

SOMMAIRE ANALYTIQUE

| | |
|--|-----------|
| COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES | 3 |
| • <i>Constitution du bureau.....</i> | <i>3</i> |
| COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... | 7 |
| • <i>Constitution du Bureau</i> | <i>7</i> |
| COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... | 11 |
| • <i>Constitution du bureau.....</i> | <i>11</i> |
| • <i>Hommage à une sénatrice décédée</i> | <i>13</i> |
| • <i>Projets de loi ratifiant quatre ordonnances relatives à la santé – Examen du rapport et des textes de la commission.....</i> | <i>14</i> |
| COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION | 31 |
| • <i>Constitution du bureau.....</i> | <i>31</i> |
| COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE | 37 |
| • <i>Constitution du Bureau</i> | <i>37</i> |
| • <i>Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i> | <i>40</i> |
| COMMISSION DES FINANCES..... | 55 |
| • <i>Contrôle budgétaire - Implantation des radars - Communication.....</i> | <i>55</i> |
| • <i>Contrôle budgétaire – Aide publique au développement en matière d'aménagement urbain – Communication</i> | <i>64</i> |
| • <i>Contrôle budgétaire – Dépenses de santé des personnes détenues - Communication.....</i> | <i>70</i> |
| • <i>Contrôle budgétaire – Sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) - Communication</i> | <i>78</i> |

| | |
|---|------------|
| • <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Projet de loi de programmation des finances publiques - Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques</i> | 91 |
| • <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Projet de loi de programmation des finances publiques - Audition de MM. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances</i> | 101 |
| • <i>Constitution du bureau</i> | 120 |
| COMMISSION DES LOIS | 125 |
| • <i>Constitution du bureau</i> | 125 |
| • <i>Nomination d'un rapporteur</i> | 128 |
| • <i>Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i> | 128 |
| • <i>Nomination de rapporteurs</i> | 128 |
| PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 9 OCTOBRE ET A VENIR | 131 |

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Jeudi 5 octobre 2017

- Présidence de Mme Anne-Marie Bertrand, en remplacement du doyen d'âge,
M. Jean-François Mayet -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Constitution du bureau

Mme Anne-Marie Bertrand, présidente. – Notre ordre du jour appelle l'élection du président de la commission des affaires économiques et la constitution du Bureau. Conformément à l'alinéa 2 *ter* de l'article 13 du règlement du Sénat, l'élection du président se déroule au scrutin secret. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise aux deux premiers tours, la majorité relative au troisième tour.

Voici les délégations de vote : Robert Navarro donne pouvoir à Noëlle Rauscent, Marie-Christine Chauvin à Dominique Estrosi Sassone, Jean-François Mayet à Sophie Primas, Roland Courteau à Martial Bourquin, Franck Menonville à Alain Bertrand.

J'appelle nos deux collègues les plus jeunes, Fabien Gay et Xavier Iacovelli, à procéder au contrôle des opérations de vote et au dépouillement en tant que scrutateurs.

J'invite les candidats aux fonctions de président de la commission des affaires économiques à se faire connaître.

Mme Élisabeth Lamure. – Le groupe Les Républicains propose la candidature de Sophie Primas.

M. Martial Bourquin. – Tenant compte des résultats des élections sénatoriales et de la majorité dont disposent le groupe Les Républicains et l'Union centriste, le groupe Socialiste et républicains ne désignera pas de candidat à la présidence de la commission et ne prendra pas part au vote.

Mme Anne-Marie Bertrand, présidente. – Nous en prenons acte.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

Mme Anne-Marie Bertrand, présidente. – Les résultats du premier tour sont les suivants.

Nombre de votants : 39

Bulletins blancs : 6

Suffrages exprimés : 33

Majorité absolue : 17

Mme Primas ayant obtenu 33 suffrages, je la proclame élue présidente de la commission des affaires économiques.

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie de la confiance que vous venez de m'accorder, et des marques de soutien de ceux qui n'ont pas voté. J'aurai également une pensée amicale pour ceux de nos collègues qui ne se représentaient pas ou n'ont pas été réélus, et une pensée toute particulière pour Jean-Claude Lenoir, qui après avoir présidé cette commission avec convivialité et talent, dans le respect de chacun, a décidé de ne pas se représenter.

Sur 20 collègues renouvelables, 11 ont été réélus et je les en félicite. Je salue également ceux – nouveaux sénateurs ou déjà sénateurs – qui rejoignent la commission des affaires économiques. Notre commission est profondément renouvelée : son effectif passe de 39 à 51 membres ; un siège est pour l'instant vacant ; 10 collègues ont quitté le Sénat. Seuls 23 d'entre nous siégeaient déjà au sein de cette commission lors de la mandature précédente.

C'est une commission au large champ de compétences et les sujets qu'elle traite intéressent directement nos concitoyens. Je souhaite que nous soyons plus que jamais impliqués dans ces travaux et capables d'initiative, y compris sur l'actualité qui ne relève pas du domaine législatif.

Je resterai fidèle à la tradition d'écoute mutuelle et de convivialité de cette commission qu'avaient entretenue mes prédécesseurs Jean-Claude Lenoir, Daniel Raoul, Jean-Paul Emorine et Gérard Larcher.

Sans renoncer à nos convictions respectives, nous continuerons de travailler en bonne intelligence entre la majorité et les autres groupes, de former des binômes de rapporteurs et de nommer, pour les textes qui s'y prêteront, des rapporteurs de la minorité ou de l'opposition sénatoriale. L'intérêt général, l'intérêt des Français est la boussole qui nous guidera. C'est la culture, l'ADN du Sénat et j'entends les faire perdurer tout en faisant évoluer notre assemblée dans la direction souhaitée par les Français.

Compte tenu de son effectif et en application de l'article 13 de notre règlement, notre bureau est, en principe, composé, outre du président, de huit vice-présidents et de cinq secrétaires, désignés à la proportionnelle des groupes. Mais le nombre des vice-présidents peut être augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de président ou vice-président à chacun des groupes politiques.

Sur la base de huit vice-présidents, l'application de la représentation proportionnelle ne permet pas d'attribuer au moins un poste à chaque groupe. Il faut donc désigner dix vice-présidents selon la répartition suivante : trois pour Les Républicains, deux pour le groupe Socialiste et républicain, un pour l'Union centriste, un pour La République en marche, un pour le Rassemblement démocratique et social européen, un pour le groupe Communiste, républicain citoyen et écologiste et un pour le groupe République et territoire/Les indépendants.

Voici les candidats à ces postes, par ordre de taille des groupes : pour Les Républicains, Elisabeth Lamure, Daniel Gremillet et Alain Chatillon ; pour le groupe Socialiste et républicain, Martial Bourquin et Franck Montaugé ; pour l'Union centriste,

Anne-Catherine Loisier, pour La République en marche, Noëlle Rauscent ; pour le Rassemblement démocratique et social européen, Alain Bertrand ; pour le groupe Communiste, républicain citoyen et écologiste, Cécile Cukierman ; et pour le groupe République et territoire/Les indépendants, Jean-Pierre Decool.

Le nombre de candidats pour chaque groupe étant égal au nombre de sièges à pourvoir, les vice-présidents sont ainsi désignés.

En application de l'alinéa 3 de l'article 13 de notre règlement, après la désignation des vice-présidents, les groupes établissent la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon le principe de la représentation proportionnelle et compte tenu de leur représentation déjà acquise pour les autres postes du bureau. Le nombre de secrétaires est de un pour dix membres de la commission, soit cinq au total. L'application de la représentation proportionnelle permet d'attribuer les cinq postes selon la répartition suivante : trois pour le groupe Les Républicains, un pour le groupe Socialiste et républicain et un pour le groupe Union centriste.

Les candidats à ces postes sont, pour Les Républicains, François Calvet, Daniel Laurent et Catherine Procaccia ; pour le groupe Socialiste et républicain, Viviane Artigalas ; et pour le groupe Union centriste, Valérie Létard.

Le nombre de candidats pour les groupes concernés étant égal au nombre de sièges à pourvoir, les secrétaires sont ainsi désignés.

Notre bureau étant ainsi constitué, je vous propose de le réunir mardi 10 octobre 2014 à 9 heures en petit-déjeuner au restaurant du Sénat, afin d'examiner la répartition des avis budgétaires et de débattre du programme de travail de la commission.

Je vous proposerai de nous inscrire dans le processus de réforme du Sénat souhaité depuis 2015 par Gérard Larcher sur la base des conclusions de nos collègues Alain Richard et Roger Karoutchi. Évitions ainsi la profusion des avis budgétaires et des groupes d'études au profit de travaux plus ponctuels dont nous pouvons plus facilement choisir les thèmes, avec un impact plus grand. Dans nos travaux législatifs, nous devons aussi rester vigilants sur la recevabilité des amendements, éviter les lois bavardes, illisibles, trop longues et trop complexes...

Un mot sur l'ordre du jour des prochaines semaines : dans la perspective du projet de loi relatif à l'exploitation des hydrocarbures, qui sera examiné en séance publique les mardi 7 et mercredi 8 novembre, nous serons amenés à nommer un rapporteur dès la semaine prochaine.

Nous entendrons le PDG d'Alstom, Henri Poupart-Lafarge, mercredi 11 octobre à 15 heures 15 au sujet de la fusion avec Siemens, après son audition le matin même par l'Assemblée nationale.

Dans le cadre de la modernisation de nos travaux, notamment la dématérialisation, l'usage des fax va être entièrement abandonné. Il est également souhaitable que nous cessions d'envoyer des convocations papier. À terme, les travaux de commission eux-mêmes seront dématérialisés.

Enfin, si la retenue sur indemnité parlementaire ne sanctionne les absences répétées qu'à certaines de nos réunions, je rappelle que selon le règlement du Sénat, la présence est obligatoire à l'ensemble de celles-ci !

Je suis très honorée de présider cette commission ; je serai une présidente à votre écoute et je veillerai à l'équilibre entre ses membres.

Mme Annie Guillemot. – Toutes mes félicitations à la présidente – et je tiens particulièrement au « e » final...

Mme Sophie Primas, présidente. – Je m'assurerai qu'il ne soit pas omis.

Mme Annie Guillemot. – Il convient également de remplacer, pour nos collègues femmes, la mention « sénateur » par celle de « sénatrice ».

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous répondrons aux *desiderata* de chacune.

M. Daniel Dubois. – Je me joins aux félicitations de ma collègue pour votre brillante élection.

M. Joël Labbé. – Bien que je me sois abstenu, je salue votre élection. Un mot sur la pratique des petits-déjeuners ouverts à l'ensemble de la commission – je songe notamment à ceux qu'organisent la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Je ne m'y oppose pas sur le principe, mais il conviendrait que l'ensemble des syndicats agricoles soient reçus en audition par notre commission.

M. Michel Raison. – Les chambres d'agriculture ne sont pas des syndicats mais des organismes parapublics.

M. Daniel Gremillet. – À mon tour de féliciter notre nouvelle présidente. Je tiens à rappeler devant tous les membres de cette commission que nous entendons systématiquement l'ensemble des syndicats agricoles. Il est vrai que certaines petites organisations n'ont pas même répondu à nos invitations...

Mme Sophie Primas, présidente. – Je veillerai à la pluralité des auditions dans tous les domaines, en particulier les plus délicats, comme l'agriculture et le logement.

M. Martial Bourquin. – Je vous félicite pour votre élection. Nous sommes prêts à travailler avec vous sur tous les sujets. Sur Alstom – l'un des plus importants dossiers industriels du moment – il serait particulièrement important de recevoir l'ensemble des organisations syndicales.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je prends note de l'ensemble de vos observations, et vous remercie.

La réunion est close à 10 h 35.

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

Jeudi 5 octobre 2017

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président d'âge -

La réunion est ouverte à 12 h 5.

Constitution du Bureau

M. Bernard Cazeau, président. – Ayant le privilège d'être le plus ancien d'entre nous, je suis le président d'âge de notre première réunion, dont l'objet est d'élire le président de la commission et d'enregistrer la composition de son bureau. Nous avons en cet instant une pensée affectueuse pour les collègues qui ont quitté la commission, et notamment pour ceux qui ont subi la loi des urnes.

L'élection à lieu au scrutin secret et les deux plus jeunes commissaires présents procèdent au dépouillement. J'appelle donc MM. Ronan Le Gleut et Cédric Perrin à me rejoindre comme scrutateurs.

Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit ; en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est proclamé. M. Hugues Saury a confié une délégation de vote à M. Cambon. Y a-t-il des candidatures ?

M. Cédric Perrin. – Je présente la candidature de M. Cambon.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

M. Bernard Cazeau, président. – Le résultat du premier tour est le suivant :

Nombre de votants : 47

Nombre de bulletins blancs : 9

Nombre de bulletins nuls : 0

Nombre de suffrages exprimés : 38

Majorité absolue des suffrages exprimés : 20

M. Cambon a obtenu 38 voix. Je le proclame président.

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

M. Christian Cambon, président. – Merci pour votre confiance, qui me touche. Merci à ceux qui ont voté pour moi, mais aussi à ceux qui ont voté blanc : c'est une marque d'estime à laquelle je suis sensible. Comptez sur moi pour porter haut et fort la voix de notre commission. J'avais déjà été élu le 12 juillet, à la suite du départ de Jean-Pierre Raffarin, pour ce que je considérais comme un intérim. Je suis heureux d'être réélu pour exercer un métier

que j'ai appris en tant que vice-président du président Raffarin, auquel j'adresse une affectueuse pensée, et auquel je suis reconnaissant pour le travail qu'il a accompli et pour le rayonnement qu'il a su donner à cette commission : le rapport dit « des 2 % » est devenu une référence en matière de crédits budgétaires de défense. Qu'il soit remercié de m'avoir appris cette fonction et de m'avoir fait confiance. Je n'oublie pas ses prédécesseurs Jean-Louis Carrère et Josselin de Rohan. Je suis heureux d'accueillir de nouveaux commissaires, soit qu'ils aient siégé auparavant dans d'autres commissions, soit qu'ils viennent d'être élus.

Il nous revient de constituer le bureau de la commission, en application des dispositions de l'article 13 de notre règlement, par l'agrégation des noms proposés par les groupes politiques, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un scrutin puisque le nombre des candidats présentés par les groupes est égal à celui des vice-présidences proposées. Sont ainsi proclamés vice-présidents : Pascal Allizard (Les Républicains) ; Bernard Cazeau (La République en marche) ; Hélène Conway-Mouret (Socialiste et républicain), Robert del Picchia (Les Républicains) ; Thierry Foucaud (Communiste, républicain, citoyen et écologiste) ; Sylvie Goy-Chavent (Union centriste) ; Jean-Noël Guérini (Rassemblement démocratique et social européen) ; Joël Guerriau (République et territoires-Les Indépendants) ; Cédric Perrin, (Les Républicains) ; Gilbert Roger (Socialiste et républicain). Sont pareillement proclamés secrétaires, dans les mêmes conditions : Olivier Cigolotti (Union centriste) ; Joëlle Garriaud-Maylam (Les Républicains), M. Philippe Paul (Les Républicains) et M. Rachid Temal (Socialiste et républicain).

Je les félicite pour la confiance que leur ont montrée leurs pairs au sein de leurs groupes respectifs. Je les réunirai à 14 h 45 dans la salle A120, afin de préparer la nomination de nos rapporteurs pour avis du budget et la désignation des membres d'une délégation qui se rendra à l'Assemblée générale des Nations-Unies fin novembre.

Notre commission se réunira pour la prochaine fois mercredi 11 octobre à 9 h 45 pour des auditions budgétaires et la désignation de rapporteurs sur quatre conventions internationales.

Pour le volet défense, Arnaud Danjean viendra nous présenter bientôt la revue stratégique, qui sera présentée au Président de la République, puis discuté au Parlement. Outre les rapports pour avis sur le budget, nous examinerons également en 2018 une nouvelle loi de programmation militaire, texte crucial en cette période de tensions budgétaires dans ce domaine.

Pour le volet affaires étrangères, outre les rapports pour avis du budget, nous aurons aussi à nous pencher sur les grandes questions internationales qui ne manquent pas en ces temps agités. Vous trouverez, à la fin du vademécum qui vous a été distribué, un agenda pour octobre et novembre.

Quelques chiffres, brièvement, pour vous donner un ordre de grandeur de l'activité qui nous attend : ces trois dernières années la commission a tenu 163 réunions pour un total de 280 heures, elle a adopté 87 conventions internationales, 33 rapports budgétaires, 20 rapports d'information, elle a procédé à 151 auditions en commission.

Depuis trois présidences, cette commission nomme des binômes de rapporteurs, ce qui multiplie les occasions de s'investir pour les sénateurs.

Un large consensus se dégage généralement sur ces sujets – ce qui ne prive personne de sa liberté d’expression le cas échéant.

Je souhaiterais enfin vous faire trois recommandations particulières. Il est d’abord indispensable de respecter de manière absolue la confidentialité, voire le secret de nos délibérations. Je ne reviendrai pas sur le regrettable incident qui a causé le départ du chef d’état-major des armées. Ici, Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, à qui je rends hommage, nous a fait une confiance absolue en nous dévoilant des informations très sensibles. Le premier risque est d’exposer la vie de nos soldats. Mais en étant indiscret, vous risquez aussi de perdre la confiance des chefs militaires, des diplomates et responsables divers qui vous délivreraient alors un discours édulcoré, alors que c’est bien leur franchise qui fait tout l’intérêt de nos auditions. Jamais cette commission n’a manqué à son devoir dans ce domaine.

Ma deuxième recommandation concerne votre communication, que je souhaite, lorsque vous vous exprimez en son nom, concertée préalablement avec la commission. Ce qui fait que notre commission est respectée, c’est son sérieux.

Je vous recommande enfin la plus extrême prudence dans vos relations avec nos partenaires extérieurs afin que soit manifeste pour tous les observateurs que vous conservez votre indépendance et votre liberté de jugement en toutes circonstances.

Je vous remercie.

La réunion est close à 13 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Jeudi 5 octobre 2017

- Présidence de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, doyen d'âge -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Constitution du bureau

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président d'âge. – Bienvenue à tous les nouveaux membres de cette commission et félicitations à tous pour votre élection ! Nous devons procéder à l'élection de notre président et de notre rapporteur général puis à la désignation des vice-présidents et des secrétaires.

Le président donne lecture des délégations de vote.

Conformément à l'alinéa 2 *ter* de l'article 13 du Règlement du Sénat, l'élection du président a lieu au scrutin secret. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit. Le dépouillement sera effectué par les deux plus jeunes membres présents de la commission. Je demande donc à M. Philippe Mouiller et Mme Frédérique Puissat de bien vouloir prendre place auprès de moi. Y va-t-il des candidats à la présidence de la commission ?

M. René-Paul Savary. – La majorité sénatoriale présente la candidature de M. Alain Milon.

M. Yves Daudigny. – Tout en respectant le choix démocratique, le groupe socialiste et républicain ne participera pas à l'élection du président.

M. Michel Amiel. – Le groupe La République En Marche (LREM) participera au vote, mais ne présente pas de candidat.

M. Guillaume Arnell. – Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) participera au vote, mais ne présente pas de candidat.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, président d'âge. – Les résultats du scrutin sont les suivants :

Nombre de votants : 40

Bulletins blancs ou nuls : 3

Suffrages exprimés : 37

Majorité absolue : 19

Alain Milon a obtenu 37 voix. Je le proclame donc président de la commission des affaires sociales et je l'invite à rejoindre le fauteuil de président.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

M. Alain Milon, président. – Merci pour votre confiance, à celles et ceux qui me la renouvellent comme à ceux et celles qui ne me connaissent pas encore. Merci d'être membres de cette commission, où le travail est toujours coordonné : nous avançons ensemble.

Après une année politique chargée, où nous avons tous connu, à des degrés divers, succès et échecs, je voulais vous dire que ma longue carrière politique m'a enseigné une chose : le balancier revient toujours un jour ou l'autre. Nous avons beaucoup entendu critiquer les élus. Je souhaite aussi vous dire que vous êtes seuls légitimes, notamment par rapport à ceux qui vous donnent des leçons – vous voyez de qui je parle. Or la légitimité, c'est l'essentiel. René Char – un poète du Vaucluse – disait que l'essentiel est souvent menacé par l'insignifiant...

J'aurai à cœur de d'organiser nos travaux dans la convivialité et la coordination, en y associant les représentants de tous les groupes. Nous continuerons à tenir, une fois par mois, des petits déjeuners autour d'une personnalité choisie, sans enregistrement ni compte rendu. Et nous effectuerons des déplacements thématiques.

Conformément à l'article 13 alinéa 6 du règlement, nous devons procéder maintenant à la désignation de notre rapporteur général, qui est élu dans les mêmes conditions que le président. J'ai reçu la candidature, pour le groupe Union Centriste, (UC), de Jean-Marie Vanlerenberghe.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

M. Alain Milon, président. – Les résultats du premier tour sont les suivants :

Nombre de votants : 40

Bulletins blancs ou nuls : 10

Majorité absolue : 16

Suffrages exprimés : 30

Jean-Marie Vanlerenberghe a obtenu 30 voix. Je le proclame rapporteur général.

Nous allons poursuivre la constitution du bureau de notre commission, avec la désignation des vice-présidents et des secrétaires. Selon l'alinéa 2 *quater* de l'article 13 du Règlement, pour la désignation des vice-présidents, les groupes établissent une liste alphabétique de candidats selon le principe de la représentation proportionnelle, en tenant compte de la représentation déjà acquise à un groupe pour le poste de président. Le bureau des commissions permanentes comporte en principe huit vice-présidents. Toutefois, le nombre des vice-présidents est, le cas échéant, augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de président ou de vice-président à chaque groupe.

Pour respecter cette règle, nous devons donc aujourd'hui désigner des vice-présidents ainsi répartis : trois pour le groupe Les Républicains (LR), deux pour le

groupe socialiste et républicain, un pour le groupe UC, un pour le groupe LREM, un pour le groupe RDSE, un pour le groupe communiste, républicain et citoyen et écologiste (CRCE) et un pour le groupe République et Territoires – Les Indépendants (RT-LI).

Les candidatures suivantes m'ont été adressées : pour le groupe LR, M. René-Paul Savary, M. Gérard Dériot et Mme Colette Giudicelli ; pour le groupe socialiste et républicain, M. Yves Daudigny et Mme Michelle Meunier ; pour le groupe UC, Mme Elisabeth Doineau ; pour le groupe LREM, M. Michel Amiel ; pour le groupe RDSE, M. Guillaume Arnell ; pour le groupe CRCE, Mme Laurence Cohen ; pour le groupe RT-LI, Daniel Chasseing.

Le nombre de candidats est égal au nombre de sièges à pourvoir. Les vice-présidents sont ainsi désignés.

Nous devons maintenant procéder à la désignation de cinq secrétaires. En application de l'alinéa 3 de l'article 13 du Règlement, les groupes établissent la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon le principe de la représentation proportionnelle et compte tenu de leur représentation déjà acquise pour les autres postes du bureau. Les cinq postes de secrétaires se répartissent donc comme suit : trois pour le groupe LR, un pour le groupe socialiste et un pour le groupe Union centriste.

J'ai reçu les candidatures suivantes : pour le groupe LR, M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny et Corinne Imbert ; pour le groupe socialiste et républicain, Mme Corinne Féret ; pour le groupe UC, M. Olivier Henno.

