n'est pas délaissée, avec une approche patrimoniale des sites, en partenariat avec les collectivités territoriales. Nous finançons aussi de nombreux déplacements scolaires. Malgré la fin des commémorations liées au soixante-dixième anniversaire de la fin de la Seconde Guerre mondiale, sa mémoire ne passe pas aux oubliettes : j'ai effectué la semaine dernière deux déplacements qui lui sont liés et le mémorial du mont Faron rénové sera inauguré à la fin du premier trimestre 2017, comme le Président de la République l'avait annoncé le 15 août 2014. J'ai décidé que l'Etat rachèterait l'auberge qui fait face à l'entrée du Struthof, avec le concours de la région Grand Est.

Le budget consacré aux sépultures de guerre et aux lieux de mémoire s'élèvera à 14,9 millions d'euros en 2017, dont 1,91 million d'euros consacrés au tourisme de mémoire, soit une augmentation de 16 %.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, rapporteur pour avis. – Nous nous réjouissons que plusieurs propositions du Sénat aient trouvé une traduction dans ce projet de budget. En particulier, je salue l'augmentation de la retraite du combattant, même si elle se fera en deux temps. Nous arrivons au terme d'un cycle de cinq ans et si le bilan est positif par plusieurs aspects - création de la carte du combattant pour les Opex, carte à cheval - certains dispositifs doivent être améliorés et d'autres faire l'objet d'un suivi. Par exemple, les délais d'attribution des PMI ont reculé mais restent significatifs. Comment comptez-vous renforcer l'efficacité du traitement des dossiers ? Si la loi étend désormais le public concerné par la campagne double, des blocages subsistent dans son attribution : allez-vous les lever ? Nous avons décidé, l'an dernier, de revaloriser la pension des conjoints survivants des grands invalides. La consommation des 1,9 million d'euros prévus à ce titre est faible, puisque moins de dix bénéficiaires se sont signalés. Allez-vous affecter le reliquat de telle manière à ce que les veuves concernées se voient garantir un niveau de pension suffisant pour sortir de la pauvreté ? La suppression de l'ADCS avait suscité de l'émoi dans le milieu associatif. Les parties prenantes se sont-elles approprié cette réforme ?

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État. – J'aimerais faire une mise au point sur le dossier des harkis blancs. Le 20 mars 2013, le Conseil d'État a tiré les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 4 février 2011 abrogeant les dispositions qui réservaient l'allocation de reconnaissance aux seuls supplétifs de statut civil de droit local, ce qui ouvrait le bénéfice de cette allocation, sous certaines conditions, aux supplétifs sous statut civil de droit commun. Comme environ 9 000 personnes étaient concernées, le coût estimé de cette modification, sur la base d'un capital unique de 30 000 euros, atteignait 270 millions d'euros. Le législateur avait de manière constante réservé ce dispositif aux anciens harkis issus d'Afrique du Nord, pour lesquels les conditions d'accueil furent très difficiles et qui n'ont pas bénéficié des mesures en faveur des rapatriés - contrairement aux harkis blancs. L'article 52 de la loi de programmation militaire pour la période 2014-2019 a rétabli la condition d'appartenance à la population civile de droit local, ce qui a été validé par le Conseil d'État. Le 19 février 2016, le Conseil constitutionnel a

censuré non la mesure elle-même mais sa rétroactivité. Il y a cinq contentieux en cours concernant des demandes déposées entre le 5 février 2011 et le 19 décembre 2013, qui font courir à l'État un risque financier de 150 000 euros.

L'an passé, le Parlement avait voté, sur ma proposition, l'ouverture du bénéfice de la campagne double à ceux qui avaient liquidé leur pension de retraite avant 1999, ce qui était une mesure d'équité. Hélas, la rédaction du Conseil d'État a exclu de cette mesure, non les fonctionnaires, mais les ressortissants des régimes assimilés. Il faut corriger cela - 5 500 personnes sont concernées. Comme il n'y a pas eu de loi de finances rectificative cette année, nous le faisons à l'article 34 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2017. J'avais été alerté par les syndicats à ce sujet : ils doivent encourager les personnes intéressées à déposer un dossier car c'est la date du dépôt qui sera prise en compte. Les critères n'ont pas changé. Il ne s'agit que de réparer une injustice entre ceux qui avaient pris leur retraite avant 1999 et ceux qui l'avaient fait après.

Les pensions des conjoints survivants ne sont pas les grandes oubliées. Depuis quatre ans, mon prédécesseur Kader Arif les a revalorisées. J'ai ramené de 15 ans à 5 ans - avec des mesures de lissage - la durée pendant laquelle les conjoints doivent avoir pris soin d'un grand invalide pour pouvoir bénéficier d'une majoration spécifique. Comme cette mesure n'est en vigueur que depuis le 1^{er} juillet, il est peut-être un peu tôt pour faire le bilan. J'espère que les associations feront la publicité de cette mesure. Quoi qu'il en soit, ces pensions bénéficient de la revalorisation du point PMI de 3 %. Si besoin, leurs bénéficiaires peuvent faire appel à l'aide sociale de l'Onac, dont j'ai augmenté les crédits d'un million d'euros.

L'évaluation de la suppression de l'aide différentielle au conjoint survivant pour le premier semestre révèle que 25 % des veuves ont touché davantage que sous l'ancien système. Certains départements ont mis en place des lissages, des correctifs ou des versements complémentaires. Pour l'heure, nul ne m'a signalé de grosses difficultés. Certes, le montant de l'aide peut baisser, par exemple en cas de déménagement. Mais nous prenons désormais en compte toutes les dépenses. Je sais que les associations suivent ce dossier avec attention. De plus, je tiens à souligner le caractère subsidiaire de l'aide sociale de l'Onac, qui ne doit pas se substituer au droit commun.

Les délais d'étude des dossiers PMI atteignent 350 jours, en effet, en raison d'un stock réapparu avec la réouverture, en Afrique du Nord, de la forclusion. Le contrôle de l'état civil et le traitement de ces dossiers sont complexes. Aussi avons-nous renforcé les moyens, en Afrique du Nord, des services de l'Onac, tout en anticipant l'afflux de dossiers de victimes d'attentats. Nous menons aussi des travaux d'infrastructure pour rapprocher physiquement les différents services, nous augmentons le nombre d'agents et essayons d'optimiser l'expertise médicale, qui reste indispensable.

M. Jean-Marie Morisset. – Vous avez pu constater samedi dernier dans les Deux-Sèvres, monsieur le ministre, que les anciens combattants répondent toujours « présent ! » dès lors qu'on les rassemble autour de leur mémoire. Ils sont satisfaits de plusieurs des mesures que vous avez prises et notamment de la revalorisation. Restent les contentieux : la campagne double ne s'applique qu'à la demande de l'intéressé. Il faudrait aussi en revoir certaines conditions.

La demi-part fiscale, pour laquelle l'âge requis a été abaissé de 75 à 74 ans, est une bonne mesure. Certaines veuves concernées s'interrogent néanmoins sur sa mise en œuvre.

Le rapport adressé au Parlement contient des informations intéressantes sur la suppression de l'ADCS. Le problème vient de l'absence d'harmonisation entre départements. Si 25 % des allocataires ont vu leur aide augmenter, les 75 % restants l'ont vue diminuer...

Le décret de 2000 a institué une mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites. Pourquoi les pupilles de la Nation ne pourraient-elles en bénéficier dans les cas de faits de guerre ? Je le sais, vous estimez que ce n'est pas forcément une bonne idée. Mais avez-vous tout de même l'intention de reprendre ce dossier ?

Gardons le contact avec nos anciens combattants dans des structures départementales. Le monde des anciens combattants a toujours des craintes à ce sujet, notamment dans le contexte actuel de régionalisation.

M. Dominique Watrin. – Nous avons noté les avancées indiscutables figurant dans le PLF pour 2017. Des questions demeurent cependant.

Il est important de connaître l'impact de la suppression de l'ADCS. Vous en tirez un bilan positif en mettant en avant le recentrage des dispositifs en faveur des anciens combattants et le fait que les conjoints ne seraient pas lésés.

A l'annexe 9 de votre rapport, on relève toutefois, pour les 9 228 dossiers traités en juin 2016, une baisse du montant moyen des aides sociales pour les conjoints survivants. Quand disposerons-nous du bilan définitif pour l'année 2016 ?

Par arrêté du 17 décembre 2015, vous avez acté une recomposition du deuxième collège du conseil d'administration de l'Onac pour des considérations démographiques et afin d'établir une meilleure représentativité des différentes générations du feu. Les membres du collège au titre du conflit de 1939-1945, de l'Indochine et de Corée ne sont plus que trois. Le problème vient de l'absence de représentation des déportés dans cette structure. Vous m'aviez indiqué qu'un appel à candidature avait été lancé et qu'aucun des acteurs pressentis n'avait répondu. La Fédération nationale des déportés et internés résistants et patriotes (FNDIRP) avait pourtant présenté un candidat, un ancien président de la Fédération mondiale des anciens combattants. Certes, le cinquième collège comprenait un représentant de la déportation au titre de la Fondation pour la mémoire de la déportation mais celui-ci a démissionné depuis. Je connais les problèmes d'âge et de santé des personnes concernées mais la FNDIRP nous assure qu'elle est en mesure de se faire représenter. Pourquoi ne pas chercher une solution permettant d'assurer la présence des déportés dans le deuxième collège ?

M. Olivier Cigolotti. – La mesure phare est bien la revalorisation de la retraite du combattant, qui concerne plus d'un million de personnes, représentant toutes les générations du feu. La retraite augmentera de 674 à 750 euros d'ici à la fin de 2017, soit une croissance de plus de 11 %.

Je veux évoquer le maintien des services de l'Onac dans les départements. Pouvez-vous nous assurer, monsieur le secrétaire d'État, de la subsistance de ce lien de proximité avec les anciens combattants ?

Un certain nombre d'organisations représentatives des anciens combattants souhaiteraient qu'à l'occasion du 55^{ème} anniversaire du cessez-le-feu en Afrique du Nord, la Chancellerie et vos services rattrapent le retard pris pour l'attribution des médailles militaires. Je rappelle que 1 700 dossiers sont en attente, dont certains depuis plus de dix ans.

Mme Pascale Gruny. – On peut se réjouir de l'augmentation de la retraite du combattant, mais que de temps perdu ! Pourquoi avez-vous ainsi cassé la dynamique des deux points d'augmentation annuelle initiée par le précédent gouvernement ? L'accroissement sera de 4 points en 2017 mais il aurait dû être de 10 points. La retraite n'avait été relevée que de 10 % entre 1978 et 2007, contre 30 % entre 2007 et 2012. Vous nous avez souvent dit que l'augmentation de la retraite ne pouvait pas se faire pour des raisons budgétaires. Je constate avec satisfaction que, à la veille de 2017, ces contraintes ont disparu !

Lors de ses vœux à la jeunesse en 2016, le Président de la République a annoncé vouloir allonger la durée de la journée défense et citoyenneté (JDC) à plusieurs jours, voire une semaine. Actuellement, pour mobiliser 800 000 jeunes, il faut 8 000 animateurs, pour un coût de 15 millions d'euros. L'efficacité du dispositif reste encore à prouver. Pourquoi ne pas utiliser le temps scolaire pour compléter les enseignements de cette journée ?

M. Georges Labazée. – Pouvez-vous nous apporter des précisions sur le transfert des établissements médico-sociaux de l'Onac ? Sont-ils transférés entièrement à l'État ? Sous quelle tutelle seront-ils placés ?

Quelle est l'enveloppe réservée par votre ministère au soutien des opérations de valorisation du patrimoine mémoriel, portées par des collectivités locales ou par des groupements de coopération transfrontalière ? Je pense à des camps situés dans mon département, dans lesquels ont été internés des réfugiés espagnols et des personnes pourchassées par le régime nazi.

Mme Annie David. – Je m'associe aux remarques positives faites sur votre budget. Une question n'a pas été abordée : la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français. Pouvez-vous nous apporter des informations sur ce sujet ?

M. Jean-Marc Todeschini, secrétaire d'État. – Sur la campagne double, les dossiers ne sont rouverts qu'à la demande des intéressés. Il faut donc que l'information leur parvienne mais, je n'en doute pas, les associations d'anciens combattants ne manqueront pas de leur signaler ce dispositif.

Je rappelle que l'abaissement de 75 à 74 ans de l'âge pour bénéficier d'une demi-part fiscale a été voté l'an dernier par le Parlement contre l'avis du Gouvernement. Elle constitue, en quelque sorte, la réouverture d'une niche fiscale. Je sais que Bercy est très vigilant sur ces questions. Cette mesure ne relève pas du budget de mon ministère mais du budget général de l'État ; j'aurais donc pu y être favorable mais je crains les difficultés que pourrait me causer par la suite le ministère du budget. Par ailleurs, elle ne concerne, par définition, que des contribuables et non les populations les plus défavorisées.

Pour l'ADCS, je rappelle que les chiffres du rapport ne concernent que le premier semestre de 2016. La directrice générale de l'Onac ne donne aucune consigne d'harmonisation entre les départements ; sinon, cela reviendrait à fixer un seuil, ce que le Conseil d'État n'autorise pas. Il faut prendre en compte les veuves comme les anciens combattants – des personnes âgées et fragiles, qui ont besoin d'un accompagnement – et les aider à faire reconnaître des droits qu'ils ne réclamaient pas, notamment d'autres aides sociales, départementales ou communales. Ce n'est pas parce que l'Onac versera moins à ces personnes qu'elles ne disposeront pas de la même somme au final.

Nous nous sommes penchés sur le dossier des orphelins. Le décret de 2000 avait été complété en 2004. En 2007, le Gouvernement avait annoncé son intention de le modifier de nouveau mais aucune décision n'avait été prise. En 2012, la promesse d'un nouveau décret a été renouvelée, sans être suivie d'effets. Par conséquent, les notifications de rejet, suspendues entre 2007 et 2012, ont repris. Étendre la portée du décret à tous les orphelins de la Seconde Guerre mondiale risque d'ouvrir la voie à des revendications pour tous les conflits. Le décret de 2000 concernait les orphelins dont les parents avaient été discriminés ; celui de 2004 étendait le dispositif aux victimes de la barbarie nazie. Le Gouvernement reconnaît, bien entendu, la souffrance endurée par tous les orphelins. Lorsque nous avons mis en place cette indemnisation, nous avons peut-être fait l'erreur – j'étais à l'époque chef de cabinet du secrétaire d'État chargé des anciens combattants – de prévoir un dispositif général. Nous aurions sans doute dû fixer des critères sociaux. Quoi qu'il en soit, je ne rouvrirai pas ce dossier alors que nous sommes en année préélectorale.

Vous êtes plusieurs à avoir évoqué les structures départementales de l'Onac. Ma politique est basée sur la proximité avec le monde combattant. Je n'ai d'ailleurs pris aucune mesure de suppression de poste. Une régionalisation n'est nullement à l'étude. Notre public est constitué de personnes âgées, peu mobiles. Ces structures doivent donc être maintenues dans les départements ; du fait des départs à la retraite, leurs directeurs rajeunissent et sont tout à fait à même d'accueillir les nouveaux publics, notamment constitués des victimes d'attentats. Les structures peuvent être dorénavant logées au sein des préfectures, pour des raisons matérielles et de sécurité mais les services demeurent. Le monde combattant joue à se faire peur et vous y êtes sensibles, comme j'ai pu l'être quand j'étais sénateur.

Monsieur Watrin, vous avez évoqué l'ADCS. Le Conseil d'État a considéré que ce n'était pas à l'Onac de servir en premier l'aide sociale. Nous aidons chaque ayant droit à obtenir les aides sociales auxquelles il peut prétendre.

S'agissant de la FNDIRP, j'ai reçu une décision du bureau du conseil d'administration sortant de l'Onac, votée à l'unanimité, qui réduisait le nombre de membres du deuxième collège. Les représentants, très âgés, ont des difficultés à venir assister à Paris à une journée de conseil d'administration. Le représentant de la Fondation pour la mémoire de la déportation a, quant à lui, démissionné. Je ne souhaite pas opposer les mémoires les unes aux autres et je ne vais pas régler les conflits existant entre les anciens de la FNDIRP et celle-ci. Nous ne délaissions pas la déportation. L'an passé, un membre du Gouvernement a assisté à la commémoration de chaque libération de camp de déportation ou de concentration.

Sur la question de la médaille militaire, le ministre de la défense et moi-même avons obtenu 1 500 croix supplémentaires pour trois ans. Le nombre n'est jamais suffisant - il en va de même pour la Légion d'honneur et l'Ordre national du mérite ! Pour

autant, je ne parviens pas à distribuer toutes les croix à ma disposition, en raison des vetos opposés par le Conseil de l'ordre.

Madame Gruny, vous estimez que nous avons perdu du temps sur la question de la retraite du combattant. Nous n'avons pas à rougir de notre bilan ! Le coût a augmenté chaque année, en raison de l'assouplissement des critères d'attribution, par mon prédécesseur, de la carte du combattant aux anciens des Opex et de l'octroi de la carte à cheval – 10 000 de ces dernières ont été attribuées. La revalorisation de 4 points en 2012 a été appliquée le 1^{er} juillet, après les élections : il s'agissait donc d'une opération à crédit. En 2017, une augmentation de deux points se fera le 1^{er} janvier – certes, une autre aura lieu le 1^{er} septembre – et une revalorisation du point PMI entrera en vigueur en deux temps, au 1^{er} janvier et au 1^{er} avril. Nous n'agissons pas à crédit. C'est la majorité actuelle qui a financé les 4 points d'augmentation de 2012... Vous nous faites un mauvais procès.

J'en viens à la JDC. Je ne m'engagerai pas dans une modification des programmes de l'Education nationale au détriment du temps d'apprentissage dans les autres disciplines. Le général Pontiers, directeur du service national, examine la piste de l'allongement de la JDC à une seconde journée. Les jeunes qui y assistent sont en général satisfaits. Si le module secourisme a été supprimé, c'est parce qu'il est désormais étudié au collège.

Monsieur Labazée, sur le transfert des établissements médico-sociaux, il faut distinguer les ERP, collectivement transférées à l'établissement public national Antoine Koenigswarter (Epnak) et dont les personnels dépendront de l'Education nationale – tout devrait être achevé en septembre 2017 –, des Ehpad. Ces derniers sont transférés, sur proposition des ARS, à des repreneurs publics. La dernière maison de retraite transférée était celle de Barbazan, pour laquelle la délibération a eu lieu la semaine dernière. Le personnel des Ehpad peut décider d'intégrer la fonction publique hospitalière.

Je veux être clair : aucune enveloppe financière n'est affectée au financement de projets des collectivités territoriales. Mais nous pouvons subventionner ou accompagner les collectivités pour le développement de certains projets, comme les mémoriaux ou les musées. C'est l'une des missions de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère. Pour les nécropoles nationales, le financement est intégralement assuré par l'État.

Madame David, vous m'avez interrogé sur les essais nucléaires, qui relèvent non plus de la compétence du ministère de la défense, mais de celle du Premier ministre, assisté d'une autorité administrative indépendante. Mes interlocuteurs algériens sont très attentifs à cette question, qui concerne aussi, bien sûr, la Polynésie française.

Questions diverses

M. Alain Milon, président. – Le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer a été renvoyé à la commission des lois, mais il compte une vingtaine d'articles concernant la santé, la protection sociale et le droit au travail. Si la commission en est d'accord, je demanderai à ce qu'elle soit saisie pour avis sur ce texte.

La réunion est levée à 11 heures.

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

Mercredi 2 novembre 2016

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Loi de finances pour 2017 - Audition de M. Thierry Mandon, Secrétaire d'État chargé de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous accueillons ce matin M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour l'examen des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour 2017.

Monsieur le secrétaire d'État, nous sommes heureux de vous accueillir dans le cadre de l'examen par notre commission du dernier budget du quinquennat, qui n'est, pour vous, que le deuxième dans vos fonctions actuelles. Je souhaite saisir cette occasion pour vous remercier de votre disponibilité. Depuis votre arrivée à ce poste, en juin 2015, vous avez toujours répondu présent lorsque nous avons souhaité vous entendre.

L'état d'esprit constructif dont vous avez fait preuve s'est à nouveau concrétisé, la semaine dernière, quand nous avons su créer, ensemble, une dynamique positive autour de la proposition de loi relative au master.

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Je vous remercie, madame la présidente, de me recevoir aujourd'hui. Nous partageons la conviction, j'en suis certain, que les enjeux de l'enseignement supérieur et de la recherche sont déterminants pour la puissance d'un pays. Les évolutions internationales le montrent, puisque même les pays qui consacraient déjà beaucoup de moyens à ces questions, en particulier parmi les grands pays développés, augmentent encore leurs financements. Et je crois que la compétition comme la coopération internationales se construiront, de plus en plus, autour de ces thématiques.

En effet, la capacité d'élever le niveau des qualifications de l'ensemble des couches de la population constitue évidemment une ressource clé pour l'avenir, tant pour accéder à l'emploi que pour évoluer dans le monde du travail de demain et accompagner les inévitables changements.

Qui plus est, des enjeux radicalement nouveaux apparaissent aujourd'hui dans la société : par exemple, les universités accueillent de plus en plus de retraités ou de salariés, qui entrent dans des logiques de réapprentissage ou de rattrapage de qualifications. Notre société se tourne ainsi plus nettement vers tout ce qui tourne autour de la connaissance.

Nous entrons donc dans un cycle nouveau, qui sera d'abord marqué par la nécessité d'un soutien renforcé de la puissance publique à l'enseignement supérieur et à la recherche. Ce qui veut dire, très concrètement, que tous les pays augmenteront leurs financements. Pendant un temps, certains pensaient pouvoir se replier, mais la réalité est tout autre. Partout, y compris en France, les budgets augmentent.

Le quinquennat a été marqué par un effort budgétaire réel, puisque les crédits de l'ensemble du périmètre de l'enseignement supérieur et de la recherche auront augmenté de 1,4 milliard d'euros entre 2012 et 2017, ce qui représente une somme considérable. Cette progression, dont la moitié provient de la mission que je vais vous présenter dans quelques instants, a concerné les universités à hauteur de 720 millions, la vie sociale et étudiante pour 550 millions et la recherche pour 130 millions.

Loin de moi l'idée de dire que tout est parfait et que ces sommes suffisent, mais il faut tout de même noter que, dans une période d'économies, le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche n'y a pas été soumis !

En ce qui concerne plus précisément le projet de loi de finances pour 2017, la partie de la mission consacrée à la recherche atteint 7,9 milliards d'euros, en augmentation de 281 millions par rapport à 2016, soit 3,4 %. C'est la plus forte progression depuis 2012. Pour les opérateurs de recherche, dont les crédits s'élèvent à 5,91 milliards d'euros, la progression atteint 72 millions.

Les moyens d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR) sont renforcés : ils s'établiront à 673 millions d'euros en autorisations d'engagement et 609 millions en crédits de paiement, soit une progression respective de 21 % et de 9 %, ce décalage provenant de la programmation pluriannuelle des crédits. Alors que certains d'entre vous nous avaient signalé, dans le passé, que le taux de sélection des projets, qui tournait autour de 10 % en 2015, était bas, cette augmentation des moyens d'intervention de l'Agence nous permettra de passer à environ 14 % l'année prochaine, puis d'atteindre des niveaux plus proches de 20 % par la suite, ce qui constitue un ratio habituel pour ce type d'organisme. En outre, en 2016, ce taux est de 12 % grâce à une dotation exceptionnelle de 50 millions d'euros.

Par ailleurs, les crédits de la mission permettent le recrutement de 400 chercheurs, ce qui constitue une augmentation nette de 50 postes, puisqu'environ 350 d'entre eux quittent, chaque année, leurs fonctions. Nous ferons donc mieux que durant le début du quinquennat, où notre objectif était le remplacement « un pour un ».

Les moyens d'intervention du ministère augmenteront, de leur côté, de 23 millions d'euros, principalement au titre des contrats de plan État-région, dont la dotation progressera de 18 millions.

Par ailleurs, nous avons réalisé un important effort de sincérité pour les dotations liées au rayonnement international de la France. Bien souvent, ces crédits étaient insuffisants au regard des engagements que nous avons pris, par exemple pour les très grandes infrastructures ou pour les organismes de recherche spatiale, et nous avons souhaité que les prévisions budgétaires s'en rapprochent le plus proche possible.

Dernier point en ce qui concerne la recherche, je souhaite rappeler, même s'il ne fait pas partie de la mission que nous examinons, l'effort nouveau lié au troisième programme d'investissements d'avenir (PIA), dont certaines autorisations d'engagement pourront être lancées dès 2017. Un total de 750 millions d'euros pourra financer des investissements structurants pour la recherche et des programmes prioritaires, par exemple le renouvellement de grandes infrastructures ou la recherche fondamentale.

J'en profite pour vous dire que nous essayons, lorsque nous construisons le budget, de consacrer la moitié de l'effort à la recherche fondamentale. En outre, à la suite du rapport commandé à Suzanne Berger sur les relations entre les laboratoires et les entreprises, nous avons modifié certains dispositifs qui facilitent le passage du fondamental aux applications.

J'en viens à la partie de la mission qui concerne l'enseignement supérieur.

Vous le savez, la France, comme d'autres pays, s'est fixé l'objectif d'augmenter le taux des personnes diplômées de l'enseignement supérieur, en le portant à 60 % d'une classe d'âge d'ici à 2025. Cette évolution est indispensable face à la véritable révolution que connaît l'emploi aujourd'hui même si elle ne sous-entend évidemment pas que l'absence d'un tel diplôme est un échec. Qui plus est, nous développons les possibilités, pour les salariés qui ne sont pas diplômés, d'intégrer l'université avec des parcours adaptés, afin d'obtenir des niveaux de licence, voire de master. On peut donc tout à fait réussir sa vie et faire un travail de qualité sans être diplômé de l'enseignement supérieur.

Cet objectif de 60 % a naturellement des conséquences, en particulier financières. Les universités françaises ont été confrontées, depuis quelques années, à des progressions sensibles du nombre d'étudiants, de l'ordre de 40 000 par an. Cela représente l'équivalent de deux ou trois universités nouvelles chaque année ! Pour la première fois, en 2017, nous accompagnons financièrement cette pression démographique, en isolant une enveloppe de 100 millions d'euros qui sera attribuée aux universités accueillant, sur une période de référence de trois ans, plus d'étudiants.

Par ailleurs, comme depuis le début du quinquennat, le budget 2017 comprend le financement de 1 000 postes dans l'enseignement supérieur, ce qui nous permettra d'atteindre notre objectif de 5 000 postes créés sur cette période.

Les universités bénéficieront également d'une dotation de 13 millions d'euros supplémentaires pour compenser, à l'euro près, l'exonération des droits d'inscription pour les étudiants boursiers.

Au total, nous fournissons donc un effort budgétaire important en faveur de l'enseignement supérieur. Il inclut la prise en compte intégrale des besoins liés à la revalorisation du point d'indice, ainsi que ceux relatifs aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations, ce que la fonction publique appelle le PPCR.

Conséquence du choix de démocratiser l'accès à l'enseignement supérieur et de ne pas augmenter les droits d'inscription, la puissance publique doit effectivement mettre plus d'argent et faire des efforts pour accompagner les personnes issues de catégories sociales moins favorisées.

C'est pourquoi, outre le maintien des droits d'inscription, que je viens de mentionner, et celui du coût du restaurant universitaire, nous produisons un effort sur la question de la vie étudiante : 85 millions d'euros permettront, par exemple, de financer le passage d'étudiants boursiers de l'échelon 0 à l'échelon 0 *bis* ; 92 millions sont aussi inscrits pour financer l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE), ce qui permettra d'accompagner environ 77 000 jeunes diplômés pendant quatre mois, sous réserve qu'ils se livrent à une recherche active d'emploi ; enfin, les CROUS seront financés à hauteur de 58 millions.

Cette exigence d'accompagnement social implique également deux conséquences, plus qualitatives que strictement budgétaires.

D'une part, l'innovation pédagogique : l'augmentation du nombre d'étudiants entraîne une plus grande diversité de situations et nécessite un meilleur accompagnement et la mise en place de parcours différenciés. C'est pourquoi 250 millions d'euros sont prévus dans le PIA 3 pour l'innovation pédagogique.

D'autre part, l'actualisation de l'accès aux masters et aux doctorats. Je saisis l'occasion pour vous remercier du travail que nous avons, ensemble, réalisé sur la proposition de loi, que le Sénat a largement adoptée la semaine dernière. Je signale aussi, même si on en a moins parlé, la transformation de l'examen préparatoire à la profession d'avocat, qui est passé de régional – avec des taux de succès très variables – à national. Je crois donc que nous avons, en peu de temps, fait un effort important sur la qualité de l'organisation des enseignements.

Au total, le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche que je vous présente connaît la plus forte progression depuis l'année 2000, hormis l'année du passage à l'autonomie des universités.

Certes, la Nation n'est pas quitte des investissements importants qu'elle doit faire dans ce domaine. J'ai d'ailleurs demandé à la commission préparatoire du Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche de réfléchir à un exercice de programmation pluriannuelle et d'envisager les différents scénarios possibles pour les prochaines années. Il nous faut de toute manière procéder cette année à l'évaluation de la loi de juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, qui prévoit l'adoption d'une stratégie nationale de l'enseignement supérieur et d'une autre pour la recherche ; cette évaluation nous permettra de nous projeter dans l'avenir et de mesurer les moyens nécessaires.

Enfin, je saisis l'occasion qui m'est donnée par la présentation du projet de loi de finances pour vous dire quelques mots sur d'autres sujets. Sur l'immobilier, je suis à votre disposition pour répondre à vos questions éventuelles, mais sachez que nous avançons. Sur le plan « Sciences humaines et sociales » annoncé le 4 juillet 2016, diverses mesures seront présentées dans les prochaines semaines. Par ailleurs, nous soutenons les universités dans les transformations nécessaires vers le monde numérique et nous présenterons prochainement un deuxième train de mesures de simplification de l'enseignement supérieur.

Bref, vous le voyez, nous réformons jusqu'au terme de ce quinquennat !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Monsieur Carrère, vous souhaitez faire une remarque liminaire ?

M. Jean-Louis Carrère. – Oui, madame la présidente. Est-il utile de prolonger cet intéressant exercice, si la majorité sénatoriale a décidé de ne pas examiner le budget de la Nation ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avez-vous des nouvelles à nous annoncer à ce sujet ? Après avoir entendu le secrétaire d'État nous présenter la mission budgétaire dont il est le responsable, je donne maintenant la parole à M. Jacques Gersperrin, rapporteur pour avis de notre commission pour les crédits « Enseignement supérieur » de la mission.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis sur les crédits de l'enseignement supérieur. – Monsieur le secrétaire d'État, nous nous rencontrons régulièrement et vous avez déjà répondu à un certain nombre de mes interrogations. Je n'évoquerai donc pas la question du glissement vieillesse-technicité, celle des postes qui sont parfois gelés dans les universités pour équilibrer les budgets ou les difficultés pour trouver des vacataires.

Les crédits budgétaires de l'enseignement supérieur sont globalement en hausse sur le quinquennat qui s'achève. Je vous en donne acte. Cependant, une faible augmentation des subventions publiques ne permettra pas de faire face à la hausse des effectifs étudiants que nous connaissons : ils seront 3,3 millions dans dix ans contre 2,5 millions aujourd'hui.

J'ai quatre questions principales à vous poser.

Tout d'abord et en comptant sur votre habituelle liberté de parole, monsieur le secrétaire d'État, comment voyez-vous le financement de l'enseignement supérieur français pour les dix prochaines années ? Vous semble-t-il raisonnable d'affirmer que l'État pourra mettre sur la table, chaque année, un milliard d'euros supplémentaire, en sachant que 90 % des recettes proviennent aujourd'hui de l'État et que la France connaît un certain retard en ce qui concerne les partenariats qui peuvent être noués en la matière ? Vous le savez, l'Allemagne et nombre de pays asiatiques ont beaucoup avancé sur ces questions.

Deuxièmement, vous connaissez mon opinion sur le nécessaire changement de modèle économique. Je plaide pour une hausse modérée des frais d'inscription, à hauteur d'une centaine d'euros. Appliquée à 1,5 million d'étudiants inscrits à l'université, hors Instituts universitaires de technologie (IUT), avec un taux de boursiers de 40 %, cette hausse représente près de 100 millions d'euros supplémentaires chaque année, ce qui n'est pas négligeable. Certains proposent de n'augmenter les frais d'inscription qu'en master ou en doctorat. Qu'en pensez-vous ? Que proposez-vous à la place, si vous rejetez ces idées ?

Troisièmement, j'attire votre attention sur le potentiel de l'enseignement supérieur privé à but non lucratif, c'est-à-dire les établissements qui sont aujourd'hui labellisés établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG). Ce sont des aiguillons stimulants. Ils regroupent 3 % des étudiants, sont souples et présentent d'excellents taux de réussite, de l'ordre de 80 %. Ils coûtent à l'État beaucoup moins cher que l'enseignement supérieur public : 772 euros par étudiant contre près de 10 000 euros.