Le nombre de candidats étant égal au nombre de sièges à pourvoir, les secrétaires sont ainsi désignés.

Hommage à une sénatrice décédée

M. Alain Milon, président. – Avant d'entamer nos travaux, je souhaite saluer la mémoire de Nicole Bricq, qui siégeait au sein de notre commission. Son décès brutal, le 6 août dernier, nous a tous profondément émus. Nous l'avons quittée à peine quatre jours plus tôt, à l'issue de la discussion du projet de loi d'habilitation sur la réforme du code du travail, au terme d'un débat auquel elle avait pris une part extrêmement active.

Nicole Bricq avait été élue sénatrice de Seine-et-Marne en 2004, après avoir effectué un mandat de cinq ans à l'Assemblée nationale. Elle était devenue rapporteur général de la commission des finances en 2011, avant d'être nommée ministre du commerce extérieur en 2012, fonction qu'elle a exercée jusqu'en 2014.

Spécialiste reconnue des questions économiques et financières, Nicole Bricq s'était aussi pleinement investie dans les travaux de notre commission des affaires sociales, dont elle était devenue membre en 2014. Durant ces trois années, elle a participé très assidûment à nos discussions, en commission et en séance. Sa grande connaissance des affaires publiques, ses convictions affirmées et un esprit critique souvent acéré forgeaient une forte personnalité qui nous aura incontestablement marqués comme elle a marqué nos travaux. Sa brusque disparition n'en a été que plus vivement ressentie par les membres de notre commission.

En votre nom, je souhaite associer la commission à la peine éprouvée par sa famille, par ses proches et par ses collègues de groupe. Je vous demande quelques instants de

recueillement en hommage à Nicole Bricq. Son éloge funèbre sera prononcé par le Président Larcher mercredi prochain à 14 h 30.

Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et observent une minute de silence.

Projets de loi ratifiant quatre ordonnances relatives à la santé – Examen du rapport et des textes de la commission

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – Tout d’abord, je félicite M. Milon de son élection à la tête de notre commission et souhaite la bienvenue à nos nouveaux collègues.

La loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 a habilité le Gouvernement – bien souvent contre l’avis de notre commission – à prendre par voie d’ordonnance des mesures relevant du domaine de la loi sur de nombreux sujets : au total, 33 ordonnances ont été publiées au titre de cette loi, et seulement deux d’entre elles ont à ce jour été ratifiées. Les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication au Journal officiel ; mais elles doivent faire l’objet du dépôt d’un projet de loi de ratification déposé dans les délais prévus pour ne pas devenir caduques. Tant qu’elles n’ont pas été ratifiées par une loi, elles conservent une valeur réglementaire ; de ce fait, leur régularité peut être contestée devant le juge administratif.

Notre commission est aujourd’hui saisie de trois projets de loi ratifiant quatre ordonnances prises sur le fondement de la loi « santé » de janvier 2016 : l’ordonnance n° 2017-31 du 12 janvier 2017 de mise en cohérence des textes au regard des dispositions de ladite loi ; l’ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical ; l’ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé ; enfin, l’ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l’adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé.

Ces projets de loi ont été adoptés en première lecture à l’Assemblée nationale le 19 juillet dernier. Seul celui ratifiant l’ordonnance relative aux ordres a été modifié par l’ajout d’articles additionnels.

Le premier projet de loi tend à ratifier une ordonnance procédant à diverses coordinations avec les dispositions de la loi « santé ». Ces modifications, essentiellement techniques et rédactionnelles, n’appellent pas d’observation particulière. Je vous propose une adoption sans modification.

Le deuxième projet de loi tend à ratifier deux ordonnances publiées le même jour mais portant sur des sujets distincts.

La première, relative à la profession de physicien médical, ne soulève pas de difficulté majeure ; elle répond à une attente forte intéressés et fait l’objet d’un consensus parmi les professionnels de santé que j’ai entendus. Le physicien médical intervient au sein d’une équipe pluridisciplinaire en radiothérapie, en médecine nucléaire et en imagerie médicale. Dans la radiothérapie, son rôle est de s’assurer, aux côtés du radiothérapeute, du caractère approprié des modalités du traitement (type de rayons, dosage, répartition par séance) et du bon fonctionnement des équipements. L’exercice de cette profession exige un niveau d’études supérieures de niveau Master et une formation diplômante délivrée par

l'Institut national des sciences et techniques nucléaires (INSTN). Il s'agit d'une profession jeune, en forte croissance au cours de la décennie écoulée, les autorités sanitaires ayant augmenté le nombre d'étudiants admis dans cette filière afin de couvrir les besoins importants.

Aujourd'hui, la majorité des 650 physiciens médicaux exercent en cabinet libéral, en milieu hospitalier et dans les centres de lutte contre le cancer (CLCC). Pourtant, le cadre juridique est longtemps resté quasi-exclusivement réglementaire et peu étoffé alors qu'il est fondamental pour la sécurité et la qualité de la prise en charge des patients. Nous avons tous en tête les incidents survenus à Épinal en 2005 ou à Toulouse en 2007 du fait d'une surexposition de patients à des rayonnements ionisants.

La nécessité de renforcer les dispositions relatives aux physiciens médicaux a été soulignée tant par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) que par l'Institut national du cancer (INCa) dont l'un des objectifs, dans le cadre du Plan cancer 2014-2019, est d'aboutir à une meilleure définition des responsabilités et des missions propres au physicien médical au sein d'une équipe pluridisciplinaire.

L'ordonnance intègre par conséquent la profession de la physique médicale dans le code de la santé publique, aux côtés des pharmaciens. Elle consacre une définition de la profession au niveau législatif et prévoit ses conditions d'exercice. Il est en particulier précisé que le physicien médical « s'assure notamment que les équipements, les données et procédés de calcul utilisés pour déterminer et délivrer les doses et les activités des substances radioactives administrées au patient sont appropriés et permettent de concourir à une optimisation de l'exposition aux rayonnements ionisants. » Les mesures d'application de ces dispositions sont renvoyées à un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Académie nationale de médecine. Le dispositif se conforme à une directive européenne de 2013 qui impose une reconnaissance, par chaque État membre, des experts en physique médicale. Je vous propose d'approuver la ratification de cette ordonnance qui répond à un besoin et à des exigences réels.

J'en viens maintenant à la plus sensible des questions qui nous sont posées dans le cadre de la ratification de ces ordonnances, celle de l'accès partiel aux professions médicales et paramédicales, également portée par le second projet de loi soumis à notre examen.

Il s'agit d'un sujet certes extrêmement technique, mais qui mérite de faire l'objet d'un examen attentif de notre commission, compte tenu des conséquences importantes qu'il pourrait entraîner pour l'organisation et la cohérence de notre système de santé.

- De quoi s'agit-il ?

Nous ne sommes pas sans savoir qu'il existe déjà, dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, une procédure de reconnaissance automatique permettant à certaines professions, dont les exigences minimales de formation ont été harmonisées au niveau communautaire, d'exercer dans un autre pays que celui dans lequel elles ont été formées. La liste des diplômes concernés est fixée par la directive 2005/36/CE : il s'agit notamment des professions de médecin, d'infirmier, de dentiste, de sage-femme ou encore de pharmacien.

Pour certains professionnels ne pouvant bénéficier ni de cette procédure de reconnaissance automatique, ni de la procédure de reconnaissance de droit commun, mais souhaitant effectuer une mobilité dans un autre État membre, la Cour de justice de l'Union

européenne (CJUE) a estimé que l'État d'accueil devait tout de même les autoriser à exercer, en limitant cet exercice aux tâches pour lesquelles ils ont compétence. Une interdiction d'exercer prononcée à l'encontre de professionnels se trouvant dans une telle situation constituerait, selon les instances communautaires, une entrave à la liberté d'établissement.

Cette situation s'explique par le fait que les différents États membres de l'Union européenne ont effectué des choix divers en matière d'organisation de leurs systèmes de santé respectifs, articulés autour de professions dont les contours ne se recoupent pas nécessairement d'un pays à l'autre. Il s'agissait, dans ce cas précis, d'un masseur-balnéothérapeute formé en Allemagne, dont la CJUE a estimé qu'il devait pouvoir bénéficier d'un accès partiel à la profession de kinésithérapeute en Grèce, pour les seuls actes auxquels il avait été formé.

Cette jurisprudence a été traduite dans la directive communautaire du 20 novembre 2013 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, qui devait être transposée en droit national au plus tard le 18 janvier 2016.

Notre pays se trouve donc déjà en retard sur ses obligations communautaires, et s'expose à ce titre à des procédures de sanction en l'absence de ratification rapide de l'ordonnance relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé.

Voilà donc, résumés à grands traits, le contexte et la genèse de cette mesure, à laquelle – je le dis sans plus de suspense – je suis tout à fait opposée.

J'entends bien les arguments avancés par le Gouvernement à l'appui de ce projet de loi, et je dois d'ailleurs reconnaître que la direction générale de l'organisation des soins (DGOS) du ministère de la santé fait preuve d'une écoute attentive et d'une grande pédagogie à l'appui de la position gouvernementale.

Au terme des auditions que j'ai conduites, je suis d'ailleurs bien évidemment sensible à la menace des sanctions pesant sur la France en cas de non transposition de cette mesure. Je prends également acte des analyses juridiques successivement conduites par le Conseil d'État et par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie, qui ont semble-t-il conclu de manière concordante à l'impossibilité d'exclure a priori les professions de santé du champ de la transposition de la directive de 2013.

Je relève enfin que l'ordonnance qu'il s'agit de ratifier comporte également des mesures allant dans le bon sens, qu'il s'agisse de la mise en place d'une carte professionnelle européenne ou de l'instauration d'un mécanisme d'alerte à l'échelle communautaire, qui assure la bonne information des États membres lorsqu'un professionnel de santé a été frappé d'une interdiction d'exercer, et contribue ainsi à garantir la sécurité des patients.

Surtout, je relève que le principe de l'accès partiel est entouré, dans la directive de 2013 comme dans l'ordonnance, d'importantes garanties ; il ne s'agirait pas d'autoriser du jour au lendemain l'ensemble des professionnels européens qui le souhaitent à venir exercer en France. Trois conditions sont nécessaires pour pouvoir bénéficier d'un accès partiel, parmi lesquelles l'obligation d'une pleine qualification du professionnel pour exercer dans son pays d'origine l'activité pour laquelle il sollicite un accès partiel, ainsi que le caractère « objectivement séparable » de l'activité sollicitée en accès partiel des autres activités relevant de la profession correspondante en France. À titre d'exemple, les activités de pédicurie

seraient objectivement séparables de celles de podologie pour la profession de pédicure-podologue, et un accès partiel pourrait sans doute être demandé pour l'une ou l'autre de ces activités.

En outre, contrairement à la procédure de reconnaissance automatique, qui s'applique à des professions, celle de l'accès partiel concerne des professionnels : en d'autres termes, l'autorisation d'exercer serait soumise dans ce cadre à un examen au cas par cas des demandes présentées auprès de l'État d'accueil.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, qui travaille actuellement à un projet de décret assurant la mise en œuvre de ce dispositif, cet examen individuel des demandes nécessiterait notamment un avis de l'ordre dont relèverait la profession concernée. Il sera alors toujours possible de refuser l'exercice en accès partiel pour des raisons d'intérêt général tenant à la protection de la santé publique.

En dépit de ces précisions, il ne me paraît cependant pas souhaitable d'entériner sans plus de discussion ni de délai la mise en place d'une telle procédure d'accès partiel, pour au moins quatre raisons.

Je suis en premier lieu frappée par le degré d'impréparation qui entoure la mise en place d'une évolution aussi fondamentale pour l'exercice professionnel dans notre pays.

À l'heure où il nous est demandé de ratifier cette ordonnance de transposition, et donc d'apporter la touche finale au mouvement de reconnaissance de l'accès partiel depuis son apparition dans la jurisprudence européenne il y a maintenant plusieurs années, on ne dispose d'aucun élément d'évaluation concernant non seulement le nombre de professionnels qui seraient susceptibles de formuler une demande en France, mais également sur la nature même des professions qui pourraient être concernées. La ministre a certes indiqué, lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, qu'une cartographie des différentes professions de santé existant dans les États membre de l'UE avait été demandée aux instances communautaires ; il me semble cependant que cette demande intervient bien tard. Comment, sans même connaître les professions en jeu, le Gouvernement peut-il prétendre préparer un texte d'application garantissant la sécurité de l'ensemble des situations ? Il me semble que l'on avance ici à l'aveugle, et, si vous me pardonnez l'expression, que l'on mettrait la charrue avant les bœufs en autorisant un dispositif dont nous ne connaissons pas même la réelle portée concrète.

En second lieu, cette mesure me semble de nature à désorganiser en profondeur l'organisation actuelle de notre système de santé – qui n'est certes pas parfaite, mais qui a au moins le mérite de garantir généralement la qualité et la sécurité des soins dispensés aux patients.

Il ne s'agit pas ici de faire un procès d'intention aux professionnels formés dans d'autres pays, dont je ne mets pas en cause la compétence : c'est la compatibilité de l'accès partiel avec l'organisation et l'efficacité de notre système de santé que j'interroge ici. La reconnaissance d'un accès partiel ne pourra en effet qu'aboutir à une fragmentation des professions, dont on peine encore à mesurer toutes les conséquences. Je me demande ainsi comment les services hospitaliers pourraient fonctionner avec des équipes réunissant des professionnels n'ayant pas tous le même champ de compétence, ou comment il pourrait être possible de contrôler qu'un professionnel exerçant en accès partiel dans la sphère libérale n'outrepasse pas le champ de ses compétences. Qui plus est, je vous avoue ma perplexité

quant à cette évolution à l'heure où le débat semble plutôt porter sur une élévation de la qualification des professionnels médicaux et paramédicaux dans le cadre européen LMD, et où l'enjeu crucial pour l'avenir de notre système de santé paraît plutôt résider dans le développement des coopérations interprofessionnelles et la généralisation d'un fonctionnement en réseau. La création de « sous-professions » -et j'utilise cette expression au sens organique, sans jugement de valeur aucun- ne pourra qu'aller à l'encontre de cette évolution, et plus généralement qu'apporter une complexité supplémentaire à l'organisation de nos professions de santé.

Alors que l'on dénonce depuis longtemps l'existence d'une médecine à deux vitesses dans notre pays, comment ne pas craindre qu'une telle évolution ne débouche sur un système de soins à multiplicité de vitesses ?

D'autant que, et c'est ma troisième observation, on ne peut que redouter que les problèmes de qualité des soins et de sécurité sanitaire qui pourraient être entraînés par la reconnaissance d'un accès partiel ne frappent d'abord les patients les moins informés, qui recouvrent bien souvent les populations les plus fragiles.

Il me semble d'ailleurs que l'on peut raisonnablement craindre, sans céder sur ce point à une trop forte méfiance, que ces professionnels puissent être recrutés par des établissements de santé en pénurie de personnels, ou encore par des collectivités territoriales frappés par la désertification médicale, ce qui ne pourrait qu'aboutir à renforcer les inégalités territoriales.

En quatrième lieu, je me contenterai de recenser rapidement les principales difficultés pratiques pointées par les différents acteurs auditionnés.

On peut ainsi s'interroger sur le surcoût qui pourrait être engendré pour la sécurité sociale si des patients se trouvent contraints de consulter deux professionnels au lieu d'un, compte tenu de la limitation des compétences du premier ; sur l'effet d'aubaine que cette mesure pourrait représenter pour les professionnels et surtout pour les formateurs étrangers, alors que la formation des personnels médicaux et paramédicaux fait déjà l'objet d'un marché très disputé dans certains pays de l'UE ; sur la sécurité réellement garantie au patient, alors que des difficultés importantes sont d'ores et déjà constatées dans le cadre de la procédure de reconnaissance automatique, s'agissant notamment de la compétence linguistique des professionnels ou de leur niveau réel de formation (selon l'ordre des chirurgiens-dentistes, 10 % des nouveaux diplômés de cette spécialité en UE n'ont jamais effectué d'examen clinique et n'ont reçu qu'une simple formation théorique).

Les inquiétudes sur ce dernier point sont d'autant plus fortes que le projet de décret d'application prévoit un simple avis consultatif des ordres des professionnels concernés par l'accès partiel, qui ne pourront donc s'opposer de manière contraignante à une autorisation d'exercice dans ce cadre.

L'ensemble de ces observations me semble largement, sinon unanimement partagé par les acteurs du monde de la santé. C'est bien sûr le cas des professionnels de santé, qui regrettent unanimement l'absence de concertation effectuée par le gouvernement précédent sur cette mesure, et se prononcent d'une seule voix (ce qui est assez rare pour être souligné !) en faveur de son retrait. La ministre elle-même a indiqué devant l'Assemblée nationale connaître, mais aussi comprendre les inquiétudes suscitées par ce texte. Il est d'ailleurs révélateur que les raisons invoquées par le Gouvernement à l'appui de la ratification

de cette ordonnance ne résultent que des obligations communautaires, et ne portent pas sur l'intérêt intrinsèque de la procédure d'accès partiel.

Il me paraît dès lors invraisemblable de sacrifier, contre l'avis de tous les acteurs de la santé, l'organisation et la qualité de notre système de santé à des considérations essentiellement juridiques, quand la discussion devrait être avant tout technique et politique. L'Allemagne a quant à elle fait un autre choix de transposition, en n'ouvrant pas l'accès partiel à l'ensemble des professions de santé ; même si, selon le Gouvernement, elle se trouverait dès lors exposée à des sanctions européennes, cela montre qu'une autre solution est toujours possible, et que le Gouvernement devrait avant tout œuvrer à trouver une solution acceptable par tous au niveau européen.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose de ratifier ce projet de loi pour la seule partie de l'ordonnance ne portant pas sur l'accès partiel, et de supprimer en revanche les dispositions mettant en place cette procédure.

Le troisième et dernier projet de loi prévoit enfin de ratifier l'ordonnance du 27 avril 2017 relative au fonctionnement des ordres des professions de santé, prise sur le fondement de l'article 212 de la loi santé de janvier 2016. Notre commission s'était opposée à cette habilitation, introduite au cours des débats, compte tenu du caractère sensible du sujet. Deux ordonnances ont été publiées : l'une le 16 février 2017, modifiant à titre principal la composition des conseils ordinaux, de manière à favoriser la parité ou à l'adapter à la réforme territoriale ; l'autre, publiée deux mois plus tard, est la seule visée par le projet de loi de ratification. L'enchevêtrement de ces deux textes pose pourtant quelques problèmes de lisibilité. Sur le fond, on peut s'interroger sur la décision du Gouvernement de ne pas les présenter ensemble à la ratification. D'après la réponse des services du ministère de la santé, une ratification rapide de ce second texte, qui comporte des mesures sensibles, contestées par les ordres y compris par la voie de contentieux, a été privilégiée pour des raisons de sécurité juridique.

Nombre des mesures contenues dans ce texte traduisent des recommandations formulées par le Conseil d'Etat, l'Igas ou la Cour des comptes en réponse à des pratiques contestables relevées à l'occasion de contrôles ou missions d'inspection ; récemment encore, dans son rapport annuel de février 2017, la Cour a pointé des dysfonctionnements au sein de l'ordre des chirurgiens-dentistes.

De nature et de portée diverses, les dispositions de l'ordonnance sont articulées autour de deux principaux objectifs : améliorer la transparence dans le fonctionnement interne des ordres et mettre leurs instances disciplinaires en conformité avec les exigences d'indépendance et d'impartialité. Il s'agit notamment d'appliquer aux conseils nationaux les principes et procédures des marchés publics, sous réserve d'adaptations à prévoir par décret ; de renforcer l'échelon national, via l'édiction d'un règlement intérieur, la publication d'un rapport d'activité, la certification de comptes combinés au niveau national ou encore la responsabilité du suivi de la politique immobilière ; de renforcer le régime des incompatibilités, entre les fonctions ordinales et syndicales d'une part, entre les fonctions ordinales et disciplinaires d'autre part, et d'encadrer les modes de désignation et d'indemnisation des membres des instances disciplinaires.

Les représentants des sept ordres professionnels, que j'ai reçus lors d'une audition conjointe, ont regretté le manque de concertation, notamment pour prendre en compte les spécificités de chacun. Ils contestent plusieurs dispositions, jugées inadaptées. Les soumettre

aux règles des marchés publics entraînera des charges lourdes, ou des incompatibilités jugées restrictives pour trouver des « forces vives ». Plusieurs d'entre eux, dont l'ordre des médecins, ont déposé des recours devant le juge administratif. Je vous proposerai des amendements visant à revenir sur plusieurs dispositions dont l'utilité ou la pertinence posent question.

D'autres mesures plus ciblées sont contestées par la profession, par exemple la possibilité pour un pharmacien d'officine d'être remplacé, en cas d'empêchement, dans la limite de trois ans au lieu des deux ans déjà prévus dans la loi santé de 2016 : les motifs invoqués – des « circonstances exceptionnelles » – sont jugés trop flous. Je vous proposerai de revenir à la situation antérieure.

L'Assemblée nationale a complété le projet de loi par cinq articles, à l'initiative du rapporteur et du Gouvernement. L'article 2 prévoit que l'arrêté ministériel fixant le montant des indemnités versées aux présidents de chambres disciplinaires sera pris « après consultation » des ordres, ce qui apparaît fondé dans la mesure où ces indemnités sont à leur charge. L'article 3 procède à des coordinations rédactionnelles. Mais l'enchevêtrement entre les dispositions introduites par l'ordonnance de février et celle d'avril impose d'améliorer la cohérence.

L'article 3 *bis* fixe l'âge limite des magistrats administratifs nommés à la présidence de chambres disciplinaires en référence à l'âge en fin de mandat et non à l'âge au moment de la nomination, pour laisser plus de souplesse au Conseil d'État dans les désignations. En revanche, la notion d'âge « révolu » qui s'applique également aux candidats aux élections ordinaires doit être clarifiée en raison des divergences d'interprétation qu'elle a suscitées. J'interpellerai le ministre sur ce point.

L'article 4 modifie les conditions d'entrée en vigueur du régime des incompatibilités : celles-ci s'appliqueraient non plus de manière uniforme à compter du 1^{er} janvier 2018, mais au fur et à mesure du renouvellement des instances, pour les membres élus. Ce, pour éviter d'imposer de nouvelles élections en cours de mandat.

Enfin, l'article 5 reporte d'un an, 2020 au lieu de 2019, l'entrée en vigueur de dispositions relatives à la certification des comptes combinés et aux marchés publics, pour laisser le temps aux ordres de s'adapter à ces évolutions lourdes. Je vous proposerai d'aller plus loin en revenant sur le principe même de l'application aux ordres des procédures de marchés publics.

Si nombre de mesures contenues dans l'ordonnance vont dans le sens d'une plus grande transparence dans le fonctionnement des instances ordinaires, de nature à conforter la confiance des professionnels de santé à leur égard, des ajustements et améliorations me semblent encore nécessaires. Aussi, sous réserve des amendements que je vous présenterai, je vous propose d'adopter également ce projet de loi.

M. Alain Milon, président. – Nous examinerons ces projets de loi de ratification en séance publique le 11 octobre prochain. Je précise que j'ai demandé fin juillet à Mme Imbert de se charger du rapport : pendant que certains battaient la campagne électorale et d'autres partaient en vacances, elle a donc travaillé d'arrache-pied et je l'en remercie.