Le secteur a été maltraité depuis 2012, puisque ses subventions ont diminué de 17 %. Rapportée au nombre d'étudiants accueillis, la baisse de l'engagement de l'État a été de l'ordre de 35 % ! Il ne s'agit pas de substituer ces écoles aux universités, mais de mieux traiter des acteurs qui concourent à la diversité, à la richesse et à la qualité de notre système. Je sais que vous n'êtes pas sectaire. C'est pourquoi je ne comprends pas pourquoi ces établissements ont été aussi mal traités lors de ce quinquennat. Pour relever les défis auxquels nous faisons face, nous avons besoin de tout le monde.

Durant nos auditions, j'ai rencontré le directeur de l'institut polytechnique de Beauvais, qui nous a parlé d'un projet d'école vétérinaire privée à but non lucratif. C'est un secteur où la France manque de professionnels, alors même que nombre de jeunes vont étudier à l'étranger...

Quatrièmement, le dernier budget de ce quinquennat affiche une soudaine hausse des crédits pour faire face à l'augmentation des effectifs. Il prévoit le gel des frais d'inscription, de la cotisation d'assurance maladie et du tarif de restauration des Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et il inclut les conséquences du dégel du point d'indice des personnels de la fonction publique. Permettez-moi de voir, dans tout cela, une série de cadeaux à visée électorale, dont vos successeurs trouveront l'addition sévère !

Toutefois, je souhaite vous rendre hommage. Nous avons apprécié votre franchise et l'authenticité de votre engagement en faveur de l'enseignement supérieur. Vous avez pesé sur les arbitrages et vous avez été un très bon ministre : soyez-en remercié !

Mme Dominique Gillot, rapporteur pour avis sur les crédits de la recherche. – Bien évidemment, je reprends à mon compte les dernières observations, très positives, de mon collègue...

Par le passé, j'ai été rapporteur pour avis des crédits liés à l'enseignement supérieur ; je suis donc très attentive à la mise en œuvre de la loi de 2013, dont j'ai été par ailleurs le rapporteur au Sénat. Je rejoins les remarques de Jacques Groperrin sur les établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG).

J'en viens maintenant à la partie de la mission qui est consacrée à la recherche. Ce secteur a particulièrement bénéficié de votre attention et des arbitrages budgétaires, notamment au travers des programmes d'investissements d'avenir, qui représentent 50 % de l'enveloppe globale. À ce sujet cependant, le mode de gestion des PIA permet-il effectivement au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de peser sur les décisions qui sont prises ?

Par ailleurs, Philippe Maystadt a conduit une évaluation des PIA 1 et 2, qui a mis en avant une analyse critique des consortiums de valorisation thématique. Quel financement voyez-vous pour ces organismes à l'avenir ? Quelle peut être leur influence réelle sur l'évolution des pratiques d'enseignement et sur l'accélération du rapprochement entre les milieux académiques et économiques ?

Des mesures ont été prises pour mieux valoriser les résultats des recherches, mais le système reste compliqué pour les entreprises, en raison de la multiplicité des structures. Les entreprises qui ont bénéficié de ces dispositifs s'en portent très bien et retrouvent une certaine dynamique, mais tout cela n'est pas encore généralisé sur l'ensemble du territoire. Comment comptez-vous avancer sur ces questions ? Il me semble que les différents organismes de transfert participent grandement à l'évolution de la formation des jeunes chercheurs et à leur implication dans le milieu économique. Cette démarche, que nous avons souhaitée lors de l'examen de la loi, doit-elle être amplifiée ? Des correctifs doivent-ils être apportés pour la stimuler ?

Nous avons auditionné plusieurs organismes de recherche, qui ont insisté sur l'importance de l'implication de la France dans les grandes infrastructures internationales de recherche. La France y tient sa place, mais quelle est la stratégie du Gouvernement en la matière ? Je pense en particulier à la question des équipements informatiques, car l'accélération des capacités de calcul et le développement du *data mining* permettent le développement de pratiques transdisciplinaires. On m'a par exemple parlé de travaux en cours entre le commissariat à l'énergie atomique et l'INSERM, Institut national de la santé et de la

recherche médicale, et entre l'Institut français du pétrole et des énergies renouvelables et des laboratoires de climatologie.

Des passerelles apparaissent donc, mais doivent être renforcées, alors même que la double tutelle ne constitue pas toujours une facilité et que certains ministères puissants continuent de défendre un certain cloisonnement... Pensez-vous qu'une intervention particulière de votre ministère, par exemple au travers du conseil stratégique de la recherche, permettrait d'encourager cette transdisciplinarité ?

Pouvez-vous aussi me donner des informations sur les réunions et l'organisation de ce nouveau conseil stratégique de la recherche ?

L'initiative d'excellence, IDEX, du plateau de Saclay est un peu l'illustration de ce sujet, car son avenir est fragilisé par la position de certaines structures, qui sont soutenues en cela par leur ministère de tutelle. Un sursis a certes été accordé, mais peut-on accepter une nouvelle configuration ?

Enfin, j'ai aussi senti des tensions, au cours des auditions que j'ai menées, entre l'Agence nationale de la recherche et certains instituts, tensions qui dépassent la seule question du taux de succès aux appels à projets. Elles concernent, au fond, les rôles respectifs de chacun dans la politique de la recherche en France. Comment voyez-vous ce paysage institutionnel ? Le rôle des différents acteurs vous paraît-il bien compris et admis ? Le contrôle budgétaire et le fort recours aux appels à projets ne sont-ils pas de nature à décourager certains ?

Dernier point, l'INSERM, qui est très sollicité en raison de la qualité de ses travaux, m'a fait part de ses difficultés à assumer les obligations qui lui sont confiées par les différents plans nationaux.

Voilà les principales questions que je souhaitais poser pour préparer mon rapport pour avis. Même si le processus budgétaire ne va pas à son terme au Sénat, le dialogue avec le ministre compétent est toujours intéressant dans notre travail d'analyse et de contrôle.

M. Michel Berson, rapporteur spécial de la commission des finances. – J'ai été tout à fait satisfait d'entendre le secrétaire d'État dire qu'il allait se livrer à un exercice, intéressant, de projection pluriannuelle et de programmation. J'imagine, même si cela n'a pas été dit, qu'un tel exercice doit déboucher sur une loi de programmation des moyens humains et financiers pour les cinq ou dix années à venir.

Je rappelle qu'en 2000 la stratégie de Lisbonne a fixé un objectif de 3 % du PIB pour les dépenses de recherche et d'innovation : l'Allemagne vient d'atteindre cet objectif, la France est tout juste au-dessus de 2,25 %, alors que nous avions le même niveau il y a quinze ans. Si la France reste une grande nation et dans le peloton de tête, elle risque toutefois de décrocher...

Le conseil économique, social et environnemental a d'ailleurs publié une étude qui révèle que les dépenses de recherche et d'innovation des entreprises françaises ont progressé de 28 % depuis 2005, tandis que celles des entreprises européennes augmentaient de 66 %.

Un effort considérable a été réalisé, au cours des dernières années, pour maintenir la recherche française à un niveau élevé de compétitivité, mais cet objectif n'est pas suffisant.

Il faut en effet que les entreprises produisent aussi un effort important. Or, en dépit du crédit d'impôt recherche, les dépenses de recherche stagnent dans les entreprises. De nouveaux dispositifs ne peuvent-ils pas être imaginés pour que les entreprises soient, elles aussi, dans le peloton de tête de la recherche en Europe ?

Ensuite, les crédits de l'Agence nationale de la recherche progressent en 2017 afin de rattraper les baisses des années précédentes. Je prends acte de cet effort sensible, mais je ne peux m'empêcher de penser à la situation de son homologue allemande, dont le budget atteint 2 milliards d'euros contre 675 millions pour l'ANR. Ne pourrait-on envisager un effort supplémentaire pour permettre de mieux financer la recherche fondamentale ?

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – En ce qui concerne l'évolution des crédits des opérateurs du programme 172, est-elle uniquement justifiée par le financement de mesures salariales ? Quelles mesures avez-vous prises ou entendez-vous prendre pour répondre aux difficultés que rencontrent certains opérateurs ? La forte hausse du budget de l'ANR doit-elle être interprétée comme un changement d'orientation dans la politique du Gouvernement en faveur des appels à projets, à l'encontre des orientations prises en début de mandat ?

La déclinaison opérationnelle de la stratégie nationale de recherche sera-t-elle décrite dans des documents prospectifs généraux, comprenant un chiffrage des moyens financiers et humains nécessaires et identifiant clairement les organismes chargés des différentes missions plutôt que de les répartir dans les contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs, beaucoup moins visibles ?

Quel est l'avenir de la répartition des compétences et des financements en matière de recherche et d'innovation entre l'État et les régions ? Les documents budgétaires précisent que 205,8 millions d'euros ont finalement été contractualisés dans le cadre des contrats de plan 2015-2020. Je sais, monsieur le secrétaire d'État, que vous avez bataillé en faveur de cette dotation. Pourtant, comment expliquer la différence avec la précédente génération des contrats, durant laquelle elle s'élevait à 368 millions ?

Ne faut-il pas mettre en cohérence le financement des contrats de plan, qui tentent d'opérer un rééquilibrage entre les régions, avec les autres instruments de soutien basés sur des appels à projets, qui mettent en concurrence, de leur côté, les territoires ? Serait-il possible d'obtenir un tableau retraçant l'état d'avancement des contrats de plan en matière de recherche et d'innovation ?

Il est d'autant plus important, pour nous, de bien comprendre quels seront les moyens disponibles que nous voyons bien que les régions vont devoir s'occuper davantage des pôles de compétitivité. Nous risquons donc de subir un effet de ciseaux entre la baisse des contrats de plan et l'arrivée de ces pôles dans le champ des compétences régionales.

Enfin, toujours en ce qui concerne l'aménagement du territoire, quel avenir voyez-vous pour les sites qui n'ont pas été sélectionnés dans le programme d'investissements d'avenir ? Quels moyens de droit commun pouvons-nous utiliser dans cette situation ? En particulier pour mobiliser les fonds européens ?

Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, pour l'écoute dont vous avez su faire preuve durant vos fonctions.

Mme Corinne Bouchoux. – Le secrétaire d'État a annoncé un certain nombre de mesures qui vont dans le bon sens. Il faut savoir le dire. Et je souhaite vous remercier, de manière générale, pour votre réactivité et pour les réponses argumentées que vous nous fournissez. Je peux vous dire que ce n'est pas le cas dans tous les ministères. Cela permet un dialogue plus serein.

Je souhaite vous interroger sur la place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation, les ESPE, dans les universités. Comment la proposition de loi relative au master que nous avons votée la semaine dernière va-t-elle se traduire pour elles ? Cela pose la question du calendrier des concours et celle du redéploiement de certains moyens.

Valérie Létard a posé la question cruciale du maillage territorial. Alors que des objectifs ont été fixés en termes de nombre de docteurs, il est très important que les villes de taille moyenne disposent aussi d'universités dynamiques. Comment comptez-vous afficher cette préoccupation ?

Enfin, en ce qui concerne les programmes de recherche en général, comment faire en sorte que les ambitions soient partagées sur tout le territoire, et pas uniquement sur quelques grands sites ? Dans l'Ouest ou dans le Nord, nous avons aussi droit à une aide structurante pour les années à venir.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Monsieur le secrétaire d'État, je partage pleinement l'ambition que vous avez affichée. Pour autant, comme vous le dites vous-même, la nation n'est pas quitte ! On ne peut que se féliciter que vous annonciez des crédits en augmentation, mais nous devons rester vigilants quand on voit l'exécution budgétaire de certaines années passées... Sommes-nous réellement au niveau de ce qu'il faudrait faire ?

Rien n'a été dit de la précarité au sein de la mission dont vous avez la charge, phénomène qui est pourtant très important : on assiste en effet à une disparition de postes de titulaires au profit d'une explosion du nombre de contractuels. Comment comptez-vous agir à ce sujet ?

La dépense fiscale relative au crédit d'impôt recherche, dont vous n'avez pas non plus parlé, progresse cette année. Personnellement, je n'ai pas diabolisé ce dispositif, on ne peut pas le supprimer, mais il faut être attentif à qui en est bénéficiaire. Les petites entreprises, par exemple, en ont vraiment besoin.

Par ailleurs, j'ai été, à plusieurs reprises, interpellée sur la lenteur du processus d'octroi des bourses. Ne faudrait-il pas envisager une date fixe pour leur attribution et leur versement ?

Enfin, je vous indique que le groupe communiste républicain et citoyen a déposé une proposition de résolution européenne sur la question du financement de l'enseignement supérieur, afin de sortir ce type de dépenses publiques du calcul des déficits. Cela contribuerait à nous mettre au niveau des besoins.

M. Jean-Léonce Dupont. – Je m'associe aux mots prononcés par plusieurs collègues à votre endroit, monsieur le secrétaire d'État, et je dois dire que je n'ai pas été insensible à ce qu'on pourrait appeler votre indiscipline intellectuelle par rapport à d'autres responsables politiques, y compris certaines de vos tutelles...

Pour autant, nous arrivons au terme du quinquennat et, nécessairement, à l'heure des bilans, et je me pose un certain nombre de questions.

Sur le logement étudiant, l'objectif fixé par le Président de la République était assez ambitieux ; il s'agissait de la construction de 42 500 logements supplémentaires. Il me semble que nous allons tout juste en dépasser la moitié, puisque 20 545 ont été effectivement livrés... Comment expliquez-vous ce décalage ? L'ambition était-elle trop forte ? Y-a-t-il d'autres raisons qui expliquent ce différentiel ?

Deuxièmement, si je ne suis pas particulièrement fasciné par ce phénomène, le fait est que nous sommes confrontés à l'existence des classements internationaux, qui ne donnent qu'une image à un instant *t*. Avec toutes les réserves que nous pouvons avoir à ce sujet, il est tout de même important de regarder l'évolution de la place de nos établissements. Or, il semble que ces classements évoquent une perte de vitesse des universités françaises. Je suis sensible à cette notion de perte de vitesse. Comment l'expliquer ? Quels sont les moyens à mettre en œuvre pour améliorer cette situation ?

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Plusieurs questions ont porté sur les projections financières à moyen et long terme de l'enseignement supérieur et de la recherche. Est-il raisonnable d'escompter des augmentations de financements de la part de la nation ? Devons-nous mettre en place des financements alternatifs, par exemple en demandant davantage aux étudiants eux-mêmes ?

Ma position est très claire et s'appuie notamment sur les conclusions de l'OCDE, qui estime qu'un diplômé français rapporte 70 000 euros nets à la nation sur l'ensemble de sa carrière professionnelle. Le « retour sur investissement » est plus élevé en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE et ce solde nettement positif justifie pleinement que la nation fasse cet investissement.

Cela pose d'ailleurs la question de la caractérisation de ces dépenses au niveau européen. Faut-il changer les règles qui les classent en dépenses de fonctionnement, ce qui pèse sur le déficit, plutôt qu'en investissement ? Personnellement, j'y suis favorable, mais la décision relève des 28 États membres, qui seront peut-être 27 prochainement...

En tout cas, il revient bien à la nation de financer ce type de dépenses de manière durable. Je suis persuadé que la puissance française repose largement sur la qualité de son enseignement supérieur et de sa recherche. Pensez aux satellites que nous lançons, à l'arme nucléaire, aux réflexions sur le climat dans nos laboratoires, aux attributions de prix Nobel, à notre système de santé qui se situe à la pointe, etc. !

Un nouveau cycle s'ouvre au niveau international, où le mouvement de réinvestissement dans le système est important. On le voit bien aux États-Unis ou en Grande-Bretagne.

Pour autant, nous devons réfléchir au modèle économique de nos universités et la stratégie de développement des ressources propres, qui sont aujourd'hui insuffisantes, est très importante. Nous devons par exemple travailler sur les questions de valorisation et sur la formation continue.

Le modèle doit donc évoluer, mais pas par une augmentation des droits d'inscription. Plusieurs études publiées ces dernières années montrent que, lorsqu'une

augmentation des droits d'inscription est annoncée, le taux de scolarisation des couches les plus fragiles de la population baisse, comme si elles s'autocensuraient.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur privé, je rappelle que les EESPIG bénéficient désormais d'un label, qui reconnaît leur spécificité et leur apport au système. Leurs crédits ont suivi les mêmes règles de progression que les autres établissements et, en 2017, ils bénéficieront de leur part de l'augmentation du budget.

M. Groperrin m'a aussi parlé d'un budget qui serait électoraliste... Si je vous avais proposé le même budget qu'en 2016, vous auriez – à juste titre – hurlé ! Plus qu'un signal, nous avons réussi à obtenir un effort considérable. Et quand je dis « nous », c'est une œuvre collective, car Najat Vallaud-Belkacem m'a beaucoup soutenu dans les différentes démarches qui ont été nécessaires.

À Mme Gillot, je rappellerai d'abord que les PIA présentent l'avantage d'être extrabudgétaires, donc intangibles pour la période d'attribution. Certains crédits du PIA 1 ont été pérennisés et 700 millions d'euros sont prévus dans le PIA 3 pour soutenir ces investissements, cette enveloppe sera prochainement affectée.

Je peux aussi vous dire que la collaboration est très étroite entre le ministère et le commissariat général à l'investissement, qui est rattaché au Premier ministre. Un travail de qualité a été réalisé au sujet des outils de valorisation et pour préparer le PIA 3 ; il est clair qu'il ne peut pas y avoir deux stratégies. Bien sûr, il reste des marges de progression, en particulier pour mieux faire comprendre au jury du PIA 2 les spécificités de l'organisation du système universitaire français et ses pesanteurs institutionnelles. Nous sommes d'accord sur la destination, pas toujours sur le chemin...

En ce qui concerne la difficulté des entreprises à décrypter le système, je pourrais vous dire que, si elles voulaient bien comprendre, il leur suffirait d'embaucher des docteurs...

Mme Dominique Gillot, rapporteur pour avis. – Il faut aussi que les entreprises qui utilisent les dispositifs à leur disposition en deviennent les ambassadeurs.

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Plus généralement, je saisis cette occasion pour vous dire que le ministère a lancé une application, *scanR*, qui constitue un outil formidable pour connaître l'état de la recherche en France.

Pour revenir au cœur de votre question - la complexité des outils -, nous avons beaucoup travaillé sur ce point et des simplifications et clarifications ont été apportées. Nous avons par exemple demandé aux sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) d'organiser leurs plateformes d'accueil des entreprises au sein des universités.

Nous avons également revu la gouvernance des SATT pour laisser plus d'espace aux universités et aux collectivités territoriales, car le ministère, qui a toute sa place dans la définition stratégique, ne doit pas s'occuper de détails de mise en œuvre. Les SATT peuvent ainsi devenir l'outil d'une territorialisation de la politique de valorisation de la recherche. Si tous les acteurs jouent leur rôle et réfléchissent à une mise en commun de leurs instruments, nous disposerons d'un outil nouveau très important.

La Cour des comptes a critiqué les consortiums de valorisation thématique et nous allons tenir des réunions pour disposer d'une lecture fine de son analyse, mais les alliances sont satisfaites du fonctionnement de ces derniers. En ce qui concerne notre stratégie relative

aux très grandes infrastructures de recherche (TGIR), notre priorité consiste à respecter les engagements internationaux de la France. Nous devons prévoir les crédits tels qu'ils ont été annoncés à nos partenaires, c'est un prérequis de la nécessaire confiance entre nous. En outre, vous le savez, la stratégie nationale de la recherche met l'accent sur le numérique dans le cadre de ces grandes infrastructures.

Vous avez évoqué la question de Saclay. Les différents ministères se réunissent très régulièrement pour coordonner les actions et la date butoir est fin novembre. Il ne s'agit pas de contraindre les établissements, qui ont tous leur histoire, à oublier celle-ci et à fondre leur identité dans un grand ensemble. Pour autant, l'université de Paris-Saclay doit s'organiser pour disposer d'une marque commune à l'international afin de donner à la France une vitrine d'excellence, qui rejaillira sur l'ensemble des acteurs.

M. Berson s'est interrogé sur la stagnation des dépenses privées de recherche en France et sur le crédit d'impôt recherche (CIR). Une chose me trouble : en 2012, le CIR s'élevait à 3,6 milliards d'euros, il atteint 5,8 milliards aujourd'hui, alors que la part des entreprises dans le financement de la recherche n'a pas évolué ! Si l'on regarde les comparaisons internationales, la part de la dépense publique est comparable en France - 0,83 % - à celle de l'Allemagne, elle est même supérieure à celle du Japon et de la Grande-Bretagne. La difficulté ne vient donc pas de ce côté-là. En revanche, la dépense privée n'augmente pas, malgré des investissements massifs. C'est pourquoi je lancerai une étude indépendante sur ce sujet.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – C'est ce que j'ai proposé !

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – Nous sommes donc d'accord, il faut élucider ce mystère.

Vous avez noté que les crédits de l'Agence nationale de la recherche repartent à la hausse, mais il est vrai qu'il nous faudrait atteindre le milliard d'euros. L'homologue allemande de l'ANR dispose d'un budget de 2 milliards, mais l'organisation n'est pas la même. Pour mesurer le niveau qui est nécessaire, il faut plutôt réfléchir en termes de taux de sélection des projets : 20 %, cela permet de fonctionner correctement. Et c'est ainsi qu'à terme, nous devrions atteindre un budget de 1 milliard.

Au sujet du programme 172 évoqué par Mme Létard, les crédits permettent de financer une partie des contributions aux organismes internationaux, d'ajuster la contribution aux très grandes infrastructures de recherche, de consolider les mesures liées la fonction publique, d'abonder l'enveloppe destinée à l'ANR, de maintenir le niveau de recrutement aux concours scientifiques du CNRS, d'affecter 17,4 millions de plus pour les contrats de plan État-région et de couvrir d'autres sujets particuliers. La progression ne concerne donc pas uniquement des dépenses liées à la fonction publique.

En ce qui concerne le maillage territorial, il est en effet indispensable d'aider des universités de qualité qui n'ont pas été sélectionnées comme initiative d'excellence, ou I-Site. Nous disposons, dans plusieurs villes moyennes, d'équipes universitaires et scientifiques de très bonne qualité. Dans le PIA 3, 300 millions d'euros seront consacrés à des écoles universitaires de recherche, pour permettre de mieux « mailler » le territoire. Dans le même ordre d'idées, les communautés d'universités et établissements (COMUE), qui ont connu de premières années fastidieuses, prennent maintenant leur essor et des coopérations, parfois spectaculaires, s'ébauchent.

Un maillage territorial dense est de l'intérêt de notre pays. C'est ce que montre une étude de *France Stratégie* d'avril 2016 sur les déterminants de la mobilité sociale en France. La facilité d'accès à l'enseignement supérieur et la proximité des établissements constituent des facteurs structurants, plus par exemple que la densité du tissu économique.

Mme Gonthier-Maurin m'a interrogé sur la question de la précarité. Durant ce quinquennat, nous avons réussi à arrêter la dégradation de la répartition de nos effectifs entre, d'une part, les fonctionnaires et les CDI, d'autre part, les autres contractuels. Désormais, nous sommes à trois quarts pour la première catégorie et un quart pour la seconde. Sachez que cette part de fonctionnaires et CDI est très élevée par rapport aux autres pays. Il reste toujours des choses à améliorer, mais le nombre de chercheurs, 9 pour 1 000 habitants, est supérieur en France à la moyenne de l'OCDE comme à celui de l'Allemagne.

Il faut aussi savoir définir la précarité avec précision. Ainsi, les contrats doctoraux sont des CDD, mais il ne s'agit pas de précarité et 53 % des docteurs sont en CDI dans les cinq ans qui suivent leur thèse.

J'ai bien entendu votre alerte, Mme Gonthier-Maurin, concernant le versement des bourses. Je n'ai pas eu la même remontée d'informations, mais je vais demander une analyse précise.

M. Dupont m'a interrogé sur le report des engagements pris dans le domaine du logement des étudiants : 42 607 places sont aujourd'hui engagées, ce qui signifie qu'elles sont soit livrées, soit en chantier. À la fin de 2016, nous atteindrons 26 840 places, soit 67 % de l'objectif.

En ce qui concerne les classements internationaux, on ne peut que constater que l'enseignement supérieur et la recherche sont des univers exposés à la compétition internationale ; désormais, les comparaisons sont *worldwide*. Tous les établissements mettent en œuvre des stratégies de développement international. On peut penser ce qu'on veut de ces classements, mais on ne peut pas faire comme s'ils n'existaient pas. La place que la France y occupe est très importante, car elle affecte l'image de notre pays. Je ne me réjouis donc pas des évolutions récentes, puisque notre position s'érode un peu. J'ai bon espoir que les structurations en cours permettent d'améliorer la situation, mais il faut aussi que les établissements connaissent les modalités d'élaboration de ces classements pour mieux répondre aux différents critères. J'ai donc lancé une mission à ce sujet, elle doit élaborer très rapidement un *vade-mecum* qui sera à la disposition des établissements.

Mme Colette Mélot. – Je vous remercie de votre vision réaliste des choses. J'appelle votre attention sur les difficultés des étudiants qui habitent loin des établissements d'enseignement supérieur. C'est souvent le cas en Île-de-France, notamment en grande couronne où les transports publics sont inexistantes ou saturés.

Je pense naturellement à la Seine-et-Marne, à 80 kilomètres de Paris, où sont implantés deux pôles : Marne-la-Vallée et, à Melun, une antenne de Paris-II Assas. Pour les étudiants, il y a donc peu d'établissements proches et s'installer à Paris coûte cher. Le conseil départemental a des locaux importants, qui sont vacants et qui permettraient d'agrandir l'antenne de Paris-II, qui ne peut aujourd'hui accueillir tous les étudiants. Où en est le projet d'agrandissement de cette antenne, qui permettrait d'améliorer l'accès à l'enseignement supérieur ?

M. Jean-Claude Carle. – Je souhaite attirer votre attention sur ce que certains appellent parfois des « petites » universités. Malgré les efforts consentis, celle de Savoie Mont-Blanc est en situation financière difficile ; elle fait face à une augmentation continue de ses effectifs, qui est liée à l'évolution démographique du département. Or, c'est l'année 2013 qui est prise en compte pour les dotations complémentaires. L'université doit faire appel à des vacataires pour assurer les cours et il est possible qu'elle soit contrainte de fermer certaines formations, ce qui serait dommageable. Je vous transmettrai des informations complémentaires par courrier, mais toujours est-il que le président de l'université s'interroge sur la viabilité économique de son établissement, comme de ceux de taille comparable.

Mme Maryvonne Blondin. – Je salue les efforts du Gouvernement pour accompagner, dans le cadre de l'objectif d'amener 60 % d'une classe d'âge à l'enseignement supérieur, les étudiants venant de toutes les couches de la société. De ce point de vue, pouvez-vous nous indiquer où en est la consommation des crédits pour l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) ? Comment est-elle utilisée ? Est-elle connue ?

Plus généralement, la question de l'information des étudiants sur l'ensemble des droits sociaux auxquels ils peuvent recourir est très importante.

Enfin, le budget consacré à la prévention en matière de santé est souvent le parent pauvre de l'enseignement supérieur, comme dans le secondaire d'ailleurs. Comment évoluent ces crédits ?

Dernier point, pouvez-vous nous donner des indications complémentaires au sujet des innovations pédagogiques, que vous avez vous-même évoquées tout à l'heure ?

Mme Sylvie Robert. – Ma question sera courte : où en est le projet de grande école du numérique et sur quel budget sera-t-il financé ?

Mme Françoise Cartron. – La mise en place des ESPE pose encore des difficultés qui ne se résorbent pas, comme en Gironde, et se fait de manière très diverse selon les universités. Quel est votre regard sur ce sujet et quelles sont les pistes d'amélioration ?

M. Thierry Mandon, secrétaire d'État. – J'ai noté les dossiers signalés par Mme Mélot et M. Carle. Je rappelle que douze universités étaient en déficit en 2012, elles ne sont plus que six en 2015. La situation générale s'améliore donc, mais nous devons rester vigilants sur la manière dont le redressement s'est opéré.

Nous ne disposons pas encore d'un premier bilan quantitatif de l'ARPE, puisque les dossiers peuvent être déposés jusqu'à fin décembre. Je vous le communiquerai, bien évidemment.

Je rejoins la préoccupation exprimée par Mme Blondin sur l'insuffisance dans la connaissance des dispositifs sociaux. Je vais organiser des réunions avec les organisations étudiantes à ce sujet pour décortiquer le problème et identifier les moyens de mieux cibler les étudiants qui peuvent être concernés. Le budget de prévention est inclus dans les crédits globaux et le ministère des affaires sociales dispose également d'enveloppes, qui sont certainement plus importantes.

Nous sommes en train de discuter sur les critères d'attribution des crédits prévus pour les innovations pédagogiques dans le PIA 3. Cela touche des problématiques très variées : organisation du premier cycle universitaire – certaines universités ont beaucoup

innové pour faire baisser le taux d'échec – ; formes nouvelles d'apprentissage, comme les MOOC ; etc.

Le projet de grande école du numérique ne relève pas de mon ministère. C'est un label lancé à l'automne 2015, qui concerne aujourd'hui 171 formations.

Au sujet des ESPE, nous avons un premier problème, la compatibilité entre la réforme du master et la formation des enseignants. C'est pour cela que nous avons prévu des exceptions, notamment pour les études qui préparent aux fonctions d'enseignant. Le problème se pose pour ceux qui échoueront au concours ; ils ont vocation à poursuivre un master différent et nous y travaillons.

Enfin, sur le fonctionnement plus général des ESPE, je vois deux pistes d'amélioration : l'association de toutes les ressources des universités et, surtout, une meilleure implication de la recherche publique française en matière d'éducation, qui est de grande qualité.

La réunion est levée à 11 heures 10.

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

Mercredi 19 octobre 2016

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Régulation, responsabilisation et simplification dans le secteur du transport
public particulier de personnes – Examen des amendements au texte de la
commission**

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Hervé Maurey, président. – Nous allons examiner les amendements déposés en vue de la séance publique sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes.

Nous examinerons d'abord neuf amendements présentés par notre rapporteur, **M. Jean-François Rapin**. Sur les cinquante-quatre autres amendements qui ont été déposés, douze émanent du Gouvernement ; trois sont irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution ; d'autres devraient être déclarés irrecevables au titre de l'article 41, mais les décisions de M. le président du Sénat ne nous sont pas encore parvenues.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Nos travaux ont continué après l'établissement du texte de la commission, voilà quinze jours. J'ai tenu encore plusieurs auditions et nos échanges se sont poursuivis avec le Gouvernement, auquel nous avons demandé des explications complémentaires.

Je vous rappelle que, lors de notre réunion du 17 octobre dernier, nous avons adopté vingt-neuf amendements sur les cinquante-huit qui avaient été déposés. Que le Gouvernement, dont la position correspond à celle des auteurs de la proposition de loi, n'ait déposé en vue de la séance que douze amendements, dont huit seulement visant à rétablir une rédaction antérieure du texte, prouve que notre travail est jugé positif.

M. Hervé Maurey, président. – C'était du bon travail ! Nous en venons aux amendements, en commençant par ceux du rapporteur.

Article 1^{er}

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Plutôt que de la renvoyer à un décret, nous avons préféré intégrer dans la loi la liste des informations que les professionnels de mise en relation devront vérifier. L'amendement n° 62 vise à réparer une double omission que le Gouvernement nous a signalée, dont celle du justificatif d'assurance.

L'amendement n° 62 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – En l'état actuel du dispositif, le contrôle des plateformes reposerait sur les seuls policiers. L'amendement n° 59 vise à habiliter

d'autres fonctionnaires, désignés par le ministre chargé des transports et assermentés, à procéder à des contrôles.

L'amendement n° 59 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Le Gouvernement propose, par son amendement n° 56, un dispositif de pénalisation peut-être plus proportionné que ce qui figurait dans la proposition de loi. Je reste toutefois gêné par l'amende de 300 000 euros prévue au I de l'amendement. Le sous-amendement n° 63 supprime ce seul paragraphe. Cette question pourrait être discutée en commission mixte paritaire.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous nous abstenons, dans l'attente de la position définitive du Gouvernement.

Mme Évelyne Didier. – Je suis pour les sanctions, donc contre le sous-amendement.

Le sous-amendement n° 63 est adopté.

Article 2

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Nous avons supprimé l'article 2 sur la transmission des données, car il était trop large. J'attendais que le Gouvernement réécrive l'article, mais il a préféré revenir à la rédaction antérieure. Dans ces conditions, je propose une nouvelle rédaction qui prévoit d'exclure de l'obligation de transmission à l'autorité administrative toutes les données à caractère personnel relatives aux clients transportés. Cela me paraît plus cohérent avec la loi pour une République numérique. Pour recueillir des compléments d'information statistique, l'administration pourra toujours s'appuyer sur la loi de 1951 sur **l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.**

L'amendement n° 58 est adopté.