M. Michel Forissier. – Je veux avant toutes choses adresser mes félicitations à Mme la rapporteur, dont j'approuve sans réserve les conclusions sur ces textes. Son travail met en évidence l'intérêt du bicamérisme et la qualité du travail du Sénat. L'article 49.3 ou le

recours aux ordonnances sont des armes aux mains du Gouvernement pour faire vivre la démocratie. Mais ces moyens peuvent aussi entraîner l'adoption de dispositions aux effets pervers. En confondant vitesse et précipitation, le Gouvernement peut ne pas voir toutes les conséquences des dispositions qu'il prend, en l'espèce sur notre système de santé.

Si les amendements présentés par Mme le rapporteur n'étaient pas votés, nous orienterons vers système de santé à plusieurs vitesses. Ce n'est pas le souhait de notre commission. Notre philosophie est simple : tout être humain résidant sur notre territoire -chaque mot compte- a droit à la même qualité de soin.

La rapidité avec laquelle doit être rédigée une ordonnance favorise l'absence de concertation. Dans ces conditions, le rôle du Sénat, qui partage la finalité de ces ordonnances, est d'y apporter les correctifs nécessaires.

M. Gérard Dériot. – Je tiens à mon tour à féliciter Mme le rapporteur pour la qualité de son travail. Il est indispensable de regarder ces trois textes dans le détail. Le Sénat peut le faire, c'est l'avantage du bicamérisme.

L'accès partiel aux professions médicales et paramédicales est la pire des choses qui puissent arriver à notre système de santé. Pour chaque profession, l'existence de diplômes et de formations bien définis, dont les contenus ont été adaptés au fil des années, offre toutes les garanties pour un système de santé fiable. Il y a toujours, hélas, des accidents malheureux. Mais la sécurité maximale de notre système tient à l'intégrité des professions de santé et à la qualité de leur formation.

Avec la reconnaissance de l'accès partiel, les tarifs pratiqués seraient certes largement inférieurs à ceux actuellement en vigueur, mais nous entrerions surtout dans un système de santé à plusieurs vitesses, avec tous les dangers que cela peut entraîner en matière de sécurité sanitaire. Je voterai donc l'amendement qui sera déposée par Mme le rapporteur.

Je voterai également les amendements sur le texte relatif aux ordres des professions de santé, qui me semblent indispensables.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je tiens à remercier les commissaires pour la confiance qu'ils m'ont témoignée en me nommant une nouvelle fois rapporteur général de la commission des affaires sociales.

J'adresse à mon tour mes félicitations à Mme le rapporteur pour son travail sur ces textes. Je m'étonne qu'il ait fallu plus d'un an pour rédiger les ordonnances prévues par un texte adopté en janvier 2016. Je ne comprends pas que, dans ces conditions, l'on n'ait pas eu le temps de procéder aux auditions nécessaires. Sur le fond, je m'interroge sur un point. Nous sommes contraints par le droit européen ; la proposition de Mme le rapporteur consistant à ne pas ratifier la partie des ordonnances relatives à l'accès partiel ne nous fait-elle pas encourir le risque d'une sanction de l'Union européenne ?

M. Yves Daudigny. – Toutes mes félicitations à Mme le rapporteur : ses vacances furent courtes mais son travail intellectuel enrichissant !

Les dispositions relatives à la profession de physicien médical faisaient l'objet d'une demande réelle du milieu, en plus d'être un des objectifs du Plan cancer. Nous y sommes, je crois, tous favorables.

Accorder l'accès partiel aux professions médicales et paramédicales revient à conférer à un professionnel de santé étranger le droit de s'installer en France pour y pratiquer, de manière partielle, une activité. Cette question soulève donc, en réalité, des questions sur notre système de soins, sur la sécurité offerte aux patients, que nous voulons.

La directive du 20 novembre 2013 aurait dû être transposée, au plus tard, en janvier 2016. Avec cette ordonnance, nous ne sommes qu'à un pas de la possibilité de saisine de la CJUE. L'Allemagne a choisi de ne pas transposer cette directive à la lettre. La France traînera-t-elle l'Allemagne devant la CJUE ? À titre personnel, j'aimerais entendre les explications de Mme la ministre, à propos notamment des garanties relatives à la mise en œuvre du dispositif. Nous mesurons en effet le danger de ce dispositif.

Je voudrais enfin souligner le fait qu'une ordonnance dont nous parlons tire les conséquences de la réintroduction par la loi de la notion de service public hospitalier, au lieu de celle de « missions de service public », pour les établissements hospitaliers. Le groupe socialiste et républicain y était très attaché.

M. Dominique Watrin. – Le rapport de Mme Imbert est en effet très pointu. Il comporte des points sur lesquels nous nous retrouvons.

Nous ne partageons pas ses conclusions, en revanche, sur l'ordonnance de mise en cohérence des textes. La loi de 2016 avait marqué un progrès en réintroduisant la notion de service public hospitalier. L'ordonnance affaiblit cette exigence. L'article 99, notamment, qui visait à s'assurer du respect de l'interdiction du dépassement honoraire, n'est pas repris ici.

Nous sommes, nous aussi, très critiques quant à l'introduction d'un accès partiel aux professions médicales et paramédicales. Nous y sommes même opposés ! Conçue pour favoriser la mobilité des professionnels, elle aboutit à assouplir l'exigence de reconnaissance des formations et des qualifications. La création de métiers intermédiaires dans le domaine de la santé ne pourra qu'entraîner une forme de déréglementation et nivellera notre système par le bas.

J'ajoute que ces métiers intermédiaires ne seraient qu'une rustine bien inefficace pour résoudre le problème global de pénurie de personnel médical. Il faut tout revoir : le recrutement, la rémunération, la carrière des professionnels de santé.

Quant à la reconnaissance de la profession de physicien médical, elle constitue une réelle avancée, qui ne doit cependant pas nous dispenser d'une réflexion sur la nécessaire accélération du recrutement au sein des services de radiothérapie.

Enfin, nous tenons à rappeler notre position de principe sur les ordres des professions de santé. Nous y sommes en effet opposés. Ce sont des organisations corporatistes, qui défendent des intérêts particuliers. Or le texte de l'ordonnance ne règle aucun des dysfonctionnements qui les touchent – faute, par exemple, d'instaurer un système démocratique de représentation des personnels.

M. René-Paul Savary. – Je tenais à confirmer ici le constat dressé par Mme le rapporteur sur les difficultés rencontrées sur le terrain par les professionnels de santé. Les dentistes, notamment, expriment une réelle inquiétude.

Je rappelle que, pour l'accès partiel, l'Allemagne a adopté un régime d'interdiction sauf exception. Pourquoi ne ferait-on pas la même chose ?

La peur des prestations *low cost* ou de l'apparition de mercenaires des hôpitaux nous amène à nous poser l'éternelle question du *numerus clausus*, monsieur le président, sur laquelle nous débattons, j'en suis certain, ultérieurement.

Mme Pascale Gruny. – Je tiens à souligner à mon tour la qualité du rapport.

Je rappelle que l'Union européenne est fondée sur la libre circulation des personnes. Pour avoir partagé les travaux de la commission des pétitions du Parlement européen, je peux témoigner du fait qu'il est courant de voir les professionnels s'installer dans un pays et engager ensuite une pétition pour faire accepter leur situation. Avec l'ordonnance sur l'accès partiel, nous allons clairement encourager ce phénomène. Il est d'ores et déjà fréquent que les directeurs d'hôpitaux employant des médecins étrangers appuient leur reconnaissance : ils en ont tant besoin ! J'ajoute que, pour les patients, l'accès partiel aux professions médicales et paramédicales renforce encore la complexité.

M. Jean Sol. – À mon tour de féliciter le rapporteur pour son travail ! Comment peut-on autoriser l'accès partiel sans avoir même songé à faire une cartographie des métiers concernés, ou à quantifier le nombre de professionnels susceptibles de venir dans notre pays ?

Il faut constater le fossé existant entre les professionnels français et étrangers en matière de formation et de qualification. Je le vois entre l'Espagne et la France, par exemple. Cela induit de grandes difficultés de gestion du personnel. À mon sens, l'harmonisation des exigences minimales en matière de formation médicale ou paramédicale est fondamentale.

Mme Nassimah Dindar. – Je félicite à mon tour Mme le rapporteur pour son travail. Je voudrais insister sur l'importance de l'organisation de notre système de santé et de sa cohérence, notamment pour les régions ultrapériphériques (RUP). Cela implique d'évoquer la question du *numerus clausus*. Dans le domaine des soins dentaires, par exemple, il n'a pas évolué depuis 2010 à La Réunion : il est de 7. Pour la Guyane, un seul étudiant est admis à exercer par an ! Cela pose un vrai problème. Les Réunionnais vont ainsi profiter des soins dentaires offerts à l'Île Maurice, par exemple.

Le *numerus clausus* est un système injuste car il écarte tous les ans des étudiants qui veulent s'investir. Cette année, à La Réunion, les étudiants écartés avaient tous des moyennes supérieures à 12. Le nombre d'étudiants autorisés à exercer accordé à chaque université est donc un vrai enjeu, auquel s'ajoute, pour les RUP, la nécessaire coordination avec les pays voisins.

Je voterai bien sûr les amendements déposés par Mme le rapporteur.

M. Daniel Chasseing. – Il ne faut pas occulter que, dans de nombreux territoires, il existe des problèmes graves liés au manque de praticiens. Il faut comprendre les hôpitaux désireux de recruter des personnels.

Cela dit, et même si l'obligation d'obtenir un avis de l'ordre des professions concernées est une garantie, l'accès partiel pose problème. Il serait déraisonnable de l'autoriser, d'autant que cela paraît aberrant du point de vue médical. En outre, il est anormal de ratifier cette ordonnance dans l'urgence, alors que nous savons devoir le faire depuis plus d'un an.

Malgré la pénurie réelle de professionnels de santé, nous ne pouvons pas mettre la population en danger.

Mme Victoire Jasmin. – Je félicite moi aussi Mme le rapporteur pour son travail.

Les établissements publics de santé sont engagés dans une démarche de certification et d'habilitation, visant à l'amélioration continue de la qualité des soins. Il serait incohérent d'autoriser l'accès partiel aux professions médicales et paramédicales. Les professionnels sont obligés de se former en continu pour que leurs compétences soient reconnues. Pour eux, il est hors de question de faire marche arrière.

Nous avons fait beaucoup d'efforts, qui coûtent cher aux établissements, publics comme privés. Accorder aux étrangers un accès partiel à ces professions reviendrait à ne pas reconnaître les efforts produits.

Il est important de réviser les formations, de les mettre en cohérence, afin jeter les bases d'une reconnaissance à l'échelle européenne.

M. Michel Amiel. – Pour ce qui est de l'accès partiel, la logique juridique n'est pas la logique sanitaire. Celle-ci implique une uniformisation à l'échelle européenne. Or nous en sommes loin. La logique juridique est sans appel : il faut se conformer au droit européen. Cela dit, pourquoi ne pas suivre l'Allemagne et opter pour une interdiction de principe, sauf dérogation ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Avant que la CJUE soit saisie de la non-transposition de la directive, il existe de nombreuses options de négociation avec la Commission. Un accord franco-allemand sur ce sujet pourrait modifier sa lecture.

Je rappelle aussi que la France ne s'est toujours pas mise en conformité avec la directive Nitrates, qui date des années quatre-vingt-dix. Or nous n'avons toujours pas déboursé un centime de pénalité.

M. Jean-Louis Tourenne. – Permettez-moi d'être circonspect sur certains aspects du rapport, par ailleurs remarquable.

Je veux surtout parler de l'accès partiel. Quand trop d'arguments concourent à une même conclusion, cela en devient suspect. La présentation du rapport sur cette question paraît un peu à charge, pour ne pas dire un peu corporatiste. Tout le raisonnement repose en réalité sur un postulat, selon lequel les professionnels étrangers pouvant bénéficier d'un accès partiel ne peuvent pas être qualifiés. Or il existe des garanties pour qu'ils le soient !

De ce postulat procède un premier argument : avec l'accès partiel, nous aurions droit à une médecine à deux vitesses.

Puis un deuxième : ce sont forcément les populations vulnérables qui seront les victimes de ce système. Or il me semble que toutes les garanties nécessaires à un système de santé fiable existent. Il y a tout de même suffisamment de règles pour éviter qu'il y ait des « sous-médecins » !

Je remarque que la reconnaissance des professionnels pratiquant une profession pleine et entière dans un autre État membre ne pose pas autant problème. Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage... Je rejoins donc Yves Daudigny dans sa volonté d'entendre la ministre sur la question.

N'appliquer que partiellement la directive européenne revient à nous faire courir un risque. Que les Allemands le fassent ne nous autorise pas à le faire : tous les autres pays l'appliquent correctement !

M. Alain Milon, président. – Nous entendrons Mme la ministre en séance sur ces questions. Je tiens seulement à préciser que, lors d'une audition, des représentants de l'ordre des sages-femmes nous ont indiqué redouter la perspective de voir embaucher en France des sages-femmes croates, qui n'ont pour tâche, dans leur pays, que de tenir la main des parturientes.

Mme Florence Lassarade. – Nous manquons de personnel médical et paramédical en France : ne pourrait-on pas obliger ces professionnels à accomplir une formation en France, suivie d'un examen ? Nous n'avons pas les moyens de repousser les bonnes volontés, et nous avons de bons formateurs.

Mme Véronique Guillotin. – Les textes dont nous discutons sont riches, lourds, complexes ; ils nous interpellent sur les questions fondamentales de la qualité et de l'égalité des soins.

J'exerce sur un territoire transfrontalier, désertifié ; le personnel médical et para-médical est souvent originaire des pays de l'Est. Nous avons récemment embauché un pneumologue, qui n'a hélas pas pu exercer longtemps : il n'avait pas, au cours de sa formation dans son pays, appris à faire de nombreux actes, une endoscopie par exemple. Il n'était pas en mesure de répondre aux sollicitations du service hospitalier.

Il faut se poser les bonnes questions. Nous voulons une harmonisation des professions en Europe, si c'est un moyen de les tirer vers le haut. Pour un établissement de santé, il est nécessaire d'embaucher un professionnel sur un ensemble cohérent de compétences.

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – Sur la transcription partielle de la directive sur l'accès partiel, risquons-nous une sanction européenne ? Oui. Faut-il pour autant céder à la pression et ratifier toute l'ordonnance ? Non. L'Allemagne a fait un autre choix de transposition. Nous aurons une discussion approfondie à ce sujet avec la ministre, la semaine prochaine, en séance.

Ce sujet pose, en tout cas, la question de l'harmonisation de la formation. Mais nous nous situons là dans une autre perspective temporelle. Ce sujet doit être mis sur la table de l'Union européenne. Notre idée n'est pas d'écarter les professionnels de santé européens, dont certains jouissent déjà d'une reconnaissance automatique.

Mon argumentaire n'est donc pas du tout corporatiste : il revient seulement à poser la question de la cohérence de l'accès partiel aux professions de santé avec notre système de soins.

Je n'ai qu'une question en tête : quel est l'intérêt des patients ? Comment garantir la qualité et la sécurité des soins ? Tous les professionnels de santé ont eu à connaître de cas de patients qui ne comprenaient pas ce que certains urgentistes, parlant un français incertain, leur avaient dit. C'est un problème.

La question du *numerus clausus* est connexe ; nous ne l'aborderons pas à l'occasion de la ratification des ordonnances. Mais je partage ce qui a été dit : l'accès partiel

n'est pas la réponse à la désertification médicale. La qualité de soins doit être la même partout.

Il me semble également que l'aspect juridique de la question ne doit pas prendre le pas sur la sécurité sanitaire. La ministre doit donc se retourner vers l'Union européenne et négocier.

Pour ce qui est du service public hospitalier, enfin, il me semble que le texte de l'ordonnance traduit fidèlement les débats parlementaires tenus sur cette question.

**EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE
DU PROJET DE LOI RATIFIANT L'ORDONNANCE DE MISE EN COHÉRENCE
DES TEXTES AU REGARD DES DISPOSITIONS DE LA LOI DE MODERNISATION
DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ**

Article unique

L'article unique est adopté sans modification.

Le projet de loi est adopté sans modification.

**EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI
RATIFIANT L'ORDONNANCE RELATIVE À LA PROFESSION DE PHYSICIEN MÉDICAL
ET L'ORDONNANCE RELATIVE À LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS
PROFESSIONNELLES DANS LE DOMAINE DE LA SANTÉ**

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à ratifier les dispositions de l'ordonnance relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé, à l'exception de celles mettant en place l'accès partiel à l'exercice d'une profession médicale ou paramédicale en France.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

**EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI
RATIFIANT L'ORDONNANCE RELATIVE À L'ADAPTATION DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES
RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DES ORDRES DES PROFESSIONS DE SANTÉ**

Articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 sont successivement adoptés sans modification.

Article 3

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à rétablir de manière lisible et exacte la rédaction finale de l'article L. 4231-7 du code de la santé publique, en abrogeant certaines dispositions des ordonnances de février et d'avril 2017.

Il supprime la référence au règlement intérieur par coordination avec la modification proposée par ailleurs pour les autres ordres.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 3

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à revenir à une rédaction antérieure à la publication de l'ordonnance concernant les conditions de remplacement d'un pharmacien titulaire d'une officine.

L'amendement COM-2 est adopté et devient article additionnel.

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – L'ordonnance élargit le régime des incompatibilités entre les fonctions ordinales et disciplinaires. Si plusieurs des évolutions proposées répondent à l'exigence d'indépendance des juridictions ordinales, l'interdiction de cumuler les fonctions d'assesseur d'une instance disciplinaire et celles de président et de secrétaire général d'un conseil n'apparaît pas justifiée : soit elle ne va pas assez loin en ne visant pas les autres membres du bureau, soit elle est inutile, dès lors qu'existe déjà une obligation de déport pour les membres ayant eu connaissance des faits en raison de l'exercice d'autres fonctions ordinales.

L'amendement COM-3 vise donc à supprimer ces dispositions dans les articles concernés du code de la santé publique et du code de la sécurité sociale.

L'amendement COM-3 est adopté et devient article additionnel.

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – Pour les ordres des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues, l'ordonnance a restreint aux seuls anciens membres du conseil national la possibilité d'être élus membres de la chambre disciplinaire nationale.

L'amendement COM-4 vise donc à permettre aux membres du conseil national en cours de mandat de continuer à être assesseur à la chambre de discipline nationale par cohérence avec les autres professions.

L'amendement COM-4 est adopté et devient article additionnel.

Article 3 bis

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – Dans cet article, l'âge limite pour exercer les fonctions de président a été fixé à 77 ans « révolus » dans les chambres disciplinaires et à 77 ans dans les sections des assurances sociales de ces chambres.

L'amendement COM-5 vise à harmoniser ces termes.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 4

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – L'ordonnance prévoit l'élaboration par le conseil national de chaque ordre d'un règlement intérieur.

L'amendement COM-6 vise à supprimer ces dispositions pour laisser aux ordres qui le souhaitent la liberté de prendre une telle initiative.

L'amendement COM-6 est adopté et devient article additionnel.

Mme Corinne Imbert, rapporteur. – L'amendement COM-7 tend à supprimer les dispositions de l'ordonnance appliquant aux ordres les règles en matière de marchés publics.

Des ordres se sont déjà organisés. Une telle responsabilisation en ce domaine est préférable.

L'amendement COM-7 est adopté et devient article additionnel.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|-------|----------------------|
| Article 2 Ratification de l'ordonnance relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé | | | |
| Mme IMBERT, rapporteur | 1 | | Adopté |

Adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|----|---------------|----------------------|
| Article 3 Précisions relatives à l'ordre des pharmaciens | | | |
| Mme IMBERT, rapporteur | 1 | Coordinations | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|---|----|---|----------------------|
| Article(s) additionnel(s) après l'article 3 | | | |
| Mme IMBERT, rapporteur | 2 | Suppression de la possibilité de prolonger le remplacement d'un pharmacien pour « circonstances exceptionnelles » | Adopté |
| Mme IMBERT, rapporteur | 3 | Suppression d'une incompatibilité entre les fonctions ordinaires et disciplinaires | Adopté |
| Mme IMBERT, rapporteur | 4 | Rétablissement de la possibilité pour les membres en cours de mandat d'être élus assesseurs | Adopté |
| Article 3 bis Modifications des conditions d'âge pour être nommé à la présidence des juridictions ordinaires | | | |
| Mme IMBERT, rapporteur | 5 | Coordinations | Adopté |
| Article(s) additionnel(s) après l'article 4 | | | |
| Mme IMBERT, rapporteur | 6 | Suppression de l'obligation d'élaborer un règlement intérieur | Adopté |
| Mme IMBERT, rapporteur | 7 | Suppression de l'application aux ordres des règles en matière de marchés publics | Adopté |

La réunion est close à 13 heures.

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

Mercredi 5 octobre 2017

- Présidence de Mme Marie-Thérèse Bruguière, présidente d'âge -

Constitution du bureau

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Mme Marie-Thérèse Bruguière, présidente d'âge. – Nous élisons aujourd'hui le président de notre commission. Conformément à l'alinéa 2 *ter* de l'article 13 du règlement du Sénat, l'élection du président a lieu au scrutin secret. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise aux deux premiers tours, la majorité relative au troisième tour.

Mme la présidente donne lecture des délégations.

Mme Marie-Thérèse Bruguière, présidente d'âge. – Nos deux collègues les plus jeunes, Mmes Céline Boulay-Espéronnier et Laure Darcos, procéderont au contrôle des opérations de vote et au dépouillement en tant que scrutateurs. J'ai été saisie de la candidature de Mme Catherine Morin-Desailly. Je constate qu'aucun autre candidat ne s'est fait connaître.

Mme Sylvie Robert. – Les membres du groupe Socialiste et républicain ne prendront pas part au vote.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

Mme Marie-Thérèse Bruguière, présidente d'âge. – Les résultats du 1^{er} tour sont les suivants :

Nombre de votants : 35

Bulletins blancs : 4

Bulletins nuls : 1

Suffrages exprimés : 30

Majorité absolue : 16

Mme Catherine Morin-Desailly a obtenu 30 voix.

Je la proclame donc présidente de la commission et l'invite à s'installer au fauteuil présidentiel.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez en me reconduisant à la présidence de cette très belle commission.

Cela m'honore et m'oblige. Puisseons-nous continuer le très bon travail que nous avons déjà effectué ensemble.

Je souhaite la bienvenue à tous ceux qui ont rejoint le Sénat. Vous devrez effectuer un travail d'apprentissage, mais, rassurez-vous, tout sera fait pour que vous trouviez à l'aise dans cette belle maison qu'est le Sénat. N'hésitez pas à solliciter les fonctionnaires du secrétariat de la commission quand vous en ressentirez le besoin.

En ce début de séance, permettez-moi d'avoir une pensée pour deux de nos collègues qui ont joué par le passé un rôle moteur dans le travail de cette commission. Il s'agit de nos deux anciens questeurs, Dominique Bailly, qui n'a pas été réélu, et Jean-Léonce Dupont puisque celui-ci a fait le choix, qui n'a pas dû être facile, de rester président du conseil départemental du Calvados. Il est remplacé par Sonia de la Provôté.