Article 4

L'amendement rédactionnel n° 57 est adopté.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Pourquoi nous faire voter un texte selon la procédure d'urgence et prévoir une application différée ? Nous avons donc décidé de fixer au 1^{er} janvier 2017 le début de la période transitoire avant la suppression du dispositif Loti. Le Gouvernement avance une contre-proposition qui me paraît acceptable : faire démarrer cette période à la promulgation de la loi. L'amendement n° 64 n'est qu'une réécriture législative de cette proposition.

L'amendement n° 64 est adopté.

L'amendement de coordination n° 60 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 61.

M. Hervé Maurey, président. – Nous en venons aux amendements du Gouvernement et à ceux de nos collègues.

Article 1^{er}

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 2 et 8 visent à exclure du champ de la proposition de loi le covoiturage, une pratique vertueuse, conforme au développement durable et dont la définition est claire aujourd’hui. Je souhaite entendre l’avis du Gouvernement sur cette question. Dans l’immédiat, je propose un avis de sagesse.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous souhaitons que le covoiturage soit maintenu dans le champ de la proposition de loi, dans la mesure où un contrat est conclu entre le conducteur et le passager. Le Gouvernement doit faire des propositions sur ce sujet.

La commission émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} 2 et 8.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les amendements quasiment identiques n^{os} 34 et 44 visent à renvoyer à un décret en Conseil d’État l’énoncé des obligations imposées aux professionnels de la mise en relation. Je vous rappelle que nous avons choisi de déterminer ces conditions dans la loi et intégré les ajouts suggérés par le Gouvernement. Je suis donc défavorable aux amendements.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous sommes d’accord avec vous.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 34 et 44.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n^o 41 vise à remplacer l’expression : « centrale de réservation » par le mot : « intermédiaire ». Cette substitution serait source de complications, la notion de centrale de réservation étant bien définie dans le texte. L’avis est donc défavorable.

M. Jean-Jacques Filleul. – Vous avez tout à fait raison.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 41.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n^o 20 est très voisin du précédent. J’y suis également défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 20.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n^o 35, présenté par Mme Didier, est très intéressant...

Mme Évelyne Didier. – Cela commence bien, mais je reste prudente !

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – ... et l’idée d’un agrément donné aux plateformes mérite d’être creusée. Toutefois, il me semble que personne n’est prêt pour aller dans cette direction : vous avez quelques années d’avance, ma chère collègue... L’avis est donc défavorable, mais nous demanderons à connaître l’avis du Gouvernement sur cette question, je le répète, intéressante.

M. Hervé Maurey, président. – M. le rapporteur sait y faire... Il devrait se lancer en politique !

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous nous abstiendrons sur cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 21 et 42 visent à supprimer les peines complémentaires pour les professionnels de la mise en relation, à rebours de la position adoptée par la commission. Je vous propose un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 21 et 42.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° 37 vise à rétablir l'amende de 300 000 euros, qui ne me paraît pas du tout proportionnée. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – La disposition proposée par les auteurs de l'amendement n° 36 serait redondante avec les dispositions relatives à la responsabilité civile et l'assurance. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° 46, présenté par le Gouvernement, est satisfait. À disposition inutile, avis défavorable...

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous sommes d'accord.

M. Hervé Maurey, président. – Je suis assez surpris par cet amendement, car le Gouvernement, notamment Mme Royal, affiche sa volonté d'éviter les décrets, en particulier les décrets en Conseil d'État, qui allongent les délais de mise en œuvre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° 45, présenté par le Gouvernement, introduit des précisions rédactionnelles. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 45.

Article 2

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je vous rappelle que nous venons d'adopter mon amendement n° 58, qui réécrit l'article 2. La totalité des amendements déposés à cet article sont incompatibles avec notre rédaction. Je suis défavorable à tous.

M. Cyril Pellevat. – Je retirerai l'amendement n° 11.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11, 22, 38, 17 et 47.

Article 3

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Là où le texte de la commission interdit de faire, les amendements identiques n^{os} 23 et 43 interdisent de prohiber. Mon avis est plutôt défavorable.

Imaginez que, après avoir passé commande auprès du prestataire X, vous voyiez arriver un véhicule portant une publicité en faveur du prestataire Y ! Une telle situation me poserait problème.

Je suis assez partagé sur cette question, mais j'incline à maintenir la rédaction actuelle.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 23 et 43.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° 49 porte sur les dérogations à l'interdiction des exclusivités. Dans un premier temps, j'avais proposé la suppression de l'adverbe « notamment », qui élargissait trop, et de manière floue, le champ des dérogations. Après avoir eu des échanges avec le Gouvernement, je soutiens le rétablissement du texte initial. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 49.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement de coordination du Gouvernement, à condition qu'il soit rectifié pour intégrer deux références.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 48, sous réserve de rectification.

Article 3 bis

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'article 3 bis crée le label « grande remise ». Je suis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 14 et 24.

M. Cyril Pellevat. – Je retirerai l'amendement n° 14, en expliquant ma position sur le sujet.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 14 et 24.

Article 4

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° 26 vise à autoriser les entreprises régies par la Loti à réaliser les mêmes prestations que les VTC. L'avis ne peut qu'être défavorable !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° 7 tend à réduire de huit à sept le nombre de places nécessaires, en plus de celle du conducteur, pour exercer une activité régie par la Loti. Je n'ai pas d'avis particulier sur le sujet qui nécessite une expertise toutes plus complète. Nous verrons quel sera l'avis du Gouvernement. Je suggère un avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 7.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° 50 n’est pas compatible avec l’amendement n° 64. Cet amendement et les suivants tomberont si le Gouvernement est d’accord avec ma proposition. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 50.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je suis défavorable aux amendements identiques n^{os} 12 et 25, pour la même raison.

M. Cyril Pellevat. – On ne sait pas comment les choses évolueront en 2017, année électorale. C’est pourquoi je propose que le démarrage de la période de transition soit fixé douze mois après la promulgation de la loi. En fonction de la réponse qui me sera faite, je retirerai peut-être mon amendement.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 12 et 25.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° 19 aussi concerne la période de transition. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 19.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° 53 n’est pas compatible avec l’amendement n° 60. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 53.

M. Hervé Maurey, président. – L’amendement n° 9 devrait être déclaré irrecevable au titre de l’article 41 de la Constitution, mais, comme je l’ai expliqué dans mon propos liminaire, les notifications ne nous ont pas encore été adressées.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – De fait, la disposition proposée est de nature réglementaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 9.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L’amendement n° 51 n’est pas compatible avec la rédaction adoptée par la commission en ce qui concerne les Loti. Je suggère un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 51.

Articles additionnels après l’article 4

Les amendements n^{os} 15 rectifié et 4 rectifié bis sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Des dispositifs de transport partagé existent aujourd’hui, organisés notamment par les sociétés de taxis. Le texte de la commission assure au chauffeur une course rémunérée au niveau qui convient, quel que soit le nombre des passagers. Je crains une désorganisation des tarifs à la suite de laquelle un chauffeur, s’il ne fait pas le plein dans son véhicule, serait payé moins que ce qui lui est dû. Aussi serai-je, dans

un premier temps, défavorable à l'amendement n° 5. Mais j'entendrai avec intérêt la position du Gouvernement, qui ne nous a pas répondu sur cette question.

M. Jean-Jacques Filleul. – Nous souscrivons à votre position.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Il nous a été difficile d'obtenir des informations ! Dans ces conditions nous risquerions de prendre, avec de bons sentiments, une mesure obsolète ou inapplicable du fait de la réglementation européenne.

M. Jean-Jacques Filleul. – La réglementation européenne... et Bercy.

La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 5.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je suis très favorable à l'amendement n° 16, qui vise à encourager les associations fournissant des prestations de transport à titre non onéreux. Reconnaître que de tels services sont utiles, ce n'est pas être idéologue, ni démagogue, mais pragmatique.

Mme Évelyne Didier. – J'appuie la position du rapporteur, en songeant à une association de mon département qui a, dans une zone dépourvue de tout moyen de transport collectif, progressivement pris en charge la mobilité des personnes à faibles moyens, notamment celles qui sont en réinsertion. Un garage solidaire a même été créé.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° 54, présenté par le Gouvernement, vise à exonérer l'outre-mer du retrait du dispositif Loti. Je me suis beaucoup interrogé à ce sujet et j'ignore si des consultations ont été menées sur place par le Gouvernement. J'ai laissé parler mon cœur de président de l'Association nationale des élus du littoral : considérant que les moyens de transport collectifs sont très limités dans ces territoires, comme me l'ont confirmé mes collègues de l'association, j'ai décidé de soutenir l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 54.

L'amendement n° 6 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 5

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n° 28 revient sur des dispositions de la loi Thévenoud. Alors que la situation est compliquée et fait intervenir des acteurs nombreux – nous voyons bien ce qui se passe dans la rue – il faut faire preuve d'une grande humilité. Ne jouons pas aux apprentis sorciers en revenant sur la loi de 2014 !

M. Jean-Jacques Filleul. – Exactement !

Mme Évelyne Didier. – Tout à fait !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 13 et 27 relèvent en partie du domaine réglementaire, mais cela ne vous empêchera pas, monsieur Pellevat, de demander des engagements au Gouvernement. Avis défavorable.

M. Cyril Pellevat. – Il est regrettable que tout ait déjà été décidé alors que la loi n'est pas encore votée.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je vous encourage à le dire en séance publique, et je le dirai aussi.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 13 et 27.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 39 et 52 sont également pour une grande part d'ordre réglementaire, de même que l'amendement n^o 10. Avis défavorable, pour le cas où l'irrecevabilité ne serait pas prononcée au titre de l'article 41.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 39 et 52, ainsi qu'à l'amendement n^o 10.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je répète qu'il ne faut pas jouer aux apprentis sorciers en revenant sur la loi Thévenoud. En particulier, l'adoption de l'amendement n^o 32 rectifié entraînerait un déséquilibre qui ferait sortir les gens dans la rue. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 32 rectifié.

Article additionnel après l'article 5

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n^o 30 aussi vise à rouvrir une question tranchée en 2014. Avis défavorable, d'autant qu'une disposition est en cours de discussion au niveau européen ; n'anticipons pas.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 30.

Article 6

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n^o 40 vise à rétablir l'article 6 sur le transfert des examens aux chambres des métiers et de l'artisanat. Ce transfert peut être décidé par simple décret. J'ajoute que le Gouvernement avait déposé hier un amendement de rétablissement de l'article 6, qu'il a finalement retiré.

La commission demande au président du Sénat de prononcer l'irrecevabilité de l'amendement n^o 40 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 7

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – L'amendement n^o 3 porte sur la location-gérance. J'y suis plutôt défavorable, mais il est impossible en quelques semaines de se forger une opinion certaine sur tous les sujets. Je souhaite que le Gouvernement nous

expose son avis sur cette question, qui est d'importance. Nous pourrions ensuite nous en remettre à la sagesse du Sénat.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 3.

Article additionnel après l'article 7 bis

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je ne comprends pas très bien le sens de l'amendement n° 33. L'avis est plutôt défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33.

Article 8

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je répète qu'il n'est pas opportun de revenir sur les dispositions de la loi Thévenoud. Je suis donc défavorable à l'amendement n° 31 rectifié, de même qu'à l'amendement n° 29 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 29 rectifié.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Je voudrais que M. Filleul nous donne quelques précisions sur son amendement n° 18.

M. Jean-Jacques Filleul. – L'obligation pour les taxis d'être équipés d'un terminal de paiement par carte bancaire est l'une des innovations importantes de la loi Thévenoud. La plupart des taxis ont fait le nécessaire, mais certains ne sont pas encore en règle. Les auteurs de l'amendement entendent s'assurer que l'obligation sera pleinement respectée. Les compagnies doivent exiger de leurs chauffeurs que les clients puissent payer par carte bancaire ! Du reste, cette obligation constitue un moyen d'élever les taxis au niveau des VTC, ce qui est l'esprit de la loi de 2014. L'amendement n°18 est un rappel au respect de la loi, en quelque sorte.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Comprenant mieux votre intention, je suis favorable à l'amendement.

M. Gérard Cornu. – Je suis très réservé. Que se passera-t-il si le chauffeur est confronté à un problème technique, appareil défectueux ou panne de réseau ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Un boulanger peut se trouver dans la même situation...

Mme Annick Billon. – En effet, le problème se pose pour toutes les professions !

M. Jérôme Bignon. – Cela s'appelle la force majeure, et elle est prévue dans notre droit.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Le client peut porter plainte.

M. Gérard Cornu. – Il vaudrait mieux ajouter dans l'amendement : « sauf cas de force majeure ».

M. Jérôme Bignon. – Cette précision est inutile, car implicite.

Mme Évelyne Didier. – C'est évident.

M. Guillaume Arnell. – Des situations de cet ordre se sont produites dans mon territoire. Il faudrait que l'existence ou l'absence d'un terminal de paiement électronique soit signalée de manière visible sur le véhicule. En l'absence de terminal, c'est au client que la situation devrait bénéficier. Mon père était chauffeur de taxi : s'il manquait de monnaie, il arrondissait à une somme inférieure, et il aurait préféré perdre le prix d'une course plutôt que risquer de ternir l'image de sa profession.

M. Jérôme Bignon. – Les modalités d'application de la mesure proposée sont typiquement de nature réglementaire : si le Gouvernement considère que la règle n'est pas assez claire, il la précisera par voie de décret.

M. Jean-Jacques Filleul. – La loi Thévenoud a été validée par les taxis, qui sont fiers d'avoir les mêmes moyens que les VTC.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Les clients des taxis doivent pouvoir régler leur course par carte bancaire ! Cette obligation est aussi un levier de transformation de la profession.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons terminé l'examen des amendements de séance.

M. Jean-François Rapin, rapporteur. – Un sujet de cette complexité doit être abordé avec humilité. En quelques semaines, il n'est pas possible d'en étudier tous les aspects de manière approfondie. Tout n'est pas parfait, mais j'ai essayé de faire au mieux.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je félicite le rapporteur pour la qualité de son travail. Il a su maintenir un bon équilibre, en liaison avec le Gouvernement et dans le respect de la loi Thévenoud.

M. Hervé Maurey, président. – Cette opinion reflète l'avis unanime de la commission.

M. Charles Revet. – Absolument !

M. Hervé Maurey, président. – Avec plus de temps, notre rapporteur aurait pu creuser davantage certaines questions. Mais le faible nombre d'amendements déposés par le Gouvernement prouve la valeur de son travail, sur un sujet d'une grande complexité.

Mme Évelyne Didier. – L'esprit dans lequel la proposition de loi a été élaborée est intéressant, et notre rapporteur a travaillé dans la même veine. L'arrivée des plateformes, qui a bousculé le secteur, est source de précarité. Moderniser le secteur et développer ces plateformes, oui ; mais les dérives doivent être combattues dans la loi. L'application de celle-ci ne peut pas dépendre du bon vouloir du pouvoir réglementaire : la loi doit s'appliquer et si elle n'est pas respectée, des sanctions doivent être prises ! Ce texte est équilibré ; à ce stade, ma position est une abstention attentive.

Projet de loi sur la montagne – Périmètre de la délégation d'articles au fond

M. Hervé Maurey, président. – Il nous reste à entériner le périmètre des délégations d'articles au fond sur le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

La semaine dernière, notre commission a désigné Cyril Pellevat comme rapporteur, étant entendu que Patrick Chaize s'intéressera aux articles relatifs au numérique.

Trois autres commissions se sont saisies pour avis : la commission des affaires économiques, la commission des affaires sociales et la commission des lois. Après concertation avec ces commissions, je vous propose que soit délégué au fond à deux d'entre elles l'examen de plusieurs articles entrant plus directement dans leur champ de compétences : pour la commission des affaires économiques, dont le rapporteur sera Gérard Bailly, les articles 14, 15 A à 15 bis A, 15 ter à 15 quinquies et 16 bis à 22 bis ; pour la commission des affaires sociales, dont la rapporteure sera Patricia Morhet-Richaud, les articles 8 quinquies à 8 octies, 10 à 13 et 14 bis.

La commission des lois a désigné Jean-Pierre Vial comme rapporteur pour avis. Enfin, la commission de la culture, qui avait d'abord envisagé de se saisir pour avis, fera en définitive une simple communication sur le projet de loi.

La réunion est levée à 10 h 25.

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 2 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente

Loi de finances pour 2017 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables », budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (et article 64), comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique » – Examen des rapports spéciaux

La réunion est ouverte à 9 h 35.

La commission procède à l'examen du rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur spécial, sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « Transition énergétique », du rapport de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, rapporteur spécial, sur les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs », et du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (et article 64).

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Au regard des mesures prévues par le projet de loi de finances pour 2017, je constate que la politique budgétaire et fiscale du Gouvernement en matière environnementale est à la fois insuffisante et incohérente.

S'agissant des moyens budgétaires, il est regrettable que le Gouvernement se contente trop souvent de faire de la communication autour de l'écologie, à travers des annonces qui ne connaissent aucune traduction budgétaire.

Ainsi, l'annonce du doublement du fonds « chaleur » géré l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) n'est pas effective. La ministre de l'environnement avait en effet indiqué que ce fonds serait doté de 420 millions d'euros en 2017 afin de soutenir les investissements en matière de production et de distribution de chaleur renouvelable ; or l'enveloppe prévue n'est que de 221 millions d'euros.

Autre exemple, le fonds de financement de la transition énergétique, créé par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, devait être doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans afin de financer des projets relatifs à la transition énergétique dans les territoires. Or il n'a été pourvu que de 250 millions d'euros en 2015 et aucun crédit supplémentaire n'est prévu en 2016 et 2017.

S'agissant de la fiscalité énergétique, la politique du Gouvernement traduit un manque de vision stratégique. Ainsi, le rapprochement de la fiscalité entre le diesel et l'essence a été annoncé précipitamment à la suite du scandale du « *dieselgate* », sans qu'un

calendrier de rapprochement n'ait été indiqué pour que les constructeurs et les consommateurs s'adaptent.

De même, après avoir refusé l'ouverture de la déductibilité de la TVA aux véhicules essence lors du débat budgétaire de 2015, le Gouvernement a annoncé cette année souhaiter opérer l'alignement sur le régime fiscal applicable au diesel en deux ans, soit un rythme très rapide qui risquerait de déstabiliser la filière diesel. Les députés ont pour leur part proposé un alignement en cinq ans, ce qui correspond au rythme que j'avais proposé par amendement l'année dernière.

Que dire également du rétropédalage du Gouvernement s'agissant du prix plancher du carbone ! Après avoir annoncé, sans aucune concertation avec les acteurs économiques concernés, que la France s'engagerait unilatéralement à donner un « prix plancher » au carbone, le Gouvernement a finalement renoncé à cette mesure qui aurait eu des conséquences sociales très importantes. L'objectif de sortie de la production d'électricité à partir du charbon ne peut être poursuivi que de manière progressive et raisonnée, avec un accompagnement des industriels concernés.

Enfin, s'agissant des outils de programmation, je déplore le retard pris dans l'adoption du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) prévu par la loi relative à la transition énergétique, dont le rôle est notamment de fixer des objectifs chiffrés de réduction des émissions de polluants atmosphériques, et qui devait être adopté au plus tard le 30 juin 2016.

De même, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), publiée après plusieurs mois de retard la semaine dernière, est insatisfaisante. Si elle contient des objectifs ambitieux de développement des énergies renouvelables, par filière, elle ne comporte aucune indication relative à l'évolution du parc nucléaire français nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par la loi d'une part de nucléaire de 50 % dans la production d'électricité à l'horizon 2025.

Venons-en à l'examen plus détaillé de certaines politiques financées par la mission « Écologie ». La politique de lutte contre la pollution de l'air est marquée par la fragilité de la situation financière des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) : compte tenu du désengagement financier de certaines collectivités, il est impératif que l'État consolide sa participation financière auprès de ces associations.

S'agissant de la politique de prévention des risques, quinze ans après la catastrophe de l'usine « AZF », la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Les prochaines années seront dédiées à la mise en œuvre opérationnelle de ces plans. Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit de prélever 70 millions d'euros sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), qui connaît un solde positif de plus de 300 millions d'euros en 2016.

La politique de l'eau et de la biodiversité est marquée par la création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) au 1^{er} janvier 2017. Elle bénéficiera de 45 postes supplémentaires par rapport aux structures qu'elle remplace afin de tenir compte de l'élargissement de ses missions, notamment à la gestion des parcs naturels marins. La mise en place de l'AFB pose la question de l'articulation de ses missions avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Les services départementaux de ces deux structures pourraient à terme être mutualisés.

Certains opérateurs de la mission sont trop fortement mis à contribution. C'est notamment le cas du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema) qui est confronté à une équation impossible : sa subvention baisse plus vite que l'augmentation de sa masse salariale, ce qui réduit les moyens dont il dispose pour développer ses activités, notamment en direction des collectivités territoriales, comme le prévoit pourtant son plan stratégique 2015-2020.

D'autres opérateurs pourraient être sous dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit par ailleurs ses missions fortement augmenter en raison notamment du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement.

Enfin, je tiens à vous présenter brièvement les crédits des deux comptes d'affectation spéciale (CAS) qui participent à la mise en œuvre de la politique de transition énergétique.

Le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », d'une part, a été créé à l'occasion de la réforme de la fiscalité énergétique opérée en 2015. Cette réforme permet désormais au Parlement, et il faut s'en féliciter car il s'agissait d'une demande répétée de la commission des finances du Sénat, de pouvoir suivre les dépenses de soutien aux énergies renouvelables et fixer le taux de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Toutefois, le Parlement ne peut toujours pas encadrer le montant des charges de service public à compenser, puisque les niveaux des tarifs d'achat et des compléments de rémunération sont fixés par voie réglementaire.

Or, les dépenses de soutien aux énergies renouvelables sont très dynamiques : en 2017, le CAS doit être abondé de 1,7 milliard d'euros de recettes supplémentaires afin de compenser la hausse des dépenses. Ce financement est assuré grâce à la montée en puissance de la contribution climat énergie (ou « taxe carbone ») pesant sur les énergies fossiles, dont 85 % du produit supplémentaire en 2017 est affecté au CAS.

Le compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition des véhicules propres », d'autre part, est marqué par une hausse prévisionnelle de la dépense en 2017 en raison de l'augmentation anticipée du nombre de véhicules électriques qui bénéficieront du « bonus » l'année prochaine. Par ailleurs, le Gouvernement envisage d'élargir l'année prochaine le « bonus » aux deux et trois roues et aux quadricycles électriques. Afin de compenser cette augmentation des dépenses, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une révision du barème du « malus » appliqué aux véhicules les plus polluants avec un seuil d'application abaissé à 127 grammes de CO₂ par kilomètre (contre 130 grammes actuellement). Le surcoût pourrait atteindre 4 000 et 6 000 euros pour les véhicules émettant respectivement 180 et 190 grammes de CO₂ par kilomètre. Cette révision du barème induirait un produit supplémentaire de 124 millions d'euros.

Au regard de l'ensemble de ces éléments et en particulier des insuffisances de la politique relative à la transition énergétique, je propose de rejeter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique » et « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Je vais vous présenter les programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Sécurité et affaires

maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Je vous présenterai également les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Comme les années précédentes, je regrette que le budget des infrastructures et services de transports ne bénéficie pas d'une mission à part entière, alors qu'il s'agit d'un enjeu financier et socio-économique considérable pour notre pays. J'ajoute que tant d'un point de vue administratif que parlementaire, la politique publique des transports est bien distincte de la politique publique en faveur de l'écologie.

Plus profondément, je crains que cette faible visibilité budgétaire de la politique des transports et le rang de secrétaire d'État attribué au membre du Gouvernement qui en a la charge, ne traduise l'affaiblissement d'une politique dont notre pays s'est pourtant longtemps enorgueilli et qui reste stratégique pour notre avenir.

Le programme 203 ne présente qu'une partie des dépenses consacrées aux transports en raison du rôle majeur joué par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) dans le financement des grandes infrastructures.

Établissement public administratif de l'État créé en 2004 et placé sous la tutelle de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), l'AFITF est financée par des taxes qui lui sont affectées par l'État (redevance domaniale des sociétés d'autoroutes, taxe d'aménagement du territoire, une partie des amendes des radars automatiques et une fraction du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE).

L'AFITF reverse ensuite une partie de son budget sous forme de fonds de concours, en ayant préalablement fléchi les sommes ainsi reversées vers des projets précis (routes, ferroviaires, fluvial, etc.). Ainsi qu'elle le reconnaît elle-même, l'AFITF est un opérateur transparent, dont les décisions engagent l'État.

Or, contrairement aux crédits budgétaires, les fonds de concours ne sont qu'évaluatifs et le Parlement ne dispose pas du budget initial de l'AFITF au moment où il examine le projet de loi de finances.

Si je ne plaide pas pour une suppression de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), qui est un lieu utile de débats et de sanctuarisation des crédits, je réclame donc une nouvelle fois que le budget prévisionnel de l'AFITF soit systématiquement transmis au Parlement avant l'examen de la loi de finances, vœu qui est aussi celui des autres membres du groupe de travail sur le financement des infrastructures de transport, selon le rapport d'information que nous vous avons présenté au mois de septembre.

C'est là la condition *sine qua non* pour que le Parlement puisse se prononcer de façon éclairée sur le montant effectivement consacré par l'État au financement des infrastructures de transport.

J'en viens à présent à l'analyse de la situation financière de l'AFITF.

Depuis sa création, l'AFITF a engagé 33 milliards d'euros. Fin 2015, il lui restait à mandater une somme d'environ 11,3 milliards d'euros, soit un montant correspondant à un peu moins de six exercices au regard de son budget actuel. Son équilibre financier apparaît pour le moins instable.

Selon les premiers éléments fournis par le Gouvernement, l'AFITF pourrait disposer, en crédits de paiement, de 2,2 milliards d'euros en 2017, contre 1,9 milliard d'euros en 2016, soit une augmentation de 16 % de ses moyens.

Une telle hausse demeure en réalité très insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins en crédits de paiement de l'AFITF en 2017, qui sont évalués par l'agence elle-même à 2,8 milliards d'euros, soit 600 millions d'euros supplémentaires. D'autant que la hausse des besoins se poursuivra dans les années à venir pour atteindre 3,2 milliards d'euros en 2018 et 3,1 milliards d'euros en 2019.

Plus problématique encore, l'évaluation faite par le Gouvernement pour les ressources de l'AFITF en 2017 serait, selon l'agence, pour le moins optimiste et, plus probablement, surévaluée d'environ 100 millions d'euros.

S'il « suffit » d'affecter 20 millions d'euros supplémentaires pour atteindre un volume de 735 millions d'euros de TICPE attribués à l'AFITF, comme le Gouvernement s'y engage dans le projet de performances pour 2017, et si l'augmentation de 0,9 % des recettes de taxe d'aménagement du territoire paraît envisageable, les prévisions de recette pour la taxe domaniale et sur les amendes radars, en forte hausse par rapport aux exercices précédents, paraissent manquer de sincérité.

C'est pourquoi j'estime qu'il sera nécessaire d'affecter à l'AFITF en 2017 une part plus importante du rehaussement de la TICPE qui avait été décidé en 2015 pour compenser l'abandon de l'écotaxe poids lourds.

S'agissant du programme 203 proprement dit, les crédits sont en légère diminution de 1,3 %.

Sur les 3,2 milliards d'euros du programme, l'essentiel de la dépense est constitué par la subvention versée à SNCF Réseau (ex-Réseau ferré de France), d'un montant de 2,5 milliards d'euros. L'entretien routier et la subvention à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) resteront stables par rapport à 2016.

Pour les différentes raisons que j'ai mentionnées précédemment – absence de mission propre aux transports, illisibilité du budget qui leur est consacré, insuffisante couverture des besoins en crédits de paiement de l'AFITF et insincérité de ses prévisions de taxes affectées pour 2017 – je vous proposerai de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie ».

Quant au programme 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture », sa dotation en 2017 s'établit à 203,4 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 200 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse significative de 9,4 %.

Cette augmentation des crédits du programme s'explique uniquement par l'extension des allègements de charges patronales du transport maritime commercial relatifs aux cotisations famille et chômage décidée dans le cadre de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. L'action 03 « Flotte de commerce » porte ainsi désormais 83,5 millions d'euros de crédits, en hausse de 19 millions d'euros par rapport à 2016.

En revanche, les crédits consacrés aux missions régaliennes de sécurité et de sûreté en mer et à la formation des marins resteront stables.

Enfin, le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » porte les crédits destinés à financer les trains d'équilibre du territoire (TET), c'est-à-dire une trentaine de lignes structurellement déficitaires dont l'exploitation est assurée par SNCF Mobilités sous l'autorité de l'État.

Historiquement, la SNCF assurait une péréquation interne entre ses TGV, excédentaires, et les TET, déficitaires.

Depuis 2010, l'État affecte des taxes au présent compte d'affectation spéciale afin de compenser le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant.

Le déficit d'exploitation de ces lignes s'est aggravé ces dernières années, la fréquentation des TET ayant diminué de 20 % depuis 2011, notamment en raison de l'essor du covoiturage puis du transport par autocar. Pour tenir compte de cette réalité, les crédits du CAS atteindront 358 millions d'euros en 2016, soit une hausse significative de 6,9 % par rapport à 2015.

À la suite des travaux de la commission « TET d'avenir », le Gouvernement a décidé de cesser progressivement de financer six lignes de nuit entre le 1^{er} octobre 2016 et le 1^{er} octobre 2017, seules les lignes Paris-Briançon et Paris-Rodez-Latour de Carol restant en activité en tant que lignes d'aménagement du territoire.

D'autre part, il a signé un accord avec la région Normandie le 25 avril 2016 aux termes duquel la région a accepté de devenir autorité organisatrice des cinq lignes TET qui la desservent et d'en supporter les déficits, à compter du 1^{er} janvier 2020 au plus tard, en contrepartie d'un financement de l'État de 720 millions d'euros pour renouveler le matériel roulant, largement vétuste, des lignes Paris-Caen-Cherbourg et Paris-Rouen-Le Havre.

Des discussions se poursuivent avec les autres régions pour mettre au point des accords analogues à celui conclu entre l'État et la Normandie concernant des lignes d'intérêt local pour lesquelles des synergies avec les lignes TER sont pertinentes.

Enfin, le Gouvernement s'est également engagé à acquérir d'ici 2025 des rames neuves adaptées aux besoins des voyageurs sur les lignes structurantes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Paris-Clermont-Ferrand et Bordeaux-Toulouse-Marseille, pour un montant d'environ un milliard d'euros.

S'agissant de ce compte d'affectation spéciale en pleine évolution, je vous propose que nous adoptions les crédits.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je vais vous présenter le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » ainsi que le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Le programme 159 regroupe à compter du présent projet de loi de finances les subventions pour charges de service public du Cérema, de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France. Je ne reviendrai pas sur les crédits du Cérema, dont Jean-François Husson a fait une analyse que je partage.

Concernant l'IGN, sa subvention pour charges de service public, qui assure 57 % de ses ressources, diminuera de 1 % en 2017 à 94,2 millions d'euros. Parallèlement, son plafond d'emploi diminuera de 33 équivalents temps plein travaillés (ETPT), mais sa masse

salariale augmentera en raison de l'augmentation du point d'indice et des mesures individuelles.

En 2017, l'IGN restera dans une situation financière délicate, comme en témoigne le recul de son chiffre d'affaires. Mais il a un savoir-faire reconnu et a su fidéliser des clients majeurs. Le management est parfaitement conscient des enjeux et me paraît crédible pour réussir le nouveau contrat d'objectifs et de performance. Il parvient pour le moment à s'adapter à la contrainte budgétaire. L'IGN est un établissement public qui doit se réinventer à l'heure du numérique pour proposer de nouveaux services attractifs aux entreprises, à des tarifs compétitifs.

Concernant Météo-France, que je suis depuis quelques années en tant que rapporteur spécial de l'ancien programme 170 « Météorologie », la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 connaîtra, pour la cinquième année de suite, une diminution en 2017 à 195,2 millions d'euros. Sachant que l'an dernier cette subvention a fait l'objet d'une sévère réduction de 8 millions d'euros en gestion, force est de constater que l'établissement est soumis à un régime sévère.

Alors que l'opérateur avait subi la suppression de 85 ETPT en 2015, puis de 78 ETPT en 2016, les dirigeants de Météo-France ont obtenu de leur tutelle que cette baisse soit limitée à 60 ETPT en 2017. Mais ils prévoient que les baisses d'ETPT se poursuivront à un rythme accru à l'avenir.

Dans un secteur concurrentiel, Météo France joue sur deux facteurs : la puissance des calculateurs et le savoir-faire des hommes. Cet équilibre est difficile à maintenir.

Si les suppressions de postes obéissent à une véritable logique – tirer parti des multiples applications du numérique dans le domaine de la météorologie et de la réorganisation du réseau territorial de Météo-France qui s'achèvera à la fin de l'année 2016 – il convient toutefois de rester très vigilant pour ne pas affaiblir un opérateur qui joue un rôle essentiel pour la sécurité des personnes et des biens face à la multiplication des événements climatiques extrêmes.