Nous devons procéder maintenant à la constitution du bureau. En application de l'alinéa 2 *quater* de l'article 13 de notre règlement, pour la désignation des vice-présidents, les groupes établissent une liste de candidats selon le principe de la représentation proportionnelle, en tenant compte de la représentation déjà acquise à un groupe pour le poste de président. Le nombre des vice-présidents est, le cas échéant, augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de président ou de vice-président à chaque groupe. En l'espèce, l'application de la représentation proportionnelle ne permettant pas d'attribuer au moins un poste à chaque groupe, nous devons prévoir 10 vice-présidents selon la répartition suivante : groupe Les Républicains, 4 ; groupe Socialiste et républicain, 2 ; groupe La République en Marche, 1 ; groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen, 1 ; groupe communiste républicain citoyen et écologiste, 1 ; groupe République et Territoires / Les Indépendants, 1.

J'ai reçu les candidatures de M. Jean-Claude Carle (Les Républicains), Mme Catherine Dumas (Les Républicains), M. Jacques Groperrin (Les Républicains), M. Jean-Pierre Leleux (Les Républicains), Mme Sylvie Robert (SOCR), M. Jacques-Bernard Magner (SOCR), M. Antoine Karam (LaREM-App.), Mme Françoise Laborde (RDSE), M. Pierre Ouzoulias (CRCE) et Mme Colette Mélot (RTL). Le nombre de candidats pour chaque groupe étant égal au nombre de sièges à pourvoir, les vice-présidents sont ainsi désignés.

Nous devons procéder maintenant à la désignation de quatre secrétaires, à la représentation proportionnelle, en application de l'article 13 du règlement : après la désignation des vice-présidents, les groupes établissent la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon le principe de la représentation proportionnelle et compte tenu de leur représentation déjà acquise pour les autres postes du bureau.

En l'espèce, l'application de la représentation proportionnelle permet d'attribuer les 4 postes selon la répartition suivante : groupe Les Républicains, 2 ; groupe Socialiste et républicain, 1 ; groupe de l'Union centriste, 1.

J'ai reçu les candidatures de M. Alain Dufaut (Les Républicains), M. Michel Savin (Les Républicains), Mme Claudine Lepage (SOCR), M. Claude Kern (UC).

Le nombre de candidats pour les groupes concernés étant égal au nombre de sièges à pourvoir, les secrétaires sont ainsi désignés, et le bureau à présent constitué. Il se réunira le 11 octobre à 14 heures.

Afin de bien accueillir nos nouveaux collègues, j'ai souhaité faire une présentation de notre commission qui va vous être maintenant projetée. Vous pouvez y voir le champ des compétences de la commission, étant entendu que chaque compétence ne se traduit pas toujours par un rapport budgétaire. L'intitulé de notre commission est réducteur par rapport à l'ensemble de nos interventions.

Dans le volet culture, on retrouve les patrimoines et l'architecture, la création en général, la transmission des savoirs, à savoir l'éducation artistique et culturelle dispensée dans les écoles de musique, les conservatoires, les écoles d'art, mais également l'action culturelle extérieure, ou diplomatie culturelle, que nous partageons avec la commission des affaires étrangères. Cela regroupe le suivi de la francophonie dans le monde, de l'Institut français, de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, et de la question des étudiants dans le monde, à travers Campus France.

Au sein du volet éducation au sens large, on retrouve l'enseignement scolaire, qui regroupe à la fois l'enseignement général et l'enseignement professionnel, l'enseignement agricole rattaché au ministère de l'agriculture, l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, la culture scientifique et technique. Il y a bien entendu le sport, tant scolaire qu'amateur ou professionnel – nous assurerons à ce titre le suivi de la préparation des Jeux olympiques – ainsi que le secteur de la jeunesse et de la vie associative.

Enfin, le volet communication est également assez large : le livre et les industries culturelles dont le cinéma, l'audiovisuel, la presse et les sujets numériques relevant du champ de compétence de notre commission.

C'est dire si notre activité est soutenue ! Ces dernières années, nous avons eu de nombreuses réunions, sauf l'année dernière, en raison des élections. La première mission de la commission est d'étudier des projets de loi. Nous en avons assez peu par rapport à d'autres commissions. Lors de la législature écoulée, nous avons été saisis au fond de trois grandes lois : la loi de refondation de l'école, la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche et la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine.

En revanche, nombreux sont les textes qui ont donné lieu à un avis de notre commission depuis 2014 : « transition énergétique et croissance verte » dans son volet formation ; loi NOTRe dans son aspect sport, culture, jeunesse ; « droit des étrangers » s'agissant de l'accueil des étudiants étrangers ; « dialogue social et emploi » sur la question de l'intermittence ; « reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » en ce qui concerne la compatibilité entre la protection du patrimoine et le développement des énergies renouvelables ; « République numérique », avec notamment les problèmes de propriété intellectuelle posés par l'ouverture des données ; « gratuité et réutilisation des informations du secteur public » ; enfin, « égalité réelle outre-mer » dans ses dimensions éducation et audiovisuel.

Nous avons également examiné au fond sept propositions de loi qui ont été promulguées : « modernisation de la presse écrite », qui venait de l'Assemblée nationale ; « deuxième dividende numérique », sur la réattribution de fréquences ; « sportifs de haut niveau » ; « suppression de la publicité dans les programmes jeunesse de la télévision publique à partir de 2018 », à l'origine de laquelle se trouvait André Gattolin, qui nous a rejoints ; « liberté, indépendance et pluralisme des médias » ; « éthique du sport, régulation et transparence du sport professionnel », déposée par le questeur Dominique Bailly, et qui fait

l'objet d'un important travail transversal ; « sélection en master », dans laquelle le questeur Jean-Léonce Dupont anticipait les sujets que nous allons devoir travailler.

Nous avons en outre traité trois propositions de résolution européenne, le Parlement français pouvant se saisir des propositions d'actes européens pour donner un avis motivé. Ces PPRE sont étudiées par la commission des affaires européennes, puis par la commission compétente au fond. Il s'agissait d'une PPRE sur la réforme européenne du droit d'auteur, dont nous allons reparler dans les mois à venir, d'une PPRE sur l'adaptation de la directive « services des médias audiovisuels », dont la transposition devrait intervenir au printemps 2018, ainsi que d'une PPRE, à l'instigation du groupe communiste, sur la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme un investissement nécessaire à l'avenir.

Nous menons par ailleurs un important travail d'auditions, notamment des membres du Gouvernement. Nous avons organisé 25 auditions ces trois dernières années, notamment pour préparer l'examen du projet de loi de finances – nous allons d'ailleurs débiter très vite un nouveau cycle budgétaire – mais également sur tout sujet d'actualité, chaque fois que nous l'estimons nécessaire. Ce fut le cas sur les rythmes scolaires, ou sur les deux dernières rentrées universitaires, qui ont posé de gros problèmes, ou encore lors de la grève à Radio France.

En juillet, à la reprise des travaux en session extraordinaire, nous avons entendu tous les ministres concernés par nos travaux, à savoir ceux chargés du sport, de l'éducation, de l'enseignement supérieur, du numérique et de la culture. Nous souhaitons connaître la feuille de route du Gouvernement. Il s'agissait bien entendu d'une première approche, qui mérite d'être approfondie dans les semaines à venir.

Nous avons également réalisé 82 auditions de personnalités soit dans le cadre de la préparation de l'examen d'un texte, soit dans le cadre d'une procédure de nomination, par exemple lorsque le président du Sénat désigne un membre du CSA ou dans le cadre de notre activité de contrôle au long cours. Ainsi, nous entendons le président du CSA sur le rapport annuel d'activité du conseil ou les présidents de l'audiovisuel public, en particulier sur les contrats d'objectifs et de moyens.

Nous avons enfin produit un certain nombre de rapports d'information et de contrôle, ce qui nous met aujourd'hui en position de répondre à des sujets qui vont venir en débat à la faveur des réformes gouvernementales qui s'annoncent : rapport sur la chronologie des médias, en juillet dernier ; rapport sur culture et handicap, premier travail sur le sujet, dont nous sommes en train de faire la promotion avec Nicole Durantou qui était co-rapporteur avec Brigitte Gonthier-Maurin ; rapport sur les rythmes scolaires, en commun avec la commission des finances ; rapport sur l'éducation et la culture dans la relation France-Maroc ; rapport sur l'avenir de la francophonie, que j'espère voir exploité au mieux compte tenu des ambitions du président Macron ; rapport sur la gouvernance du football professionnel ; rapport sur l'orientation effectué par Guy-Dominique Kennel ; rapport sur le financement et la gouvernance de l'audiovisuel public, en commun avec la commission des finances, rapport sur la réforme du collège ; rapport sur la Hadopi, effectué voilà deux ans ; rapport sur les conseils d'école ; rapport sur l'avenir de France Télévisions.

Un certain nombre de travaux sont par ailleurs en cours de finalisation. Ils concernent l'avenir des médias d'information, l'éducation et la formation initiale et continue, au, par et avec le numérique et la simplification des normes applicables aux collectivités

territoriales dans le domaine du sport, en commun avec la délégation aux collectivités territoriales.

Je termine par quelques indications pratiques. Nous nous réunissons systématiquement le mercredi matin, en général à partir de 9 h 30. Les convocations vous parviennent le jeudi ou vendredi qui précède, avec un calendrier prévisionnel sur environ quatre à cinq semaines. La présence en réunion de commission est obligatoire. Le lieu peut changer en fonction de l'ordre du jour. La semaine prochaine, nous nous réunirons à 11 heures pour entendre M. Huart, directeur général de l'enseignement scolaire, sur le déroulement de la rentrée scolaire sur l'ensemble du territoire.

Je dois également vous faire part d'une invitation à une séance d'information sur les enjeux sociétaux du sonore. L'architecture est de notre compétence et la question du son se travaille à partir de l'architecture et de l'urbanisme. Vous aurez l'occasion d'y rencontrer Christian Hugonnet, président fondateur de l'association « La semaine du son », qui est un personnage absolument passionnant. L'Unesco travaille actuellement sur ce sujet.

Un dernier mot, pour vous informer que j'ai adressé un courrier officiel à Delphine Ernotte, présidente de France Télévisions, à la suite des incidents qui se sont produits sur le plateau de l'émission « *On n'est pas couché* » diffusée la semaine dernière, et qui ont choqué de nombreux téléspectateurs. Une de nos collègues élue, qui a écrit un ouvrage sur un épisode de harcèlement dont elle a été victime, s'est vue violemment mise en cause dans ce qui s'apparente pour moi à un véritable lynchage public. J'estime que le service public doit être synonyme d'exigence et de rigueur ; ce n'est pas le guet-apens et la corrida ! Le CSA va d'ailleurs se saisir de cette question. Je n'ai pas pour habitude d'être interventionniste, mais je pense que cette affaire est grave.

La réunion est close à 12 h 20.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Jeudi 5 octobre 2017

- Présidence de M. Philippe Madrelle, président d'âge -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Constitution du Bureau

M. Philippe Madrelle, président d'âge. – Le privilège de l'âge me confère l'honneur de présider notre réunion constitutive. L'ordre du jour appelle l'élection du président de la commission et la constitution de son bureau.

Conformément à l'alinéa 2 *ter* de l'article 13 du règlement du Sénat, l'élection du président se déroule au scrutin secret. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise aux deux premiers tours, la majorité relative suffit au troisième tour.

J'appelle nos deux collègues les plus jeunes présents, Cyril Pellevat et Guillaume Chevrollier pour procéder au contrôle des opérations de vote puis, à la fin du scrutin, à son dépouillement.

Y a-t-il des candidats aux fonctions de président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ?

M. Hervé Maurey lève la main.

M. Philippe Madrelle, président d'âge. – M. Hervé Maurey se porte candidat.

M. Claude Bérit-Débat. – Le groupe Socialiste et républicain ne participera pas au vote.

L'élection a lieu au scrutin secret.

M. Philippe Madrelle, président d'âge. – Les résultats sont les suivants : nombre de votants : 35 ; bulletins blancs : 2 ; suffrages exprimés : 33 ; majorité absolue : 17 ; Hervé Maurey : 33. Je proclame par conséquent M. Hervé Maurey président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et je l'invite à venir me remplacer pour procéder à la désignation des autres membres du bureau. (*Applaudissements*).

- Présidence de M. Hervé Maurey, président –

M. Hervé Maurey, président. – Je voudrais d'abord vous remercier très chaleureusement de la confiance que vous venez de m'accorder, pour certains de me renouveler.

Nous devons finir de procéder à la constitution du bureau de la commission. En application de l'article 13 du règlement du Sénat et afin notamment d'y inclure une représentation de tous les groupes, ce bureau doit être composé, outre du président, de dix vice-présidents et de quatre secrétaires, répartis de la façon suivante : quatre vice-présidents et

deux secrétaires pour le groupe Les Républicains ; deux vice-présidents et un secrétaire pour le groupe Socialiste et républicain ; un secrétaire pour le groupe Union centriste ; un vice-président pour chacun des groupes La République en Marche, Rassemblement démocratique et social européen, Communiste républicain citoyen et écologiste et République et Territoires / Les Indépendants .

Pour les postes de vice-présidents, j'ai reçu les candidatures de Patrick Chaize, Gérard Cornu, Didier Mandelli et Michel Vaspart pour Les Républicains ; Claude Bérit-Débat et Nelly Tocqueville pour le groupe Socialiste et républicain ; Frédéric Marchand pour La République en Marche ; Ronan Dantec pour le Rassemblement démocratique et social européen ; Guillaume Gontard pour le groupe Communiste républicain citoyen et écologiste et Alain Fouché pour le groupe République et Territoires / Les Indépendants.

Mme Éliane Assassi. – Bienvenue aux femmes !

MM. Patrick Chaize, Gérard Cornu, Didier Mandelli, Michel Vaspart, Claude Bérit-Débat, Mme Nelly Tocqueville, MM. Frédéric Marchand, Ronan Dantec, Guillaume Gontard, et Alain Fouché sont proclamés vice-présidents.

M. Hervé Maurey, président. – Pour les quatre postes de secrétaires, j'ai reçu les candidatures de Pascale Bories et Cyril Pellevat pour Les Républicains ; Nicole Bonnefoy pour le groupe Socialiste et républicain ; Jean-François Longeot pour le groupe Union centriste.

Mme Pascale Bories, M. Cyril Pellevat, Mme Nicole Bonnefoy et M. Jean-François Longeot sont proclamés secrétaires.

M. Hervé Maurey, président. – Je voudrais tout d'abord rendre hommage aux collègues qui étaient membres de cette commission mais ont quitté le Sénat, soit parce qu'ils ne se représentaient pas, soit du fait de leur démission pour satisfaire aux règles de la loi sur le non cumul des mandats. Je pense en particulier à Louis Nègre, Evelyne Didier, Odette Herviaux, Jean-Jacques Filleul, Gérard Miquel, Chantal Jouanno... Ils ont tous largement contribué à entretenir l'esprit convivial, d'ouverture et de sérieux qui caractérise les travaux de cette commission. Ils y ont apporté beaucoup de compétences et de travail. Ils ont également toujours veillé à faire valoir les préoccupations du terrain, ce qui est la marque du Sénat, et nous leur sommes reconnaissants pour tout cela.

Je voudrais ensuite évidemment féliciter tous ceux qui ont été réélus et reviennent siéger dans cette commission.

Vingt sénateurs sur quarante-neuf étaient déjà membres de cette commission. Je salue tous nos nouveaux collègues, nombreux puisqu'ils représentent près de la moitié des commissaires, soit vingt-quatre d'entre nous ; cinq viennent d'autres commissions. C'est la traduction du renouvellement que vient de connaître notre assemblée mais aussi la conséquence de l'augmentation du nombre de membres de cette commission qui vient de passer de trente-neuf à quarante-neuf. Désormais, toutes les commissions permanentes ont un effectif identique ou quasi-identique (quarante-neuf ou cinquante et un membres), et je m'en réjouis, car je l'avais souhaité.

À tous, je voudrais dire que vous pouvez compter sur mon entière attention.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est la plus jeune des commissions permanentes. Elle a été créée en 2012, à l'initiative du président du Sénat Jean-Pierre Bel, et à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 qui avait ouvert la possibilité de créer deux nouvelles commissions permanentes à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Notre commission a été portée sur les fonts baptismaux par Raymond Vall, à qui j'ai succédé en 2014. Au fil des ans, nous avons renforcé son importance, sa lisibilité et sa visibilité en travaillant sur son champ de compétences qui s'organise autour de quatre pôles : l'aménagement du territoire, sujet naturellement majeur que nous avons, à mon initiative, mis en tête dans l'intitulé de notre commission, et sur lequel nos collègues Rémy Pointereau, Louis-Jean de Nicolaÿ, Patrick Chaize pour le numérique et Jean-François Longeot pour l'accès aux soins ont beaucoup travaillé ; les questions de mobilité, de transport et d'infrastructures, qui donnent lieu à une activité législative soutenue, puisque les assises de la mobilité sont en cours, qu'une grande loi devrait être discutée en début d'année et que nos anciens collègues Louis Nègre et Jean-Jacques Filleul ont travaillé sur ces questions, ainsi que Alain Fouché pour la sécurité dans les transports, Michel Vaspert pour les ports, Charles Revet pour le littoral, Cyril Pellevat pour les drones, Nicole Bonnefoy pour le transport aérien, sans oublier Jean-Yves Roux ; l'environnement, c'est-à-dire la biodiversité, l'eau, les déchets, mais aussi les aspects de prévention des risques ou encore de santé et environnement, avec les travaux de Jérôme Bignon, Pierre Médevielle et de notre ancienne collègue Chantal Jouanno ; enfin, la transition écologique avec à la fois le sujet du dérèglement climatique et celui de la décarbonation de notre mix énergétique sur lesquels ont travaillé en première ligne Ronan Dantec, Jérôme Bignon et notre ancien collègue Jacques Cornano pour l'outremer.

J'en viens à quelques observations d'ordre pratique.

Pour ce qui est de la présence en commission, en application de l'article 23 *bis* de notre règlement, une retenue financière est appliquée aux sénateurs qui n'assistent pas, au cours d'un trimestre, à la moitié au moins des réunions de commission du mercredi matin consacrées à un ordre du jour législatif. Ces réunions sont faciles à repérer sur les convocations car elles font l'objet d'un double encadré. Vous recevrez chaque semaine une convocation ainsi qu'un calendrier prévisionnel des travaux de la commission actualisé, sous forme dématérialisée.

Nos réunions font l'objet d'un compte rendu écrit détaillé, ainsi que d'un enregistrement vidéo pour certaines réunions publiques, comme les auditions de ministres ou de personnalités et les tables rondes consacrées à un thème particulier. Nous organisons aussi des visites de sites : nous sommes par exemple allés voir ADP et nous devons nous rendre bientôt à la RATP. Pour l'instant le travail législatif se fait à huis clos. Les compte rendus écrit et audiovisuel sont accessibles sur le site internet du Sénat.

Le service de la commission, dont on vous a donné un trombinoscope sur lequel figure notamment les compétences de chaque administrateur, est à votre disposition. N'hésitez pas à les solliciter. C'est avec eux que vous travaillerez sur les textes législatifs, rapports, travaux de contrôle.

Enfin, vous trouverez dans les documents qui vous ont été distribués un memo explicatif sur les applications informatiques utiles pour le travail en commission, et notamment celle dénommée DEMETER. Notre commission a été pionnière en matière de travail dématérialisé. Depuis dix-huit mois, nous n'imprimons plus aucune liasse d'amendements pour nos réunions de commission, nous les suivons chacun sur nos tablettes ou ordinateurs portables. Cela a déjà permis de volumineuses économies de papier lors de

l'examen des textes législatifs. Aussi, à la suite de cette expérimentation, le Sénat a décidé de se doter en interne d'une application dématérialisée. Nous ne pourrons l'utiliser aujourd'hui mais dès la semaine prochaine, ce sera possible.

J'en viens maintenant au programme de travail des prochaines semaines. L'ordre du jour de la semaine prochaine qui sera établi par la Conférence des présidents de ce soir devrait prévoir l'inscription, mardi après-midi, d'un projet de loi de ratification de deux ordonnances dans le domaine environnemental. Nous avons heureusement anticipé cette inscription et donc désigné un rapporteur sur ce texte en juillet dernier, Alain Fouché. Il va nous présenter son rapport dans quelques instants.

Parmi les autres textes annoncés pour les toutes prochaines semaines, je vous signale le projet de loi de Nicolas Hulot sur la fin de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures. La commission des affaires économiques sera compétente au fond sur ce texte, mais il faudra que nous nous saisissions pour avis. Nous examinerons également une proposition de loi de simplification dans le domaine du service public d'eau potable. Nous désignerons nos rapporteurs sur ces deux textes la semaine prochaine.

Il faudra aussi que nous désignions sans trop tarder nos rapporteurs pour avis budgétaires afin qu'ils puissent commencer leurs auditions. Notre commission examine en effet chaque année huit avis budgétaires.

Enfin, nous devons programmer assez rapidement un déplacement de la commission afin de participer au déroulement de la COP23 qui a lieu cette année en Allemagne, à Bonn, mais sous la présidence des Iles Fidji. A priori, ce déplacement aura lieu du 11 au 14 novembre. Je suggère à ceux d'entre vous qui seraient intéressés de se rapprocher des chefs de file de chacun de vos groupes.

Afin de discuter plus longuement de ces sujets et d'arrêter un certain nombre de décisions, j'indique aux membres du bureau de la commission, vice-présidents et secrétaires, que j'envisage de les réunir mercredi prochain 11 octobre à 8 h 30. Tous les membres du bureau recevront ce soir une convocation.

Mme Françoise Cartron. – Combien d'entre nous iront à Bonn ?

M. Hervé Maurey, président. – Nous devrions être cinq. Je souhaiterais que nous profitions de notre présence à Bonn pour organiser des visites de sites, sur le modèle de ce que nous avons fait à Marrakech, lors de la COP22. Nous devrions, par exemple, y trouver un intérêt dans le cadre de notre réflexion sur la libéralisation des transports.

Projet de loi ratifiant les ordonnances relatives à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – L'ordre du jour appelle l'examen du rapport et à l'établissement du texte de la commission sur le projet de loi n° 666 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances

n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Il s'agit là d'un texte très complexe, dont le rapporteur a été désigné avant l'été, pour pouvoir faire des auditions. Nous allons, après une discussion générale sur le rapport que va nous présenter Alain Fouché, établir le texte de la commission, qui sera examiné en séance mardi prochain. Nous nous réunirons auparavant, à 14 heures, pour l'examen des amendements de séance.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Alain Fouché, rapporteur. – Je suis très honoré d'inaugurer ce matin les travaux de notre commission en vous présentant mon rapport sur le premier projet de loi dont notre commission renouvelée est saisie. Il s'agit du projet de loi de ratification de deux ordonnances, toutes deux publiées il y a un peu plus d'un an, le 3 août 2016.

La première, l'ordonnance n°2016-1058, modifie les règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et la seconde, l'ordonnance n°2016-1060, réforme les procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Certains d'entre vous s'en souviennent peut-être, c'est l'article 106 de la loi « Macron » de 2015 qui avait habilité le Gouvernement à prendre ces ordonnances.

Il s'agit là de deux ordonnances riches et techniques qui visent, d'une part, pour l'ordonnance sur l'évaluation environnementale, à achever de transposer dans notre droit celui de l'Union européenne, en particulier les directives de 2011 et de 2014, qu'il fallait transposer avant le 16 mai 2017, d'autre part, à simplifier et à clarifier le droit applicable dans ces deux domaines, tout en conservant un niveau élevé d'exigence environnementale.

Malgré leur longueur, ces deux textes techniques n'apportent pas de complexité supplémentaire, au contraire. Ils s'inscrivent dans le prolongement du chantier de modernisation du droit de l'environnement, engagé depuis plusieurs années déjà.

Ces deux textes ont fait l'objet de travaux préliminaires importants, associant l'ensemble des parties prenantes, que ce soit dans le cadre du groupe de travail présidé par Jacques Vernier pour l'évaluation environnementale, ou de la commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique, présidée par notre collègue Alain Richard, pour la participation du public.

C'est pourquoi l'ensemble des acteurs que j'ai pu entendre en audition nous ont bien précisé qu'ils attendaient désormais une ratification rapide de ces deux ordonnances, afin de stabiliser le régime juridique applicable. J'ajoute enfin que ces ordonnances ont fait l'objet de deux décrets d'application, publiés le 11 août 2016 et le 25 avril 2017.

J'en viens maintenant au contenu des ordonnances. La première réforme le droit de l'évaluation environnementale. À titre de rappel, l'évaluation environnementale implique de soumettre tout projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une

évaluation de ces incidences, avant de l'autoriser. Les premiers jalons de ce régime ont été fixés en France par deux lois de 1976 sur la protection de la nature et sur les installations classées pour la protection de l'environnement, puis ont évolué avec le Grenelle de l'environnement en 2009-2010, afin de s'adapter aux exigences européennes. Le Grenelle a notamment fixé une liste de projets et de plans et programmes soumis à évaluation environnementale systématique, c'est-à-dire obligatoire, et une liste de projets soumis à ce qu'on appelle un examen « au cas par cas », impliquant que l'autorité environnementale examine, pour des projets remplissant certaines conditions de seuils et de critères, la nécessité ou non d'une évaluation environnementale.

Par souci de clarté, je vais vous énumérer les principaux apports de cette ordonnance sur le régime de l'évaluation environnementale.

En premier lieu, l'évaluation environnementale est définie. Il s'agit, sur le modèle de la directive européenne d'un processus comprenant la réalisation d'une étude d'impact par le maître d'ouvrage ; son examen par l'autorité compétente – bien souvent le préfet de région – pour prendre la décision après consultation de l'autorité environnementale, des collectivités territoriales et du public ; les mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par le maître d'ouvrage ; enfin la décision d'autorisation.

Deuxième apport, il est prévu que l'analyse des incidences sur l'environnement intervienne le plus en amont possible, ce qui doit mettre fin aux pertes de temps considérables du passé.

En troisième lieu, la nomenclature des projets soumis à étude d'impact a été refondue pour privilégier, d'une part, une approche par « projet » et non plus par « procédure » ou « type d'autorisation », et réduire, d'autre part, le nombre de projets soumis systématiquement à évaluation environnementale. Ne devront plus désormais faire l'objet d'une étude d'impact que les projets considérés comme ayant le plus d'impact.

Quelques exemples : dans la catégorie des infrastructures de transport, la construction de gares ferroviaires, qui faisait systématiquement l'objet d'études d'impact, bascule désormais dans la catégorie du cas par cas ; les projets d'hydraulique agricole comme les projets d'irrigation ou par exemple de remblaiement de zones humides, basculent également dans la catégorie du cas par cas, et pour les projets de barrage et autres installations de stockage des eaux, désormais seuls les plus importants resteront soumis à étude d'impact systématique ; de la même manière, pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), seuls les projets les plus sensibles, comme les carrières, les projets éoliens, les élevages bovins ou porcins importants, le stockage de pétrole, etc, nécessiteront une étude d'impact obligatoire.

Parmi les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, 80 % ne feront plus l'objet d'une étude d'impact systématique.

Quatrième grand apport, en contrepartie de cette évolution vers moins de projets soumis de manière systématique à étude d'impact, l'ordonnance garantit des études d'impact au contenu de plus grande qualité, un renforcement de l'association des collectivités territoriales et de la participation du public ainsi que des procédures communes ou coordonnées afin d'éviter les redondances.

Enfin, pour les plans et programmes, une « clause de rattrapage » a été introduite, conformément à la directive, permettant au ministre de déterminer si un plan ou programme ne figurant pas dans la nomenclature doit néanmoins faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Les principales conséquences attendues de cette réforme sont donc de deux ordres : quantitatives d'abord, avec une très nette réduction du nombre de projets soumis à étude d'impact (le gouvernement estime à 11,6 millions d'euros par an le gain financier net pour les entreprises et les collectivités territoriales) ; et qualitatives, avec une étude d'impact mieux justifiée.

Au cours de mes auditions, quelques difficultés ont été soulevées par plusieurs acteurs. Elles ne justifient pas une intervention au niveau législatif, mais j'interpellerai le ministre à leur sujet en séance publique.

La première inquiétude concerne le champ d'application de la nouvelle définition de la notion de « projet » qui doit désormais être perçue de manière globale afin d'éviter tout fractionnement, qu'il soit temporel ou géographique, qui pourrait empêcher d'évaluer l'ensemble de ses incidences sur l'environnement. J'ai notamment été alerté par le syndicat des énergies renouvelables, au sujet des ouvrages de production nécessitant des ouvrages de raccordement au réseau, pas forcément connus au moment de la première autorisation. Un certain nombre de réponses sont déjà apportées par le commissariat général au développement durable qui a publié un guide d'interprétation de la réforme en août dernier. Il m'a par ailleurs indiqué que des échanges techniques réguliers avaient lieu avec le syndicat afin de leur permettre d'appréhender au mieux cette nouvelle définition.

Ma deuxième remarque tend à souligner que cette ordonnance ne fait pas disparaître le problème du coût des études d'impact, ni celui des délais qu'elles impliquent. Sur ce point, il pourra être utile à l'avenir, je le crois, comme le suggère notre collègue Alain Richard, de réfléchir à une « normalisation » des études grâce à un travail de mise en données communes.

Enfin, nous ne disposons pas aujourd'hui de comparaison au niveau européen sur l'évaluation environnementale. Or, il serait utile de savoir comment les autres Etats membres s'acquittent des obligations imposées par les directives européennes.

J'en viens à la seconde ordonnance ratifiée par le présent projet de loi, qui porte sur la participation du public.

Pour rappel, la participation du public aux décisions environnementales est déjà bien ancrée dans notre droit. Outre les lois successives qui ont mis en œuvre ce principe, comme la loi Barnier de 1995 et la loi Grenelle de 2010, la participation du public est prévue par la Convention internationale d'Aarhus de 1998 et elle est dotée d'un fondement constitutionnel depuis l'adoption de la Charte de l'environnement en 2005.

Schématiquement, la participation du public intervient, pour plus de transparence, à deux étapes du cycle de vie des projets : d'abord au stade de leur élaboration, afin de permettre au public de discuter de l'opportunité même du projet et de ses grandes caractéristiques, grâce aux procédures de débat public ou de concertation préalable (on parle alors de participation « en amont ») ; puis au stade de leur autorisation, afin d'éclairer la

décision finale par l'avis du public, grâce aux procédures d'enquête publique ou de mise à disposition (on parle alors de participation « en aval »).

La participation en amont pour les projets les plus importants fait l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public ou CNDP. Cette autorité administrative totalement indépendante est alors chargée de déterminer la procédure de participation la mieux adaptée.

Comme je l'ai évoqué en introduction, cette réforme de la participation du public s'appuie largement sur les travaux de la commission présidée par Alain Richard, mise en place à la suite des blocages, tensions et incidents, parfois même tragiques, observés lors de quelques projets emblématiques.

L'ordonnance comporte trois volets, que je vais vous présenter successivement.

Le premier volet définit les objectifs de la participation du public, principalement l'amélioration de la qualité de la décision publique, et la sensibilisation du public aux enjeux environnementaux. On vise là une parfaite transparence.

Il fixe également les droits associés pour assurer sa mise en œuvre, comme l'accès aux informations pertinentes et la définition de délais raisonnables pour formuler des observations.

Le deuxième volet renforce la participation en amont, au stade de l'élaboration des projets, plans et programmes. Il s'agit du volet le plus important en termes de nouvelles mesures.

Tout d'abord, il étend la participation du public aux plans et programmes. Ceux d'importance nationale seront systématiquement soumis à la CNDP, tandis que les plans et programmes territoriaux pourront faire l'objet d'une concertation à l'initiative de l'autorité chargée de les élaborer ou par l'exercice d'un droit d'initiative sur lequel je reviendrai dans un instant.

La réforme renforce également les modalités d'engagement d'une concertation pour les projets non soumis à la CNDP, en permettant une concertation à l'initiative du maître d'ouvrage, à la demande de l'autorité compétente pour l'autoriser, ou par le nouveau droit d'initiative.

Les exigences minimales des concertations sont précisées par l'ordonnance, en privilégiant les concertations animées par un garant – notion nouvelle –, chargé de veiller à leur bon déroulement.

Pour les projets, plans et programmes non soumis à la CNDP, la réforme crée un droit d'initiative permettant de demander au préfet l'organisation d'une concertation avec garant. Je précise que pour les projets, il s'agit de ceux qui représentent un montant de dépenses publiques ou de subventions publiques supérieur à un seuil fixé par décret. Ce seuil a été fixé à 10 millions d'euros par le décret de 2017.

Précédé par la publication d'une déclaration d'intention, ce droit d'initiative peut être exercé par une partie de la population locale, par une collectivité territoriale ou un EPCI, ou par des associations environnementales agréées. Le préfet doit alors valider cette initiative en appréciant l'opportunité d'une telle concertation préalable.

Toujours en matière de participation du public, la réforme démocratise deux outils. Elle permet à 500 000 citoyens ou à 60 députés ou 60 sénateurs de saisir la CNDP pour organiser un débat public national sur un projet de réforme ; elle permet également à 10 000 citoyens de saisir la CNDP sur un projet qui lui est soumis de manière facultative par le maître d'ouvrage.

Enfin, l'ordonnance renforce le rôle de la CNDP, en lui confiant plusieurs missions nouvelles. La Commission nationale est ainsi chargée d'établir une liste nationale de garants, mobilisables pour toute concertation préalable avec garant ; elle peut financer la réalisation d'études complémentaires lors d'une concertation ; elle peut être saisie d'une demande de conciliation sur un projet faisant l'objet de désaccords précoces.

Le troisième et dernier volet de l'ordonnance permet de moderniser et de simplifier la participation en aval, au stade des décisions d'autorisation des projets, ou d'approbation des plans et programmes.

Le premier apport est la dématérialisation accrue de la procédure d'enquête publique, en particulier pour la consultation du dossier d'enquête et la transmission d'observations et de propositions. Des modalités présentielles sont toutefois maintenues par la mise à disposition d'un dossier papier et de postes informatiques.

Afin de simplifier les procédures, la durée minimale de l'enquête est abaissée de 30 à 15 jours pour les projets, plans et programmes non soumis à évaluation environnementale.

Le recours à une enquête publique est également facilité, pour un même projet soumis à plusieurs enquêtes distinctes, ou pour plusieurs projets pour lesquels le regroupement des enquêtes est pertinent.

Enfin, l'ordonnance réforme les procédures de mise à disposition, en particulier en créant une procédure de participation par voie électronique pour les projets, plans et programmes non soumis à enquête publique.

Dans l'ensemble, compte tenu des discussions menées et des débats à l'Assemblée nationale, le contenu de l'ordonnance convient aux différents acteurs que j'ai consultés. Outre des précisions techniques, je vous proposerai dans un instant d'apporter, par mes amendements, quelques ajustements au texte adopté par l'Assemblée nationale.

Je vous proposerai, tout d'abord, de revenir sur l'allongement de 4 à 6 mois du délai dans lequel les vices de forme ou de procédure peuvent être invoqués lors d'un contentieux, afin de ne pas multiplier les risques de contentieux ; de supprimer, ensuite, le plafonnement dans la loi du seuil de dépenses publiques au-delà duquel les projets sont soumis au droit d'initiative – 10 millions dans le projet du gouvernement, ramenés à 5 millions par l'Assemblée nationale – car cela empiète sur le domaine réglementaire et compromet une adaptation ultérieure de ce nouvel outil ; d'aligner, enfin, dans un souci d'harmonisation, le délai d'exercice du droit d'initiative pour les collectivités et pour les associations sur celui bénéficiant aux citoyens, que l'Assemblée nationale a opportunément porté à 4 mois.

Ces modifications visent à préserver les équilibres de la réforme, pour faciliter sa mise en œuvre par toutes les parties prenantes. Plus de souplesse, donc, mais assortie d'une évaluation beaucoup plus protectrice et plus de transparence dans le débat public.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à notre rapporteur pour son effort de clarté et de pédagogie.

Mme Nelly Tocqueville. – Je m'associe à cet éloge. L'article 121-16 précise les modalités de la concertation préalable, et fait notamment obligation de choisir le garant dans une liste nationale. Quels sont les critères pour figurer sur cette liste ?

M. Ronan Dantec. – Je félicite à mon tour M. Fouché pour son rapport sur un texte technique, et notre président pour sa réélection. Cette commission, ainsi que vous l'avez souligné, fonctionne très largement dans le consensus. Je crois, là encore, qu'il y aura consensus entre nous pour considérer que ces dispositions améliorent les choses, en raccourcissant les délais – je rappelle que pour l'éolien notamment, ils sont encore le double de ce qu'ils sont en Allemagne.

Une question : quel est le délai limite pour le dépôt des amendements de séance ?

M. Hervé Maurey, président. – Ce délai sera fixé ce soir en conférence des présidents, en principe lundi prochain. Cette période de mise en route des instances du Sénat nous met dans une situation particulière. Je rappelle que nous nous réunirons mardi prochain, à 14 heures, pour l'examen de ces amendements. Cela vous laisse le temps de mener un travail en amont, si vous le souhaitez, avec le rapporteur.

M. Ronan Dantec. – Le fait est que le rapport de notre commission d'enquête sur la compensation des atteintes à la biodiversité, *Construire le consensus*, contenait un certain nombre de propositions qui ont emporté l'unanimité. Nous aimerions les intégrer parmi les apports du Sénat au présent texte, en particulier sur deux points. Nous avons, tout d'abord, beaucoup insisté sur le foncier agricole, en préconisant qu'il soit pris en compte, de même que l'économie agricole, dans l'évaluation et les mesures compensatoires. Un amendement à l'article 1^{er} serait de nature à y pourvoir. L'autre élément que nous souhaiterions voir pris en compte – bien dans l'esprit des ordonnances puisqu'elles visent à raccourcir les délais – tient au fait que les difficultés interviennent le plus souvent, sous forme de contentieux, après l'enquête publique. C'est pourquoi nous proposons d'intégrer, dans l'enquête publique, la réponse du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale. C'est le moyen de traiter les questions délicates durant l'enquête publique, et non pas en aval.

M. Gérard Cornu. – À mon tour de féliciter le président pour sa brillante élection, ainsi que notre rapporteur, qui a travaillé dans des conditions difficiles sur ce sujet très technique. On peut saluer l'objectif de simplification que poursuivent ces ordonnances. Nous avons beaucoup œuvré, au Sénat, en faveur de la simplification des normes. Mais il faut la mesurer, aussi, au regard des autres pays européens. Il ne s'agit pas seulement d'éviter de surtransposer les directives, mais aussi d'être vigilants sur cette comparaison. Qu'en est-il dans le cas présent ?

M. Rémy Pointereau. – Je m'associe aux félicitations de mes collègues. Ce texte, très technique, va dans le bon sens, même si j'estime que l'on aurait pu aller plus loin encore dans la simplification qui est, je crois, notre volonté à tous. Ma question porte sur les études d'impact, qui n'auront plus cours pour un certain nombre de projets, comme les retenues

collinaires, pour être réservés aux projets d'une certaine dimension, comme les barrages « les plus importants ». Mais quelle est la définition d'un barrage « important » ? Car il est de nombreux cours d'eau où l'on trouve de petits barrages hydroélectriques.

M. Jérôme Bignon. – Je m'associe également aux félicitations adressées à notre président et à notre rapporteur, qui a travaillé sur un texte ardu, mais essentiel. Ardu, parce qu'il vise à prendre en compte une évolution sociétale : on ne mènera plus de projets à bien si l'on ne fait pas des progrès considérables et dans l'évaluation et dans l'information du public. Ce rapport, qu'il faudra lire, sera fort utile pour dialoguer sur le terrain avec les maîtres d'ouvrage et nos collègues élus qui s'interrogent sur la complexité des normes. Cependant, simplification n'est pas simplisme. Ce texte sait faire la part des choses, en assortissant la souplesse qu'il introduit d'un approfondissement de l'évaluation et de plus de transparence dans le débat public. Je partage le souci de Ronan Dantec. Il serait dommageable de ne pas profiter de ce texte pour introduire certaines des propositions de notre commission d'enquête sur la compensation. Nous avons élaboré des solutions consensuelles pour remédier aux manques et aux blocages constatés ; elles mériteraient de figurer dans ce texte.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Vous pardonneriez au néophyte que je suis de se jeter dès à présent à l'eau, pour insister sur un point de sémantique. L'évaluation environnementale dont on parle est, en réalité, une évaluation *ex ante*. On ne peut que se féliciter de l'existence d'une concertation préalable, et de notre capacité à mesurer les incidences d'un projet sur l'environnement, ainsi qu'en matière sociale, sociétale et économique. Mais une fois le projet réalisé, quelle restitution en est faite ? Il faudra un jour s'y pencher, d'autant que ces projets s'inscrivent dans le temps long. Je pense à l'éolien *offshore*, dont l'appel à projet a été lancé il y a maintenant six ans ou à l'EPR de Flamanville, qui a demandé plus de dix ans. Les conditions initiales ont souvent été modifiées depuis les études d'impact. Comment évalue-t-on, *ex post*, ce qu'il est advenu des prévisions ? Je pense qu'il y a là une carence.

Dans le cadre des barrages, la loi sur l'eau impose également des procédures. Quel sera l'impact des modifications ici introduites ? S'imposeront-elles ou les dispositions de la loi sur l'eau relatives à la modification des cours d'eau seront celles qui prévaudront ?

M. Claude Bérit-Débat. – Je félicite à mon tour notre président et notre rapporteur, qui a mené son travail dans des conditions un peu particulières. Ces deux ordonnances vont dans le bon sens ; elles sont le fruit de la concertation et ont l'une et l'autre pour objet de clarifier, de simplifier, de stabiliser, qu'il s'agisse de l'évaluation ou de la participation du public. Le groupe socialiste y est favorable. Nous nous déterminerons à mesure sur les amendements, dont certains emportent notre approbation quand d'autres nous laissent plus perplexes. Merci à M Houllegatte, qui a fait des observations de bon sens. Tel est l'état d'esprit du groupe socialiste sur ce texte.

M. Jean-Claude Luche. – Je m'associe aux félicitations de mes collègues et m'en tiendrai à une question. Lors de vos auditions, monsieur le rapporteur, avez-vous eu l'occasion d'aborder la question des recours abusifs, qui ne visent qu'à retarder les projets ?

M. Jean-François Longeot. – J'adresse moi aussi mes félicitations au président et au rapporteur. Je suis relativement satisfait du rapport qui nous est proposé, et de la visée de simplification administrative de ces textes, qui va dans le bon sens, même si, comme l'a souligné Rémy Pointereau, on pourrait aller plus loin. Comme président de la commission d'enquête sur la compensation, je partage pleinement l'avis de Ronan Dantec, qui en fut le

rapporteur. Un travail important a été mené, qui a rencontré l'unanimité. Il serait bon que l'on s'en inspire, par voie d'amendements qui apporteraient une vraie contribution, monsieur le rapporteur, au travail que vous avez réalisé.

M. Didier Mandelli. – À mon tour de sacrifier au rituel des félicitations, avant de rappeler que le 17 mai dernier, notre mission d'information sur la démocratie a rendu son rapport, *Décider en 2017 : le temps d'une démocratie coopérative*, dans lequel figuraient un certain nombre de recommandations dont je souhaite qu'elles soient ici prises en compte.

M. Guillaume Chevrollier. – Sortant d'une campagne électorale, je puis ici témoigner de la volonté de simplification des élus locaux, exaspérés par une complexité qui est source, de surcroît, de bien des dépenses publiques. Ce texte, à l'issue du travail de notre rapporteur, semble parvenu à un point d'équilibre. Si l'on peut concilier les attentes légitimes de nos concitoyens en matière de préservation de l'environnement et la mise en œuvre de projets nécessaires à nos territoires, on aura franchi un grand pas. Quelles incidences aura ce projet de loi pour les élus locaux ? Telle est ma question.

M. Guillaume Gontard. – Je ne peux manquer de souligner le peu de temps qui nous est donné pour l'examen de ce texte, de même que regretter le recours aux ordonnances sur un texte censé promouvoir la démocratie environnementale et la démocratie en général. Si ce texte, en ce qu'il améliore la concertation, va dans le bon sens, je m'inquiète néanmoins du dispositif d'évaluation au cas par cas, dans la mesure où certains des seuils retenus semblent très élevés.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Les critères destinés à établir la liste des garants, madame Tocqueville, sont fixés par la CNDP : indépendance, formation et expérience en matière de participation. Les garants devront être ce que j'appellerai des hommes de l'art.

À MM. Dantec, Bignon et Longeot, j'indique que je suis tout à fait ouvert à travailler à des amendements de séance pour prendre en compte les recommandations de la commission d'enquête sur la compensation des atteintes à la biodiversité.

Nous demanderons au ministre, monsieur Cornu, une comparaison européenne, dont nous ne disposons pas pour l'heure.

M. Gérard Cornu. – Dommage !

M. Alain Fouché, rapporteur. – Pour répondre à M. Pointereau, je précise que les projets de barrage soumis à évaluation seront ceux dont le volume en eau à retenir ou à stocker est supérieur ou égal à un million de mètres cubes, ou dont la hauteur au-dessus du terrain naturel est supérieure ou égale à 20 mètres.

Les ordonnances n'évoquent pas, en effet, monsieur Houllégatte, l'évolution postérieure des projets, mais l'étude d'impact doit présenter les modalités de suivi que le maître d'ouvrage mettra en œuvre. À quoi s'ajoute le suivi dans le temps des mesures de compensation par les services de l'État. Quant à vos interrogations relatives à la loi sur l'eau, j'indique que l'autorisation environnementale unique permet de simplifier les procédures mais fait l'objet d'une ordonnance spécifique.

Je remercie M. Bérit-Débat de ses propos sur l'état d'esprit de son groupe.

La question des recours abusifs n'a pas été abordée, monsieur Luche, par les acteurs que j'ai entendus, mais l'ordonnance rationalise les procédures afin de les éviter, tout en protégeant le droit de recours. Ainsi, par exemple, de la réduction de certains délais.

J'ai eu l'occasion, monsieur Mandelli, de travailler avec M. Bonnacarrère qui a fait un travail important dans le cadre de la mission d'information sur la démocratie. Je partage les objectifs de certaines propositions, mais plusieurs appellent des précisions et une concertation spécifique. Il faudra que nous en reparlions.

Quelles incidences pour les élus locaux, monsieur Chevrollier ? Moins d'études d'impact, donc des économies et une procédure rationalisée.

Je partage votre avis, monsieur Gontard, sur les délais d'examen de ce texte, mais nous étions contraints, sur ce dossier urgent, par le renouvellement des instances du Sénat.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

L'article 1er est adopté sans modification.