Le niveau des investissements de Météo-France, enjeu décisif pour l'avenir, devrait s'élever à 25 millions d'euros en 2017. L'activité de prévision devient en effet de plus en plus intensive en capital et repose sur des technologies de calcul de plus en plus puissantes. Météo France doit obtenir l'inscription du nouveau calculateur dans le PIA. C'est un constat fort et paradoxal : Météo France doit s'en remettre au PIA pour financer ses investissements !

Autre enjeu de poids, la capacité de Météo-France à lutter contre l'érosion de ses recettes commerciales sera renforcée, tant auprès du grand public que des professionnels, puisque 40 % des entreprises seraient « météo-sensibles », que ce soit dans l'agriculture, le BTP, l'énergie, les transports ou bien encore le sport. Pour Météo France le risque est de se retrouver « hors marché » face à des concurrents qui utilisent ses données à moindre coût.

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance de Météo-France, dont la négociation est en train de s'achever avec sa tutelle devra, selon moi, mettre l'accent sur ces deux points. Il serait utile, comme pour l'IGN, que la commission des finances en soit saisie avant sa conclusion.

On peut toutefois déplorer cette formule des contrats d'objectifs et de performance qui ne donne aucune information sur les moyens financiers des établissements, qu'ils ont besoin de visibilité sur cinq ans pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés.

J'en viens à présent au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », dit « Bacea », qui retrace les activités de production de biens et de prestation de services de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), soit l'ensemble des missions de l'État dans le domaine de l'aviation civile (circulation aérienne, sécurité et sûreté du transport aérien, régulation économique et sociale du secteur, développement durable).

Comme pour tous les budgets annexes, le Bacea est présenté à l'équilibre ; ses dépenses sont financées principalement par les recettes tirées de l'activité des services et, le cas échéant, par le recours à l'emprunt. Le Bacea est donc financièrement autonome et ne perçoit aucune subvention du budget général.

Hors emprunt, les recettes du budget annexe devraient s'élever en 2017 à un peu plus de 2 milliards d'euros.

Il s'agit pour l'essentiel de redevances telles que les redevances de navigation aérienne et les redevances de surveillance et de certification, acquittées par les acteurs du transport aérien en rémunération des services rendus par la DGAC.

En outre, le budget annexe perçoit la taxe de l'aviation civile (TAC), due par les entreprises de transport aérien public en fonction du nombre de passagers et du fret embarqués en France, pour un montant de 410,4 millions d'euros en 2017.

Autrement dit, le budget annexe est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Si le trafic aérien touchant la France a connu une forte croissance de 45 % entre 2003 et 2015, celle-ci a peu profité aux transporteurs français qui ont perdu d'importantes parts de marché tout au long de cette période en raison de la concurrence des compagnies à bas coût et des compagnies du Golfe persique. La part du pavillon français est ainsi passée de 54,3 % en 2003 à 43,1 % en 2015.

Face à ces acteurs très agressifs d'un point de vue commercial, les compagnies françaises, en particulier Air France, souffrent d'un grave déficit de compétitivité, en raison d'une structure de coûts très défavorable.

Nous avons eu récemment, autour du rapport que la Cour des comptes nous a remis, un long échange en commission. Je déplore la lenteur du Gouvernement à se saisir de ce sujet malgré les alertes de l'Assemblée nationale avec le rapport de Bruno Le Roux et le travail du Sénat qui a saisi la Cour. Les signaux d'alarme de l'Assemblée nationale et du Sénat sont malheureusement étayés par les chiffres du trafic 2016 fortement, qui sont fortement affectés par les attentats. Le contexte terroriste s'ajoute à la compétitivité dégradée du pavillon français.

Certes, Air France est parvenue à réduire progressivement ses pertes d'exploitation et à réaliser un résultat positif en 2015, grâce aux efforts de productivité réalisés dans le cadre du plan « Transform 2015 » et à la baisse du prix du pétrole.

Mais ses coûts unitaires restent supérieurs, selon les activités, de 15 % à 30 % à ceux des compagnies équivalentes telles que British Airways ou Lufthansa.

Afin d'y remédier, le nouveau plan « *Trust together* », annoncé aujourd'hui-même par la direction d'Air France-KLM, devra impérativement prévoir de nouvelles mesures fortes destinées à renforcer la compétitivité de l'entreprise phare du pavillon français.

Je considère que les pouvoirs publics français doivent impérativement accompagner le redressement de nos compagnies en allégeant, dans la mesure du possible, le poids des taxes et redevances qui pèsent sur elles. Il a déjà en partie allégé la taxe sur les passagers en correspondance. Le Gouvernement et les syndicats d'Air France doivent néanmoins arrêter de jouer au chat et à la souris pour savoir qui fera le premier pas.

L'an passé, à l'initiative du Sénat, la quotité de taxe de l'aviation civile qui revenait encore au budget général de l'État (soit 6,63 %) a été affectée au Bacea, ce qui représente une enveloppe de 26 millions d'euros supplémentaires.

Cette mesure, à l'adoption de laquelle j'avais contribué, avait un objectif très clair : augmenter les recettes du Bacea via la taxe de l'aviation civile en échange d'une baisse à due concurrence des redevances de navigation aérienne. Le Gouvernement a multiplié les initiatives contradictoires, de sorte qu'un certain désarroi et une absence de cap sur le sujet ont fini par prévaloir.

Or, le présent projet de loi de finances prévoit que les 26 millions d'euros en jeu seront affectés au désendettement du budget annexe, mesure de saine gestion mais qui n'aura aucun effet sur la compétitivité des compagnies. C'est une victoire de Bercy sur le secrétariat d'État au transport.

D'autres hypothèses, plus conformes à la volonté du législateur, sont possibles, notamment la diminution de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) à Roissy-Charles-de-Gaulle et à Orly. Cette mesure permettrait de baisser la tarification pour les aéroports parisiens de près de 20 % et, dans le même temps, de maintenir le tarif actuel pour les autres aéroports. Le bénéfice annuel pour les compagnies aériennes françaises serait de 14 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte actuel.

Contrairement aux années précédentes, et en raison de l'attentisme du Gouvernement, je souhaiterais que la commission propose au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget annexe.

J'en reviens à la présentation du Bacea *stricto sensu*.

Les dépenses relatives à la masse salariale augmenteront de 3,7 % en 2017, soit une hausse très significative de 32,2 millions d'euros, principalement en raison de mesures catégorielles prévues dans le cadre du nouveau protocole social 2016-2019, qui, pour mémoire, a été négocié au printemps dernier dans un climat social pour le moins délicat. Toujours dans le cadre de ce protocole très favorable, le schéma d'emploi 2017 ne prévoit aucune suppression de poste.

Pour l'année 2017, la DGAC devra consentir une légère réduction de 1 % de son effort d'investissement, puisque celui-ci passera à 250 millions d'euros. En dépit de ce recul, la hausse très forte des investissements consentis ces dernières années devrait permettre à la DGAC de combler son retard et d'assurer le respect des engagements européens de la France

dans le cadre du volet technologique du Ciel unique européen. Rappelons cependant que la Cour des comptes fustigeait encore dans son dernier rapport le retard pris par la France dans ce projet.

C'est d'autant plus regrettable que nous n'assurons plus le niveau de recherche suffisant pour figurer parmi les nations les plus innovantes en matière de développement aéronautique. Les deux derniers programmes d'investissements d'avenir (PIA) ont servi à financer la recherche aéronautique tout en préservant le budget de la DGAC. Dans la mesure où le troisième programme d'investissements d'avenir n'aborde pas du tout cette problématique, on peut craindre une absence de crédit substantiel pour financer la recherche aéronautique dans les années à venir, ce qui nous fait courir un risque de déclassement.

Alors que la dette du Bacea avait continuellement augmenté entre 2007 et 2014, l'assainissement financier en cours permettra, pour la troisième année consécutive, de réduire le niveau d'endettement du Bacea. Après avoir été diminué de 107 millions d'euros en 2016, celui-ci connaîtra une nouvelle baisse de 114,5 millions d'euros en 2017 pour s'établir à 993,7 millions d'euros à la fin de l'année. Le Bacea aura ainsi réduit l'encours de sa dette de près de 18,8 % en trois ans.

Je souhaiterais terminer mon intervention par deux points d'alerte, qui concernent la compétitivité d'Aéroports de Paris (ADP) et le CDG Express.

Sur la compétitivité d'ADP, je veux simplement indiquer que les baisses des redevances à Schiphol se traduisent par une forte augmentation du trafic. Ce point mérite réflexion et analyse. Les dirigeants d'ADP l'ont compris.

Sur le CDG Express, l'absence de financement clair à ce stade me laisse perplexe. Mais il en est de même du passage au standard 3 des appareils de détection d'explosifs des bagages de soute, problème que j'ai évoqué dans mon récent rapport d'information sur la sûreté du transport aérien.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget annexe. Je rejoins également Jean-François Husson et Marie-Hélène Des Esgaulx sur la non-adoption des crédits de la mission « Écologie ». Mais plus encore je suis cohérent avec les conclusions de la Cour qui estime que l'Etat n'a pas de stratégie dans le secteur aérien.

De même, je vous propose, par cohérence, de ne pas adopter l'article 64 rattaché qui prévoit une revalorisation de l'allocation temporaire complémentaire versée les deux premières années aux ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne radiés des cadres pour tenir compte de l'allongement progressif de deux années, de 57 ans à 59 ans, de l'âge limite de leur départ à la retraite.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je m'étonne de constater des augmentations parfois importantes d'effectifs et de masse salariale, dans un contexte de maîtrise des dépenses de l'État.

La redevance due à l'abandon de l'écotaxe est d'un montant faramineux, de 969 millions d'euros. C'est un gâchis à tout point de vue. Doit-on considérer ce montant comme définitif ou y aura-t-il des indemnités supplémentaires, comme le laisse entendre la presse ?

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit de diminuer de moitié les crédits alloués au titre des primes à la conversion des véhicules polluants. Comment expliquer l'échec de ce dispositif dont les effets auraient pourtant été positifs, dans une ville aussi polluée que Paris, par exemple ?

M. Marc Laménie. – Je remercie les rapporteurs spéciaux. À la page 11 de la note de présentation est mentionnée la hausse de 24 % des crédits du programme 345 « Service public de l'énergie », afin notamment de financer les mesures de solidarité à l'égard des zones non interconnectées au réseau métropolitain. À quoi cela correspond-il exactement ?

L'Autorité de sécurité nucléaire (ASN) joue un rôle important en matière de sécurité des sites nucléaires et du personnel. Quel avenir envisager pour cette entité ?

Les 2,457 milliards d'euros consacrés à SNCF Réseau sont largement insuffisants pour garantir l'entretien et le renouvellement des infrastructures ferroviaires, tant pour le transport de voyageurs que pour le fret capillaire. C'est regrettable.

M. Roger Karoutchi. – Le récent rapport de la délégation à la prospective sur l'eau rappelle que l'extension du rôle des agences de l'eau, qui est nécessaire, ne se fait pas sans inquiétude. En effet, on a acté l'an dernier un prélèvement de 175 millions d'euros sur le fonds de roulement de ces agences, et on nous annonce un prélèvement identique dans le budget 2017. Comment défendre ces agences de l'eau ? Sans elles nous devons faire face à un problème d'alimentation en eau et de répartition sur le territoire national.

Le rapport du groupe de travail sur les infrastructures de transport que nous avons produit avec Marie-Hélène Des Esgaulx est clair : si l'AFITF ne dispose pas d'une capacité financière suffisante, il faudra geler un certain nombre de projets de lignes ferroviaires. Les élus locaux s'exaspèrent. On ne peut pas continuer à raser gratis. Il faut trouver une voie entre l'affirmation politique et la réalité concrète de nos capacités d'investissement.

Nous aurons un débat en séance, lundi prochain, sur le CDG Express. Voilà vingt ans que l'on n'avance pas d'un iota sur ce dossier. On hésite sur la possibilité de lui faire prendre en charge des tronçons de la ligne du RER B. Je ne suis pas hostile à la création d'une ligne directe et rapide entre la capitale et son aéroport, à l'image de ce qui existe déjà dans le reste du monde. Mais avons-nous les moyens de financer un tel projet ?

Mme Marie-France Beaufils. – Les pages 26 et 27 du rapport indiquent un solde positif pour le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Rappelons cependant que la mise en œuvre des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) est complexe et ralentit l'acceptation des dossiers déposés par les collectivités, ce qui a un effet sur la consommation des crédits. Cela me choque que l'intervention de l'État pour améliorer les digues soit entièrement financée par le fonds Barnier, qu'alimentent les taxes que les habitants paient sur leurs assurances. Bien sûr, il reste 300 millions d'euros. Comme membre de la commission mixte inondation, je sais combien les dossiers sont lents à avancer.

Les collectivités territoriales ont besoin de l'accompagnement du Cérema qui regroupe d'anciens services de l'État. Elles multiplient leurs dépenses en faisant appel à des spécialistes extérieurs.

Les PPRT arrivent à leur terme. Il faudra encore cinq à six ans pour qu'ils se concrétisent, et les collectivités territoriales devront y consacrer des moyens importants. Les riverains devront également participer pour garantir le niveau de sécurité de leurs biens situés dans le périmètre, ce qui n'ira pas sans poser problème.

Météo France doit conserver suffisamment de moyens pour assurer la prévision et l'information des populations et des entreprises. Il suffit de rappeler les événements climatiques de mai et juin derniers pour mesurer l'importance de cet outil dans nos capacités d'intervention et de prévention sur le terrain.

Pour toutes ces raisons, les crédits de cette mission tels qu'ils sont envisagés ne nous permettent pas de les adopter ; les prélèvements sur les agences de l'eau et sur le Fonds Barnier ne sont pas justifiées au regard de l'ampleur des travaux qu'il reste à mener.

M. Richard Yung. – Je me réjouis de vos références nombreuses à la Cour des comptes. Nous serons attentifs à poursuivre sur cette ligne dans les prochains mois et les prochaines années. Je ne crois pas qu'il y ait lieu de regretter qu'un secrétaire d'État soit en charge de la politique des transports.

Je suis frappé par le nombre d'organismes et d'agences qui interviennent dans cette mission. Le bon sens laisse à penser qu'il y a certainement des gisements de frais généraux qui pourraient être mutualisés.

À la page 12 du rapport, on indique que la mission « Écologie » hors transports croît de 5 %, et qu'elle croît de 5,5 % avec les transports. Dans une période de réduction du déficit public, cette augmentation est toujours bonne à prendre. Par conséquent, nous voterons en faveur de l'adoption de ces crédits.

Quant à la météo, tout se passe comme si les nuages s'arrêtaient à nos frontières. Pourquoi ne pas créer une agence communautaire ou européenne ? Il faut des calculateurs énormes pour réaliser des simulations de météo. On pourrait les mutualiser entre les 27 pays. *Idem* pour le contrôle aérien. Les États-Unis fonctionnent avec quatre centres de contrôle aérien, alors que nous en avons une trentaine. Des économies sont possibles.

M. Philippe Dallier. – Jean-François Husson a mis en évidence un paradoxe : 500 ETPT en moins dans la mission « Écologie » et des frais de personnel qui augmentent du double de l'économie obtenue. On peut bien sûr justifier ces frais par la mise en place du fameux plan « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). La Cour des comptes en avait évalué le coût à 4,8 milliards d'euros jusqu'en 2020. Ce plan aura des effets sur le budget de tous les ministères, sur la fonction publique hospitalière, sur les collectivités territoriales... Peut-être faudrait-il faire un point d'étape ? Même en diminuant le nombre d'ETPT, on n'échappe pas à une augmentation significative des frais de personnel.

M. Michel Bouvard. – Les rapporteurs ont d'autant plus de mérite que le budget est de plus en plus difficile à lire. Les programmes que nous examinons se caractérisent par un gros décalage entre le budget voté en début d'année et son exécution. La multitude d'agences et de dépenses fiscales rend difficile la reconstitution des dépenses réellement engagées.

Si le fonds de transition énergétique n'atteint pas le niveau annoncé, c'est en grande partie grâce à la vigilance du Sénat qui a refusé qu'on y affecte une partie des

dividendes payés par la Caisse des dépôts au budget de l'État. Mieux vaut nous féliciter d'avoir refusé ce montage absurde et anormal.

En ce qui concerne les plans de prévention des risques technologiques, il serait utile de disposer d'une vision d'ensemble de ce qu'il reste à dépenser et de ce que représente la contribution des collectivités locales aux mesures foncières. Au collège de Frontenex, à côté d'Albertville, les travaux ont coûté un million d'euros à la collectivité, avec pour résultat qu'on ne peut pas y accueillir un élève de plus !

Le projet de loi de finances prévoit de consacrer 3,6 millions d'euros en AE et en CP à la lutte contre les prédateurs, notamment à la politique du loup. Or, il y a certainement des coûts cachés : crédits mobilisés par l'Union européenne, frais de garderie, contributions des collectivités locales... L'inscription budgétaire tend à nous faire croire que la politique du loup coûte 3,6 millions d'euros, alors que la dépense est en réalité cinq à six fois plus élevée.

L'Acte II de la loi Montagne devrait bientôt s'ouvrir. La contribution du ministère de l'environnement au fonctionnement de la restauration des terrains en montagne, avec notamment la prise en charge des risques naturels, stagne et reste notoirement insuffisante par rapport à celle du ministère de l'agriculture.

Quant aux 969 millions d'euros sur l'écotaxe, doit-on considérer qu'ils incluent le contentieux entre les sociétés de télépéage et l'État ? Je rappelle que l'État a perdu en première instance devant le tribunal administratif et que les sociétés de télépéage lui réclament 300 millions d'euros d'indemnités.

L'Inspection générale des finances doit rendre un rapport sur ce que prévoit la directive Eurovignette pour le financement du tunnel Lyon-Turin. En sait-on davantage ?

Il est évident que l'on ne pourra pas financer tout à la fois les lignes ferroviaires du XIX^e siècle et celles du XXI^e siècle. Cependant, l'appréciation du trafic annuel est-elle pertinente ? On n'hésite pas à fermer certaines lignes de nuit, en période hivernale, alors qu'elles sont saturées le jour et que les routes sont bloquées.

M. Éric Bocquet. – A-t-on envisagé de renégocier le taux des emprunts contractés antérieurement, pour désendetter le Bacea ?

M. Claude Raynal. – Les conclusions de ce rapport sont plus polémiques que celles des rapports des deux années précédentes. Je n'y trouve pourtant aucun élément qui justifie l'appréciation selon laquelle la politique du Gouvernement en matière environnementale serait insuffisante et incohérente. Le jugement est inutilement sévère.

Vous faites référence à une augmentation de 5 % du budget ramenée à 1 % à périmètre constant, tout en mentionnant l'existence de dispositifs financiers et fiscaux très importants en matière environnementale. Pourriez-vous préciser ce point ? Dans quelle mesure le budget prend-il en compte l'augmentation significative de la dépense fiscale ? Une vision d'ensemble laisse envisager que le budget est plutôt bon.

Si le fonds « chaleur » n'est pas doublé, le budget en prend quand même en charge la moitié, soit 210 millions d'euros, ce qui n'est pas rien. La question fondamentale est de savoir quel est le montant de crédits dont on a besoin pour faire face à la demande en matière de chaleur renouvelable. Il faudrait apporter la démonstration qu'il existe des besoins supplémentaires qui ne seront pas satisfaits par le montant de crédits prévu.

M. Jean-Claude Requier. – L'Ademe qui prend en charge les bornes de recharge pour véhicules électriques favorise celles qui ont une capacité de deux heures et demie, ce qui est un peu long à l'usage. Mieux vaudrait privilégier une recharge plus rapide en une demi-heure.

Le médiateur de l'énergie a baissé son budget de plus de 6 %, ce qui est une bonne chose.

On opérera pour la deuxième année consécutive un prélèvement sur le budget des agences de l'eau ; on peut le regretter mais cela a été voté.

Enfin, quels sont les concurrents de Météo France ?

M. Jacques Genest. – Je m'interroge sur l'augmentation du prélèvement sur les agences de bassin. Quel est le rôle de ces agences ? Bien souvent, elles ne répondent pas aux besoins du monde rural et elles privilégient une politique régionale là où il faudrait mettre en œuvre une politique nationale.

Je suis d'accord avec Jean-Claude Requier sur les bornes de recharge des véhicules électriques. On est en train d'en poser 115 en Ardèche. Attendre deux heures et demie, c'est trop long. On l'a bien vue lors du dernier rallye automobile...

Je suis bien sûr d'accord avec Michel Bouvard sur la politique du loup.

M. Yannick Botrel. – Le prélèvement sur les fonds de fonctionnement de trésorerie ou de roulement des agences de l'eau a été fixé à 175 millions d'euros sur trois ans. Nous arrivons en 2017, c'est-à-dire la dernière de ces trois années. Que représente ce prélèvement dans le fonds de roulement des agences de l'eau ? Ces agences se sont adaptées, puisqu'elles ont mis en place des prêts sans intérêt à destination des collectivités locales. C'est une mesure très appréciée.

On constate une prolifération importante du gibier, largement due à la déprise agricole. Certaines mairies sont assaillies de réclamations, car les dégâts se multiplient sur les cultures tout comme les accidents de circulation. Le ministère a-t-il ouvert une réflexion sur la croissance du gibier qui risque d'être exponentielle dans les années à venir ?

M. François Marc. – Je remercie les rapporteurs pour la richesse des informations qu'ils nous ont communiquées. Je tiens le même discours sur l'écotaxe depuis 2008 : c'est un dispositif inapproprié qu'il est logique et légitime d'avoir supprimé.

Quant au vote du budget, la semaine dernière François Baroin nous a proposé de rejeter les crédits de la mission dont il était rapporteur, au motif que les économies étaient insuffisantes. Est-ce pour la même raison que nos trois collègues nous recommandent de ne pas adopter les crédits de cette mission ou est-ce pour la raison inverse ?

Le rapporteur spécial nous a dit à plusieurs reprises que l'État devait consolider sa participation en matière de la transition énergétique, ou s'agissant du Cérema, ou de l'ADEME. Cela signifie qu'il faudrait dépenser davantage d'argent. Est-ce pour cela que vous souhaitez que nous n'adoptions pas les crédits de la mission « Écologie » ?

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Les crédits relatifs au bonus automobile augmenteront en 2017 mais en revanche ceux dédiés au financement des primes à

la conversion baisseront de moitié. En effet, peu de véhicules diesel de plus de dix ans ont bénéficié de ce soutien à la conversion en 2016.

Marc Laménie, l'augmentation de 24 % des crédits du programme 345 que vous mentionnez s'explique notamment par la budgétisation en année pleine des dépenses portées par le programme, lorsque seules 80 % des dépenses avaient été budgétées en 2016.

Les difficultés de l'ASN procèdent des travaux à conduire pour prolonger la durée de vie des centrales dans des conditions de sécurité optimales.

Roger Karoutchi, l'article 40 de la Constitution ne nous permet pas de proposer la réduction du prélèvement sur le budget des agences de l'eau.

Marie-France Beaufils, vous avez raison : la première phase d'adoption des PPRT est en train de s'achever. Leur mise en œuvre ne sera pas aisée. Nous pourrions en effet, comme le suggère Michel Bouvard, regarder les choses plus en détail, et réfléchir à modifier la répartition des crédits ou les contraintes pesant sur les uns ou les autres.

La situation du Cérema est un sérieux motif d'inquiétude. L'État a décidé d'y regrouper onze services à fortes compétences techniques pour délivrer un service de meilleure qualité sur tout le territoire, mais les effectifs fondent comme neige au soleil. Nous devons pousser un cri d'alerte, car ce sont les territoires les plus fragiles ou les moins denses qui risquent d'en pâtir les premiers.

Michel Bouvard, je souscris à votre proposition d'expertiser les coûts cachés relatifs à la politique du loup. Mon département, la Meurthe-et-Moselle, quoique peu montagneux, est aussi concerné.

Claude Raynal, regardons l'écart entre les paroles et les actes. L'essentiel est de bien flécher les crédits et de les dépenser correctement. En matière de qualité de l'air par exemple, on ne peut pas simultanément annoncer des plans nationaux et réduire les moyens accordés aux associations agréées pour les mettre en œuvre, car cela reviendrait en définitive à accroître la charge des contribuables... De même en matière de transition énergétique : monter en puissance sur les réseaux de chaleur impose de doter l'Ademe des moyens adéquats. Faute d'en disposer, celle-ci retarde l'octroi de ses avances et réduit son soutien financier.

La situation des agences de l'eau devrait transcender les clivages partisans. Voilà cinq ou six ans que les élus décident de diminuer leurs ressources, alors que nous les dotons de missions supplémentaires, en particulier par la création de l'Agence française pour la biodiversité.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Les 969 millions d'euros que coûte l'échec de l'écotaxe poids lourds se décomposent ainsi : 395,1 millions d'euros d'indemnités versés définitivement à la société Ecomouv, 11 millions d'euros de frais de rupture estimés des SWAP, 142 millions d'euros, estimés également, de rachat aux sociétés habilitées de télépéage des équipements embarqués, 46,8 millions d'euros de créances Dailly au titre de 2015, et 439,8 millions d'euros au titre des années 2016 à 2024. À cela il faut ajouter une estimation de 10 millions d'euros correspondant au coût des mesures de sauvegarde et d'urgence sur les portiques et les serveurs. Le coût du contentieux n'est donc pas compris dans cette addition.

M. Michel Bouvard. – Il s'élève à environ 200 millions d'euros.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Marc Laménie, notre rapport d'information a eu le courage de préconiser en matière ferroviaire le financement prioritaire de l'entretien et de la maintenance des réseaux existants, et l'arrêt du financement d'opérations nouvelles.

Je rejoins Roger Karoutchi sur la transparence qui doit caractériser le budget de l'AFITF. Le seul moyen de la garantir serait de transmettre ce budget au Parlement en même temps que le projet de loi de finances. En attendant, l'État joue bien sûr avec les décalages d'information dans le temps, et les reports s'accumulent.

Nous débattons du financement du CDG Express lors de l'examen de la loi de finances rectificative.

Richard Yung, le volume total de crédits de cette mission ne veut rien dire. Je ne peux que redire qu'en matière de transport, le compte n'y est pas : il manque 600 millions d'euros pour financer l'AFITF, les recettes générées par les radars automatiques sont surévaluées et l'augmentation des crédits du programme 205 ne repose que sur l'allègement des charges patronales.

Monsieur Bouvard, je n'ai pas d'information sur le rapport de l'inspection générale des finances relatif à l'Eurovignette. S'agissant de la fermeture des lignes de train de nuit, je vous renvoie au rapport du député Philippe Duron. Un appel à manifestations d'intérêt a été lancé. Le Gouvernement cherche des solutions. Les lignes de TET faisant parfois doublon avec celles de TER, les régions s'impliquent également.

Je ne peux pas laisser dire que la suppression de l'écotaxe est légitime. Jeter un milliard d'euros à la poubelle, et se priver d'un milliard d'euros de recettes par an, cela ne peut laisser insensible...

M. François Marc. – Vous ne pouvez pas dire cela !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Si, appelons un chat un chat : c'est une gabegie comme on n'en a jamais vu ! D'ailleurs, au-delà de la Cour des comptes, des gens commencent à s'intéresser à la question... Nous avons déjà alerté sur le pic de dépenses auquel nous devons faire face en 2018 et 2019 en matière d'infrastructures de transport, et l'État n'a pas les moyens de respecter ses engagements. Je ne peux donc que renvoyer François Marc à notre rapport d'information : ne plus engager de dépenses nouvelles, c'est ce que nous préconisons pour les quinze ans à venir.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Je rejoins Roger Karoutchi sur le besoin d'une ligne directe reliant la capitale à son premier aéroport : c'est un enjeu de compétitivité majeur pour Paris et l'Île-de-France. Je déplore également l'absence de visibilité sur le financement ; le saucissonnage du dossier n'est pas opportun, et les arbitrages de dernière minute au plus haut niveau de l'État se font attendre. Nous y reviendrons dans le cadre de la discussion de la loi de finances rectificative.

Marie-France Beauvils a raison : la baisse des moyens et des effectifs de Météo-France devient préoccupante. Son président nous a récemment expliqué que sans la présence d'agents qualifiés pour interpréter les modèles météorologiques en temps réel, le nombre de

victimes de la tornade qui s'est abattue sur Ajaccio il y a quelques semaines aurait été beaucoup plus important.

Les propositions de rapprochement des services météorologiques et de contrôle aérien faites par Richard Yung ont quelque chose de révolutionnaire... D'abord je doute que le personnel y consente ; ensuite, ce sont des éléments de souveraineté ! Cela étant, nous pouvons développer les missions de coopération – il en existe déjà un certain nombre.

Éric Bocquet, la dette du Bacea est gérée au mieux par l'Agence France Trésor, qui tire parti de la baisse des taux d'intérêt.

Jean-Claude Requier, les concurrents de Météo-France travaillent à partir des données qu'elle est tenue de mettre à la disposition du grand public... L'établissement est appelé à exercer des missions à l'étranger, lors de l'US Open de tennis ou du tournoi de Wimbledon, par exemple. Mais il est là aussi en concurrence avec des opérateurs étrangers. Si les moyens et effectifs de l'IGN ou de Météo-France demeurent aussi faibles, et si nous n'arrivons pas à leur donner une visibilité à cinq ans, ces établissements courent à la catastrophe, et leurs concurrents prendront le dessus.

J'ai déjà souligné l'inertie du Gouvernement sur le Bacea. La Cour des comptes a dénoncé son absence de stratégie en matière de compétitivité du transport aérien et ses arbitrages au fil de l'eau. Le Gouvernement n'a pas pris la mesure des difficultés du secteur : voilà ce que Bruno Le Roux à l'Assemblée nationale et moi-même ici essayons de mettre en lumière. C'est un problème de souveraineté autant que de compétitivité, car si le pavillon français périclite, le rayonnement de la France à l'étranger et la capacité de mobilité de nos compatriotes en seront durement affectés.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », non plus que ceux du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Elle décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 64 rattaché, non plus que les crédits du compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres ».

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Elle décide, enfin, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique – Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des lois

Puis la commission procède à l'examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des lois relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (n° 866, 2015-2016).

Article 17

La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 92.

Article additionnel après l'article 17

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Les amendements n^{os} 130 et 129 sont dépourvus de lien avec le texte : défavorable.

La commission émet un avis défavorable sur les amendements n^{os} 130 et 129.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 48, 46 et 49, qui reprennent telles quelles les dispositions de la directive que nous habilitons le Gouvernement à transposer.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48, ainsi qu'aux amendements n^{os} 46 et 49.

Article 21

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 7 exclurait les sociétés de réassurance alors qu'elles représentent des risques pour la stabilité du système financier : retrait.

M. Jean-François Husson. – Je vais le retirer.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7.

Article 21 bis A

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 104, compte tenu de la restriction du champ de l'habilitation que je propose, et des échanges que j'ai eus avec la Mutualité française.

La commission demande le retrait et à défaut émet un avis défavorable à l'amendement n° 104.

Article 21 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 16 supprime les mesures conservatoires que le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF)

pourrait prendre, alors qu'il apparaît nécessaire de mieux les encadrer – ce que nous avons fait en disposant qu'il « veille à la protection de la stabilité financière et des intérêts des assurés, adhérents et bénéficiaires » : retrait.

La commission demande le retrait et à défaut émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 6.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 93 précise que les mesures exceptionnelles de limitation temporaire par le HCSF ne pourront être maintenues que pour une durée maximale de six mois.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 93.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Je partage les craintes exprimées par l'amendement n° 17, mais le dispositif proposé est trop complexe : avis défavorable.

La commission demande le retrait et à défaut émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 146.

Article 25 (supprimé)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 63 est contraire à la position prise par le Sénat en première lecture. Un virement bancaire n'est effectif que dans un certain délai – j'en ai moi-même fait l'expérience la semaine dernière. Tant que rien ne sera aussi rapide que le chèque, nous ne pouvons pas dire que les moyens de paiement rendent des services équivalents : avis défavorable.

M. Richard Yung. – Il faut aussi plusieurs jours pour encaisser un chèque !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Certes, mais son bénéficiaire l'a immédiatement en main.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63, ainsi qu'à l'amendement n° 45.

Article 28

La commission émet un avis favorable à l'amendement de clarification n° 95.

Article 28 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 96.

Article 28 ter

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 97.

Article 29

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 50.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – L'amendement n° 47 est contraire à la position prise par le Sénat en première lecture : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47.

Article 33

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à la suppression de l'article, à laquelle procèdent les amendements identiques n°s 98 et 144.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 98 et 144.

Article additionnel après l'article 33

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29.

Article 45 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Les amendements identiques n°s 65 et 126 sont contraires à la position prise par le Sénat en première lecture : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 65 et 126.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement n° 99 : restons-en au seuil établi par l'OCDE. De même pour les amendements n°s 105 et 106.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 99, ainsi qu'aux amendements n°s 105 et 106.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement n° 100, qui revient sur les modalités de présentation du *reporting* pays par pays établies par la Commission européenne le 12 avril 2016. De même pour les amendements n°s 57 et 101.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 100, ainsi qu'aux amendements n°s 57, 101 et 58.

Article 52 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 55 et 54.

Article 54 bis B

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Avis défavorable à l'amendement n° 62, compte tenu de l'amendement que nous avons adopté en commission la semaine dernière.

M. Maurice Vincent. – Nous restons favorables au rétablissement de la représentation des salariés au sein de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.

La réunion est levée à 11 h 20.

Loi de finances pour 2017 – Projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Communication

La réunion est ouverte à 16 heures.

La commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Mme Michèle André, présidente. – Poursuivons nos travaux préparatoires à l'examen de l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017, qui figure au sein des articles non rattachés de deuxième partie et qui prévoit l'instauration d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

Nous avons procédé à trois séries d'auditions ; le rapporteur général a souhaité nous présenter l'état de ses analyses et de sa réflexion sur ce projet de réforme du mode de collecte de l'impôt sur le revenu.

M. Philippe Dominati. – Un débat intéressant sur les taxis et les VTC débute dans dix minutes dans l'hémicycle. Les réunions de commission organisées en même temps nous contraignent à nous partager.

Mme Michèle André, présidente. – Si nous ne devons pas nous réunir pendant les séances publiques, nous ne pourrions pas examiner toutes les missions en commission qu'en travaillant tôt le matin avant la séance publique, et aux interruptions du déjeuner et du dîner.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les auditions en commission ont été extrêmement intéressantes. Nous avons également recueilli de nombreuses contributions écrites ; l'espace participatif que nous avons ouvert a reçu près de 4 000 contributions. Après la présentation du projet par le directeur général des finances publiques, il est temps de vous faire part de mes premières conclusions.

Si le Gouvernement le présente comme un enjeu de modernisation, le prélèvement à la source est une idée ancienne qui remonte aux années 1930, très peu de temps après l'instauration de l'impôt général sur le revenu en 1914. Un décret-loi de 1939, supprimé en 1948, l'avait créé. Une nouvelle proposition fut faite en 1953, avec un système de versement

d'acomptes, mais la réforme fut emportée par la chute du gouvernement. Quinze ans plus tard, Michel Debré initia une réflexion sur l'imposition des revenus, comportant le prélèvement à la source, qui échoua en mai 1968. Les syndicats nous l'ont rappelé : les accords de Grenelle indiquaient explicitement qu'il ne serait jamais proposé d'assujettir les salariés au régime de la retenue à la source.

M. Philippe Dallier. – Encore une promesse non tenue !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La question fut de nouveau débattue au début des années 1970 lors de l'examen du budget pour 1974, par voie d'amendement instaurant un dispositif de retenue à la source. Ce projet fut supprimé par le Sénat, qui avait mis en évidence les faiblesses du dispositif, notamment les problèmes de confidentialité inhérents à la transmission de données fiscales, les lourdeurs pour les contribuables devant régulariser *ex post*, ou encore l'effet anesthésiant du prélèvement à la source, qui rend les augmentations d'impôts moins visibles.

Qu'en est-il de la réforme qui nous est proposée aujourd'hui ? Les obstacles qui avaient expliqué son rejet lors des tentatives précédentes peuvent-ils être levés ? S'agit-il vraiment, comme le Gouvernement le clame, d'une réforme de modernisation et de simplification, attendue par les Français et qui rapprocherait le mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu de la France de celui de la quasi-totalité des pays de l'OCDE ?

Le dispositif proposé comprend vingt pages de modifications du code général des impôts, du livre des procédures fiscales et d'autres codes ; il est accompagné d'une évaluation préalable, très complète, de 413 pages, enrichie à la demande du Parlement. Il s'agit, à compter du 1^{er} janvier 2018, de mettre en place une contribution aux charges publiques contemporaine de la perception des revenus. Ce prélèvement ne concernerait qu'une partie des revenus, en l'espèce les traitements, salaires et pensions, le collecteur étant le payeur, c'est-à-dire l'employeur privé, l'administration publique ou la caisse de retraite ; le reversement aurait lieu le mois ou le trimestre suivant en fonction de la taille du collecteur ; les revenus des travailleurs indépendants, revenus fonciers, pensions alimentaires, rentes viagères, certains revenus de source étrangère, ne seront pas prélevés à la source, mais payés sous forme d'acomptes directement versés à l'administration fiscale.

Le taux de la retenue à la source et le montant de l'acompte seraient calculés selon une formule complexe fondée sur les revenus de l'année n-2 et n-1 – ce n'est pas si contemporain. Concrètement, en janvier 2018 s'appliquera le taux calculé à partir des revenus de 2016 déclarés au printemps 2017, le taux étant rafraîchi, pour reprendre les termes du Gouvernement, en septembre, sur la base des déclarations de revenus au titre de l'année 2017.

Le taux du prélèvement sera transmis par l'administration fiscale à l'employeur en utilisant autant que possible – la formule mérite d'être précisée – les outils existant déjà pour la déclaration sociale nominative (DSN). Ces mêmes outils serviront pour le reversement au Trésor public.

Il y aura toujours une déclaration d'impôt par foyer afin de régulariser le solde de l'impôt sur le revenu. Ainsi, pour les revenus de 2018, la régularisation interviendra à l'été 2019, pour la restitution de l'administration fiscale en cas de trop perçu, ou entre septembre et décembre 2019, pour le versement du solde restant dû. Le prélèvement à la source entraînera bien plus de régularisations qu'actuellement.

Ce projet pose un grand nombre de difficultés, qui ne sont pas seulement des imperfections techniques mais aussi des difficultés de fond qui ne concernent pas, comme on tente de nous le faire croire, une minorité de contribuables.

En premier lieu, le projet place l'employeur au centre de la relation entre le contribuable et l'administration fiscale, ce qui crée un grand nombre d'effets indésirables.

Tout d'abord, il crée de nouvelles charges, non compensées, pour les entreprises, adaptation de leur système de paie, gestion quotidienne du prélèvement, temps passé à répondre aux questions de leurs salariés, nouvelles responsabilités juridiques. On pourrait me rétorquer que les entreprises prélèvent déjà la CSG, mais celle-ci n'a pas un taux individualisé !

Toutes les entreprises, notamment les plus petites d'entre elles, ne seront pas prêtes à passer à la DSN qui doit être généralisée au 1^{er} juillet 2017. Le Gouvernement, par la voix du directeur général des finances publiques, reconnaît travailler sur des versions allégées pour pallier ces difficultés. Enfin, les administrations publiques ne sont pas concernées par le passage à la DSN. Personne n'est capable de nous dire par quel moyen s'effectueront les prélèvements et les versements pour les agents publics. Les armées, déjà confrontées au logiciel Louvois, pourraient être dans l'incapacité d'effectuer le prélèvement à la source, et cela est vraisemblablement le cas pour d'autres administrations publiques.

Ensuite, l'introduction d'un tiers, l'employeur, pose la question du respect de la confidentialité des données fiscales. L'employeur aura accès au taux de prélèvement, qui donne des indications sur la situation fiscale du salarié. Un couple pourra certes opter pour un taux individualisé, s'il ne veut pas révéler sa situation, mais celui-ci sera calculé et proposé par l'administration. Le contribuable pourra également demander que son taux ne soit pas transmis à son employeur, mais dans ce cas, le collecteur devra appliquer un taux proportionnel sur la base d'une grille de taux par défaut, bien sûr dissuasive : celle d'un célibataire sans enfant. Tout est fait pour éviter le recours à ce taux. En outre, il incombera à celui qui demande à bénéficier du taux neutre d'acquiescer au fur et à mesure de la perception de ses salaires, le montant de retenue à la source dont ces derniers auraient fait l'objet, s'il existe un différentiel. Le recours à un taux neutre fera forcément naître la présomption que le salarié concerné dispose d'autres revenus qu'il cherche à occulter.

Enfin, la retenue à la source aura des incidences sur la relation entre l'employeur et le salarié, voire entre les salariés eux-mêmes. L'une des personnes auditionnées a cité l'exemple d'une personne qui gagnerait davantage qu'une autre, pour un salaire net inférieur. De nouvelles revendications pourraient naître. La connaissance du taux de prélèvement de chaque salarié pourra avoir des effets sur les négociations salariales individuelles. De plus, toute évolution de l'impôt se traduisant immédiatement sur la feuille de paie, les salariés seront conduits à négocier plus directement des augmentations de salaires.

Il faut souligner le caractère imparfait de la contemporanéité du prélèvement. Le paiement à n+1 constitue en effet une bizarrerie. Si le principal objectif de la réforme est de rapprocher le prélèvement de la perception des revenus, l'adaptation de l'impôt sera très imparfaite. Le nouveau système sera moins souple que l'actuel et le décalage d'un an ne sera pas résorbé : le taux de prélèvement sera historique, puisqu'établi sur le fondement des revenus de l'année n-2 puis, à compter de septembre, rafraîchi des revenus de l'année n-1. La contemporanéité portera exclusivement sur l'assiette.

Pour le calcul du taux, les réductions et crédits d'impôt ne seront pas pris en compte – une véritable atteinte au pouvoir d'achat. Leur bénéfice sera conservé mais la restitution n'aura lieu qu'en août de l'année n+1. Prenons l'exemple d'un couple faisant appel à une garde d'enfants, qui déduit à ce titre 7 500 euros sur 8 500 euros d'impôt : il ne paie que 1 000 euros. Dans le nouveau système, ce couple se verra chaque mois prélevé selon un taux qui ne tient pas compte de la réduction ; ce n'est qu'en août de l'année n+1 que la restitution aura lieu.

Pour certains contribuables, qui ont un emploi une partie de l'année ou qui débutent une activité en cours d'année après avoir été rattachés au foyer fiscal de leurs parents, le prélèvement à la source s'appliquera d'emblée, alors même que leurs revenus sur l'année pourraient ne pas être imposables. Ce n'est également qu'en août de l'année suivante qu'ils seront remboursés.

Quant aux événements de la vie, ils ne sont pas tous pris en compte. En cas de mariage, Pacs, décès, divorce, l'administration calculera un nouveau taux de prélèvement ou d'acompte. Cependant, pour une naissance, le taux du prélèvement ne sera pas automatiquement ajusté. Il devra l'être sous la seule responsabilité du contribuable et selon un mécanisme particulièrement complexe à mettre en œuvre. Or, l'application du quotient familial doit permettre de tenir compte des naissances en cours d'année.

Le système proposé est également particulièrement rigide pour moduler les versements en cours d'année. La modulation à la hausse sera encouragée, mais à la baisse, elle sera strictement encadrée et exposera les contribuables concernés à des sanctions significatives en cas d'erreur. De même, dans le cadre du prélèvement à la source, les recours gracieux, pour obtenir un délai de paiement, ne seraient plus possibles, puisque, comme dirait La Palice, les contribuables auront déjà payé. Concrètement, les difficultés de trésorerie ne seront pas prises en compte, qu'il s'agisse d'une maladie ou de l'accueil d'un proche dépendant.

Enfin, l'année de transition n'est pas traitée de manière satisfaisante. Les revenus non exceptionnels doivent être annulés par un crédit d'impôt *ad hoc*. Si le projet est voté, les impôts de 2017 auront pour base les revenus de 2016, tandis que les impôts de 2018 auront pour base les revenus de 2018. Afin d'éviter les optimisations, le projet recense les revenus exceptionnels de 2017 dont il est justifié qu'ils restent imposés, tels que les prestations de retraite servies sous forme de capital, les aides pour la reprise d'une activité professionnelle, les sommes perçues au titre de la participation ou de l'intéressement. Cependant sont exclus « les gratifications surrogatoires, quelle que soit la dénomination retenue par l'employeur » et « tout autre revenu qui, par sa nature, n'est pas susceptible d'être recueilli annuellement ». Ces formulations, très floues, pourront laisser place à des interprétations. Imaginez des salariés recevant des primes : est-ce de l'exceptionnel ou du récurrent ? L'administration fiscale devra étudier chaque contrat de travail... Imaginez les difficultés ! La tâche est tellement complexe que le projet porte le droit de reprise de l'administration fiscale de trois à quatre ans. On aurait pu, plus simplement, calculer une moyenne.

La liste de ces difficultés n'est pas exhaustive. Je vous renvoie à mon rapport écrit et aux contributions que j'ai reçues. Le Gouvernement a fait le choix d'un système inutilement complexe pour répondre à un objectif qui aurait pu être atteint par d'autres moyens. Nous avons demandé une étude des réformes alternatives dans le rapport. Aucune argumentation convaincante n'a été fournie contre elles.

Tout d'abord, la mise en place d'une retenue à la source collectée par les employeurs par la plupart des pays de l'OCDE ne signifie pas qu'il s'agisse de la seule solution pour rendre l'impôt contemporain. C'est l'argument principal qui nous est opposé. Mais aucun pays ne cumule un impôt familialisé avec de nombreuses dépenses fiscales et des systèmes d'imposition très divers selon les catégories. Un impôt familialisé est très difficilement compatible avec un système de prélèvement à la source, par définition individualisé. L'administration a répondu à l'absence de prélèvement à la source par des outils extrêmement performants tels que la télédéclaration, la mensualisation et les modes de paiement modernes.

Dans nombre de pays ayant déjà institué un mécanisme de prélèvement à la source, comme les États-Unis, l'Australie et le Canada, celui-ci ne concerne que les salaires. À l'étranger, l'instauration d'un prélèvement à la source n'a en rien constitué une simplification. Cela n'a jamais été l'objectif du prélèvement à la source. Instauré dans les années vingt en Allemagne et trente en Italie, il avait pour but d'améliorer le recouvrement. Le Conseil des prélèvements obligatoires, en 2012, mettait en évidence que le système de gestion de la retenue à la source en Allemagne présentait une simplicité de gestion « très limitée ».

Si la France compte parmi les seuls pays de l'OCDE – avec la Suisse – à ne pas avoir établi un prélèvement à la source, c'est parce qu'elle a développé des outils très perfectionnés pour la collecte de l'impôt. L'administration fiscale a très largement fiabilisé son taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu, qui atteint en 2015 plus de 98 %. C'est l'un des plus élevés au monde. Il n'y a donc rien à attendre, de ce point de vue, du prélèvement à la source.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a logiquement conclu que plusieurs arguments forts autrefois ont aujourd'hui perdu de leur poids, et que la retenue à la source n'entraînerait ni une simplification des tâches des contribuables, ni une amélioration du recouvrement, ni des économies de gestion significatives dans l'administration. Le directeur général des finances publiques a même reconnu que la mesure provoquerait un pic d'activité, et qu'elle ferait économiser au maximum 1 200 postes, à terme.

Il existe divers outils à la disposition des contribuables facilitant la gestion de leur trésorerie, qu'il s'agisse de délais de paiement ou de la modulation des acomptes ou des prélèvements.

Pourquoi changer un système qui fonctionne ? Cela ne signifie pas qu'il ne faut rien faire, notamment pour supprimer le défaut majeur de notre système : le décalage d'une année entre la perception et l'imposition du revenu. Nous avons des réponses. Je préconise un prélèvement mensualisé et contemporain sous forme d'acomptes sur douze mois, supprimant le décalage d'un an pour mieux coller à la réalité des revenus. Le lien direct et exclusif avec l'administration fiscale, qui fonctionne aujourd'hui, serait conservé, sans l'introduction de tiers.

Pour les contribuables dont le revenu demeure stable d'une année sur l'autre, la réforme améliorerait le lissage du paiement de l'impôt au cours de l'année. Elle procurerait un gain de trésorerie estimé à près de 17 % de la mensualité, équivalent à celui prévu dans le projet gouvernemental. De plus, elle prendrait en compte les réductions et crédits d'impôt historiques dans le calcul des acomptes. Dans mon exemple précédent, celui d'une famille qui jouit de réductions d'impôts pour garde d'enfant, l'acompte mensuel en tiendrait compte. Le

prélèvement à la source sera bien moins populaire quand les contribuables auront compris qu'il leur reviendra de déboursier l'avance de trésorerie.

Dans l'hypothèse où un contribuable serait confronté à une baisse importante de ses revenus en cours d'année – ce qui concerne une infime minorité de contribuables, puisque sur les 17 millions de foyers titulaires de traitements, salaires et pensions effectivement imposés, seuls 2,4 % ont vu leurs revenus diminuer de plus de 30 % entre 2014 et 2015 – la mensualisation contemporaine donnerait la possibilité de demander la baisse du montant des mensualités dès le mois suivant, puisque l'impôt serait dû au titre des revenus courants et non des revenus de l'année précédente. Le système de modulation serait ainsi infiniment plus souple.

L'instauration du prélèvement mensualisé et contemporain pourrait s'accompagner d'un ensemble de mesures complémentaires pour faciliter le paiement de l'impôt, en particulier en cas de baisse soudaine et prononcée des revenus, pour les travailleurs indépendants ou ceux qui arrêtent une activité professionnelle. La réforme ne créerait pas d'inégalités entre contribuables puisque tous seraient soumis à un seul système, celui des acomptes.

Enfin, et c'est une difficulté commune aux deux régimes, il conviendrait de traiter l'année de transition. Je propose plutôt qu'une définition floue des revenus non exceptionnels, un dispositif fondé sur la moyenne des revenus sur plusieurs années.

Le système que je propose est plus simple, moins coûteux pour les entreprises, beaucoup moins fécond en régularisations, et plus respectueux de la confidentialité du fait de la relation directe entre le contribuable et l'administration fiscale.

En conclusion, la réforme telle qu'elle est présentée par le Gouvernement crée beaucoup plus de difficultés qu'elle n'en résout. Engagement du candidat François Hollande en 2012, l'instauration du prélèvement à la source est présentée en toute fin de mandat, alors même qu'elle ne sera manifestement pas prête au 1^{er} janvier 2018 – les administrations ne le peuvent pas. Il s'agit seulement de tenir une promesse, sauf à considérer que le prélèvement à la source dissimule un autre agenda fiscal – réduction de certaines niches fiscales et surtout fusion entre la CSG et l'impôt sur le revenu. Je ne veux pas y croire. Ne changeons pas ce qui fonctionne et gardons-nous des usines à gaz.

M. Didier Guillaume. – Le prélèvement à la source représente une belle avancée. Il ne s'agit pas de « faire comme tous les autres pays » mais d'instaurer une mesure de simplification et de supprimer le décalage d'un an entre la perception du revenu et son imposition, qui crée une vraie injustice car l'imposition ne correspond plus à ce que l'on perçoit. Le rapporteur général évoque les 2,4 % de foyers subissant une baisse de 30 % de leurs revenus, mais beaucoup peuvent en perdre 10 % à 20 %. Nous voulons nous préoccuper de ceux qui subissent des accidents de la vie, perdent leur emploi ou déménagent et n'ont pas les moyens de payer leurs impôts.

La confidentialité de l'impôt n'est absolument pas mise en cause. L'entreprise ne dispose que du taux d'imposition de ses salariés. J'étais initialement de ceux qui auraient préféré que les banques, seules à connaître tous les revenus de leurs clients, soient chargées de la collecte. Le choix s'est porté sur les entreprises, dont acte. Je ne crois pas que celles-ci en subiront les conséquences, puisque l'administration fiscale sera chargée de régler les problèmes.

Le prélèvement par un tiers ne présente aucune difficulté. La familialisation, elle, est source de complexité.

M. Philippe Dallier. – Elle change tout.

M. Didier Guillaume. – Mais le Gouvernement n'a pas voulu la remettre en cause. La complexité engendrée ne pèse que sur l'administration fiscale, étant entendu qu'un foyer sur deux ne paie pas l'impôt sur le revenu.

M. Michel Bouvard. – Cela dépend des départements.

M. Didier Guillaume. – Environ 90 % des foyers fiscaux qui paient l'impôt sur le revenu sont des salariés sans situation particulière.

L'instauration du prélèvement à la source n'est pas uniquement la traduction d'une promesse électorale, quoiqu'il soit bon de tenir ses promesses. En outre, il n'est pas possible de tout mettre en place dès la première année d'un quinquennat qui, par définition, en compte cinq.

Les difficultés pour les niches fiscales sont réelles, je le reconnais. Quant à la familialisation, nous sommes tous d'accord pour ne pas y toucher.

M. Francis Delattre. – Vous l'avez pourtant beaucoup fait, au début.

M. Didier Guillaume. – Nous assumons l'évolution du quotient familial, mesure de justice. En revanche, nous ne sommes plus favorables aujourd'hui à la fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG – il est donc inutile d'exciter les peurs à ce sujet. Les Français pensent que le niveau d'imposition est élevé, à tort ou à raison, car les mêmes qui ne veulent pas payer souhaitent des services publics améliorés. Quoi qu'il en soit, reconnaissons, à droite comme à gauche, que nous avons perdu la bataille explicative de ce qu'est l'impôt. La fiscalité locale pèse davantage pour les Français que l'impôt sur le revenu, malgré les 19 milliards d'euros d'augmentation décidés au cours du quinquennat précédent, et les 19,5 milliards d'euros au cours de ce quinquennat, soit 38 milliards d'euros en deux quinquennats. La fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG serait une erreur sociale et fiscale.

Nous pensons que le prélèvement à la source offre plus de justice sociale et fiscale, un paiement contemporain sans problème de confidentialité. Le choix de préférer un prélèvement sur dix mois, et non douze, a été fait pour ne pas perturber le compte en banque de nos concitoyens. Cette belle avancée doit être mise en place le plus vite possible, car elle est souhaitée par nos concitoyens et va vers plus d'équité.

M. Francis Delattre. – Ils ne savent pas tout. Attendez qu'ils en fassent l'expérience.

M. Philippe Dallier. – Je salue le travail du rapporteur général et la qualité des auditions, éclairantes. Que diable le Gouvernement est-il allé faire dans cette galère ? Il aurait mieux valu y réfléchir en 2012. Le coût n'a pas été mesuré. Didier Guillaume évoque une mesure de justice, mais les gens paieront la même somme.

Tous les interlocuteurs ont démontré la difficulté de l'exercice. Le système ne sera jamais prêt pour le 1^{er} janvier 2018 et crée des difficultés pour les entreprises et les collectivités territoriales, alors qu'une autre solution, bien plus simple, existe. Pourquoi ne pas

proposer de s'engager dans cette direction-là ? Peut-être le prélèvement à la source cachait-il la fusion de la CSG avec l'impôt sur le revenu. Nous n'aurons jamais le fin mot de l'affaire. Mais puisque les socialistes y renoncent, pourquoi ne pas renoncer également au prélèvement à la source ? Didier Guillaume dit que les Français y sont favorables. Oui, car ils pensent que ce sera une mesure d'une extrême simplicité. Quand ils découvriront la réalité, ils déchanteront.

Les avancées proposées par le rapporteur général sont suffisantes.

M. Thierry Carcenac. – Nous sommes bien cartésiens : nous souhaitons toujours présenter un dispositif d'emblée parfait. Le rapport d'évaluation compte 413 pages parce que notre fiscalité est complexe et qu'il faut l'explicitier pour chacune des situations.

Les organisations syndicales sont toujours contre les nouvelles mesures. Elles étaient déjà contre la télédéclaration. Mais, en conclusion de leur audition, elles ont bien indiqué vouloir réussir la réforme.

Pour les personnes recevant des salaires, des pensions ou des retraites, qui représentent la très grande majorité des contribuables, tout est simple. Elles n'auront, grâce à la déclaration préremplie, rien d'autre à faire qu'une télédéclaration.

Les collectivités territoriales transmettent déjà les éléments concernant les fonctionnaires, sans DSN, les éléments permettant d'élaborer la déclaration préremplie. On évoque le coût pour les entreprises ou les collectivités territoriales, mais dans le Tarn, 800 fonctionnaires sur 2 000 demandent à bénéficier une aide, sans coût excessif.

J'en viens aux taux rafraîchis. Les personnes dont les revenus baissent ont la possibilité de modifier leurs paiements, mais elles sont très peu nombreuses à le faire. Dans le nouveau système, dès lors que le salaire diminuera, la baisse sera immédiate, même si le taux n'est pas celui de l'année n.

La mensualisation à douze mois et non dix conduit à un prélèvement identique, même en cas de baisse, sauf à signaler une modification : c'est aussi complexe que le prélèvement à la source.

Pour certains contribuables, le nouveau système sera plus compliqué. Mais pour la très grande majorité des contribuables, ce sera une amélioration.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Plus on avance dans ce dossier, plus on cherche la belle avancée. L'extension du droit de reprise de l'administration fiscale, de trois à quatre ans, est extrêmement grave. C'est le recul d'un droit fondamental des contribuables. La possibilité de recours gracieux plaide également pour un lien exclusif entre contribuable et administration fiscale. En effet, elle ne peut concerner que ce qui n'est pas payé. C'est un véritable problème. La solution du rapporteur général est la bonne. Simple, elle résout les difficultés qu'il a soulevées.

Pourquoi le Gouvernement s'entête-t-il ? Il remet l'entrée en vigueur du dispositif à plus tard, en sachant très bien qu'il n'aura pas à s'en charger. Si l'administration fiscale a besoin de quatre ans et non de trois pour traiter les dossiers, c'est bien que le prélèvement à la source n'est pas simple.

M. François Marc. – J’ai suivi les auditions avec un grand intérêt. Le rapporteur général présente une variante intéressante. Est-elle pour autant à retenir ? Didier Guillaume et Thierry Carcenac ont développé les arguments démontrant que la réforme est réalisable. Le directeur général des finances publiques a répondu aux questions.

Je suis en revanche préoccupé par l’état d’esprit dans lequel cette réforme est abordée. Le représentant du Medef l’a jugée inutile, selon une position de principe. Celle de Force ouvrière a déclaré que ce n’était pas ce que son syndicat voulait. On a entendu dire, ces dernières semaines, que l’État serait gagnant et les contribuables perdants, le quotient familial menacé, la hausse des impôts inévitable, le risque de cavalerie budgétaire accru, le consentement à l’impôt nié... Ce contexte politisé, insatisfaisant, empêche d’étudier objectivement la réforme à engager. Le paiement mensualisé contemporain est intéressant, mais pourquoi s’arrêter à mi-chemin quand on peut instaurer le prélèvement à la source ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Une mesure de simplification ? Avec recul et objectivité, je réponds non. Le nombre de cas de régularisation sera accru. La contemporanéité ? Mon système l’offre aussi. L’année de transition est complexe dans les deux cas. Quant à la familialisation, la jurisprudence stricte du Conseil constitutionnel laisse peu de marge de manœuvre.

Didier Guillaume souligne que l’entreprise connaîtra le taux d’imposition de ses salariés. Si l’un d’entre eux se voit appliquer un taux trois fois plus élevé que les autres, à salaire égal, c’est bien qu’il perçoit d’autres revenus. Pourquoi l’administration a-t-elle dû créer un « taux neutre » ? C’est qu’il y a un problème !

Certains disent que le prélèvement à la source ne changera pas grand-chose pour la plupart des contribuables. Tout de même : 9,6 millions de foyers fiscaux – ce n’est pas négligeable – ont bénéficié de réductions ou de crédits d’impôts. Ils assureront tous la trésorerie de l’administration fiscale.

Dans leur rapport sur la fiscalité des ménages d’avril 2014, Dominique Lefebvre et François Auvigne estimaient à deux à trois ans le délai incompressible de mise en place de la retenue à la source.

Thierry Carcenac, le système fiscal est si complexe qu’il en est incompatible avec le prélèvement à la source. Une personne divorcée pourra être concernée à la fois par le prélèvement à la source, sur son salaire, et par l’acompte sur la pension alimentaire. C’est particulièrement compliqué.

Dans mon système, le contribuable aura la possibilité de moduler son revenu à la baisse. Il lui suffira de se rendre sur le portail de la DGFIP.

L’extension du délai du droit de reprise de l’administration fiscale ne concerne que l’année de transition. Par définition, les recours gracieux sur l’impôt sur le revenu disparaîtront. Ils se feront vraisemblablement davantage sur les impôts locaux.

François Marc, je n’ai pas repris certaines formulations que vous avez citées mais pourquoi introduire un tiers payeur, ce qui crée des problèmes de confidentialité ? Pourquoi avoir créé une réforme aussi complexe à mettre en œuvre ?

La commission donne acte à M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, de sa communication et en autorise la publication sous la forme d’un rapport d’information.

Loi de finances pour 2017 – Mission « Économie » et compte de concours financier (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » – Examen du rapport spécial

La commission procède à l'examen du rapport de MM. Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie » et sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – La mission « Économie » est un ensemble hétéroclite de dispositifs en faveur des entreprises, et notamment des PME dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie. Ils prennent la forme de subventions, de prêts, de garanties ou encore d'exonérations fiscales. Cette mission comprend aussi les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques.

Sans tenir compte des importants changements de périmètre qui interviennent cette année, les crédits de la mission « Économie » demeurent stables en 2017, s'élevant à 1,9 milliard d'euros – soit une hausse de 0,4 %.

Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », qui comprend la moitié de ces crédits, affiche une baisse de 1,1 % inégalement répartie. Les dépenses de personnel augmentent de 1,8 %, ce qui, compte tenu de leur rigidité, représente un effort réel : 22 équivalents temps plein (ETP) sont supprimés en 2017, pour un plafond d'emplois de 5 079 équivalents temps plein travaillé (ETPT). La stabilité des dépenses de fonctionnement, au contraire, est plutôt le signe d'un effort insuffisant, alors qu'il existe encore des marges de manœuvre, en particulier en matière d'immobilier ou de fournitures. Les subventions aux opérateurs diminuent de 2,9 %, une baisse essentiellement supportée par Business France – j'y reviendrai. Mais l'essentiel de l'effort budgétaire de ce programme réside dans la réduction continue des crédits d'intervention en faveur des entreprises, qui affichent une baisse de 6,4 % (16,2 millions d'euros). Cette réduction est en elle-même nécessaire, tant les dispositifs concernés sont multiples, peu lisibles et gérés en silo par des intermédiaires peu évalués. Reste que la logique du rabot finira par trouver ses limites, et qu'il faudra bien mener un jour remettre les choses à plat – cet effort de rationalisation est au demeurant déjà engagé.

Ainsi du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) dont la dotation baisse encore de 9 % en 2017 pour s'établir à 16,5 millions d'euros, en cohérence avec la réforme de 2014 organisant le passage d'une logique de guichet à une logique d'appel à projets. Mais cette réforme n'a pas rendu la programmation budgétaire plus fiable pour autant. Voici deux exemples. L'année dernière, nous avons demandé, avec la présidente Michèle André, le déblocage de 12,5 millions en faveur des stations-service de proximité, pour traiter le stock de dossiers en attente : le Gouvernement avait refusé... pour finalement débloquer cette somme en mai 2016. Deuxième exemple : la mobilisation d'un million d'euros du Fisac pour la revitalisation des centres-villes, annoncée il y a dix jours par la secrétaire d'État chargée du commerce et de l'artisanat, Martine Pinville.

Le programme 220, qui porte les crédits de l'Insee, s'élève à 454 millions d'euros en 2017. La hausse de 3,8 % tient surtout à la rallonge de 11 millions d'euros compensant la baisse de recettes liée à la prochaine entrée en vigueur de la gratuité des données publiques. Pour le reste, l'Insee mène un effort notable de maîtrise de ses dépenses, soumis cependant

aux incertitudes qui entourent le déménagement au Centre statistique de Metz. Seuls 315 agents étaient présents à la mi-2016, sur les 400 attendus pour 2017 – objectif déjà revu à la baisse. Un certain nombre de ces agents ont été recrutés pour l’occasion en externe, ou sont issus d’autres administrations...

Les crédits du programme 305 sont stables, à 427 millions d’euros. Après une forte baisse ces dernières années, la subvention à la Banque de France (250 millions d’euros) ne varie plus : visiblement, les économies liées à l’allègement des procédures de surendettement ont atteint leurs limites, du moins à court terme. Il convient désormais de dégager des économies structurelles dans les coûts fixes.

On note aussi une hausse des dépenses de personnel des services économiques de la direction générale du Trésor, en dépit de la rationalisation de son réseau international. Réaliser des économies en regroupant certains postes à l’étranger sans compromettre les capacités de la France est un exercice difficile. Nous avons néanmoins pu constater, lors de notre visite au consulat français de San Francisco en avril 2015, l’efficacité du travail et la bonne coopération entre les agents de la direction générale du Trésor, de Business France et de Bpifrance.

Ces deux dernières entités sont, dans le domaine de l’action internationale, les deux grands succès de ces dernières années, qui posent les bases d’un véritable État stratège à l’exportation.

La création de Business France en 2015 a rassemblé en un seul opérateur l’action de l’État en matière de soutien à l’exportation et d’attraction des investissements étrangers. Sur le fond, c’est une nette réussite : l’objectif de 10 000 PME et ETI accompagnées à l’exportation devrait être tenu dès cette année, avec près de quatorze mois d’avance. Nous avons régulièrement entendu saluer l’action de l’organisme au cours de notre déplacement aux États-Unis : si quelque chose a changé, c’est qu’aujourd’hui nous vendons nos produits plutôt que nos entreprises...