Article 2 (nouveau)

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à revenir sur l'articulation, adoptée à l'Assemblée nationale, entre les obligations de concertation prévues respectivement par le code de l'environnement et par le code de l'urbanisme pour un même projet. Les députés ont choisi de faire prévaloir les dispositions du code de l'environnement, qui peuvent dès lors dispenser des obligations au titre du code de l'urbanisme. Cette solution me semble pertinente dans la mesure où les dispositions relatives aux concertations prévues par le code de l'environnement ont été précisées par l'ordonnance.

Par ailleurs, cette concertation ne concerne qu'un nombre limité de grands projets – une quinzaine par an – dont l'importance exige d'envisager une participation sous l'égide de la Commission nationale – grands équipements sportifs ou commerciaux, grands projets d'infrastructure linéaire, etc. J'ajoute que la Commission nationale se prononce dans un délai de deux mois à compter de sa saisine, ce qui semble raisonnable pour des projets d'une telle importance. Mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Les amendements rédactionnels COM-5, COM-6, COM-7 et COM-8 sont successivement adoptés.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-9 vise à revenir sur le plafonnement du seuil de dépense publique au-delà duquel un projet est soumis au nouveau droit d'initiative. L'ordonnance de 2016 renvoyait au pouvoir réglementaire la définition de ce seuil. Un décret d'avril 2017 l'a fixé à 10 millions d'euros. En plafonnant ce seuil à 5 millions d'euros, l'Assemblée nationale a manifestement souhaité contraindre le gouvernement dans son pouvoir d'application de cette disposition. Cet ajout, dans la loi, empiète sur le domaine du règlement. Le Sénat est attaché au respect de la séparation

constitutionnelle dans les domaines respectifs de la loi et du règlement. Je rappelle, à ce titre, qu'une procédure spécifique d'irrecevabilité est appliquée dans notre assemblée.

Par ailleurs, cette précision législative compromet l'adaptabilité future du nouveau droit d'initiative, lorsqu'un premier retour d'expérience sera possible. Il revient donc au gouvernement de prendre ses responsabilités quant au seuil pertinent. Il me semble qu'il n'est pas hostile à une révision de ce seuil, pour l'abaisser au-dessous de 10 millions. J'interrogerai le ministre en séance afin de clarifier ses intentions sur ce point.

J'ajoute que cet amendement satisfait pleinement l'amendement *COM-15* de M. Richard.

M. Ronan Dantec. – Le texte ne prévoit pas de clause filet, de rattrapage, alors que la directive européenne précise que l'on ne peut exclure certains projets. La suppression du seuil y répond.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mais il s'agit ici du débat public, pas de l'évaluation environnementale.

M. Gérard Cornu. – Nous suivrons le rapporteur pour une double raison : nous sommes attachés à la séparation constitutionnelle des domaines de la loi et du règlement, et nous sommes opposés à l'abaissement du seuil.

Mme Nelly Tocqueville. – Le groupe socialiste s'abstient.

L'amendement COM-9 est adopté et l'amendement COM-15, satisfait, devient sans objet.

L'amendement rédactionnel COM-10 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-11 vise à harmoniser à quatre mois le délai dans lequel le nouveau droit d'initiative est exercé. L'Assemblée nationale a en effet augmenté ce délai de deux à quatre mois pour les populations locales, sans faire de même pour les collectivités et les associations. En tout état de cause, la demande d'autorisation ne sera recevable qu'à l'expiration du délai le plus long. Pour des raisons de cohérence, et afin d'éviter toute incompréhension au niveau local, je vous propose donc d'étendre ce délai à tous les titulaires du droit d'initiative.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'amendement COM-1 s'inspire des conclusions de la mission commune d'information sur la démocratie, dont M. Bonnacarrère a été le rapporteur. Je salue ce travail complexe, mené sur un champ très large. Les modifications ici proposées ont toutefois une portée dépassant l'objet des ordonnances. Supprimer un degré de juridiction, le tribunal administratif, pour aller directement devant la cour administrative d'appel, aurait un impact significatif sur le droit de recours. Cela impliquerait en outre de grands changements dans l'organisation de la juridiction administrative. Ces propositions appellent donc une concertation spécifique, notamment avec le Conseil d'État, pour trouver une solution équilibrée.

Dans l'exercice auquel nous procédons aujourd'hui, dans des délais assez contraints, je préfère maintenir les équilibres des ordonnances, qui modifient déjà largement

le droit applicable et ont été élaborées dans un esprit de compromis auquel sont attachées les parties prenantes. Je partage le souci d'une fluidification des procédures, et les propositions de cet amendement peuvent être intéressantes à ce titre, mais nous devons prendre le temps d'en discuter et de consulter les différents acteurs. On ne saurait sortir les tribunaux administratifs de la procédure sans dialogue avec la juridiction administrative. D'où un avis, pour l'heure, défavorable.

M. Jean-Michel Houllégatte. – C'est une procédure déjà en vigueur pour les projets éoliens.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Ce n'est pas une raison pour la généraliser.

M. Jérôme Bignon. – Cette démarche est tout de même intéressante car elle permet, sur des sujets très précis, d'avoir des tribunaux spécialisés. Sur de tels sujets, tous les tribunaux administratifs ne sauraient être compétents. Certes, il y faut une concertation avec le Conseil d'État, mais si l'échelon des cours administratives d'appel devait être retenu, il faudrait songer à un réseau de quelques cours spécialisées, comme pour l'éolien pour lequel c'est la cour de Nantes qui est compétente. Le défendeur y gagnerait en qualité des décisions rendues.

M. Hervé Maurey, président. – C'est un débat que nous pourrions avoir en séance.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-12 vise à revenir sur l'allongement de quatre à six mois, décidé à l'Assemblée nationale, du délai dans lequel les vices de forme ou de procédure au titre de la participation du public peuvent être invoqués contre une décision d'autorisation. Les nouvelles dispositions de l'ordonnance ont déjà créé de nouveaux risques juridiques pour les porteurs de projets : il ne me semble pas souhaitable de créer de nouveaux risques de contentieux. Attendons de disposer d'un premier bilan avant de modifier les équilibres de l'ordonnance.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-4 procède à deux coordinations sémantiques. Il remplace le mot « document » par le mot « programme », dans la mesure où « plans et programmes » désignent désormais dans toute la section les plans, schémas, programmes et autres documents de planification figurant initialement dans le code.

Il prévoit, en second lieu, dans le cadre d'une consultation transfrontalière, la transmission non seulement du plan ou du programme susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement dans un autre État membres aux autorités de ce pays, mais également du rapport sur les incidences environnementales de ce plan ou programme, comme le prévoit la directive.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'amendement de coordination COM-13 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 2

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'amendement COM-2 vise à créer, à titre expérimental, une procédure continue de consultation du public sur un même projet. Je partage le souci de prévenir les ruptures dans l'information et la participation du public, mais l'ordonnance d'août 2016 comporte déjà des dispositions nouvelles qui y contribuent. Les débats publics et les concertations relevant du champ de la Commission nationale du débat public portent aussi sur les modalités d'information et de participation du public ultérieures. Et l'Assemblée nationale a étendu cette disposition à toute concertation préalable. Après un débat public ou une concertation décidée par la CNDP, cette dernière désigne un garant chargé de veiller à l'information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. Le garant qui animait une concertation préalable peut être nommé commissaire enquêteur sur le même dossier. Tout cela devrait contribuer à la continuité de l'information et de la participation du public. Je note toutefois que la désignation d'un garant chargé de la concertation postérieure à la participation préalable est limitée aux dossiers relevant de la Commission nationale. Je ne suis pas hostile à une éventuelle extension de ces dispositions aux concertations hors Commission nationale, à titre facultatif ; cela permettrait de consolider la participation sur certains projets de taille intermédiaire. En revanche, je ne suis pas favorable à ce qu'un tel *continuum* du rôle du garant ait pour effet de supprimer la fonction de commissaire enquêteur. Les deux fonctions sont bien distinctes et ont leur utilité respective, à des stades différents d'élaboration des projets. À fusionner ces responsabilités, on accroîtrait les risques de confusion, au rebours de l'objectif de l'amendement. On risquerait de surcroît de vider de son sens l'enquête publique, puisque seul le commissaire enquêteur peut émettre un avis, ce que ne peut pas le garant.

L'objet de l'amendement étant partiellement satisfait, et dans l'attente d'une solution d'ici à la séance, j'émetts donc un avis défavorable.

M. Ronan Dantec. – Je trouvais l'amendement intéressant, puisqu'il donne au garant mission de veiller à la qualité du débat, qui reste une pierre d'achoppement. Au vu du commentaire du rapporteur, je me demande si un travail de reformulation ne pourrait pas être conduit, sous sa responsabilité ?

M. Alain Fouché, rapporteur. – Tout à fait d'accord.

M. Olivier Jacquin. – J'irai dans le même sens. Pour avoir siégé à la CNDP, j'ai observé que la qualité du débat public s'étiole dès que la procédure est achevée : le maître d'ouvrage repart et modifie son projet, sans qu'il n'y ait alors plus de relation avec le public. L'idée est à creuser.

M. Claude Bérit-Débat. – Le groupe socialiste s'abstiendra, mais comme je l'ai dit, il serait bon qu'un tel dispositif fasse l'objet d'un texte à part entière.

M. Alain Fouché, rapporteur. – On en parlera d'ici à la séance.

M. Didier Mandelli. – L'amendement qui reprenait la proposition n° 7 du rapport de la mission d'information sur la démocratie va donc être repoussé. Cette proposition avait pourtant fait l'objet d'un consensus. Alors que l'occasion était ici donnée d'intégrer ces travaux, je regrette qu'ils ne soient pas pris en compte.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous comprends, et vous n’êtes pas le seul à exprimer ce regret. Mais, je le redis, le texte peut encore être amendé d’ici à la séance publique, bien que le calendrier soit contraint.

L’amendement COM-2 n’est pas adopté.

Article 3

L’article 3 est adopté sans modification.

Article 4

L’article 4 est adopté sans modification.

Article 5 (nouveau)

L’amendement de coordination COM-14 est adopté.

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La réunion est close à 12h25.

Les sorts des amendements sont repris dans le tableau ci-dessous :

| Article 2 (nouveau) | | | |
|------------------------------|-----------|---|--------------------------------|
| Auteur | N° | Objet | Sort de l’amendement |
| M. BONNECARRÈRE | 3 | Articulation entre le code de l’environnement et le code de l’urbanisme | Rejeté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 5 | Amendement rédactionnel | Adopté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 6 | Amendement rédactionnel | Adopté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 7 | Amendement rédactionnel | Adopté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 8 | Amendement rédactionnel | Adopté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 9 | Plafonnement du seuil de dépenses publiques déclenchant le droit d’initiative | Adopté |
| M. RICHARD | 15 | Seuil déclenchant la procédure de concertation préalable | Satisfait ou sans objet |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 10 | Amendement rédactionnel | Adopté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 11 | Harmonisation du délai d’exercice du droit d’initiative | Adopté |

| | | | |
|--|-----------|---|-----------------------------|
| M. BONNECARRÈRE | 1 | Modification du droit au recours contre les projets, plans et programmes. | Rejeté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 12 | Délai d'invocation des vices de forme ou de procédure par voie d'exception. | Adopté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 4 | | Adopté |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 13 | Amendement de coordination | Adopté |
| Article(s) additionnel(s) après Article 2 (nouveau) | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. BONNECARRÈRE | 2 | Expérimentation visant à créer une procédure de consultation en continu | Rejeté |
| Article 5 (nouveau) | | | |
| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
| M. FOUCHÉ, rapporteur | 14 | Amendement de coordination | Adopté |

COMMISSION DES FINANCES

Mardi 18 juillet 2017

- Présidence de M. Francis Delattre, vice-président -

Contrôle budgétaire - Implantation des radars - Communication

Réunie le mardi 18 juillet 2017, sous la présidence de M. Francis Delattre, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, sur l'implantation des radars automatiques.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Merci, mes chers collègues, d'être présents pour parler de l'implantation des radars.

C'est un rapport que je souhaitais faire depuis quelque temps, et je suis très satisfait d'avoir abouti, d'autant plus que j'ai eu quelques difficultés à obtenir un certain nombre d'informations de la délégation de la sécurité routière.

Je vais vous faire une présentation - la plus synthétique possible - pour laisser place au débat.

En 2016, 3 655 tués sur les routes ont été dénombrés. Il s'agit de la troisième année consécutive de hausse du nombre de tués. Quant au début de l'année 2017, il n'est pas très favorable.

Nous sommes assez loin de pouvoir atteindre l'objectif de moins de 2 000 morts que Manuel Valls avait, en 2012, fixé pour 2020.

Nous avons pourtant les exemples du Royaume-Uni et de la Norvège qui ont des taux de décès par million d'habitant bien inférieurs au nôtre, et qui nous permettraient d'atteindre ces moins de 2 000 morts par an.

Les causes sont surtout la vitesse (31 %), mais aussi l'alcool (21 %) et les stupéfiants (7 %) - soit 28 % lorsqu'on les additionne, c'est-à-dire presque autant que la vitesse (bien sûr, si l'on prend de l'alcool et des stupéfiants, la vitesse risque aussi d'entrer en ligne de compte) - 13 % pour le non-respect des priorités mais aussi l'inattention : 8 %.

M. Bernard Lalande. – Et la téléphonie ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – La téléphonie est comptabilisée dans l'inattention.

Vous savez que Jacques Chirac avait fait de la sécurité routière une de ses priorités. À partir de 2003, a débuté le déploiement des radars qui ont contribué largement à la réduction de la vitesse moyenne, et des accidents et donc de la mortalité.

En 2017, le produit des amendes perçues grâce aux radars est un produit record. Si les radars s'avèrent un succès sur le plan financier, l'on peut s'interroger sur leur efficacité. Mais également sur leur acceptabilité : il y a quinze ans, deux tiers des Français se

prononçaient en faveur de l'instauration d'un contrôle sanction automatisé, aujourd'hui c'est l'inverse : deux tiers qui estiment que les radars servent à remplir les caisses de l'État.

Se pose également, de manière récurrente, la question de savoir si les radars sont bien placés et ne servent pas uniquement de « tirelires » et de « pompes à fric », mais permettent vraiment de réduire la dangerosité d'un certain nombre de routes. Et c'est finalement sur cette question que j'ai souhaité principalement intervenir afin d'examiner comment les radars étaient implantés.

Le déploiement des radars est réalisé sur la base de propositions faites par les préfets des départements, en coordination avec les collectivités territoriales, les directions départementales et des territoires, les forces de police et de gendarmerie, et parfois des usagers.

Chaque emplacement fait l'objet d'un bilan accidentologique établi sur les cinq dernières années, sur une section de 1 000 mètres. Le site fait ensuite l'objet d'une étude de faisabilité technique... je vous passe les détails.

Il n'empêche que les études statistiques ont bien montré que, globalement, les radars faisaient leur effet et avaient un véritable impact, très positif, sur l'accidentologie et sur la mortalité routière.

Il y a eu bien sûr d'autres actions qui ont été menées parallèlement : la sécurité active et passive des véhicules a été améliorée, tandis que certains dispositifs de prévention ont été développés.

Les radars sont un facteur d'amélioration de diminution du nombre de morts sur les routes.

Je vous rappelle que dans les années 2000, il y avait plus de 8 000 morts alors qu'aujourd'hui ce nombre s'élève à 3 655. Même si l'on veut atteindre l'objectif des 2 000 morts, la mortalité routière a diminué sensiblement.

Toutefois l'on peut se demander si l'efficacité des radars n'a pas atteint ses limites et s'il ne serait pas nécessaire de réviser leur politique d'implantation, tout en prévoyant d'autres moyens de lutte contre les autres facteurs de mortalité dont j'ai parlé tout à l'heure, notamment l'alcool et les stupéfiants.

Dans la politique d'implantation des radars, Auto Plus et plusieurs associations ont souvent soulevé le problème de la carte des radars en affirmant qu'il y avait beaucoup d'équipements qui n'étaient pas placés sur des routes dangereuses.

C'est un bon débat qui mérite d'être posé. Ceci étant, la délégation à la sécurité routière (DSR) a apporté, à plusieurs reprises, des réponses qui n'ont pas été contestées de manière convaincante pas ses détracteurs.

J'aurais tendance à faire plutôt confiance à la délégation à la sécurité routière, en notant toutefois que l'équipement des réseaux départementaux et communaux est beaucoup moins assuré et devrait être renforcé au détriment des routes nationales et des autoroutes.

En effet, lorsqu'on étudie les statistiques des accidents, il apparaît que les routes communales et départementales concentrent 83 % des accidents mortels alors que seule la moitié des équipements sont installés sur ces réseaux.

En revanche on a suréquipé les autoroutes où sont dénombrés 6 % des accidents mortels et 15 % des radars fixes, ainsi que les routes nationales (26 % des équipements fixes, pour 8,4 % des accidents mortels).

Les radars ont été concentrés sur les routes nationales et sur les autoroutes au détriment des routes départementales et communales. Or l'installation d'équipements sur ces réseaux est plus délicate, car ceux-ci sont beaucoup plus longs : sur les routes départementales et communales, l'accidentalité est plus diluée et s'avère plus compliquée à combattre.

En ce qui concerne l'implantation il y a sans doute un rééquilibrage à opérer vers les réseaux départementaux et communaux.

S'agissant de la rentabilité des radars, j'ai eu du mal à obtenir des chiffres suffisamment précis de la part de la délégation à la sécurité routière (DSR) et les différents éléments qu'elle m'a transmis tout au long du contrôle ne me permet pas de faire la lumière complète sur cette question.

Les coûts de maintenance et les frais de déplacement des appareils sont assez significatifs, sachant qu'un radar coûte déjà très cher à l'acquisition.

Mais malgré ces coûts qui m'ont été communiqués, il apparaît qu'il s'agit d'un équipement qui reste très rentable financièrement.

Voici mes principales recommandations.

La sécurité routière, c'est bien sûr « l'affaire de tous » et la dimension interministérielle de la sécurité routière - qui était une des clés de la réussite de la politique de 2002-2003 - devrait être davantage prise en compte.

La question du rattachement de la délégation à la sécurité routière (DSR) au Premier ministre ainsi que celle du renforcement du lien avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), chargée du réseau national doit être posée.

Quant au conseil interministériel de la sécurité routière (CISR), qui s'est tenu une seule fois depuis 2011, il doit être plus fréquemment réuni.

Une coopération renforcée doit être recherchée avec les collectivités territoriales qui doivent être plus étroitement associées, que ce soit en amont, notamment dans le choix d'implantation des équipements, ou en aval, sur la traçabilité de l'emploi des ressources qui sont affectées par le compte d'affectation spéciale qui sont versées aux collectivités – tout comme celles qui sont versées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) - car il est difficile de savoir réellement à quoi sont utilisées ces ressources.

Celles-ci mériteraient d'être davantage « tracées » afin de pouvoir s'assurer que ces moyens servent réellement à améliorer les infrastructures.

La coopération avec les pays étrangers doit également être confortée.

D'abord en développant les accords de coopération, qui permettent d'obtenir des recettes supplémentaires. Le produit record atteint en 2016 a notamment bénéficié des 16 % de véhicules étrangers qui ont été verbalisés, ce qui est satisfaisant car on est un pays où le transit est important.

Le taux de recouvrement s'avère d'ailleurs intéressant : 71,8 % des amendes imputables à un conducteur étranger ont été payées en 2016.

En outre, les expériences positives dans les pays étrangers doivent être encore davantage prises en compte. À titre d'exemple, on pourrait s'inspirer des passages piétons en diagonale permettant d'éviter les angles morts au Royaume-Uni, des dispositifs anti-contre sens des autoroutes danoises et autrichiennes... En matière de lutte contre l'alcoolémie et les stupéfiants, la Suisse prévoit un stage de sensibilisation complémentaire sur piste pour les conducteurs ayant eu leur permis retiré pour conduite sous l'emprise d'alcool ou de stupéfiants.

À ce propos, il me semble que l'on n'est pas assez sévère à l'égard de ces comportements qui provoquent des accidents.

Au niveau de l'Union européenne, la France doit promouvoir encore plus activement le LAVIA (limiteur de vitesse s'adaptant à la vitesse autorisée) et d'autres équipements de sécurité comme standards *minima* d'équipement des automobiles, et œuvrer à l'harmonisation des règles de sécurité routière, notamment des limites de vitesse.

Avec les concessionnaires d'autoroutes, un travail est à réaliser pour qu'ils soient encore plus impliqués dans le contrôle et la prévention. L'une des pistes à explorer pourrait être d'obtenir des contrôles de vitesse sur la base des heures d'entrée et de sortie des autoroutes.

Cette piste a déjà été étudiée puis abandonnée. Je considère qu'avec les moyens modernes dont on dispose, il devrait être désormais possible de contrôler les conducteurs sur la base de vitesses moyennes, calculées grâce aux tickets de péage.

Même si les conducteurs peuvent s'arrêter en cours de trajet, ceux roulant trop vite seront obligés de le faire afin de ne pas être verbalisés. Ce type de contrôle pourrait être un frein à leur vitesse excessive.

Les fabricants d'avertisseurs de radars doivent être étroitement associés à la lutte contre l'insécurité routière : il y a en effet un usage détourné des avertisseurs de radars sur lequel un travail est réalisé. Avec les réseaux sociaux, les applications téléphoniques, de nombreux systèmes qui mettent en échec l'imprévisibilité des contrôles. Cette imprévisibilité va d'ailleurs être renforcée par l'implantation de panneaux à l'entrée des secteurs qui seront contrôlés et non pas 500 mètres avant les appareils de contrôle.

De nombreux panneaux sont en cours de déploiement sur des tronçons alors que l'installation de radars leur se poursuit. Le conducteur ne pourra plus savoir s'il s'agit ou non de radars réels, ce qui va renforcer l'imprévisibilité des contrôles.

M. Daniel Raoul. – Le coût d'entretien est faible !

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Le coût d’entretien est nettement plus faible...et la recette est nulle !

Les efforts pour impliquer les entreprises dans la sécurité routière doivent être redoublés. Les accidents de la route sont en effet la première cause de mortalité au travail. S’il incombe aux employeurs, depuis le 1^{er} janvier dernier, l’obligation de révéler l’identité de leurs salariés ayant commis une infraction routière, leur rôle ne saurait s’y limiter. Leur association à l’effort de prévention routière est cruciale.

Les usagers doivent aussi être associés à cet effort. Je fais une proposition dans ce rapport visant à essayer d’améliorer l’acceptabilité de la sanction, notamment pour les petits excès de vitesse.

Les études ont montré que même les petits excès de vitesse causent de nombreux accidents.

La part des excès de vitesse supérieurs à 20 km/h tend à diminuer, alors que celle des excès inférieurs à 10 km/h, qui sont à l’origine de nombreux accidents, continue d’augmenter.

Je recommande de proportionner le montant des amendes à l’ampleur du dépassement. Ainsi pour les excès de vitesse de moins de 5 km/h, l’amende serait réduite de 5 %, tandis que les excès de vitesse de 10 km/h seraient sanctionnés par une amende correspondant au montant de l’amende minorée augmentée de 10 %, de 20 à 30 km/h, de 20 %

De nombreux conducteurs sont en effet excédés par la répression des tout petits dépassements, pour lesquels ils ont l’impression d’être sanctionnés très fortement.