Sur le plan budgétaire, la fusion d’Ubifrance et de l’Agence française des investissements internationaux (Afi) a également permis des gains de productivité, même si des économies sont encore possibles. Surtout, Business France a développé une véritable offre commerciale avec l’objectif d’en tirer plus de la moitié de ses ressources. Les premiers stades de l’accompagnement des PME sont gratuits – avec un ticket modérateur – car ils relèvent d’une mission de service public. En revanche, les prestations récurrentes et personnalisées sont facturées à hauteur de 50 % des coûts pour les phases de personnalisation et d’amorçage, et jusqu’à 100 % avec marge pour les grands groupes. Dès 2015, ces recettes commerciales ont atteint 90,7 millions d’euros, au lieu des 80 millions prévus, soit 46 % des ressources de l’opérateur. Cette politique d’autonomie financière explique la baisse de 3,2 % de la dotation budgétaire de l’agence, fixée à 98,1 millions d’euros pour 2017.

La faible présence de Business France dans les territoires – une présence pourtant indispensable pour identifier les entreprises ayant un potentiel de développement international – est néanmoins problématique. Bernard Lalande et moi-même proposons, sur le modèle britannique, le rattachement à Business France d’une partie des 400 conseillers en développement international des chambres de commerce et d’industrie (CCI). Ces derniers, formés, complèteraient leur expertise locale par une expertise sectorielle, par exemple dans les domaines du luxe, de l’agro-alimentaire, de la *high tech*, etc. Sur le plan budgétaire, cela se traduirait par une affectation d’une fraction de la taxe pour frais de chambre à CCI France,

qui reverserait ensuite cette somme à Business France – soit environ 30 millions d’euros sur les 865 millions que rapportera cette taxe affectée en 2017. Aujourd’hui, les 400 collaborateurs des CCI représentent un coût de quelque 60 millions d’euros, pour un résultat qui ne donne pas beaucoup de satisfaction. La solution que nous préconisons ne plaira pas à tout le monde, mais elle aurait le mérite de l’efficacité.

Second problème, l’État stratège à l’exportation a besoin d’une identité forte et claire, notamment vis-à-vis de nos partenaires étrangers ; or les logos *French Tech* se multiplient à raison d’un par métropole... N’aurait-il pas été plus simple de faire cause commune, et de conserver un seul label *French Tech* national ?

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Pour soutenir l’économie de notre pays, mieux vaut s’appuyer sur quelques instruments forts que sur une multitude de petites aides attribuées sans vision d’ensemble. Ces instruments, il en existe déjà plusieurs.

Parmi les 77 dépenses fiscales rattachées à la mission, les plus récentes forment un ensemble cohérent et complémentaire ; elles forment un cercle vertueux qui laisse aux gouvernants la maîtrise des choix politiques et stratégiques, et des instruments fiscaux pour les mettre en œuvre. Le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE), qui représente 15,8 milliards d’euros, a permis aux entreprises de rétablir leurs marges, de s’adapter à la concurrence, de renforcer leurs fonds propres ou tout simplement de se maintenir. Il ne faut pas se tromper sur le sens du rapport de France Stratégie présenté en septembre 2016 : il est logique que les entreprises cherchent d’abord à stabiliser leur situation financière, puis qu’elles établissent un plan stratégique de développement, avant de procéder à des recrutements. Les marges rétablies ont maintenu l’emploi et même contribué à la création nette d’emplois dès 2013-2014. Nous sommes convaincus de la nécessité de renforcer ce dispositif en direction des PME et ETI.

Deuxième instrument, le suramortissement exceptionnel de 40 % a relancé l’investissement productif. Son coût budgétaire a doublé par rapport aux prévisions initiales pour atteindre un milliard d’euros, et toutes les études récentes sur l’investissement des entreprises confirment la reprise, avec un effet positif sur l’emploi.

Plusieurs dispositifs sectoriels en faveur de filières d’avenir complètent l’ensemble, dont l’amortissement accéléré des imprimantes 3D, mesure qui n’est pas aussi anecdotique qu’elle en a l’air : Jacques Chiron et moi-même l’avions proposée lors de la dernière du projet de loi de finances pour 2016, et le Gouvernement l’a reprise dans le cadre du collectif budgétaire de fin d’année.

Le plan « France Très haut débit » est une autre preuve que l’État, lorsqu’il s’en donne les moyens, est capable de conduire une politique ambitieuse. Portée par le programme 343, la participation de l’État au déploiement de la fibre optique se monte à 3 milliards d’euros, sur les 20 milliards prévus à horizon 2022. Le fait remarquable est que pour 2017, les autorisations d’engagement s’élèvent à 409 millions d’euros, au lieu des 150 millions d’euros initialement prévus, ce qui reflète l’accélération du déploiement qui est en cours. Les conventions signées avec les opérateurs pour la couverture des zones les moins denses ont dépassé les attentes, et l’objectif intermédiaire de 50 % de la population couverte fin 2017 pourrait être tenu avec un an d’avance. Une autre partie de la hausse s’explique par le financement d’un programme de couverture des « zones blanches » en matière de téléphonie mobile.

Autre outil à disposition de l'État stratège, le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » porte les crédits du Fonds pour le développement économique et social (FDES). Réactivé en 2014 et doté de 100 millions d'euros cette année, ce fonds accorde des prêts à des entreprises en difficulté. Toutefois, au vu du faible taux d'utilisation de ses capacités – 56 % en 2015, et toujours 0 % depuis le début de l'année – la question de sa pérennité se pose : soit le FDES finance des industries et des emplois viables à long terme mais fragilisés à court terme, et alors un acteur comme Bpifrance semble plus indiqué pour prendre le relais ; soit il finance des projets non viables, et il pourrait être supprimé.

Créée en 2013, Bpifrance est, avec Business France, l'une des pièces maîtresses du nouvel État stratège que nous appelons de nos vœux. La banque publique, qui peut soit accorder des crédits, soit contribuer aux fonds propres des entreprises, reprendra également la gestion des garanties publiques à l'exportation, auparavant assurées par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (Coface), et qui font maintenant l'objet d'une dotation de 72,6 millions d'euros inscrite au programme 134.

Lors de nos travaux précédents, et notamment lors de notre déplacement à San Francisco en avril 2016, nous nous sommes particulièrement intéressés au financement des jeunes start-up innovantes. Grâce à ses interventions – toujours minoritaires – Bpifrance a contribué à « débloquer » le marché français du capital-risque. Sur ce marché, longtemps plafonnés à 800 millions d'euros par an, les financements de Bpifrance ont exercé un effet de levier qui a permis aux investissements en capital-risque en France de dépasser le milliard d'euros au premier semestre 2016. Paris est ainsi devenue la deuxième place européenne, talonnant Londres et devançant Berlin.

Quelques réserves cependant. D'abord, et nous insistons sur ce point, l'effet de levier menace toujours de se transformer en effet d'éviction. L'initié connaît par nature mieux le marché que celui qui a besoin de financements ; de là une certaine aversion au risque chez Bpifrance. Or les fonds privés pourraient refuser de s'engager si Bpifrance n'est pas autour de la table... Le capital-risque n'est pas un simple accompagnement, il exige une ouverture d'esprit, une réelle acceptation du risque. Il conviendrait, dans ce domaine, de disposer d'indicateurs pour mesurer non pas le « taux de survie » des entreprises, c'est-à-dire les risques, mais plutôt les perspectives dans cette économie naissante.

À cet égard, pourquoi l'Agence des participations de l'État (APE) ne disposerait-elle pas d'un portefeuille en capital-risque ? Alimenté par une fraction des autres dividendes de l'État actionnaire, ce fonds donnerait à l'APE la latitude nécessaire pour s'ouvrir davantage aux PME et ETI – alors qu'elle les considère aujourd'hui comme accessoires par rapport aux grands groupes. La croissance du capital-risque en France est réelle, mais encore très insuffisante lorsque les montants à lever dépassent 100 millions d'euros. Est-il normal que Blablacar ait dû s'adresser à des fonds américains pour lever 200 millions d'euros l'année dernière ?

Plus fondamentalement, Bpifrance est bien une institution publique, et non une banque ou un fonds d'investissement comme les autres. Son rôle est de mettre en œuvre les orientations fixées par le Gouvernement et le Parlement.

Voilà ce que nous entendons par « État stratège ». Non pas un retour à une administration centrale rigide, aux plans quinquennaux et aux monopoles – il est facile d'ironiser sur cela –, mais un instrument rendant à l'État les moyens concrets de jouer son

rôle, y compris de façon discrétionnaire, dans les situations où le secteur privé est défaillant ou soumis à un horizon de court terme. En fait, il s'agit tout simplement de permettre à l'État de prendre des décisions vraiment politiques : est-ce aux grands groupes internationaux, et notamment aux grandes entreprises du secteur du numérique, de faire la fiscalité des États ? Pourquoi l'État ne favoriserait-il pas l'acquisition ou l'émergence d'un géant du numérique ?

Voici, en attendant un travail plus approfondi, les quelques principes qui ont guidé notre réflexion et pourraient guider l'État stratège du XXI^e siècle. Tout d'abord, l'agilité : l'État doit être réactif dans la fixation des priorités, et faire confiance aux acteurs comme Bpifrance, Business France ou encore l'APE. Ces acteurs doivent être organisés en réseau, le Gouvernement et le Parlement conservant la maîtrise du destin économique du pays.

Ensuite, la vision : de toute évidence, les priorités de demain seront la transition écologique et la révolution numérique, et il convient de ne négliger aucune source d'innovation.

Enfin, l'ouverture : l'État stratège n'a pas vocation à protéger les intérêts acquis à l'intérieur des frontières, mais à soutenir avec zèle l'internationalisation des entreprises françaises, de la TPE au grand groupe.

Naturellement, de telles perspectives ne se traduisent pas immédiatement en amendements de crédits. Le contrôle n'excluant pas la confiance, nous vous proposons d'adopter sans modification les crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

M. Vincent Delahaye. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail. Toutefois, le budget de l'Insee fournit, à mes yeux, trois exemples de ce qu'il ne faut pas faire. D'abord, la gratuité des données publiques : on dit qu'elle coûterait 11 millions d'euros. Qui payait jusqu'à présent, à qui a-t-on fait ce cadeau ? Ensuite, le déménagement à Metz de certains services de l'Insee, décidé en 2008 : à ce jour, seuls 315 agents ont été transférés sur les 625 attendus, et près de 200 recrutements extérieurs ont dû être effectués à Metz... En attendant, on continue de payer les locaux des deux sites. Tout cela coûte plusieurs millions d'euros ! Pourquoi ne pas imposer le déménagement à ces agents – agents publics et à ce titre soumis à certaines obligations – comme cela se fait dans le privé ? Enfin, pour le recensement, les communes fixaient auparavant elles-mêmes le niveau de rémunération des agents recenseurs, que l'Insee leur remboursait. C'était un système souple, remis en cause par la fixation de critères nationaux dans un décret de décembre 2015... qui a entraîné une augmentation annuelle de la dotation de trois millions d'euros. Je ne peux donc pas approuver la hausse du budget de l'Insee.

M. Michel Bouvard. – Merci aux rapporteurs qui ont mis en évidence l'apport positif de Bpifrance, assemblage de structures préexistantes, certes, mais qui renforce la cohérence des politiques menées. Je partage leur souhait d'une vision stratégique, avec néanmoins de fortes réserves quant à l'idée de confier la gestion du capital-risque à l'APE : l'audace n'est pas dans sa culture.

Le programme 134 s'intitule « Développement des entreprises et du tourisme », mais les crédits alloués au tourisme sont si réduits que les rapporteurs ne les ont pas même évoqués... L'action 21, « Développement du tourisme », représente 2,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,2 millions d'euros en crédits de paiement ; l'action 22, « Économie sociale et solidaire », respectivement 4,5 millions et 4,3 millions d'euros. Ce sont

des montants anecdotiques. Surtout, les crédits du tourisme sont éclatés entre la mission « Économie », le budget du ministère chargé de l'égalité des territoires et celui du ministère des affaires étrangères et du développement international. Chacun reconnaît le travail accompli dans ce domaine par le précédent ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, mais la vision d'ensemble fait défaut sur un secteur qui représente tout de même 7 % de notre PIB.

Les dépenses fiscales sont elles aussi atomisées : on trouve pêle-mêle les chèques vacances, la fourniture de logements dans les hôtels ou sur les terrains de camping classés. Alors que l'on évoque un redéploiement du dispositif « Censi-Bouvard » sur les locations de meublés non professionnelles, je mets au défi quiconque de me dire le montant total des dépenses fiscales consacrées aux résidences de tourisme pour 2014 ou 2015.

En conclusion, je plaide pour un regroupement des crédits du tourisme dans un programme unique, conformément d'ailleurs aux principes de la loi organique relative aux lois de finances (Lof).

M. André Gattolin. – Je félicite moi aussi nos rapporteurs. Les louanges adressées à Bpifrance en matière d'aide à l'investissement ne sont cependant pas partagées par les chefs d'entreprise du numérique : certains d'entre eux se voient refuser des prêts par leur banquier habituel par manque de garanties, en dépit de l'aide apportée par l'organisme censé provoquer un effet de levier. Un hebdomadaire satirique a récemment révélé l'explosion des salaires de ses cadres – entre 20 et 40 %. Attendons le rapport de la Cour des Comptes, prévu pour la mi-novembre. Le tableau est moins rose qu'il n'y paraît.

J'ai toujours été favorable aux dispositifs de suramortissement, mais il était stupide d'en créer un en 2015 pour un an seulement. À ce compte, on n'avantage que ceux qui ont déjà investi ! Alors, on prolonge la mesure d'année en année... Mais les chefs d'entreprise ont besoin de visibilité sur plusieurs années. Visiblement, il n'y en a pas beaucoup à Bercy... Nos rapporteurs estiment que l'impact du dispositif est déjà visible : je demande à voir combien d'emplois ont été créés... Pourquoi ne pas abaisser le suramortissement à 20 % tout en l'allongeant sur trois ou quatre ans ?

L'augmentation de la dotation de l'Arcep est liée à la présidence par l'Agence de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (Orece). On parle aujourd'hui de transformer l'Orece en service de la Commission européenne : ce serait une pure folie ! Ses avis pondèrent souvent ceux de la Commission, et sont complémentaires – en témoigne son récent avis sur l'application du principe de neutralité d'Internet. En absorbant l'Orece, en en faisant une nouvelle agence, la Commission européenne risque de mettre à mal la coopération entre régulateurs nationaux, comme lorsqu'Europol est devenue une agence communautaire. Il faudra être vigilant.

M. Francis Delattre. – Ce rapport est intéressant mais contestable. Tout d'abord, mobiliser un million d'euros pour la revitalisation des centres-villes, comme l'a annoncé la secrétaire d'État chargée du commerce et de l'artisanat, est ridicule. Imaginez l'effet que cela produit... Il conviendrait d'abord de supprimer les réglementations contraignantes. Je cite souvent l'exemple des trois écrans de cinéma en centre-ville, qui réclament deux à trois ans de démarches ; les moyennes surfaces sont elles aussi soumises à un parcours d'obstacles pour obtenir différentes autorisations. Commençons par créer un environnement favorable aux implantations. Quant au Fisac, j'ai connu l'époque où son budget se chiffrait en centaines de

millions, au lieu d'une quinzaine aujourd'hui... Aider les petites stations-service de proximité, c'est très bien, mais cela ne correspond pas à la vocation d'origine du fonds.

Bpifrance est une initiative intéressante, mais les « canards boiteux » qu'elle est obligée de soutenir entravent son action. Elle a sans doute un rôle d'impulsion, mais les banques privées, elles, prêtent mille milliards d'euros par an aux entreprises ! C'est sur cela qu'il faudrait agir. Il y a notamment un problème avec le financement de l'innovation : lorsqu'un dirigeant de start-up va voir son banquier, celui-ci lui demande de fournir ses trois derniers bilans... qui généralement n'existent pas ! Il y a là des règles, internes aux banques et législatives, qui doivent évoluer.

Je suis tout à fait favorable au développement du capital-risque. Pourquoi ne pas orienter la réduction d'impôt sur la fortune (ISF) pour l'investissement dans les PME vers le capital-risque, et vers les entreprises exportatrices ? Le problème est connu : l'Allemagne compte 5 000 PME et PMI tournées vers l'exportation, la France 900.

Je serai plus critique quant à la notion d'État stratège. Voyez Areva, et les dix milliards d'euros que tout cela a coûté au contribuable. Voyez ces entreprises du CAC 40 qui aujourd'hui battent pavillon étranger. Et que n'a-t-on pas entendu sur General Electric ! Pourquoi un tel acharnement du leader mondial à racheter Alstom ? Parce que l'entreprise américaine – cela n'a pas été dit à l'époque – visait en réalité notre savoir-faire en matière de turbines. Avec quatre d'entre elles, on peut produire autant d'électricité que le réacteur EPR de Flamanville. Dans le *deal* négocié par le ministre du redressement productif, Arnaud Montebourg, l'État devait apporter deux milliards d'euros. On n'en a plus jamais entendu parler... Voilà le problème avec l'État stratège : je suis favorable à la régulation, mais cela ne signifie pas qu'il faille intervenir en dépit du bon sens. Tout est à revoir.

Au risque de me répéter, le CICE n'entre que pour un quart dans l'amélioration de 2 % des marges des entreprises ; le reste est attribuable à la baisse du coût de l'énergie, aux fluctuations de la parité entre le dollar et l'euro, et au *quantitative easing* par lequel la Banque centrale européenne (BCE) donne aux banques 60 à 80 milliards d'euros par an de liquidités pour investir dans l'économie. La crise serait bien plus grave si nous n'avions pas le *quantitative easing*.

Bref, le concept d'État stratège me laisse dubitatif, et il faut regarder tout cela de près. On peut concevoir que l'État mène une politique économique, par la régulation, mais je ne suis pas favorable à l'intervention directe. On peut ajouter que les dirigeants d'une partie de nos grandes entreprises continuent à être nommés en conseil des ministres : ce n'est pas un très bon signe.

M. Yannick Botrel. – Je félicite les rapporteurs pour la qualité et la tonalité positive de leur travail. Business France a commencé ses activités le 1^{er} janvier 2015 ; les exportations sont un sujet dont l'Allemagne s'est emparée bien avant nous. Les PME faisaient parfois des coups, mais sans aller au-delà ; c'est pourquoi je me félicite que 10 000 PME et ETI aient d'ores et déjà été accompagnées. Joël Bourdin et moi-même avons, dans un rapport d'information sur les exportations agroalimentaires, mis en évidence la dispersion des énergies et des organismes chargés du soutien à l'exportation dans ce secteur.

Le rattachement des conseillers des chambres de commerce et d'industrie à Business France que vous préconisez a été amorcé dans certaines régions, en particulier en Bretagne, à la plus grande satisfaction des entreprises agroalimentaires. Celles-ci, trouvant

une aide à l'échelon régional, pouvaient se passer des services d'Ubifrance. Y a-t-il une complémentarité entre l'action de Business France et ces initiatives régionales ?

M. Richard Yung. – Je félicite les rapporteurs, dont le travail nous ouvre des perspectives. Quelques remarques cependant. Je ne suis pas sûr d'être favorable au développement du réseau international de la direction générale du Trésor : la rationalisation en cours découle précisément de la séparation entre les missions économiques régaliennes, relevant du Trésor, et l'aide aux entreprises, confiée à Business France.

Il est difficile d'apprécier le travail de Business France, qui coûte quelque 100 millions d'euros par an à l'État. Vous affirmez que la moitié de ses dépenses sont couvertes par des recettes propres, mais ce n'est pas ce que j'ai entendu dans les différents postes de Business France, où par ailleurs l'opérateur et les chambres de commerces à l'étranger se livrent une véritable guerre. En théorie, Business France amène les PME de France vers l'étranger, où les CCI locales les aident à prospérer. La réalité est plus diverse, et le ministère a du mal à régulariser ce paysage. En Allemagne, tout le dispositif repose sur les chambres de commerce à l'étranger ; chez nous, il repose sur une trentaine d'organismes différents... Cela tient en partie à la structure très différente du tissu des PME en Allemagne et en France.

Business France demande environ un millier d'euros aux entreprises pour une participation à un salon, et prend en charge le reste. Mais cela ne suffit pas : tout l'enjeu est créer une relation suivie. Enfin, quels sont les indicateurs de succès ? Il convient d'y regarder de plus près.

Quant à l'opérateur Atout France – 36 millions d'euros par an, rattachés au budget du ministère des affaires étrangères et du développement international –, on ne sait pas où tout cela va, ni à quoi cela sert. Or, comme Michel Bouvard l'a rappelé, nous avons besoin de soutenir le tourisme.

M. Daniel Raoul. – Je félicite les rapporteurs dont la mission aux États-Unis a manifestement été fructueuse. Les propos de Michel Bouvard sur le budget du tourisme, auxquels je m'associe entièrement, pourraient tout aussi bien s'appliquer au logement : ces politiques sont éclatées entre différentes missions, et il est impossible de s'y retrouver. En revanche, je ne partage pas le point de vue d'André Gattolin sur le suramortissement : j'ai pu constater la réussite dans mon département.

Par ailleurs, il me semble abusif d'associer le déploiement du réseau de téléphonie mobile au label du « très haut débit », quand les opérateurs installent encore de la 3G, voire de la 2G obsolète. Mieux vaudrait installer directement la 4G ou la 5G dans les zones les plus reculées, où la fibre optique n'arrivera jamais. C'est ce que préconise le plan Juncker II.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Vous le savez, j'ai un intérêt tout particulier pour les autorités administratives indépendantes (AAI). Vous jugez modeste l'augmentation du budget de l'Autorité de la concurrence ; or 4,2 %, ce sont tout de même 914 000 euros, après une augmentation de 2 millions d'euros l'an dernier, alors même que son périmètre d'intervention a été réduit, par exemple avec la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). Je suis par ailleurs choquée de constater que l'Arcep n'a pas régularisé ses dépenses immobilières et persiste à louer des locaux à des montants très exagérés, au-delà des seuils fixés par France Domaine. Il convient de suivre

attentivement le dossier de l'immobilier des AAI, pour lequel vous rappelez qu'il existe des marges de manœuvre.

S'agissant du déploiement du très haut débit sur le territoire, il s'agit évidemment, comme vous l'écrivez, d'une nécessité – mais est-ce pour autant une réalité ? La communauté d'agglomération du bassin d'Arcachon-Sud, que je préside, s'est engagée avec dans un plan « Gironde numérique 2017-2022 » de résorption des zones blanches. Je sais ce que cela nous coûte – il a fallu s'engager sur trente ans – et je ne vois venir aucun résultat avant 2022. Comment peut-on écrire que l'objectif de 50 % de la population couverte en 2017 sera tenu avec une année d'avance ? Peut-être est-ce le cas en Île-de-France...

M. Philippe Dallier. – Pas en Seine-Saint-Denis !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Les promesses non tenues sur la téléphonie mobile, on les renouvelle sur le très haut débit... Prenons garde, la crédibilité de la politique commence sur des dossiers comme celui-ci, auxquels les Français sont particulièrement attentifs.

M. Thierry Carcenac. – Votre éclairage est très intéressant, tout particulièrement sur le plan « France Très haut débit ». Les opérateurs, qui doivent réaliser 6 à 7 milliards d'euros d'investissement dans les zones d'initiative privée, ne couvrent que les secteurs les plus rentables, et délaissent le reste. Dans mon département, le Tarn, ce que l'on appelle le « haut débit » n'est que de l'ADSL légèrement amélioré, pas de la fibre optique. Comment distinguer, dans les 50 % de la population considérés comme couverts, la part du véritable très haut débit et celle du débit légèrement amélioré ? Lorsque vous écrivez que 47,4 % des locaux sont couverts, s'agit-il des locaux professionnels ou seulement des logements ?

Vous soulignez la montée en charge du plan « France Très haut débit ». Mais parmi les 83 départements qui doivent présenter un schéma départemental d'aménagement numérique, seuls 50 ont obtenu un accord préalable et 20 une décision de financement. Il conviendrait d'accélérer l'instruction des dossiers.

Enfin, je rappelle couverture des zones blanches de téléphonie mobile avait été engagée par le plan Jospin... en 1999. Vingt ans après, les attentes sont toujours aussi fortes et les collectivités territoriales sont parfois amenées à financer elles-mêmes un pylône. Cela mériterait une approche différente.

D'une manière générale, les délégations de service public peuvent être utiles, mais encore faut-il trouver des opérateurs candidats... Le très haut débit est un enjeu essentiel, qui mériterait d'aller encore un peu plus loin.

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – En réponse à Vincent Delahaye, la gratuité des données publiques coûte à l'Insee 11 millions d'euros, que lui payaient les collectivités territoriales et les acteurs privés. Quant aux nouveaux agents de l'Institut à Metz, ce sont pour une part des fonctionnaires d'autres administrations qui ont demandé à y être transférés. On ne peut en revanche obliger un fonctionnaire à déménager : c'est le statut de la fonction publique.

Contrairement à André Gattolin, nous avons le sentiment que Business France a établi une véritable proximité avec les entreprises. En réponse à Yannick Botrel, le problème de l'éclatement des acteurs dans le secteur agroalimentaire a été résolu en 2016, avec le

transfert à Business France **des missions de la Sopexa (Société de promotion des produits agricoles)** en la matière, pour davantage de cohérence.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Nous sommes en plein accord avec Michel Bouvard sur la nécessité de regrouper les crédits relatifs au tourisme, afin d'en avoir une vision d'ensemble.

M. Michel Bouvard. – Changeons le nom du programme 134, c'est une imposture !

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Si l'expression d' « État stratégie » vous choque, nous pouvons envisager d'en changer. Reste que l'État doit avoir une influence sur l'économie de son pays, dans le contexte de la mondialisation, et utiliser des outils comme Bpifrance, Business France, ou des dispositifs fiscaux comme le CICE ou le suramortissement de 40 %. Sinon, c'est ouvrir la voie à une libéralisation débridée, à la domination de grands groupes internationaux. Voyez les géants du numérique : ils ne paient pas d'impôts en France, et certains d'entre eux sont déjà en train d'imposer la manière dont on distribue des colis ou le courrier dans le monde entier... Va-t-on ensuite nous demander de renationaliser ? Il vaut mieux se poser les bonnes questions en amont : ayons une politique stratégique agile, par exemple avec des outils fiscaux qui ont une influence immédiate sur l'investissement.

Nous plaçons, je l'ai dit, pour que le FDES soit intégré à Bpifrance. Un canard boiteux, ce sont tout de même des emplois et une activité économique. Sans compter qu'une entreprise qui ne vaut pas un euro peut valoir des fortunes quelques années plus tard...

M. Daniel Raoul. – Nous avons des exemples !

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – On peut critiquer le saupoudrage des dispositifs portés par la mission « Économie », mais à nous de balayer devant notre porte : après tout, c'est nous qui faisons la loi, et qui les laissons s'accumuler après année, parce que chacun demande le sien.

Bpifrance a été créée en 2013, Business France en 2015. Malgré leur jeune âge, ces organismes ont déjà des résultats. Bpifrance, qui doit récupérer certaines missions de la Coface, est un outil qui s'adresse véritablement aux PME et aux ETI : nous en avons grand besoin. Notre politique a trop longtemps été centrée sur les grands groupes, alors que la richesse d'un pays, ce sont aussi ses PME et ETI.

D'après les chiffres fournis par la mission « France très haut débit », le taux de couverture est aujourd'hui de 63 % de la population dans les zones d'initiative privée, contre 28 % dans les zones d'initiative publique. Certes, des zones blanches perdurent, comme en Saintonge, mais à l'échelle nationale nous sommes en avance sur la planification, et l'on peut espérer que les objectifs seront atteints avant 2022. Il est vrai que les crédits et priorités se sont parfois superposés, entre téléphonie mobile et très haut débit fixe...

Si nous voulons réduire notre déficit commercial, nous devons avoir une stratégie à l'exportation. Notre proposition au sujet de Business France et de CCI vise à mobiliser les correspondants sur tout le territoire. Encore faut-il que les collectivités jouent le jeu, et ne multiplient pas les logos pour se concurrencer entre elles...

Mme Michèle André, présidente. – L'illustration à la dernière page de votre rapport est éloquente !

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Nous tiendrons compte des remarques entendues, notamment de la part de Michel Bouvard et Marie-Hélène Des Esgaulx, dans la rédaction définitive de notre rapport.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'une des raisons de notre abstention est que, malgré la progression de certains indicateurs, les choses évoluent très lentement en matière de couverture du territoire par le très haut débit. Les chiffres fournis par la mission « France très haut débit » ne doivent pas être pris pour argent comptant.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

**Loi de finances pour 2017 – Compte d'affectation spéciale (CAS)
« Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »
(Facé) – Examen du rapport spécial**

La commission examine le rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé).

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Président du syndicat des énergies de l'Ardèche, je pourrais vous parler très longuement du Facé, l'ancien Fonds d'amortissement des charges d'électrification devenu le compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » ; je m'en tiendrai à quelques observations sur le budget 2017.

Les recettes du Facé sont assises sur une contribution des gestionnaires des réseaux de distribution d'électricité, Enedis principalement. Le taux de cette contribution, dont le produit attendu est de 377 millions d'euros en 2017, soit un montant stable depuis 2012, est recalculé régulièrement, afin de couvrir exactement les crédits prévus sur l'exercice. Ainsi, les taux en vigueur ont été fixés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie le 6 septembre dernier. Il reste cinq fois plus élevé en zone urbaine qu'en zone rurale, faisant du Facé un dispositif remarquable de péréquation, qui doit demeurer.

En revanche, la répartition de ces aides entre les différentes enveloppes est modifiée pour renforcer les moyens alloués à la sécurisation des réseaux. Le projet de loi de finances pour 2017 augmente les moyens dévolus aux travaux de sécurisation des fils nus, qui excèdent désormais ceux consacrés aux extensions et aux enfouissements, ainsi que les crédits dédiés aux travaux réalisés après des intempéries. Cette augmentation s'opérant à enveloppe constante, ce sont les enveloppes dédiées aux travaux d'extension et de renforcement des réseaux qui diminuent. Je déplore la baisse importante, de 20 %, des crédits dédiés à l'enfouissement. Ces travaux n'ont pas pour seule finalité d'améliorer l'esthétique des paysages mais participent au renforcement et à la sécurisation des réseaux, notamment à la montagne, et à la résorption des coupures d'alimentation liées aux intempéries et aux départs mal alimentés. De même, la baisse des crédits dédiés à l'extension des réseaux, qui accompagne le développement démographique et économique des territoires ruraux, est regrettable.

Il est dommage que les crédits des sous-programmes du Facé ne soient pas fongibles en cours d'année, quitte à plafonner les transferts à 20 % du montant disponible afin d'éviter tout déséquilibre. C'est l'une des propositions que je ferai au terme de ma mission de contrôle en cours.

Les destinataires des aides du Facé sont des autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité (Aodé) : des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, en particulier des syndicats d'électrification ou d'énergie, dans la mesure où ces collectivités sont les maîtres d'ouvrage de travaux d'électrification rurale. Je me félicite que le regroupement départemental des syndicats soit quasiment achevé.

Les crédits du programme 794 font l'objet d'une sous-consommation chronique en raison du faible nombre de projets présentés par les Aodé. Pourtant, les moyens alloués pour 2017 sont reconduits à l'identique alors qu'ils auraient pu être utilement alloués au financement des travaux d'électrification retracés dans le programme 793. Je vous propose donc un amendement n° 1 qui transfère 4 millions d'euros du programme 794 au programme 793, soit le montant des crédits non consommés au titre du programme 794 en 2015.

Après les dysfonctionnements importants rencontrés en 2014 dans la gestion des aides du Facé, liés au départ des agents d'EDF mis à disposition, les années 2015 et 2016 ont vu une normalisation du rythme d'instruction et de mise en paiement des dossiers présentés par les Aodé. La question du maintien des agents mis à disposition et de l'exécution en régie du Facé se pose ; le ministère souhaite lancer en 2017 une réflexion sur l'optimisation des moyens de fonctionnement accordés à la mission.

Le suivi de la performance des dépenses du CAS est amélioré en 2017, à la suite des critiques émises par la Cour des comptes. Dorénavant, les indicateurs relatifs aux coûts des travaux de renforcement et de sécurisation des réseaux prendront en compte les coûts effectivement constatés, à partir des données issues des états d'achèvement des travaux renseignés par les Aodé. Nous disposerons ainsi d'une vision plus fidèle de l'évolution du coût des travaux et donc de leur efficacité.

Sous réserve de l'adoption de mon amendement, je vous propose d'adopter les crédits du CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé), bel instrument de solidarité entre les territoires.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Une question me vient à l'esprit : à quand un Facé pour le très haut débit ?

M. Philippe Dallier. – Quelle provocation !

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Le problème a été résolu en 1936 pour l'électricité, ils étaient plus intelligents que nous ! On aurait pu faire la même chose pour le très haut débit. En commission des finances, j'ai été le seul à voter un amendement sur ce sujet !

M. Jean-Claude Requier. – Le principe du Facé, c'est que l'argent de l'électricité va à l'électricité. Aujourd'hui, au contraire, on prend aux opérateurs de télécommunications pour donner à la télévision... Je le regrette, mieux vaudrait que cet argent aille à la résorption de la fracture numérique.