Une autre de mes recommandations porte sur l’architecture budgétaire. Le circuit des amendes de police et de stationnement doit être revu et simplifié. Même si tous les conducteurs ne connaissent pas les arcanes du compte d’affectation spéciale « radars », ils ont du mal à comprendre qu’une part significative des amendes ne sert pas directement à l’amélioration des infrastructures.

Ceci est nuisible à l’acceptabilité de la politique de sécurité routière, surtout quand elle est répressive.

Quant aux autres causes de mortalité, elles doivent faire l’objet d’une lutte plus intensive, notamment concernant l’alcool et les stupéfiants.

Les systèmes éthylotests anti démarrage (EAD) doivent être développés.

Pour les stupéfiants, ce type de dispositif est encore à l’étude, mais leur mise au point doit être encouragée.

Il faut également concentrer ses efforts sur l’inattention au volant, favorisée par l’utilisation des téléphones portables. Des solutions techniques telles que les brouilleurs d’ondes en agglomération, ou encore des actions pédagogiques me semblent préférables à un nouveau durcissement des sanctions.

J'ai fait également plusieurs propositions concernant l'entretien des routes mais également la réduction de l'accidentalité des plus vulnérables - les piétons, les cyclistes, les usagers de deux-roues motorisés, les 15-25 ans, les séniors.

En conclusion, les réductions importantes de la mortalité routière sont liées à des politiques volontaires (limitations de vitesse généralisées et port obligatoire de la ceinture de sécurité à l'avant hors agglomération, instauration du permis à points, et le déploiement du contrôle sanction automatisé).

Le « sursaut » du 2 octobre 2015 - beaucoup de mesures ont été proposées - est positif dans la mesure où le programme ambitieux cherche à s'attaquer aux différentes causes d'accidents sans se limiter à la vitesse. Cependant son efficacité risque d'être diluée par le côté « catalogue » de ses mesures (55 mesures annoncées à l'occasion du CISR du 2 octobre 2015, qui s'ajoutent aux 26 mesures qui avaient déjà été prises le 26 janvier 2015) et surtout le contrôle de l'application effective de certaines d'entre elles.

La carte d'implantation des nouveaux radars (y compris des leurres et des trajets des radars mobiles) doit être établie en s'efforçant de compenser les disparités existant entre les réseaux routiers et les départements (notamment les outre-mer qui sont assez mal équipés). J'ai en effet pu relever que certains départements dont les taux d'équipement sont assez variables, ont des taux d'accidentalité finalement peu éloignés.

Une augmentation importante du nombre radars a été décidée lors du comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 2 octobre 2015 : 500 radars de plus d'ici 2018, quadruplement des zones couvertes par les équipements de contrôle sanction automatisé. Elle risque de voir ses effets limités par les avertisseurs de radars et les réseaux sociaux. Le projet de décret notifié en avril dernier à la Commission européenne, qui donne la possibilité prendre des arrêtés au cas par cas, dans des zones ne pouvant pas dépasser 20 km dans lesquelles les avertisseurs ne pourront signaler de présence policière, et pendant un délai ne pouvant pas dépasser 24 heures – vous notez la double contrainte –, devrait avoir un impact réduit.

À cet égard, le développement des radars mobiles – à bord de véhicules dont la conduite serait confiée à des prestataires privés – est susceptible d'être plus efficace, à condition d'être rigoureusement encadrée (transparence sur les itinéraires empruntés par les véhicules, « masquage » des infractions constatées par le radar qui ne doivent pas être communiquées au conducteur de la voiture qui le transporte, rémunération des sociétés en fonction du nombre d'heures de conduite et non du nombre d'infractions constatées, bien entendu). L'imprévisibilité de ces contrôles – qui doivent prioritairement viser le réseau secondaire, le plus accidentogène - ne doit toutefois pas être surestimée : des sites internet recensent déjà les plaques d'immatriculation des véhicules banalisés.

Une implication renforcée de tous les acteurs de la sécurité routière doit être recherchée, qu'il s'agisse du volet préventif ou répressif.

Comme toujours un équilibre entre prévention et répression doit être trouvé.

Voilà, mes chers collègues, ce que je pouvais vous dire au sujet de ce rapport que je souhaiterais que le Sénat puisse publier dans le courant du mois d'août.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je voudrais évoquer trois points rapidement. D’abord, je rejoins tout à fait le rapporteur s’agissant de l’élargissement des radars aux réseaux départementaux et communaux. Je peux citer l’exemple de ma ville qui est traversée par une ancienne nationale, où circulent 50 000 véhicules par jour. J’ai reçu une lettre du préfet m’annonçant l’installation d’un radar. Mais depuis, rien n’a été fait car le marché public a été déclaré infructueux et les crédits n’ont pas été renouvelés. Il faudrait s’interroger sur l’emplacement des radars, et les mettre sur les routes où il y a de la vitesse et des dangers. On voit donc que ces critères ne sont pas pris en compte pour les réseaux départementaux et communaux.

Ensuite, je souhaitais savoir si on avait évalué et si on pouvait généraliser le recours aux « caissons gris » qui semblent être des radars mobiles ne restant que quelques heures à des points fixes. Nous ne sommes pas habitués à ce type de radar.

Enfin, je voulais évoquer le recours à des sociétés privées pour relever les infractions. Que peut-on en penser ? Est-ce que cela peut être mis en place ?

M. Daniel Raoul. – J’avais également trois remarques. Je suis frappé de l’alternance des vitesses sur les périphériques sans aucune justification, sauf à considérer que les radars sont des « *machines à cash* ». On alterne entre 90 km/heure, 70 km/heure, *etc.*, le but est de piéger les gens. Cette alternance de vitesses n’a aucune raison d’être en termes de danger. Il y a donc un problème d’acceptabilité de ces radars.

Par ailleurs, vous parlez d’augmentation des panneaux. Mais plus il y a d’information et moins l’information passe. Sur les grandes voies, on est complètement saturé d’informations.

Vous évoquez également les brouilleurs d’ondes. Il faut faire attention, car ces systèmes ont autant d’effets négatifs que positifs. Ils pourraient brouiller, par exemple, des systèmes d’alerte, comme le SAIP – qui est, par ailleurs, un scandale comme le LOUVOIS. Dans certains pays comme au Japon, on est capable de géolocaliser des zones où donner l’alerte.

Enfin, je ne comprends pas qu’on n’ait pas encore imposé, comme dans les pays nordiques, des systèmes d’éthylotests permettant de bloquer le véhicule du conducteur dont l’alcoolémie est supérieure à la limite autorisée. Cela ne coûte pratiquement rien pour le constructeur. Je ne comprends pas que cela n’ait pas été fait, alors que cette mesure pourrait être beaucoup plus efficace que les contrôles aléatoires sur la route.

M. Philippe Dallier. – Je constate, après avoir écouté Vincent Capo-Canellas, qu’il en est de même de l’ancienne nationale 2 que de l’ancienne nationale 3. J’avais également reçu un courrier m’annonçant l’installation d’un radar et rien n’est venu. Ceci étant dit, concernant les radars fixes, on va finir par arriver au bout du bout ; on devrait pouvoir nous indiquer précisément le niveau de recettes. Mais ma question porte sur l’installation des radars au niveau des franchissements de feux rouges situés dans les carrefours dangereux. Je reprends l’exemple de l’ancienne nationale 3 : il y a des personnes qui vont très vite mais en journée les conducteurs qui « passent à l’orange » bien sûr constituent le plus gros danger. A-t-on des statistiques sur la pose de ces radars ? Ces radars se développent-ils ? En matière de prévention des risques d’accident, cela paraît très efficace mais il ne me semble pas en voir beaucoup. Cela devrait être une priorité au lieu de renforcer le contrôle de vitesse...

M. Thierry Carcenac. – Pour ma part, je suis dans un département où il y a beaucoup de radars. J'aurais aimé avoir la répartition entre radars fixes et mobiles. On a beaucoup de radars mobiles, avec des panneaux les indiquant, aux abords des routes et des chantiers. Sur les tronçons, quelle est la nature des radars ?

S'agissant de l'affectation des produits des radars, le comité des finances locales répartit le montant des produits pour les communes de moins de 10 000 habitants. Pour les communes de plus de 10 000 habitants, le montant est réparti en fonction du nombre de radars et de contraventions émises sur le territoire. Il y a aussi des départements, qui, en fonction du kilométrage de la voirie départementale, perçoivent une taxe fixe pour l'entretien de la voirie. Mais chaque année, le Gouvernement perçoit quelques millions pour le logement ou d'autres secteurs, ou pour financer l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Enfin, je rejoins Daniel Raoul quand il parle des vitesses alternatives ; à des moments vous ne savez plus à quelle vitesse il faut rouler. L'inscription de la vitesse à respecter sur le tableau de bord devrait être quasiment obligatoire. Enfin, s'agissant des éthylotests, cela existe pour les autocars ; il n'y a pas de raison pour que cela n'existe pas sur les véhicules privés.

M. Francis Delattre, vice-président. – Il faut noter que les ennemis du rendement financier sont les applications indiquant la position des radars.

M. Philippe Dallier. – Mais l'objectif est-il le rendement financier ou la baisse de la mortalité ?

M. Francis Delattre, vice-président. – Le procureur de la République m'envoyait une carte avec les points noirs correspondant aux lieux accidentogènes. Mais depuis plusieurs années, je ne reçois plus rien. Monsieur le rapporteur, pourriez-vous faire le point sur ce sujet ?

M. Michel Canevet. – Je voudrais féliciter le rapporteur pour la très grande qualité de son rapport. C'est un sujet qui intéresse beaucoup de monde. J'ai entendu un certain nombre de propositions. S'agissant de l'idée de rattacher au Premier ministre les instances interministérielles ou le délégué interministériel à la sécurité routière, je suis plutôt réservé.

Il faudra y réfléchir mais, comme mes collègues, je souscris totalement à l'idée qu'il faille avoir une appréciation très mesurée des petits excès de vitesse. En effet, parfois, on ne comprend pas les limitations de vitesse : on a, par exemple, des longues routes où la vitesse est fixée à 90 km/heure où l'on pourrait rouler à 110 km/heure.

Il faudrait, par ailleurs, qu'il y ait une étude sur les ressources issues des amendes de police ; il faut que ces recettes aillent aux actions de prévention de sécurité routière. Je sais que la grande majorité de ces recettes y est consacrée mais est-ce que le rapporteur pourrait nous confirmer que la quasi-totalité des crédits perçus au titre des amendes de police est affectée à ces politiques de prévention ? S'agissant de la baisse du nombre de radars mis en service, pourrait-on - dès lors que les élus locaux en décident pour des raisons de sécurité - installer des radars mais que la gestion reste aux mains de l'ANTAI et que les ressources issues de ce dispositif reviennent à la collectivité ? Est-ce une proposition qui pourrait être étudiée ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Je vais vous apporter quelques éléments de réponse. Il y a quelques années, j'avais interrogé la délégation à la sécurité et à la

circulation routières pour installer un radar le long d'une nationale, dans ma commune, pour limiter le bruit. J'avais proposé de financer ce radar en laissant le produit à l'agence nationale de traitements automatisés des infractions (ANTAI). On m'a opposé une fin de non-recevoir.

Je ne suis pas étonné par les remarques faites par mes collègues sur les promesses non tenues s'agissant de l'installation des radars. Je voulais faire un point avec la délégation de la sécurité routière sur les radars non encore installés et les projets en cours. Je note le cas de la Seine-Saint-Denis.

Les radars mobiles existent et se développent. Des panneaux indiquant que sur un itinéraire, le conducteur a la possibilité d'être contrôlé par un radar sont en cours d'installation. Concernant la répartition entre radars fixes et mobiles, on compte 2 018 radars fixes et 787 radars mobiles. Par ailleurs, les radars double sens se développent.

On développe notamment les radars aux abords des chantiers et les radars-tronçons qui sont utiles. S'agissant de sociétés privées, on ne peut pas confier aux policiers ou gendarmes la tâche d'être toute une journée dans des voitures mobiles pour mesurer la vitesse des véhicules. L'idée est d'avoir des voitures banalisées. Une expérimentation va débuter en septembre 2017 en Normandie, qui ne nécessitera, d'ailleurs, plus qu'un conducteur. On verra les résultats de cette expérimentation.

Je partage les observations de Daniel Raoul s'agissant des limitations de vitesse. Je retiens ainsi la proposition de Thierry Carcenac concernant l'indication des limitations de vitesse sur les tableaux de bord.

S'agissant de la mise en place de nouveaux panneaux, il faut effectivement faire attention à ne pas saturer d'informations le conducteur. Néanmoins, je trouve que l'installation de quelques panneaux supplémentaires à des endroits précis pourrait être utile pour les conducteurs.

Je suis également d'accord avec Daniel Raoul s'agissant des brouilleurs d'ondes, je ne suis pas sûr que ce soit la solution optimale. Je proposerai également dans mon rapport la généralisation des systèmes éthylotests anti-démarrage (EAD).

Quant aux radars « feux rouges », ils se sont développés, mais il n'y en a peut-être pas assez. On en dénombre 712, fin 2015, mais leur nombre croît.

En outre, concernant les produits des amendes reversés aux collectivités, je tenais à souligner que le versement aux collectivités territoriales réalisé en 2016 est inférieur au montant prévu en loi de finances initiale. 672 millions d'euros étaient inscrits au compte d'affectation spéciale ; or le montant attribué aux collectivités est inférieur de 35 millions à ce montant. La direction générale des collectivités locales a décidé que les sommes restantes seraient attribuées l'année suivante aux collectivités. D'ailleurs, je profite de l'examen de mon rapport de contrôle pour dire qu'un examen plus long de la loi de règlement permettrait une analyse plus approfondie de la mission et la possibilité de dépôts d'amendements. S'agissant de l'ANTAI, j'avais proposé un amendement pour diminuer le montant du fonds de roulement, même si celui-ci n'avait pas été repris, ensuite, par l'Assemblée nationale. En 2016, ce fonds s'élève à 38 millions alors que le montant « normal » du fonds de roulement est de 14 millions d'euros. Il n'y a pas de raison que le fonds continue à augmenter.

Enfin, je retiens vos remarques quant à la nécessité d'une plus grande lisibilité des limitations de vitesse en fonction des tronçons.

La réunion est close à 18 h 35

Mercredi 19 juillet 2017

- Présidence de M. Francis Delattre, vice-président -

Contrôle budgétaire – Aide publique au développement en matière d'aménagement urbain – Communication

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – L'aide publique au développement (APD) de la France en Amérique latine suscite souvent des interrogations : ce territoire ne correspond pas à une zone traditionnelle d'influence française, les pays qui la composent ont souvent atteint un niveau de développement déjà important, voire font partie des « grands émergents », et les liens économiques et commerciaux avec la France sont limités. Nous allons néanmoins essayer de vous convaincre du bienfondé de cette aide.

Tout d'abord, les liens commerciaux sont effectivement limités puisqu'ils ne représentaient en 2013 que 2 % de nos échanges totaux. Ils sont cependant en croissance et l'Amérique latine est la seule région émergente avec laquelle nous conservons un excédent commercial, en croissance depuis 2012. J'ajoute que toutes nos grandes entreprises sont présentes dans la zone et que la France est le quatrième investisseur au Brésil, avec 15 milliards de dollars de stock d'investissement.

Au-delà des liens commerciaux, nous entretenons une relation ancienne avec ces pays, fondée sur une convergence des valeurs et des références culturelles et philosophiques. L'identité de l'Amérique du Sud est fortement marquée par les mouvements d'indépendance, qui se réclamaient souvent des idéaux de la Révolution française. Malgré l'absence de passé colonial français, on observe une « francophilie », qui s'illustre dans les 250 alliances françaises, qui comptent 140 000 élèves.

L'Amérique du Sud est appelée à occuper une place importante sur la scène internationale et il est fondamental d'y préserver notre influence, d'autant plus que l'on observe une convergence d'approche sur de multiples sujets, comme par exemple sur les sujets environnementaux.

Ce dernier point s'illustre notamment sur le sujet du changement climatique. Ainsi, les pays latino-américains sont très impliqués dans les négociations climatiques internationales : la COP 16 de Cancun en 2010 avait permis de relancer ces négociations, tandis que la « Déclaration de Lima » a servi de base aux discussions de la COP 21 à Paris.

L'Amérique latine est donc un partenaire fondamental et cette relation doit être préservée voire développée.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – J'en viens à l'aide publique que la France accorde à cette zone géographique, qui doit servir à « promouvoir une croissance verte et solidaire », pour reprendre les termes de la loi d'orientation de 2014. Cette aide a fortement

augmenté depuis le début des années 2000, passant de 4 % de notre APD au sens de l'OCDE en 2006 à 21 % en 2015.

La présence de l'agence française de développement (AFD) y est relativement récente : elle a été autorisée à intervenir au Brésil en 2006, en Colombie et au Mexique en 2009, au Pérou en 2013 et en Équateur et en Bolivie en 2014. La présence dans les Caraïbes est plus ancienne : depuis 1976 en Haïti et depuis 1997 en République Dominicaine. Ses engagements annuels s'élèvent aujourd'hui à environ 1 milliard d'euros et le Brésil et la Colombie sont parmi les plus importantes contreparties de l'AFD. Enfin, elle compte six agences dans la zone et trois bureaux de représentation, donc celui de Cuba qui a ouvert en 2016, tandis qu'un bureau devrait ouvrir en Argentine en septembre.

Le coût de cette présence en Amérique latine est modeste. Tout d'abord, le budget total des agences est de 6 millions d'euros ; je rappelle que ce coût est auto financé par l'AFD sur sa marge. L'agence est un établissement public industriel et commercial, elle ne reçoit donc pas de subvention de fonctionnement. Par ailleurs, la « ressource État », c'est-à-dire les bonifications d'intérêt, sont extrêmement limitée : 2,3 millions d'euros au total en 2015. Enfin, l'Amérique latine et les Caraïbes représentent 21 % du résultat brut d'exploitation de l'AFD, soit 25 millions d'euros environ. La Colombie, le Brésil et le Mexique sont respectivement le deuxième, le cinquième et le septième contributeur au résultat brut d'exploitation de l'agence.

Si je résume, les interventions de l'AFD dans cette région mobilisent très peu d'argent public, sont rentables pour l'agence et sont un véritable atout pour développer notre relation avec l'Amérique latine. Elles sont naturellement également bénéfiques pour les pays concernés. Elles permettent par exemple à la Colombie de se financer deux fois moins cher que sur les marchés.

L'OCDE est chargée de comptabiliser l'aide publique au développement accordée par ses États membres. Comptabiliser les dons ne pose pas de difficultés, mais comptabiliser l'aide résultant des prêts est plus complexe. Des règles ont été fixées dans les années 1970 par l'OCDE et ont été modifiées en décembre 2014. Ces nouvelles règles s'appliqueront à compter de 2018 et pourraient avoir des conséquences importantes sur l'APD générée par nos interventions en Amérique latine.

Actuellement, un prêt doit avoir un certain niveau de concessionnalité pour être considéré comme de l'aide au développement ; lorsqu'un prêt est « déclarable », tous les décaissements sont comptabilisés comme s'il s'agissait d'un don, mais tous les remboursements en capital seront comptabilisés comme des « dons négatifs ». À moyen terme, l'aide au développement des prêts est donc nulle en valeur absolue.

Sans entrer excessivement dans les détails, les nouvelles règles prévoient trois modifications principales : le seuil de concessionnalité minimal sera différencié selon les pays bénéficiaires : il sera ainsi de 10 % pour l'essentiel de l'Amérique latine contre 25 % actuellement pour tous les pays ; le taux d'actualisation retenu pour calculer « l'équivalent don » du prêt sera également différencié par pays : il sera ainsi de 6 % pour la plupart des pays de la zone, contre 10 % actuellement ; enfin, l'APD générée par un prêt ne sera plus nulle à moyen terme, mais égale à l'élément don ainsi calculé.

L'application de ces nouvelles règles aura des conséquences sur l'APD générée par les prêts accordés en Amérique du Sud. Tant que les taux d'intérêt de la France restent

faibles, les prêts devraient continuer à être déclarables en APD. Néanmoins, en première approximation, l'APD qu'ils génèrent devrait être divisée par deux à court terme. À moyen terme elle ne sera plus nulle et sera donc forcément supérieure. À terme, il sera peut être judicieux de mobiliser de la ressource État sur cette zone, pour permettre de passer le seuil de « déclarabilité », faute de quoi il sera plus difficile d'atteindre l'objectif de consacrer 0,7 % de notre revenu national brut au développement.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Je rappelle à cet égard que nous ne sommes qu'à la moitié de cet objectif...

J'en viens plus précisément à l'aide de la France en Colombie, qui prend deux formes principales : d'une part, l'accompagnement des politiques publiques nationales (décentralisation, eau, protection sociale, climat et développement territorial) ; d'autre part, le financement direct des collectivités locales (villes et département) et d'institutions qui leur sont associées (entreprises publiques, banques).

Avec un montant total d'encours de prêts de l'ordre de 1,8 milliard d'euros, la croissance de l'activité de l'AFD dans le pays a été rapide et spectaculaire, conduisant l'agence à occuper la place de premier bailleur bilatéral de la Colombie. Sa présence s'inscrit dans le contexte plus large d'une présence française dynamique, au plan économique comme au plan culturel.

Les retombées pour les entreprises françaises sont importantes, notamment dans le domaine des transports : par exemple, Translohr – dont le siège est à 15 kilomètres de Strasbourg – a obtenu la fourniture des rames de tramway de Medellín, qui a donc le même tramway que Clermont-Ferrand, grâce à une technologie de tramway sur pneus qui permet de gravir de fortes pentes ; Alstom a remporté le marché de la fourniture électrique de ces lignes ; enfin, Pomagalski a fourni et installé le métro câble de Medellín dont nous reparlerons dans un instant. On observe également une présence française importante dans le domaine de la santé, facilitée par le prêt « protection sociale » accordé par l'AFD.

Nous souhaitons dire quelques mots sur le processus de paix en cours en Colombie, à la suite de la ratification en décembre dernier des accords passés avec les FARC. Ceux-ci prévoient un important volet « développement », auquel la France participe, à destination des zones rurales précédemment dominées par la guérilla. Elle a notamment accordé un prêt de politique publique consacré au développement rural afin de valoriser l'expertise française sur ce sujet, une ligne de crédit à une banque de développement local pour renforcer les infrastructures publiques dans ces zones et enfin une contribution au « *Trust fund* de l'Union européenne pour la paix en Colombie ».

Enfin, un dernier mot moins « financier » sur ce pays. Il y a dix ans, la Colombie était un quasi-pays paria et elle souffre encore aujourd'hui d'une image dégradée, que nous souhaiterions contribuer à restaurer. L'année France-Colombie sera d'ailleurs l'occasion pour nos compatriotes de mieux connaître ce pays. D'un point de vue économique et financier, la Colombie est aujourd'hui la troisième économie d'Amérique latine et un des seuls pays de la zone à ne pas avoir fait défaut sur sa dette dans les années 90 et 2000. Durement touchée par la crise des matières premières – le peso colombien s'est déprécié de plus d'un tiers et l'État a perdu 20 % de ses recettes fiscales –, la Colombie a néanmoins réussi à limiter son déficit public à 3 % et à contenir sa dette publique à 50 % du PIB environ.