M. Philippe Dallier. – Il y a donc des péréquations intelligentes ! À 15 kilomètres de Paris, seules 10 % des communes de première couronne, censées être couvertes par SFR fin 2017, le sont à ce jour... Tout est à l'arrêt depuis le rachat de SFR par Numericable, et je ne sais que répondre à mes administrés...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – C'est un vrai problème.

M. Maurice Vincent. – Le département de la Loire est relativement avancé dans sa couverture en très haut débit, avec de nombreuses infrastructures. Le rapport spécial de nos rapporteurs sur la mission « Économie » souligne les progrès réalisés dans toute la France depuis deux ans, grâce à l'investissement de l'État. Mais le manque d'appétence des fournisseurs d'accès constitue un goulet d'étranglement. Certains territoires sont fibrés sans fournisseurs d'accès !

Mme Michèle André, présidente. – Nous ne sommes pas seuls à nous occuper de cette question, d'autres commissions sont aussi très investies sur ce sujet.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – **Pour le très haut débit, il n'y a pas d'autre solution qu'une péréquation entre les territoires.**

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (Facé), ainsi modifiés.

Loi de finances pour 2017 – Mission « Pouvoirs publics » – Examen du rapport spécial

La commission examine le rapport de Mme Michèle André, rapporteure spéciale, sur la mission « Pouvoirs publics ».

Mme Michèle André, rapporteure spéciale. – Conformément au principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, qui découle de la séparation des pouvoirs, la mission « Pouvoirs publics » regroupe les crédits alloués aux différents pouvoirs publics constitutionnels, c'est-à-dire à la Présidence de la République, à l'Assemblée nationale et au Sénat – ainsi qu'aux chaînes parlementaires –, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République.

L'année électorale 2017 sera très riche. Pourtant, en dépit des coûts inhérents à l'élection présidentielle et au renouvellement général de l'Assemblée nationale et d'une moitié du Sénat, les institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics » continuent à participer pleinement à l'effort de redressement des comptes publics. Pour l'exercice 2017, les crédits inscrits au sein de la mission « Pouvoirs publics » s'élèvent à près de 991 millions d'euros, en augmentation de 0,3 %, après plusieurs années de baisse significative. Cette évolution recouvre une stabilisation des dotations de l'État à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires et à la Cour de justice de la République, ainsi qu'une diminution des crédits accordés aux chaînes parlementaires ; seul le Conseil constitutionnel voit sa dotation augmenter de 4 millions d'euros, en raison notamment de l'organisation de l'élection présidentielle.

La dotation demandée par la Présidence de la République est maintenue à 100 millions d'euros, niveau atteint dès 2015 conformément aux engagements du chef de l'État. Elle demeure à un niveau inférieur à celui prévu par la loi de finances pour 2008, alors même que, depuis lors, de nombreuses dépenses auparavant supportées par le ministère de la défense, comme les pensions des gendarmes affectés au palais de l'Élysée, ont été transférées à la Présidence de la République. En 2017, les crédits de la Présidence auront reculé de plus de 12 millions d'euros par rapport à 2011.

Cette baisse de la dotation est le fruit des efforts réalisés sur les dépenses de la Présidence de la République, qui permettent d'éviter une augmentation des crédits demandés en 2017, alors qu'une année électorale a généralement de fortes implications sur l'agenda présidentiel comme sur l'organisation des services.

Les dotations versées à l'Assemblée nationale et au Sénat sont de nouveau gelées pour l'an prochain. Elles s'élèveront au total à environ 841,5 millions d'euros. La stabilisation en euros courants des dotations des deux Chambres est due à des efforts en dépenses, afin notamment d'absorber la hausse tendancielle de leurs charges.

La dotation de l'État à l'Assemblée nationale demeure à son niveau de 2016, soit 517,9 millions d'euros, en dépit d'une hausse de près de 9 % des charges assumées par la première chambre. En effet, le surcoût total du renouvellement général de l'Assemblée est estimé à 37,8 millions d'euros – somme intégrant les indemnités versées aux collaborateurs de députés en fin de mandat. À cela s'ajoute un programme important de travaux durant la suspension des travaux parlementaires : 12,8 millions d'euros pour la réfection de l'étanchéité de la cour d'honneur, le confortement de l'emmarchement situé sous la colonnade du Palais-Bourbon et la rénovation des locaux de la vice-présidence. L'équilibre du budget de l'Assemblée nationale en 2017 serait assuré grâce à un prélèvement sur ses disponibilités financières de près de 63 millions d'euros, contre 15 millions d'euros en 2016.

La dotation de l'État au Sénat demeure également à son niveau de 2016, à 323,6 millions d'euros. Le Sénat poursuit donc les efforts engagés depuis 2008. Comme l'Assemblée nationale, le Sénat connaîtra une hausse substantielle de ses charges en dépit de la stabilité de la dotation de l'État : les dépenses de notre assemblée augmenteront de 30,7 millions d'euros par rapport à 2016. Cette évolution est due au renouvellement partiel du Sénat – dont le coût est estimé à 5,3 millions d'euros – et à d'importants travaux au cours de l'année à venir, qui expliquent la hausse de 25,4 millions d'euros du budget d'investissement. Débuterait en particulier la réhabilitation des bureaux des 26 et 36, rue de Vaugirard. Toutefois, les indemnités des sénateurs ne croîtront que de 1,5 % en 2017, *« du fait de l'augmentation du point d'indice et de la hausse prévue des allocations de retour à l'emploi au profit de sénateurs non reconduits en 2017 »*. Les dépenses de rémunération des personnels reculeront de 0,51 %, en raison notamment de la suppression de sept postes.

Les dépenses liées au Jardin du Luxembourg baisseront de près de 590 000 euros, du fait de l'achèvement, en 2016, de la rénovation du chauffage des serres. Les charges prévisionnelles du Musée du Luxembourg s'élèveront quant à elles à 89 000 euros environ – mais ce poste demeure profitable au Sénat, dès lors qu'il est associé à des produits évalués à 250 000 euros.

Pour participer pleinement au redressement des comptes publics, le Sénat devrait vendre, en 2017, plus de cinq millions d'euros de biens immobiliers, ce qui financera en partie

les travaux engagés. À l'instar de l'Assemblée nationale, il équilibrerait son budget de 2017 par un prélèvement de 29,3 millions d'euros sur ses disponibilités financières.

La dotation de la chaîne LCP-Assemblée nationale, d'environ 16,6 millions d'euros, est identique à celle de 2015. Quant à la dotation demandée par Public-Sénat, en baisse pour la première fois de 3,2 %, elle s'établit à 18,25 millions d'euros. En vertu du contrat d'objectifs et de moyens signé le 10 décembre 2016, une nouvelle baisse des crédits accordés à Public-Sénat devrait avoir lieu en 2018.

Après sept années consécutives de baisse, la dotation demandée par le Conseil constitutionnel augmente de 4 millions d'euros en 2017, essentiellement en raison des dépenses prévues au titre de l'élection présidentielle, d'un montant de près de deux millions d'euros, soit à peu près autant qu'en 2012. En effet, selon l'article 58 de la Constitution, le Conseil constitutionnel « *veille à la régularité de l'élection du Président de la République* ».

À cela s'ajouterait une augmentation des dépenses de personnel d'environ 1,5 million d'euros, due aux recrutements effectués par le Conseil. Ont ainsi été recrutés un chargé de mission numérique et un spécialiste de droit comparé ; les effectifs des services juridique et de documentation ont aussi été étoffés, le premier comptant désormais dans ses rangs un administrateur du Sénat en plus d'un administrateur de l'Assemblée nationale et de deux magistrats.

Enfin, les dépenses d'investissement affichent une progression de près de 252 000 euros, correspondant « *en particulier à des investissements informatiques et à des travaux inéluctables de remise aux normes de l'entresol du Conseil constitutionnel* ». L'enveloppe consacrée aux membres du Conseil constitutionnel reste, quant à elle, presque inchangée.

J'en viens enfin à la Cour de justice de la République qui, conformément à l'article 68-1 de la Constitution, est compétente pour juger les membres du Gouvernement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le budget prévisionnel de la Cour s'élève à 861 500 euros, comme en 2016.

Je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « *Pouvoirs publics* ».

M. Jean-Claude Requier. – Le Sénat fait des efforts pour augmenter ses recettes, comme j'ai pu le constater au sein de la commission de contrôle des comptes. Des espaces du jardin sont loués à des entreprises ou pour des tournages. La recherche de recettes complémentaires me semble être de bonne politique. Le jardin du Luxembourg, mis à la disposition des Parisiens et des touristes, coûte 12 millions d'euros : c'est une contribution du Sénat.

M. André Gattolin. – Comment comprendre qu'une assemblée souveraine élue au suffrage universel, direct ou indirect, ne débattre pas de son budget en séance plénière ? C'est ce que je réclame au Sénat depuis des années, et c'est ce qui se pratique dans de nombreux pays. Cette absence de transparence est incompréhensible dans une assemblée démocratique.

Mme Michèle André, présidente. – La dotation du Sénat fait partie de la mission « Pouvoirs publics » qui est examinée en séance publique. Quant au budget des assemblées, il est approuvé par leur Bureau, sur proposition des questeurs.

M. Michel Bouvard. – Nous disposons du « bleu » budgétaire, et pouvons déposer des amendements !

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

La réunion est levée à 18 h 40.

Jeudi 3 novembre 2016

– Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Loi de finances pour 2017 – Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers (CCF) « Prêts à des États étrangers » – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 10 h 35.

La commission examine tout d'abord le rapport de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et sur le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » (sera publié ultérieurement).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2017 – Mission « Immigration, asile et intégration » – Examen du rapport spécial – Communication sur le plan de création de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) (sera publié ultérieurement)

Puis, la commission examine le rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration » et entend sa communication sur le plan de création de places en centres d'accueil de demandeurs d'asile (sera publié ultérieurement).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2017 – Participation de la France au budget de l'Union européenne (article 27) – Examen du rapport spécial

La commission examine enfin le rapport de M. François Marc, rapporteur spécial, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 27).

M. François Marc, rapporteur spécial. – L'examen du prélèvement sur recettes reversé au budget européen répond à un impératif de contrôle démocratique. Il offre également l'occasion d'évoquer l'actualité des sujets budgétaires européens.

L'article 27 du projet de loi de finances pour 2017 évalue le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à 19,1 milliards d'euros. Ce montant intègre, à titre exceptionnel, la participation de la France au financement, à hauteur de 136 millions d'euros, de la « facilité en faveur des réfugiés en Turquie ». En vertu de la déclaration des chefs d'État et de gouvernement du 29 novembre 2015, l'Union européenne s'est en effet engagée à verser 3 milliards d'euros pour apporter une aide humanitaire et un soutien matériel aux réfugiés présents sur le sol turc, dont 1 milliard d'euros financé par le budget européen et 2 milliards d'euros par des contributions des États membres. La participation de la France, calculée en fonction de son poids dans le revenu national brut, s'élève à 309 millions d'euros sur la période 2016-2018.

Au total, si l'on ajoute les ressources propres traditionnelles que sont les droits de douane et les cotisations sur le sucre, versées directement au budget européen, la contribution de la France devrait donc s'élever à 20,9 milliards d'euros en 2017. Notre pays demeurerait ainsi le deuxième contributeur net, derrière l'Allemagne, et le premier contributeur, à hauteur de 26 %, soit 1,38 milliard d'euros, au mécanisme de correction britannique. La France est également le premier État membre, devant l'Espagne, à bénéficier de « retours » du budget européen puisque 14,5 milliards d'euros ont été dépensés en France en 2015, soit 11,1 % du budget total de l'Union européenne.

Cela étant, le niveau du prélèvement sur recettes prévu en 2017, inférieur de 5,4 % à la prévision pour 2016 et de 3,0 % à l'exécution 2015, est anormalement bas. Par rapport au montant inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, l'écart est de 1,4 milliard d'euros. Cette situation s'explique par le faible montant de crédits de paiement retenu par la Commission européenne dans le cadre du projet de budget pour 2017, en baisse de 6,2 % par rapport à 2016. En effet, le démarrage des programmes de la politique de cohésion de la période 2014-2020 se révèle plus lent que prévu, ce qui a conduit la Commission européenne à proposer, pour ces fonds, un montant de crédits de paiement inférieur de 23 % au montant inscrit en 2016.

Après avoir rencontré une pénurie de crédits de paiement en 2013 et en 2014, l'Union européenne est donc aujourd'hui confrontée à une sous-exécution des fonds européens structurels et d'investissement (FESI). L'explication principale réside dans la complexité et la rigidité des procédures de gestion de ces fonds. En premier lieu, le rythme d'adoption des programmes opérationnels, auxquels sont adossés les crédits des fonds structurels, est lent. Or la validation de ces programmes par la Commission européenne est nécessaire pour que l'autorité de gestion puisse engager des dépenses. Je relève que la complexité des procédures a été accrue par la régionalisation de la gestion de certains fonds : nous avons 36 programmes opérationnels durant la précédente programmation, nous en avons à présent 53. En second lieu, le remboursement par la Commission européenne des dépenses engagées n'est possible qu'après la désignation officielle de l'autorité de gestion. Or le processus d'audit de désignation est relativement long. En France, le taux de désignation des autorités de gestion des fonds structurels atteignait près de 60 % fin août 2016, soit un résultat supérieur à la moyenne européenne. En revanche, il n'était que de 39 % en Allemagne et de 36 % en Italie à la même date.

De toute évidence, les règles de mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion gagneraient à être simplifiées. La Commission européenne a d'ailleurs proposé récemment une révision du règlement financier.

Enfin, compte tenu de cette situation, le « reste à liquider » devrait continuer de croître en 2017 pour atteindre 251,6 milliards d'euros en fin d'année, soit une hausse de 16 % par rapport à la fin 2015. En guise de comparaison, le budget annuel de l'Union européenne s'élève à 140 milliards d'euros en crédits de paiement...

Un mot sur deux sujets d'actualité que sont la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et les conséquences du « Brexit » sur le budget européen.

Le 14 septembre 2016, la Commission européenne a présenté une communication et un ensemble de propositions législatives en vue de réviser le cadre financier pour la période 2014-2020, conformément à une demande constante du Parlement européen. Trois points positifs sont à retenir de cet ensemble de propositions. D'abord, des priorités politiques claires sont définies : en faveur de la croissance et de l'emploi d'une part, de la gestion de la crise migratoire d'autre part. Ces priorités bénéficieraient de 3,8 milliards d'euros de crédits d'engagement supplémentaires entre 2017 et 2020.

Ensuite, la décision d'accorder davantage de moyens financiers aux programmes et aux instruments qui ont déjà fait leurs preuves pour soutenir l'investissement est une bonne approche – je pense en particulier au programme européen pour la compétitivité des petites et moyennes entreprises, COSME, dont j'ai pu constater les résultats positifs en juillet dernier dans le cadre d'un contrôle budgétaire.

Enfin, la proposition de révision du cadre financier pluriannuel répond au besoin d'adapter le budget européen aux nouveaux défis auxquels l'Union européenne est confrontée, en renforçant sa flexibilité et en améliorant sa réactivité. Pour ce faire, il est proposé de doubler la capacité de certains instruments spéciaux et de créer une nouvelle réserve de crise de l'Union européenne, qui serait financée par les crédits dégagés d'office, c'est-à-dire les crédits non consommés deux ans après leur engagement.

Un bémol toutefois : selon les estimations de la direction du budget, cet ensemble de propositions, et plus particulièrement la comptabilisation des instruments spéciaux au-delà des plafonds du cadre financier, pourrait entraîner une hausse de 10,5 milliards d'euros, au maximum, du montant des contributions nationales d'ici 2020.

Enfin, les conséquences budgétaires de la sortie officielle – dont nous attendons notification – du Royaume-Uni, sont entourées de nombreuses incertitudes, le Royaume-Uni étant l'un des principaux contributeurs nets au budget européen. La dépréciation de la livre sterling d'environ 15 % a déjà entraîné, en 2016, un manque à gagner estimé à 1,8 milliard d'euros pour le budget européen. La Commission européenne a, en conséquence, provisionné 1,1 milliard d'euros d'amendes mais il existe toujours un risque de report négatif sur le budget 2017. Bien que les effets de change puissent parfois jouer en faveur du budget européen, il est très surprenant qu'aucun mécanisme spécifique n'ait été prévu pour se prémunir contre les risques de change entre l'euro et la livre sterling. Un tel mécanisme devra être mis en place à l'avenir.

Sous réserve de ces différentes observations, je recommande à la commission l'adoption, sans modification, de l'article 27 du projet de loi de finances pour 2017.

Mme Michèle André, présidente. – Nous aurions en effet intérêt à étudier les conséquences du Brexit sous l'angle monétaire. Par ailleurs, je suis informée à l'instant que la Haute Cour de justice de Londres a rendu un arrêt dans lequel elle estime que l'accord du Parlement sera nécessaire pour notifier le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

M. André Gattolin. – La commission des affaires européennes, dont je suis membre, gagnerait à prendre connaissance de ce rapport. La décision de la Haute Cour de justice britannique n'est pas encore définitive, puisque c'est à la Cour suprême qu'il reviendra de trancher, mais il reste qu'elle engage à prendre au sérieux le bruit qui court à Londres, y compris au plus haut niveau ministériel, d'une possible remise en cause du Brexit.

Le cadre pluriannuel sur lequel se fonde le budget européen est établi sur sept ans. C'est aberrant, et profondément antidémocratique, dès lors que le mandat du Parlement européen, de même que celui de la Commission européenne, est de cinq ans. Par chance, le Parlement européen qui sera élu en 2019 pourra donner son avis sur le prochain cadre pluriannuel, qui débutera en 2021, mais tel n'a pas été le cas du Parlement élu en 2014, qui n'a pas eu son mot à dire.

La procédure d'attribution des fonds de cohésion et des fonds structurels demande, il est vrai, plusieurs années. Pourtant, on constate, avec le plan européen pour l'investissement, dit « plan Juncker », que les choses peuvent aller plus vite. On peut certes attribuer les retards constatés au transfert de l'autorité de gestion aux régions, en France, de certains programmes, mais au-delà, je me demande si la Commission ne joue pas des retards de mise en œuvre pour procéder à des réattributions de crédits, comme le permettent les règles de fongibilité dans le cadre de la programmation financière 2014-2020. Les responsables de la présidence luxembourgeoise s'inquiètent d'ailleurs beaucoup de sa révision à mi-parcours, dans la mesure où ce qui a été décidé en faveur des migrants et dans le cadre des accords avec la Turquie intervient à budget constant. Si bien que les réorganisations structurelles qui avaient été prévues dans ce cadre pluriannuel pourraient bien rester lettre morte.

Plusieurs pays, comme l'Italie, l'Autriche, la Belgique, la Slovaquie, la Finlande, ont argué des dépenses supplémentaires liées à la lutte contre le terrorisme et au renforcement des frontières européennes pour faire jouer la clause de flexibilité du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance, qui permet d'exclure les dépenses inhabituelles et indépendantes de la volonté des États, et ayant des effets sensibles sur leur situation financière, du déficit au sens de Maastricht. La France n'a pas, pour l'heure, fait de même. Ne pourrait-on pourtant considérer que 100 millions à 150 millions d'euros de nos dépenses supplémentaires mériteraient d'être exclues du calcul de notre déficit ?

M. Claude Raynal. – Le reste à liquider atteint, ainsi que l'a souligné notre rapporteur spécial, plus d'une année d'exercice. Ce n'est pas rien. Faut-il voir dans ce retard le simple effet de faiblesses administratives ou une volonté de freiner les dépenses pour faire face à d'éventuelles dépenses d'urgence ?

Le contrecoup sur le budget européen de la dépréciation de la livre sterling a de quoi étonner. Comme bien d'autres, je croyais, naïvement, que le budget européen étant libellé en euros, il revenait aux monnaies nationales de s'y ajuster. Je découvre que tel n'est pas le cas. Peut-on en savoir un peu plus sur le mécanisme de conversion ? J'avoue que je le comprends d'autant plus mal qu'il me semblerait logique que le Royaume-Uni, étant à l'origine de la dépréciation de sa monnaie, en paye le prix.

Vous nous rappelez, enfin, que la France reste le premier financeur du « chèque britannique ». Dans l'attente d'un accord sur les modalités du Brexit, ne serait-il pas bon que ces sommes restent en réserve, sans être distribuées ?

M. Michel Bouvard. – La dépréciation de la livre coûtera 1,8 milliard d'euros au budget européen, avez-vous rappelé. Mais le même effet joue-t-il, à l'inverse, sur le remboursement du chèque britannique, auquel la France contribue, ainsi que vous l'avez rappelé, pour 26 %, soit 1,38 milliard d'euros ?

S'agissant des retards de consommation des fonds structurels et d'investissement, ceux qui concernent le Fond européen agricole pour le développement rural (FEADER) ne tiennent pas tant aux régions, devenues autorités de gestion, qu'aux défaillances du logiciel Osiris, qui bloquent les capacités de paiement. Où en est-on ? Ne serait-il pas utile que notre commission se manifeste sur le sujet ?

Toujours sur les autorités de gestion régionales, a-t-on tiré les enseignements de l'expérimentation de la gestion décentralisée des fonds menée en Alsace ?

Une question, enfin, sur la facilité en faveur des réfugiés en Turquie : s'est-on donné les moyens de s'assurer que tous les réfugiés en provenance de Syrie en bénéficient, y compris les réfugiés kurdes ?

M. Éric Doligé. – Pour remédier au problème de conversion entre la livre sterling et l'euro, il serait judicieux, avez-vous indiqué, de prévoir un mécanisme de prévention des risques de change. Mais on ne peut se couvrir que pour l'avenir. Or, y a-t-il un avenir en la matière, puisque le Royaume-Uni va sortir de l'Union ?

M. Claude Raynal. – En théorie...

Mme Michèle André, présidente. – Une remarque sur la question des autorités de gestion régionales des fonds structurels : l'Auvergne avait également fait partie de l'expérimentation, et l'évaluation avait montré des résultats intéressants.

M. Michel Bouvard. – N'oublions pas qu'avec la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale (NOTRe), les régions sont responsables en cas de mauvaise affectation de ces crédits, ce qui porte à la prudence.

Mme Michèle André, présidente. – Il reste que quelle que soit l'administration gestionnaire, nous avons, en France, des marges de progression pour être pleinement opérationnels.

M. François Marc, rapporteur spécial. – À Éric Doligé, je précise qu'il ne s'agit pas seulement de se prémunir contre les risques de change sur la livre sterling, mais aussi contre d'autres risques, dans une Europe à vingt-sept. D'où l'utilité d'un mécanisme d'anticipation.

Pour répondre à Claude Raynal, j'indique que dans le processus de conversion, le taux retenu est celui du 31 décembre de l'année précédente. Si bien que toutes les opérations de l'année se fondent sur cette valeur historique et non pas sur une valeur à l'instant t. C'est ainsi que la dépréciation de 15 % de la livre sterling produit un manque à gagner considérable.

André Gattolin souligne toutes les incertitudes qui pèsent sur le Brexit. De multiples questions se posent en effet, ainsi que je le rappelle dans mon rapport. À quoi s'ajoutent, il est vrai, les interrogations que suscite la décision du tribunal londonien, en cours d'appel.

Les difficultés que soulève une programmation financière pluriannuelle sur sept ans sont réelles, et le Parlement européen n'a pas manqué d'ouvrir le débat. Une programmation sur cinq ans serait, de fait, plus en phase avec le mandat des élus, mais on entend aussi dire qu'une modification serait fort complexe...

Je n'ai pas le sentiment que les réaffectations de crédits au sein du budget européen soient massives. Je rappelle que la Commission européenne préconise de dégager 3,8 milliards d'euros supplémentaires pour les actions en faveur des réfugiés et la croissance.

M. André Gattolin. – Mais parle-t-on de 3,8 milliards d'euros supplémentaires par rapport au budget initial, ou s'agit-il de transferts ?

M. François Marc, rapporteur spécial. – Ces 3,8 milliards d'euros seraient dégagés sous les plafonds définis dans le cadre financier.

M. André Gattolin. – On reste donc toujours dans le même cadre financier.

M. François Marc, rapporteur spécial. – La clause de flexibilité du pacte de stabilité et de croissance ? Il est vrai que la France pourrait solliciter cette possibilité – même si sa situation reste très en deçà de celle que connaissent des pays comme l'Italie. En tout état de cause, il est clair que la philosophie européenne évolue vers plus de souplesse dans l'appréciation des déficits structurels.

Claude Raynal se demande si l'ampleur du reste à liquider ne procède pas d'une volonté plutôt que de faiblesses administratives. Je ne le pense pas. Les autorités souhaitent voir les crédits consommés, et c'est bien plutôt la lourdeur des procédures administratives qu'il faut incriminer.

La dépréciation de la livre n'a, a priori, pas d'effets sur le chèque britannique : si les contributions des États se fondent, ainsi que je l'ai indiqué, sur une valeur de conversion, les opérations internes au budget européen se font en euros.

M. Michel Bouvard. – Ce qui confirme que les Britanniques avaient admirablement négocié...

M. François Marc, rapporteur spécial. – Le logiciel Osiris, sur lequel s'interroge Michel Bouvard, est selon les informations transmises « en cours de renforcement, pour le doter des outils nécessaires à la mise en œuvre rapide des programmes ». Je vous livre tel quel ce qui nous a été indiqué...

Tirer les enseignements de l'expérimentation alsacienne ? Certes, mais la fusion des régions, qui modifie un peu la donne, rend les responsables circonspects.

S'agissant de la facilité pour les réfugiés en Turquie, ce sont principalement des associations, et non l'État turc, qui gèrent la mise en œuvre de l'accueil et de l'accompagnement. Cela laisse penser que les choses se mettent en place dans des conditions acceptables.

Mme Marie-France Beaufile. – Il existe tout de même des interrogations, on l'a vu dans la presse.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 27 du projet de loi de finances pour 2017.

La réunion est levée à 12 h 50.

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 2 novembre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35

Négociations franco-britanniques – Communication

M. Philippe Bas, président. – La commission des lois avait auditionné le ministre de l'intérieur en septembre sur la situation à Calais. Il n'avait pas souhaité, pour des raisons aisément compréhensibles, s'exprimer sur l'état des discussions avec la Grande-Bretagne, mais avait accepté d'en rendre compte le moment venu au rapporteur François-Noël Buffet et à moi-même. Nous l'avons reçu jeudi dernier, en pleine évacuation de la lande de Calais. Il nous a déclaré que les négociations, difficiles, se concentraient sur l'accueil des mineurs isolés se prévalant de liens avec de la famille proche en Grande-Bretagne. En attendant, ces mineurs – plusieurs centaines – sont réunis dans des centres d'accueil, les services s'attachant à vérifier la réalité de leurs liens outre-Manche. Ces négociations, de portée limitée, ne remettent absolument pas en cause les accords du Touquet, qui en suivaient une série d'autres, depuis le creusement du tunnel sous la Manche.

Nous restons en contact avec M. Cazeneuve pour l'information de la commission des lois.

Modernisation, développement et protection des territoires de montagne - Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis

La commission procède tout d'abord à un échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis 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. Philippe Bas, président. – L'Assemblée nationale a adopté le 18 octobre le projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, qui intéresse plusieurs de nos commissions. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a été saisie au fond, celles des affaires économiques et des affaires sociales se sont saisies pour avis. Je suggère que nous en fassions de même car plusieurs articles entrent dans le champ de compétences de notre commission. Je pense aux chapitres I^{er} et II du titre I^{er}, relatifs à la gouvernance des territoires de montagne, à l'article 8 *nonies* sur les secours en montagne ainsi qu'à diverses dispositions relatives au tourisme et à l'urbanisme. M. Jean-Pierre Vial pourrait être notre rapporteur pour avis.

La commission des lois demande à se saisir pour avis du 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, et nomme M. Jean-Pierre Vial rapporteur pour avis de ce projet de loi.

Transparence, lutte contre la corruption et modernisation de la vie économique - Compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte - Examen des amendements aux textes de la commission

Puis la commission examine les amendements sur son texte n° 80 (2016-2017) sur le projet de loi n° 866 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et sur son texte n° 81 (2016-2017) sur la proposition de loi organique n° 865 (2015-2016), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR AU PROJET DE LOI

Article 3

L'amendement de coordination n° 155 est adopté.

Article 57

M. François Pillet, rapporteur. – Mon amendement n° 156 assure l'application, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, des modifications acceptées par le Sénat en nouvelle lecture au sein du code monétaire et financier.

L'amendement n° 156 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE AU PROJET DE LOI

M. François Pillet, rapporteur. – Plus de cent cinquante amendements ont été déposés, nous pourrions passer rapidement sur ceux qui sont contraires à la position de la commission et ont déjà été discutés précédemment.

Article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 148 de M. Collombat est satisfait sur le fond, puisque toutes les composantes de l'autorité judiciaire peuvent demander l'assistance de l'Agence de prévention de la corruption. En outre, cet amendement présente un risque d'inconstitutionnalité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 148.

Article 2

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.

Article 3

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 152 est satisfait par la rédaction actuelle de l'alinéa 3 de cet article.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 152 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 135 et 66.

Article 4

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 142 et 108.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 9, qui oblige l'agence à recourir à des experts émanant d'une profession réglementée, me paraît inutilement restrictif.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 9, ainsi que de l'amendement n° 143 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 5

La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6 A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 113.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 151 encadre la définition du lanceur d'alerte en limitant les informations pouvant être signalées à celles issues d'une relation de travail. J'avais donné un avis de sagesse en première lecture mais, à la réflexion, je crois qu'une protection pénale peut et doit être accordée à celui qui divulgue des informations acquises hors de relations de travail *stricto sensu*, par exemple dans le cadre des relations contractuelles avec un fournisseur.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 151 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 109.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 67 élargit inutilement la définition de l'alerte. De plus, la notion de loyauté me paraît suffisamment définie en droit civil comme en droit de la procédure pénale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67, ainsi qu'aux amendements n^{os} 34, 114, 69 et 110.

Article 6 C

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 61, satisfait par l'article 6 A, n'a pas sa place ici. Naturellement, les dispositions relatives au secret s'appliquent et relèvent de l'autorité judiciaire, voire de l'autorité administrative.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 61 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François Pillet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 112, 145 et 70 placent sur le même plan le supérieur hiérarchique et les instances représentatives du personnel.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 112, 145 et 70, ainsi qu'aux amendements n^{os} 122, 111, 154 et 115.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n^o 147, pour sa part, place sur le même plan les organisations syndicales représentatives et l'autorité judiciaire...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 147.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n^o 71 réduit le délai de traitement de l'alerte par les autorités administratives ou judiciaires de trois à deux mois. Si le délai administratif est plutôt de deux mois, le délai judiciaire est, lui, plutôt de trois mois. Il me paraît donc plus sage d'en rester à ce délai.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 71 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 72.

M. François Pillet, rapporteur. – La notion d'intérêt « prépondérant » du public est claire et précise, il n'y a pas de raison de supprimer cet adjectif comme le propose l'amendement n^o 116.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 116, ainsi qu'à l'amendement n^o 117.

M. François Pillet, rapporteur. – Il est évident que les procédures de recueil, qui font l'objet de l'amendement n^o 73, seront négociées avec les organisations syndicales représentatives. Le décret en Conseil d'État qui en fixera les modalités respectera nécessairement l'article L.1 du code du travail. L'amendement est donc inutile.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 73.

Article 6 E

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n^o 134 soustrait les agents publics au régime des lanceurs d'alerte. Il faudrait interroger le Gouvernement, car le ministère de la fonction publique semble ici en désaccord avec Bercy.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 134.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 68 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6 FC (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 75.

Article 6 F (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 74.

Article 6 G

M. François Pillet, rapporteur. – L’amendement n° 118 revient sur les dispositions abrogées par l’Assemblée nationale dans la « loi Blandin ». J’avais défendu cette position en première lecture, en retenant un équilibre entre une définition restrictive de l’alerte et la possibilité d’aller plus loin dans certains domaines sectoriels, dont l’environnement et la santé. L’Assemblée nationale tient à une définition unique et un régime unique des lanceurs d’alerte. J’ai donc modifié très légèrement la définition du lanceur d’alerte et accepté le principe d’un régime unifié, plus lisible pour les citoyens. Il ne faut pas y voir une remise en cause de la « loi Blandin », qui a montré la voie.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 118, ainsi qu’aux amendements n°s 119, 120 et 121.

Article 8

M. François Pillet, rapporteur. – Je suggère de demander le retrait de l’amendement n° 107 rectifié, les auditions ne m’ayant pas suggéré de limiter aux seules sociétés cotées l’obligation de mettre en place des mesures internes de prévention et de détection de la corruption.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 107 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François Pillet, rapporteur. – L’amendement n° 150 supprime une disposition que nous avons conservée en première lecture, et même simplifiée à l’initiative de Mme Lamure.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 150.

M. François Pillet, rapporteur. – Si l’amendement n° 33 participe du travail de clarification rédactionnelle et de codification de cet article, il est contraire sur le fond à la position de la commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – La commission ne peut-elle revoir son jugement ?

M. François Pillet, rapporteur. – Le premier jugement est peut-être encore plus intéressant...

M. Philippe Bas, président. – La commission des lois n’a pas voulu de cette commission des sanctions de l’Agence de prévention de la corruption. Seule l’autorité judiciaire garantit, par ses règles et procédures, le respect des droits de la défense.

M. François Pillet, rapporteur. – Le juge peut d’ailleurs prononcer des injonctions en référé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 33.

Article 10

M. François Pillet, rapporteur. – Avec l’amendement n° 2, seuls les acheteurs publics ayant eu l’intention d’avantager l’un des concurrents pourraient être condamnés pour

favoritisme. L'intention est louable, et cet amendement avait été adopté par le Sénat en première lecture. Bercy y serait favorable, contrairement à la Chancellerie... Je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat, ce serait une sagesse « positive » !

M. André Reichardt. – Ce que nous avons entendu lors de nos auditions sur les marchés publics plaide en faveur de cet amendement. Il s'agit simplement d'exiger un élément intentionnel pour caractériser le délit de favoritisme. Il me paraît évident, alors que la jurisprudence va en sens contraire, de l'inscrire dans la loi.

M. François Pillet, rapporteur. – Si la commission émettait un avis favorable, ce ne serait pas sans raison...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 5 tend à rétablir l'obligation, votée par les députés, de présenter un casier judiciaire vierge de certains délits pour être candidat à une élection. On en comprend les motifs, mais une telle mesure serait inconstitutionnelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5, ainsi qu'à l'amendement n° 76.

Article 12

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 77.

Article 12 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 78, 138 et 139.

Article 13

M. François Pillet, rapporteur. – L'article 13 est celui qui a provoqué l'échec de la commission mixte paritaire. Les amendements n^{os} 81 et 83 suppriment, en tout ou partie, la compétence des bureaux des assemblées parlementaires pour déterminer les règles applicables en matière de représentants d'intérêts dans les enceintes parlementaires. Contraires à la position du Sénat en première lecture, ils me semblent également inconstitutionnels, au regard de l'indépendance des assemblées dans l'élaboration de leurs règlements. Quant à l'amendement n° 82, il élargit inutilement la définition de l'activité des représentants d'intérêts.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 81, 82 et 83.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 13, qui supprime les autorités administratives indépendantes du champ de l'activité des représentants d'intérêts, est satisfait par le texte de la commission, qui limite le dispositif à l'influence sur la loi et le règlement, excluant par conséquent les décisions quasi juridictionnelles de ces autorités. Il peut donc être retiré, de même que l'amendement n° 11.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 13 et 11 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 140, qui intègre le Conseil constitutionnel dans le champ des activités des représentants d'intérêts, méconnaît le principe de séparation des pouvoirs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 140, ainsi qu'aux amendements n°s 84 et 79.

M. François Pillet, rapporteur. – J'invite à donner le même avis défavorable à l'amendement n° 3.

M. Alain Vasselle. – Les organisations syndicales agricoles devraient figurer dans le texte au même titre que les syndicats de salariés. Je ne vois aucune différence entre eux : ils ont la même vocation.

M. François Pillet, rapporteur. – Une exemption n'a été accordée aux organisations syndicales de salariés et aux organisations professionnelles d'employeurs que dans le cadre de la concertation prévue à l'article L. 1 du code du travail. Il serait paradoxal de les soumettre à des obligations déclaratives alors que c'est la loi elle-même qui les oblige à une concertation avec les pouvoirs publics. Étendre cette exemption à des syndicats qui ne participent pas à cette concertation, n'étant pas interprofessionnels, constituerait une rupture d'égalité et pourrait être inconstitutionnel.

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle que l'article L. 1 du code du travail, adopté début 2007, impose une concertation avec les partenaires sociaux avant le dépôt de tout projet de loi concernant les relations du travail et relevant de la négociation nationale interprofessionnelle. On ne saurait, dans ce cadre, traiter leurs organisations comme des représentants d'intérêts. Elles ne sont toutefois pas exonérées de l'obligation de figurer sur la liste pour leurs autres activités.

Les organisations syndicales agricoles, elles, ne sont pas concernées, par définition, par l'article L. 1 du code du travail, n'étant pas interprofessionnelles.

M. Alain Vasselle. – Dans le domaine agricole aussi, des mesures concernant l'ensemble de l'interprofession et négociées avec les syndicats peuvent être ensuite transcrites dans la loi. Pourquoi ce privilège des syndicats de salariés ? Peut-être faudrait-il déposer une proposition de loi pour y remédier.

Mme Éliane Assassi. – Nous ne sommes pas là pour réformer le code du travail...

M. Philippe Bas, président. – Être inscrit sur la liste des représentants d'intérêts n'est pas une stigmatisation. Il s'agit d'intérêts légitimes, qui doivent seulement s'exprimer dans le cadre légal – d'ailleurs guère contraignant...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 10 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 149, 36, 37 et 38.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 60 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 141.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 85 paraît aller à l'encontre de l'intention de ses auteurs. En l'état du texte, un représentant d'intérêts encourrait une sanction pénale s'il violait à deux reprises, dans un délai de trois ans, ses obligations déontologiques. L'amendement ramène ce délai à un an, ce qui serait moins rigoureux...

La commission demande le retrait de l'amendement n° 85 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 13 ter

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 80 rectifié est satisfait puisque, malgré les fortes demandes qui se sont exprimées, l'Assemblée nationale a admis, à l'article 13 *quater*, que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique se prononce désormais sur le départ dans le secteur public de membres de cabinets ministériels et de hauts fonctionnaires.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 80 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 14 bis A (supprimé)

Les amendements n^{os} 35 et 86 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 15

M. François Pillet, rapporteur. – Le Sénat a accepté en première lecture le principe de l'ordonnance prévue à l'article 15, tout en précisant l'habilitation. J'invite donc à donner un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 88.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 88.

Article 16 bis

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 89 supprime la ratification de l'ordonnance sur les marchés publics, sur laquelle le Sénat travaille depuis plus d'un an. Je rappelle que la plupart des propositions du Sénat ont été reprises par nos collègues députés, parfois contre l'avis du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 89, ainsi qu'à l'amendement n° 40.

M. François Pillet, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 20, l'Assemblée nationale ayant fait un pas vers nous et l'objectif de fond de la commission étant satisfait. Grâce à la commission des lois, toute décision de ne pas allouer un marché sera désormais motivée en droit et en fait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 20 et, à défaut, y sera défavorable.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 41 est contraire à la position de la commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette disposition a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale ; étrangement, elle ne l'a pas adoptée en nouvelle lecture. Nous pourrions faire revenir les députés vers leur intention d'origine...

M. François Pillet, rapporteur. – La commission préfère ne pas réduire la boîte à outils à disposition des acheteurs publics.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41, ainsi qu'aux amendements n°s 30 et 153.

M. François Pillet, rapporteur. – Le Sénat avait proposé de rationaliser la liste des marchés globaux sectoriels ; il n'a pas été suivi. Une loi du 18 juin 2014 prévoyait déjà une expérimentation de cinq ans pour déroger à la loi pour ces marchés. Pourquoi ne pas en attendre les résultats avant d'aller plus loin ? L'ordonnance sur les marchés publics ne paraît pas très cohérente sur ce point. Je suis favorable, dès lors, à l'amendement n° 23.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 23.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 42, 43, 132, 44 et 133.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 22 protège à juste titre les petites et moyennes entreprises lorsqu'elles exécutent un marché de partenariat. MM. Portelli et Sueur ont démontré que la possibilité de cautionnement ne suffit pas : les PME n'osent pas le solliciter de peur d'être évincées du marché. Il faut prévoir une obligation.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 22.

Article 16 quater A

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 90.

Articles additionnels après l'article 17

Les amendements n°s 130 et 129 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 21 bis

L'amendement n° 146 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 25 (supprimé)

L'amendement n° 45 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 29

Les amendements n^{os} 50 et 47 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 29 bis B

Les amendements n^{os} 5 et 53 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié est lui aussi irrecevable.

M. Alain Vasselle. – Pourquoi ?

M. François Pillet, rapporteur. – Cet amendement rétablit une disposition introduite par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, en violation de la règle de l'entonnoir. Cette disposition a été supprimée la semaine dernière, pour ce motif, à l'initiative de la commission des affaires économiques. Nous devons être cohérents.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement serait déclaré inconstitutionnel s'il était intégré au texte.

L'amendement n° 1 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution, ainsi que les amendements n^{os} 4, 25, 59, 64, 102 et 125.

Article additionnel après l'article 33

L'amendement n° 29 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 44 ter (supprimé)

L'amendement n° 14 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 45

M. François Pillet, rapporteur. – L'amendement n° 103 est contraire à la position de la commission, qui a conservé, comme en première lecture, une habilitation afin de rationaliser et de simplifier les obligations de publication des sociétés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 103.

Article 52 bis

Les amendements n^{os} 55 et 54 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 54 bis A (supprimé)

Les amendements n^{os} 18 et 127 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 54 bis

M. François Pillet, rapporteur. – Le dispositif voté par l'Assemblée nationale concernant le vote des actionnaires sur la rémunération des dirigeants des sociétés cotées, auquel les amendements n^{os} 39 et 128 proposent de revenir, aurait pour effet de conditionner, chaque année, le versement de la rémunération variable au vote positif des actionnaires. Un dirigeant pourrait ainsi être privé plusieurs années de toute rémunération variable... Ce serait un réel problème pour l'attractivité des fonctions dirigeantes dans nos grandes sociétés. Revenons au texte de la future directive.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 39 et 128.

Article 55

M. François Pillet, rapporteur. – Les amendements n^{os} 19, 56, 91 et 123 suppriment la possibilité pour les filiales détenues majoritairement par l'État ou ses établissements publics d'entrer au capital des sociétés pour le développement outre-mer. Les auteurs de ces amendements veulent empêcher la Société nationale immobilière (SNI), filiale de la Caisse des dépôts et consignations, d'entrer au capital des sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM). Je propose que nous laissions le Gouvernement nous expliquer sa position en séance, nous pourrions alors en discuter...

M. Alain Richard. – J'ai recueilli quelques informations depuis la semaine dernière. Il apparaît que les sociétés de logements sociaux de droit privé d'outre-mer collectionnent, collectivement, quelque 300 millions d'euros de déficit. La SNI, sur l'indication du Gouvernement, s'efforce d'intervenir pour restaurer la situation, autant qu'il est possible. Je suis sûr que les auteurs des amendements s'appuient sur d'importants motifs d'intérêt général, mais si la SNI n'intervient pas, les 300 millions d'euros de déficit vont croître et embellir...

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 19, 56, 91 et 123.

M. François Pillet, rapporteur. – Les amendements précédents devraient trancher la question de l'ouverture du capital des SIDOM, également évoquée par l'amendement n^o 8 rectifié. Mieux vaudrait en tout état de cause qu'il soit retiré, vu son caractère peu normatif...

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 8 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 57

L'amendement n^o 131 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE À LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**Article 1^{er}**

M. François Pillet, rapporteur. – Nous avons modifié la proposition de loi organique par cohérence avec les choix faits à propos du projet de loi. Les amendements n^{os} 1 et 2, 3 et 5 reviennent sur notre rédaction, l'avis ne peut être que défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 1, 2, 3 et 5.

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR SUR LE PROJET DE LOI

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 3 Compétences de l'Agence de prévention de la corruption		
M. PILLET, rapporteur	155	Adopté
Article 57 Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna des dispositions codifiées de la loi		
M. PILLET, rapporteur	156	Adopté

AMENDEMENTS DE SÉANCE SUR LE PROJET DE LOI

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Création de l'Agence de prévention de la corruption		
M. ANZIANI	31	Défavorable
M. COLLOMBAT	148	Défavorable
Article 2 Organisation de l'Agence de prévention de la corruption		
M. ANZIANI	32	Défavorable
Article 3 Compétences de l'Agence de prévention de la corruption		
M. COLLOMBAT	152	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	135	Défavorable
Mme ASSASSI	66	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4		
Droit de communication des agents habilités de l'Agence de prévention de la corruption		
M. MÉZARD	142	Défavorable
Mme DEROMEDI	108	Défavorable
Mme DEROMEDI	9	Demande de retrait
M. MÉZARD	143	Demande de retrait
Article 5		
Suppression du service central de prévention de la corruption		
Mme DEROMEDI	12	Demande de retrait
Article 6 A		
Définition du lanceur d'alerte		
Mme BLANDIN	113	Défavorable
M. COLLOMBAT	151	Demande de retrait
Mme BLANDIN	109	Défavorable
Mme ASSASSI	67	Défavorable
M. ANZIANI	34	Défavorable
Mme BLANDIN	114	Défavorable
Mme ASSASSI	69	Défavorable
Mme BLANDIN	110	Défavorable
Article 6 C		
Procédure de signalement d'une alerte		
Mme DEROMEDI	61	Demande de retrait
Mme BLANDIN	112	Défavorable
M. COLLOMBAT	145	Défavorable
Mme ASSASSI	70	Défavorable
M. VINCENT	122	Défavorable
Mme BLANDIN	111	Défavorable
M. COLLOMBAT	154	Défavorable
Mme BLANDIN	115	Défavorable
M. COLLOMBAT	147	Défavorable
Mme ASSASSI	71	Demande de retrait
Mme ASSASSI	72	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BLANDIN	116	Défavorable
Mme BLANDIN	117	Défavorable
Mme ASSASSI	73	Défavorable
Article 6 E Interdiction des représailles à l'encontre d'un lanceur d'alerte		
M. COLLIN	134	Avis du Gouvernement
Mme ASSASSI	68	Demande de retrait
Article 6 FC (Supprimé) Délit d'entrave au signalement et répression accrue en cas de plainte abusive pour diffamation		
Mme ASSASSI	75	Défavorable
Article 6 F (Supprimé) Financement de l'avance des frais de procédure et secours financier des lanceurs d'alerte		
Mme ASSASSI	74	Défavorable
Article 6 G Suppression des régimes sectoriels particuliers concernant les lanceurs d'alerte		
Mme BLANDIN	118	Défavorable
Mme BLANDIN	119	Défavorable
Mme BLANDIN	120	Défavorable
Mme BLANDIN	121	Défavorable
Article 8 Obligation pour les grandes sociétés de mettre en place des mesures internes de prévention et de détection des faits de corruption, sous le contrôle de l'Agence de prévention de la corruption		
Mme LAMURE	107	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	150	Défavorable
M. ANZIANI	33	Défavorable
Article 10 Extension des peines complémentaires en cas de manquements à la probité		
M. BONNECARRÈRE	2	Favorable
M. CABANEL	5	Défavorable
Mme ASSASSI	76	Défavorable
Article 12 Assouplissement des conditions de poursuite en France des faits de corruption ou de trafic d'influence commis à l'étranger		
Mme ASSASSI	77	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 12 bis Instauration d'un mécanisme de transaction pénale, à l'initiative du parquet, pour les sociétés mises en cause pour des faits de corruption		
Mme ASSASSI	78	Défavorable
M. COLLOMBAT	138	Défavorable
M. COLLOMBAT	139	Défavorable
Article 13 Encadrement des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics (périmètre, informations, contrôle et sanctions)		
Mme ASSASSI	81	Défavorable
Mme ASSASSI	82	Défavorable
Mme ASSASSI	83	Défavorable
Mme DEROMEDI	13	Demande de retrait
Mme DEROMEDI	11	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	140	Défavorable
Mme ASSASSI	84	Défavorable
Mme ASSASSI	79	Défavorable
M. VASSELLE	3	Défavorable
Mme DEROMEDI	10	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	149	Défavorable
M. MARIE	36	Défavorable
M. MARIE	37	Défavorable
M. MARIE	38	Défavorable
Mme DEROMEDI	60	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	141	Défavorable
Mme ASSASSI	85	Demande de retrait
Article 13 ter Compétence, notification et publicité des avis rendus par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour le contrôle des départs vers le secteur privé de responsables publics		
Mme ASSASSI	80 rect.	Demande de retrait
Article 14 bis A (Supprimé) Publicité des emprunts souscrits par les candidats et de ceux souscrits ou consentis par les partis et groupements politiques		
M. ANZIANI	35	Irrecevable (art. 48 alinéa 3)

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ASSASSI	86	Irrecevable (art. 48 alinéa 3)
Article 15 Habilitation en vue de moderniser et de simplifier certaines règles de la domanialité publique		
Mme ASSASSI	88	Défavorable
Article 16 bis Ratification et modification de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics		
Mme ASSASSI	89	Défavorable
M. SUEUR	40	Défavorable
M. REICHARDT	20	Demande de retrait
M. SUEUR	41	Défavorable
M. COURTEAU	30	Défavorable
M. MÉZARD	153	Défavorable
M. REICHARDT	23	Favorable
M. SUEUR	42	Défavorable
M. SUEUR	43	Défavorable
M. COLLIN	132	Défavorable
M. SUEUR	44	Défavorable
M. COLLIN	133	Défavorable
M. REICHARDT	22	Favorable
Article 16 quater A Adaptation des règles de la commande publique applicables aux concessionnaires d'autoroute et compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières		
Mme ASSASSI	90	Défavorable
Article additionnel après l'article 17		
M. COLLOMBAT	130	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. COLLOMBAT	129	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
Article 21 bis Habilitation en vue de réformer le code de la mutualité		
M. COLLOMBAT	146	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 25 (Supprimé) Rapport au Parlement sur la monnaie fiduciaire et la dématérialisation des moyens de paiement		
M. CORNANO	45	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
Article 29 Faculté pour les détenteurs de livret A et de livret de développement durable d'affecter une partie des intérêts sous forme de don à une entreprise solidaire		
M. CORNANO	50	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. CORNANO	47	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
Article 29 bis B Information de l'emprunteur sur les documents à fournir en cas de demande de substitution de l'assurance-emprunteur dans le cadre d'un contrat de crédit immobilier		
M. CORNANO	51	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. CORNANO	53	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. VASSELLE	1	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. HOUPERT	4	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. M. BOURQUIN	25	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. CANEVET	59	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. GATTOLIN	64	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. BOCQUET	102	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. COLLOMBAT	125	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
Article additionnel après l'article 33		
M. MAUREY	29	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
Article 44 ter (Supprimé) Définition du principe d'innovation		
Mme PROCACCIA	14	Irrecevable (art. 48 alinéa 3)
Article 45 Habilitations en vue de simplifier et de rationaliser les obligations d'information et de publication des sociétés		
Mme ASSASSI	103	Défavorable
Article 52 bis Conclusion d'une convention-cadre pluriannuelle entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement		
M. CORNANO	55	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)
M. CORNANO	54	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 54 bis A (Supprimé) Obligation de mentionner le coût de gestion des déchets sur les factures de vente de pneumatiques et répercussion du coût sur l'acheteur final		
M. MANDELLI	18	Irrecevable (art. 48 alinéa 3)
M. COLLOMBAT	127	Irrecevable (art. 48 alinéa 3)
Article 54 bis Modalités d'approbation, par les actionnaires, des rémunérations allouées aux dirigeants mandataires sociaux des sociétés anonymes cotées		
M. ANZIANI	39	Défavorable
M. COLLOMBAT	128	Défavorable
Article 55 Participation au sein des sociétés publiques créées pour l'équipement et le développement de l'outre-mer		
M. J.L. DUPONT	19	Avis du Gouvernement
M. CORNANO	56	Avis du Gouvernement
M. VERGÈS	91	Avis du Gouvernement
M. ARNELL	123	Avis du Gouvernement
M. PATIENT	8 rect.	Demande de retrait
Article 57 Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna des dispositions codifiées de la loi		
M. ARNELL	131	Irrecevable (art. 48 alinéa 6)

AMENDEMENTS DE SÉANCE SUR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Extension des compétences du Défenseur des droits		
M. PERRIN	1	Défavorable
Mme ASSASSI	2	Défavorable
Mme ASSASSI	3	Défavorable
Mme BLANDIN	5	Défavorable

La réunion est close à 10 h 30

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 2 novembre 2016

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 17 h 15

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre s'est réunie au Sénat le mercredi 2 novembre 2016.

La commission mixte paritaire procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, et M. Dominique Raimbourg, député, vice-président, M. Christophe-André Frassa, sénateur, étant désigné rapporteur pour le Sénat et M. Dominique Potier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Dominique Potier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – La réunion de la commission mixte paritaire constitue pour moi une bonne nouvelle après quatre années de débats. Même si je doute qu'elle aboutisse à une conclusion positive, cette CMP n'en constitue pas moins une étape clef, qui nous permet d'envisager le bout d'un long chemin. J'ai d'ailleurs noté avec intérêt les propos que le ministre de l'économie et des finances, M. Michel Sapin, a tenus au Sénat : il y a désormais un engagement de l'exécutif pour que cette proposition de loi aboutisse et nous pouvons espérer qu'elle sera définitivement adoptée au début de l'année 2017.

Je salue aussi l'évolution du Sénat, qui n'a plus d'opposition de principe. Je dois dire que nous avons été frappés par la manière dont les choses avaient débuté, dans une sorte d'affrontement idéologique. En première lecture, la commission des lois du Sénat n'avait pas adopté de texte, puis avait présenté, en séance publique, des amendements de suppression, article par article. La position du Sénat a ensuite fortement évolué et nous sommes finalement d'accord sur le fait que le voile juridique séparant les sociétés mères de leurs filiales et sous-traitants peut causer des désordres, tant pour les écosystèmes que pour les droits humains. Il convient d'y apporter remède. Nous ne pouvons pas accepter un tel état de fait, qui ne saurait être éternel et qui peut être corrigé par l'ordre et la justice.

Pour autant, nous avons aussi des désaccords, qui me laissent penser que cette CMP ne pourra élaborer de texte. Ainsi, le Sénat n'envisage qu'un *reporting a posteriori*, alors que nous voulons au contraire nous situer dans la prévention. C'est bien ce qui constitue la nouveauté ! Vous restez dans le cadre de la loi du 22 mars 2012 et dans celui des directives européennes *ad hoc*, qui ne font appel qu'à la bonne volonté des entreprises. Nous voulons, nous, une mise en œuvre effective des principes que nous défendons.

Notre principal différend porte sur la question de la sanction. Pour vous, l'éthique personnelle, l'enjeu commercial, suffiront pour que les entreprises progressent. Nous avons

une autre vision du monde : des rives doivent canaliser le fleuve de la mondialisation. Une loi doit être posée, le juge doit sanctionner ceux qui ne l'appliquent pas.

Bien sûr, il reste des questions en suspens, y compris au sein de l'Assemblée nationale, en particulier sur l'échelon territorial pertinent. Des États membres doivent oser anticiper et être pionniers pour que l'Union européenne, trop lente, se saisisse de ces questions. C'est pourquoi nous souhaitons revenir au texte initial adopté par l'Assemblée nationale, tout en tenant compte de certaines dispositions introduites au Sénat, par exemple sur le délai de mise en œuvre.

En tout état de cause, nous espérons que le travail de conviction se poursuivra. Et je ne désespère pas qu'*in fine*, nous trouvions un très large accord sur une proposition qui, à l'instar des grandes lois sur le travail du XIX^{ème} siècle ou des textes qui ont aboli l'esclavage, marque une rupture dans une mondialisation que nous ne condamnons pas, mais que nous voulons humaniser.

M. Christophe-André Frassa, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne souhaite pas, moi non plus, refaire le débat. Il est évident que nous avons une approche différente de ce texte et du plan de vigilance. Mais notre vision ne se situe aucunement *a posteriori* et nous voulons mettre en place un système destiné à éviter la mise en danger de la vie d'autrui.

Nous ne sommes pas en accord avec le mécanisme intellectuel sous-jacent au texte de l'Assemblée nationale, qui n'est pas conforme au droit des entreprises tel que nous l'entendons au Sénat. Ce texte crée en effet des obligations disproportionnées et coûteuses, tant pour les grandes que pour les moyennes et petites entreprises, alors même qu'il ne changera finalement rien à la situation des travailleurs et à la protection de l'environnement dans les pays du sud. Il crée une distorsion de compétitivité, sans pour autant régler le problème.

Voilà pourquoi je crois également que cette commission mixte paritaire ne pourra aboutir à un accord. Nous verrons bien la rédaction que l'Assemblée nationale adoptera en nouvelle lecture...

En tout état de cause, je rappelle que la France doit transposer, avant le 6 décembre prochain, la directive de 2014 relative à la publication d'informations non financières, qui contient déjà de très nombreux éléments répondant aux préoccupations des auteurs de la proposition de loi.

Pour nous, l'amende civile disproportionnée de 10 millions d'euros présente un risque d'inconstitutionnalité et cause un choc négatif en termes d'attractivité économique. Nous avons une autre ligne rouge : l'engagement de la responsabilité d'une société pour un dommage causé par l'un de ses sous-traitants, c'est-à-dire du fait d'autrui.

Nous n'avons pas la même conception de l'entreprise, manifestement. Comme les rédacteurs de la directive européenne, nous défendons une vision incitative de la vigilance, et non coercitive.

M. Jean-Marie Tétart, député. – D'une vision très généreuse en première lecture, voire utopique, le texte a beaucoup évolué au fil de son parcours parlementaire. Nous restons néanmoins confrontés à un risque de contentieux abusifs visant à nuire à la réputation

des entreprises françaises. Il faut trouver un moyen d'amener les entreprises à avancer sur ces questions – elles ont déjà commencé – sans ouvrir la porte à des recours exagérés.

Les auditions que nous avons menées ont bien montré que la première version du texte, plus dure, présentait le risque que les grandes compagnies se limitent désormais à des sous-traitants qui les sécurisent totalement, au détriment de petites entreprises, en Indonésie ou ailleurs, qui pourraient progresser vers plus de respect des droits humains et de l'environnement, si on les accompagnait.

En tout cas, nous soutenons le principe, contenu dans ce texte, qu'il nous faut cheminer ensemble vers un meilleur respect des droits fondamentaux.

M. Didier Marie, sénateur. – Le groupe socialiste et républicain du Sénat a plaidé en faveur du texte de l'Assemblée nationale. Pour nous, le texte adopté par le Sénat à l'initiative de son rapporteur ne répond pas aux enjeux.

Certes, nombre de grandes compagnies appliquent, dans le cadre de la responsabilité sociétale des entreprises, des principes proches de ceux proposés par le texte. Mais certaines ne le font pas et, pire, ne le veulent pas ! Des donneurs d'ordre se satisfont des conditions de travail et de protection de l'environnement en vigueur dans certains pays. Ils estiment sans doute que l'éthique et la compétitivité doivent être bien distinguées, la seconde primant sur la première... Cela n'est pas acceptable.

Nous souhaitons tous, je le crois, une mondialisation régulée, mais nous avons les uns et les autres une vision différente des moyens pour y parvenir. Pour notre part nous estimons que les principes ne s'appliqueront effectivement que s'il existe une sanction, proportionnée.

En conclusion, j'espère que le vote définitif, la promulgation et la publication des textes réglementaires interviendront rapidement, afin que la nouvelle loi soit applicable avant la fin de la législature.

M. Philippe Bas, sénateur, président. – Je souhaite apporter une précision qui pourra paraître austère. Le texte adopté par l'Assemblée nationale crée une forme de mariage entre loi douce et loi répressive. D'un côté, il impose aux entreprises de mettre en place un plan de vigilance en vue d'une régulation interne entre sociétés mères et filiales et sous-traitants – qui peut, il est vrai, être utile – mais le contenu du plan n'est pas défini par le législateur. De l'autre, il assortit cette obligation vague d'une sanction civile forte. Au final, nous courons un grand risque d'inconstitutionnalité sur un motif d'incompétence négative du législateur. Il ne me paraît pas judicieux de légiférer sciemment de la sorte.

M. Dominique Raimbourg, député, vice-président. – Vous comprendrez que je ne partage pas ce point de vue. Nous ne fixons pas une obligation de résultat, mais de moyens. Si un accident se produit, ce qui peut malheureusement arriver, l'entreprise devra montrer qu'elle avait mis en œuvre des mesures et pris des précautions, par exemple pour éviter que la cascade de sous-traitants ne soit trop opaque, et cela suffira à dégager sa responsabilité.

Au terme de longues discussions, il me semble que nous sommes parvenus à un équilibre. Ce compromis, certes fragile, a été, à mon sens, conforté par les auditions que nous avons menées : les grandes entreprises estiment la loi inutile et clament qu'elles appliquent

déjà ces mesures. Si tel est le cas, fort bien, cela prouve qu'il est légitime de les étendre aux entreprises qui ne manifestent pas beaucoup de bonne volonté !

La commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

La réunion est close à 17 h 55

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

Mercredi 2 novembre 2016

- Présidence conjointe de M. Christian Cambon, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 16 heures

Audition de M. Marc-Antoine Pinault, coordinateur Brexit au secrétariat général du ministère de l'intérieur, M. Gilles Barbey, commandant de police, chef de la section « négociations européennes » à la direction centrale de la police judiciaire et M. Frédéric Baab, membre du collège d'Eurojust (*sera publiée ultérieurement*)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 17 h 40

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 7 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 8 novembre 2016

à 17 h 45

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Christophe Sirugue, secrétaire d'État chargé de l'Industrie auprès du ministre de l'Économie et des Finances, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2017.

Mercredi 9 novembre 2016

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Bruno Sido, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis).

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

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 9 novembre 2016

à 9 heures

Salle Clemenceau

à 9 heures :

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

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

à 10 heures :

- Audition du général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2017.

à 11 h 15 :

- Audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Commission des affaires sociales

Mardi 8 novembre 2016

à 17 h 45

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Mercredi 9 novembre 2016

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 : MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général en charge des équilibres financiers généraux et de l'assurance maladie, René-Paul Savary, rapporteur pour le secteur médico-social, Mme Caroline Cayeux, rapporteur pour la famille, MM. Gérard Roche, rapporteur pour l'assurance vieillesse et Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 9 novembre 2016

à 10 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Jacques Gersperrin sur les crédits Enseignement supérieur sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission Recherche et Enseignement supérieur).

- Examen du rapport pour avis de Mme Dominique Gillot sur les crédits Recherche sur le projet de loi de finances pour 2017 (Mission Recherche et Enseignement supérieur).

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

à 16 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Audrey Azoulay, ministre de la Culture et de la Communication, sur le projet de loi de finances pour 2017.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Lundi 7 novembre 2016

à 14 h 30

Salle n° 67

- Examen des amendements sur le texte n° 78 (2016-2017), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 861 (2015-2016) relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle.

Mercredi 9 novembre 2016

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017 (M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Recherche en matière de développement durable » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2017 (Mme Nelly Tocqueville, rapporteure pour avis).

Commission des finances

Mardi 8 novembre 2016

à 14 h 15

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen du rapport de M. Maurice Vincent, rapporteur spécial, sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

- Examen du rapport de M. Jean-Claude Boulard, rapporteur spécial, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions » (et communication sur son contrôle budgétaire sur l'impact de l'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) relatif à l'avenir de la fonction publique de novembre 2015 sur les régimes de retraite de la fonction publique).

- Examen du rapport pour avis de M. Francis Delattre sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 (AN n° 4072), sous réserve de sa transmission.

à 18 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable.

Mercredi 9 novembre 2016

à 9 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2017 – Tome I du rapport général – et communication sur l'évolution des prélèvements obligatoires (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général)

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Investissements d'avenir » (et article 56).

à 14 h 30

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

- Examen du rapport de MM. Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

- Examen du rapport de MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Enseignement scolaire » (et communication de M. Gérard Longuet sur son contrôle budgétaire relatif aux heures supplémentaires dans le second degré).

- Examen du rapport de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer » (et article 58).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Lundi 7 novembre 2016

à 14 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 83 (2016-2017) sur le projet de loi n° 815 (2015-2016) relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (rapporteur : M. Mathieu Darnaud) (procédure accélérée).

Éventuellement, mardi 8 novembre 2016

à 9 heures

Salle n° 216

- Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 83 (2016-2017) sur le projet de loi n° 815 (2015-2016) relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (rapporteur : M. Mathieu Darnaud) (procédure accélérée).

Mercredi 9 novembre 2016

à 10 heures

Salle n° 216

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi de programmation n° 19 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis sur la proposition de résolution n° 75 (2016-2017), présentée par M. Ronan Dantec et plusieurs de ses collègues, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisations et leur suivi dans la durée.

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis sur la proposition de résolution n° 96 (2016-2017), présentée par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen.

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme « Protection des droits et libertés »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco sur le projet de loi de finances pour 2017 (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme « Fonction publique »).

Commission des affaires européennes

Jeudi 10 novembre 2016

à 9 heures

Salle A120

- Proposition de résolution européenne et avis politique de MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe.
- Avis motivé de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot sur le Groupement européen des régulateurs de communications électroniques.
- Proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Fabienne Keller et M. François Marc sur la phase 1 de la réforme de l'Union économique et monétaire.

Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne

Mercredi 9 novembre 2016

à 8 heures

Salle A120

Captation vidéo

Audition de M. Sandro Gozzi, secrétaire d'Etat italien chargé des affaires européennes.