On peut ajouter que nous avons été sensibles au dynamisme et à l'optimisme de ce pays, à la qualité de son administration, à la place importante que les femmes y occupent, mais également à la richesse de son patrimoine culturel et naturel.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'exemple colombien permet également d'illustrer l'importance des financements non-souverains. En effet, c'est dans ce pays que l'AFD atteint son record de financements non souverains (50 %). Certaines de ces contreparties représentent des montants considérables. Ainsi, *Empresas publicas de Medellín* (EPM) est la quatorzième contrepartie de l'AFD (540 millions d'euros), ce qui la place au même niveau que des États comme le Sénégal ou le Cameroun.

Pour l'AFD, cela permet de surmonter les contraintes prudentielles, qui lui imposent que son encours auprès d'une contrepartie ne dépasse pas 10 % de ses fonds propres. Cela permet aussi de diversifier ses actions et de financer directement des projets, quand ses interventions auprès de l'État colombien sont « noyées » dans le budget général. Cette modalité d'intervention rend cependant nécessaire d'étudier spécifiquement le risque associé à chacune de ces contreparties. L'agence se limite à quelques « grandes contreparties » : les plus grandes villes du pays, quelques départements et quelques banques de développement, ne serait-ce que pour éviter des concours de montants trop réduits, qui augmenteraient les coûts de gestion.

Du point de vue colombien, cela permet aux entités non souveraines de « s'autonomiser » par rapport à l'État et de se donner une projection internationale, ainsi qu'un accès direct à l'expertise française.

Nous avons pu particulièrement observer ces enjeux à travers l'entreprise *Empresas publicas de Medellín* (EPM), deuxième entreprise du pays, qui intervient dans les secteurs de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement et des télécommunications. Ses pratiques ambitieuses en matière de responsabilité sociale et environnementale lui ont apporté une reconnaissance nationale et internationale. À travers son financement, l'AFD a ouvert la voie à une collaboration avec des entreprises françaises telles qu'EDF et Veolia ou encore des fournisseurs de matériel industriel.

Au-delà des réunions « techniques », nous avons pu constater son activité sociale en visitant « l'unité de vie articulée » de « La Armonia », mise en place dans un quartier défavorisé lorsque celui-ci a été raccordé aux différents réseaux. Nous avons pu ainsi observer les différentes activités culturelles, sociales et éducatives, comme la mise à disposition de salles informatiques, des crèches, des bibliothèques, etc.

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – La question urbaine revêt une importance particulière en Amérique latine, qui abrite la population la plus urbanisée au monde. Le taux d'urbanisation est ainsi de 80 %, comme en Amérique du Nord, contre 73 % en Europe, moins de 50 % en Asie et 40 % en Afrique. Nous avons tous en tête les images des grandes villes surpeuplées d'Amérique du Sud.

La Colombie s'inscrit pleinement dans ce cadre, avec les agglomérations de Medellín et Cali mais surtout de Bogotá, qui compte 11 millions d'habitants, mais ne dispose toujours pas de métro mais d'un système de bus à haut niveau de service qui nous a semblé saturé.

Nous avons pu constater que les problématiques urbaines se posaient souvent dans des termes similaires, en France et en Colombie, sans pour autant gommer tout particularisme.

À ce titre, cette proximité illustre parfaitement la nouvelle logique des « objectifs du développement durable », adoptés à New York en septembre 2015 et qui se sont substitués aux « objectifs du millénaire pour le développement ». En effet, il ne s'agit plus d'un agenda de rattrapage, mais d'un agenda de convergence : en d'autres termes, les objectifs sont les mêmes dans les pays du Nord et du Sud.

J'en profite pour rappeler que c'est cette convergence des objectifs qui conduit également à vouloir rapprocher notre banque de développement international, l'AFD, et notre banque de développement domestique, la Caisse des dépôts et consignations.

Sur ces problématiques urbaines, nous avons pu échanger avec le département d'urbanisme de l'Université de *Los Andes*, que l'AFD a financé pour développer des outils d'évaluation de politiques urbaines. Il s'agit, notamment, de développer différents types d'analyse et d'indicateurs pour une meilleure compréhension des conséquences des politiques publiques en matière de transport.

Par ailleurs, le projet le plus emblématique de la coopération française, le métro câble de Medellín, est aussi un exemple de la convergence des problématiques urbaines entre le nord et le sud. Premier système de télécabine urbain au monde, il a depuis été exporté en Équateur, mais aussi dans les pays développés, à commencer par la France où la ville de Brest s'en est équipée, même si elle a préféré une technologie suisse, contrairement à la ville de Medellín...

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Enfin, pour conclure notre intervention, nous voudrions insister sur le choix colombien de promouvoir une « croissance verte ». Le respect de l'environnement, d'une part, et la croissance économique des pays en développement, d'autre part, sont souvent vus comme contradictoires ; cette image est de plus en plus souvent fausse.

Nous l'avons dit précédemment, l'Amérique latine est très impliquée dans la lutte contre le changement climatique et nous avons pu constater cela sur le terrain en Colombie. Ainsi, dans le cadre de ses programmes de planification, la Colombie a mis en place une « mission croissance verte » destinée à assurer un développement plus respectueux de l'environnement. Elle repose sur quatre objectifs : promouvoir la compétitivité économique, assurer la protection du capital naturel, promouvoir une croissance résiliente au changement climatique et garantir le bien-être et l'inclusion sociale.

Cette mission bénéficie d'un important soutien international. Ainsi, les travaux de diagnostic sont en partie financés par les Allemands, la Banque mondiale et le programme des Nations-Unies pour l'environnement, tandis que l'AFD finance la moitié du coût de fonctionnement de la mission.

Tout n'est pas « rose » naturellement : nous avons pu constater les difficultés à construire un métro à Bogotá, alors qu'il est beaucoup plus facile de mettre en place un système de bus à haute capacité qui sillonne la ville. Mais nous avons le sentiment d'une véritable prise de conscience.

Je conclurai notre intervention en insistant sur le fait que notre aide en Colombie - et plus largement en Amérique latine - est un outil diplomatique efficace, qui ne nous coûte pas cher.

M. Bernard Lalande. – Les retombés économiques pour la France sont-elles équilibrées par rapport au niveau des interventions de l'AFD en Amérique latine ? Par ailleurs, on compare souvent la France et l'Allemagne : en matière d'aide publique au développement, l'Allemagne a-t-elle une puissance supérieure à celle de la France, et surtout, intervient-elle avec des instruments financiers comparables ?

M. Michel Canevet. – La réduction des crédits dédiés à l'aide publique au développement est-elle susceptible d'affecter les programmes de soutiens qui nous ont été présentés ? Par ailleurs, le Chili fait-il partie des pays bénéficiaires des concours de l'AFD ?

M. Marc Laménie. – Disposez-vous d'éléments relatifs à la situation financière de la Colombie, et notamment son endettement et son déficit budgétaire ?

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – Les investissements allemands ne sont pas particulièrement élevés dans cette région dont les liens sont historiquement plus forts avec l'Espagne et les États-Unis.

La baisse des crédits de l'APD de la France n'aura pas d'effet en Amérique latine – ou alors de façon marginale – dans la mesure où notre aide sur cette zone prend essentiellement la forme de prêts à condition de marché, c'est-à-dire qui ne mobilisent pas de « ressource État ». En effet, l'AFD prête à la Colombie à hauteur de 4 % – quand l'État colombien s'endette autour de 8 % – mais se finance sur les marchés à un taux bien inférieur, ce qui lui permet de prêter et de couvrir sa marge sans recourir aux bonifications. Tout fonctionne bien tant qu'il n'y a pas de défaillance. J'ajoute que les prêts de l'AFD sont également un signal positif vis-à-vis des investisseurs privés.

L'AFD n'intervient pas au Chili, mais est désormais présente en Argentine. Comme nous l'avons dit la Colombie est une des principales contreparties de l'agence. Ce pays a une grande expérience des questions urbaines, qui résulte notamment de l'exode rural provoqué par les guérillas.

La situation économique est compliquée, du fait de la chute du cours des matières premières. La Colombie a ainsi perdu 20 % de ses recettes budgétaires avec la chute du prix du pétrole. La situation financière est en revanche saine, malgré des dépenses militaires et de sécurité très importantes. En tant que passionnée de ferroviaire, j'ajoute que le réseau est essentiellement limité au transport de matières premières, hors réseaux urbains, du fait de la géographie du pays : Bogotá et Medellín sont sur des plateaux très élevés et la forêt amazonienne occupe une grande partie du pays.

Alors que nous débattons actuellement du cumul des mandats dans le temps en France, j'ajoute que j'ai été frappée par les règles relatives aux mandats locaux en Colombie : pour éviter d'éventuels risques de corruption, les mandats ne sont pas reconductibles. Ainsi, le mandat de maire est un mandat de quatre ans non renouvelable.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Concernant l'accord de paix, vous le savez, il a été rejeté par référendum en octobre dernier. Le Parlement colombien l'a finalement ratifié en novembre, dans une version un peu différente. L'accord est désormais

effectif. Le processus de remise des armes a été complexe mais sa fin a été récemment célébrée. La question est aussi celle du développement des territoires précédemment aux mains des FARC. La culture de la coca et la drogue étaient au cœur du financement de leur système et armement : il s'agit aujourd'hui pour les agriculteurs de transformer les productions. Il faut que la confiance revienne, mais cette situation reste fragile.

En termes de contrepartie pour la France, je rappelle que les aides de l'AFD ne sont pas liées ; cette règle est absolue. Si les cahiers des charges établis peuvent cependant parfois correspondre à ce que les entreprises françaises savent faire, les projets font l'objet d'appels d'offres internationaux obéissants à des règles très strictes.

Enfin l'AFD est peu connue, elle est pourtant le bras séculier de l'aide publique au développement et un outil diplomatique extraordinaire qu'il faut encourager. La discussion budgétaire s'ouvrira bientôt et je regrette aujourd'hui les coupes claires qui affectent son budget.

Mercredi 26 juillet 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Contrôle budgétaire – Dépenses de santé des personnes détenues - Communication

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Je vais vous présenter les principales conclusions de mon rapport sur les dépenses pour la santé des personnes détenues.

Si, en moyenne, la population pénale est jeune, elle est aussi vieillissante et surtout précaire. Selon l'Agence régionale de santé d'Île-de-France par exemple, l'incidence de la tuberculose est dix fois supérieure à la moyenne nationale et le nombre de pathologies psychiatriques est vingt fois plus élevé que dans la population générale. Le VIH, l'hépatite C mais aussi la tuberculose sont également surreprésentés en prison. Plus généralement, l'état de santé des personnes détenues est particulièrement dégradé, par rapport à celui de la population générale.

Par ailleurs, selon le dernier état des lieux réalisé en 2015 par l'Institut national de veille sanitaire, les maladies infectieuses, les addictions et la santé mentale en prison sont davantage étudiées que les maladies chroniques. Le manque de connaissance des maladies chroniques en détention est particulièrement problématique dans un contexte de vieillissement de la population carcérale, car il ne permet pas d'anticiper les besoins et, le cas échéant, d'adapter l'offre de soins.

Les dépenses de santé des personnes détenues sont prises en charge par l'assurance maladie pour la part « obligatoire » et par l'administration pénitentiaire – c'est-à-dire l'État – pour la part « complémentaire ». Le circuit de financement des dépenses de santé des détenus a été récemment simplifié : jusqu'en 2016, les directions régionales de l'administration pénitentiaire remboursaient aux établissements de santé, sur facture, la part « complémentaire ». Depuis l'année dernière, l'intégralité des dépenses de santé est prise en charge par l'assurance maladie, qui adresse ensuite une facture globale à l'administration

pénitentiaire. Cette gestion centralisée constitue une simplification indéniable mais elle pourrait s'accompagner d'une meilleure connaissance de la structure et de la dynamique des dépenses de santé des personnes écrouées prises en charge par l'État, notamment grâce à une transmission, à l'administration pénitentiaire, de données comptables et statistiques.

Surtout, la part des dépenses de santé prises en charge par l'administration pénitentiaire s'avère sous-budgétée. Ainsi, entre 2010 et 2016, la population pénale a augmenté de 2 % et les dépenses de santé déconcentrées de 28 %. La croissance des charges à payer est de 180 %, comme vous le voyez sur ce graphique. En 2016 par exemple, plus de 90 % de la dotation prévue par la loi de finances initiale, soit 30,5 millions d'euros, ont été consacrés au paiement des dettes de l'administration pénitentiaire aux établissements de santé et seuls 3,2 millions d'euros ont été versés à la caisse nationale d'assurance maladie, alors même que l'appel de fonds pour 2016 s'élevait à 30,7 millions d'euros.

Autrement dit, après s'être endettée auprès des établissements de santé, l'État s'endette désormais auprès de l'assurance maladie.

À ce jour, la dette globale du ministère de la justice s'élève à 88 millions d'euros, pour une dotation annuelle de 31 millions d'euros. Par exemple, le ministère de la justice doit 10 millions d'euros au centre hospitalier régional universitaire (CHRU) de Lille au titre des dépenses engagées avant 2016.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire paye, pour les personnes détenues qui ne travaillent pas, une cotisation à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), en contrepartie de leur affiliation au régime général d'assurance maladie. Comme pour les dépenses de santé déconcentrées, la sous-budgétisation chronique de la cotisation Acoss a conduit à la création d'une dette envers l'Acoss qui s'élève, en 2016, à 17 millions d'euros.

Ainsi, comme pour l'aide médicale d'État (AME), l'État se défause sur la sécurité sociale et régule sa dépense en la reportant sur l'assurance maladie. Si 10 millions d'euros de dette pour le CHRU de Lille est une somme conséquente (un tiers de son besoin de trésorerie), c'est une goutte d'eau dans les dépenses d'assurance maladie !

En tout état de cause, il convient d'apurer les dettes passées et d'assurer, pour l'avenir, une budgétisation sincère, tenant compte de l'évolution de la population pénale mais aussi, le cas échéant, de la création de nouvelles structures susceptibles d'être fortement sollicitées et donc d'augmenter les dépenses de santé des personnes détenues.

Au sens large, les dépenses de santé des personnes détenues comprennent également le coût des dispositifs dédiés. À ce titre, les établissements de santé perçoivent des dotations spécifiques de la part de l'assurance maladie pour compenser le surcoût relatif à cette mission d'intérêt général. On peut évaluer à 360 millions d'euros, en 2016, le coût global de la prise en charge sanitaire des personnes détenues.

La reconstitution de ce coût consolidé est complexe et n'est retracée dans aucun document budgétaire. Pourtant, afin de mesurer l'efficacité du dispositif, ce coût pourrait être mis en regard des enquêtes épidémiologiques, qui d'ailleurs sont trop peu fréquentes.

La dépense de santé d'une personne écrouée s'élève donc à environ 5 000 euros par an. À titre de comparaison, pour un bénéficiaire de la CMU-C, cette dépense annuelle

s'élève à 4 000 euros – et à 2 475 euros pour les affiliés au régime général. Cet écart n'est pas dû à une surconsommation de soins par rapport à la population générale, mais s'explique par les surcoûts des dispositifs de prises en charge spécifiques : l'hôpital en prison (les unités sanitaires), les hospitalisations dans des unités spécifiques sécurisées par l'administration pénitentiaire (les unités hospitalières) et dans des chambres sécurisées des hôpitaux.

L'offre de soins à destination des personnes détenues comprend deux dispositifs, l'un pour les soins somatiques, l'autre pour les soins psychiatriques.

Initiée en 1994, cette offre de soins dédiée constitue un indéniable progrès dans l'accès aux soins des personnes détenues : par exemple, 175 unités sanitaires ont été construites dans les établissements pénitentiaires. À l'occasion de mes déplacements, j'ai pu constater l'implication des professionnels de santé qui exercent souvent dans des conditions particulièrement difficiles et assurent une prise en charge de qualité au quotidien. Toutefois, le succès de cette offre auprès des personnes détenues est inégal et il convient désormais d'assurer la cohérence territoriale de l'offre de soins à destination des détenus.

D'abord, l'offre de soins somatiques est mal utilisée. Les huit unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), situées dans des centres hospitaliers universitaires, sont utilisées pour des hospitalisations à temps complet de plus de 48 heures. Leur taux d'occupation, qui s'élève à 68 %, s'est amélioré, se rapprochant de l'objectif fixé – 70 % – mais un écart de plus de 30 % est constaté entre l'occupation de l'UHSI de Marseille et celle de Strasbourg, comme vous pouvez le constater sur le graphique. En effet, l'absence de cour de promenade et de possibilité de fumer constitue manifestement un frein pour le détenu, enclin à repousser voire à annuler son hospitalisation. Cette situation désorganise l'unité et ne résout pas les problèmes de santé du détenu.

En outre, l'utilisation des chambres sécurisées, implantées dans le centre hospitalier de rattachement de l'établissement pénitentiaire et destinées à accueillir les détenus pour les hospitalisations urgentes ou programmées, est mal connue. Toutefois, il semble qu'elles « font de l'ombre » aux UHSI. Elles sont en effet généralement plus proches de l'établissement pénitentiaire que l'UHSI. Or, ces hospitalisations courtes nécessitent une extraction vers l'hôpital, assurée par une escorte pénitentiaire, mais aussi, à l'hôpital, une garde statique, mobilisant ainsi les forces de l'ordre... Une meilleure connaissance de l'utilisation des chambres sécurisées paraît aujourd'hui nécessaire.

En revanche, l'offre de soins psychiatriques est très sollicitée, mais n'est pas encore finalisée. Je rappelle que les conditions d'accès aux soins des personnes détenues atteintes de troubles mentaux ont considérablement évolué avec la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice. Elle a en effet exclu la possibilité d'hospitalisation à temps complet au sein d'un établissement pénitentiaire. Les hospitalisations psychiatriques doivent désormais être réalisées en milieu hospitalier et sont principalement effectuées dans des unités hospitalières spécifiquement aménagées pour recevoir des personnes détenues (UHSA). Si l'administration pénitentiaire en assure la sécurité, elle n'est pas présente en son sein. La commission des affaires sociales du Sénat a d'ailleurs effectué un travail sur ce thème et publiera prochainement son rapport.

Le programme de construction prévoyait l'ouverture de 17 unités, comportant 705 places avec deux tranches de construction : une première tranche de neuf unités totalisant 440 places, et une seconde de 265 places réparties dans cinq unités en métropole et trois unités en outre-mer. Les neuf unités de la première tranche ont été livrées.

Les possibilités d'hospitalisation à temps complet offertes par les UHSA sont pleinement exploitées car elles répondent à un besoin réel. Leur taux d'occupation s'élève à 75 % au niveau national. Néanmoins, en l'absence d'UHSA ouverte dans le ressort territorial d'un établissement pénitentiaire, ou en l'absence de place disponible, l'hospitalisation des personnes détenues atteintes de troubles mentaux continue d'être assurée au sein des établissements de santé autorisés en psychiatrie dans le cadre des hospitalisations d'office ou au sein des unités pour malades difficiles (UMD). Or, ces hospitalisations se déroulent sans gardes statiques ni surveillance de l'administration pénitentiaire ou des forces de l'ordre.

Cette situation ne saurait perdurer : problématique pour la sécurité du personnel et des autres patients, elle pose aussi la question de l'adéquation des soins, souvent trop courts eu égard au sentiment d'insécurité du personnel, mais aussi peu adaptés pour le patient. Au contraire, la durée moyenne de séjour en UHSA s'élève à 55 jours au niveau national. L'UHSA de Villejuif, que j'ai eu l'occasion de visiter, propose une prise en charge séquentielle articulée autour de trois étapes. En 2016, la durée moyenne de séjour y est de 90 jours.

J'estime que le contexte budgétaire contraint ainsi que le coût particulièrement élevé de la construction de la deuxième tranche d'UHSA nous incitent à envisager prudemment ce projet. Les UHSA répondent sans conteste à une demande et permettent d'offrir un accès à des soins effectifs et dignes pour les détenus confrontés à des problèmes psychiatriques.

La construction de la seconde tranche devrait *a minima* être conditionnée au remboursement des dettes de l'administration pénitentiaire et, le cas échéant, s'accompagner des crédits nécessaires.

Il me semble que cette décision devrait également être précédée d'une réflexion sérieuse sur le sens de la peine d'emprisonnement. Certains considèrent en effet que l'enfermement carcéral (en prison puis en UHSA) a remplacé une prise en charge sanitaire plus classique des malades mentaux en hôpital psychiatrique. Pire, les soins psychiatriques réservés aux détenus seraient plus satisfaisants que ceux dont bénéficie la population générale. Les UHSA répondent indéniablement à un besoin, mais ne constituent pas, à mon sens, une solution satisfaisante au regard de leur coût.

La prise en charge sanitaire des personnes détenues, en particulier au sein des UHSA et des UHSA, constitue un grand progrès. Mais l'offre de soins à destination des personnes détenues est confrontée aux mêmes difficultés que l'offre de soins destinée à la population générale.

D'une part, elle peine à répondre aux évolutions de la démographie carcérale. Avec le vieillissement de la population pénale, naissent de nouveaux besoins dans le domaine des pathologies chroniques et des troubles cognitifs. Comme pour la population générale, il est particulièrement difficile de trouver des structures adaptées à une prise en charge après une hospitalisation pour des détenus alors qu'on peut se demander si leur état est réellement compatible avec les conditions de détention.

Alors que certains détenus pourraient bénéficier d'une suspension de peine pour raison médicale, cette mesure n'est que faiblement prononcée, faute de pouvoir trouver une structure d'aval acceptant d'accueillir la personne une fois libérée : les associations et les EHPAD peuvent avoir des réticences à accueillir des personnes ayant été incarcérées.

Au sein de l'Établissement public de santé national de Fresnes, que j'ai visité, un étage est dédié au Centre socio-médico-judiciaire de sûreté (CSMJS), censé accueillir les personnes placées sous le régime de la rétention-sûreté. Cet étage, qui n'a accueilli qu'une dizaine de retenus depuis 2008, est vivement critiqué par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté : situé à l'intérieur d'un établissement pénitentiaire, il n'y est proposé aucune activité, aucune prise en charge médico-psychologique. La direction de l'EPSNF souhaiterait pouvoir faire de ce centre, qui est tout neuf, un pré-EPHAD de six places, qui pourrait accueillir pendant six mois les détenus ayant fait une demande de suspension de peine pour raison médicale, afin d'avoir le temps de trouver une place en structure d'aval.

D'autre part, la désertification médicale, à laquelle certains territoires sont confrontés, n'épargne pas le milieu carcéral, où l'exercice médical peine à attirer les professionnels de santé. Autrement dit, les problèmes d'attractivité médicale pour soigner la population pénale sont décuplés dans les régions confrontées à la désertification médicale – notamment les Hauts-de-France.

Les difficultés de recrutement de professionnels de santé en milieu carcéral concernent surtout certaines spécialités, comme vous pouvez le voir, au premier rang desquelles figurent par exemple l'ophtalmologie, la chirurgie dentaire, la kinésithérapie. Alors que la plupart des unités sanitaires sont équipées d'un fauteuil dentaire, au regard du besoin de soins réel de la population carcérale en la matière, elles rencontrent de sérieuses difficultés pour dénicher un chirurgien-dentiste acceptant de réaliser des vacances. Ces difficultés découlent principalement des conditions de travail en milieu pénitentiaire, notamment la crainte des agressions ou l'exiguïté de certaines unités sanitaires. Afin d'améliorer l'attractivité de l'exercice professionnel en milieu carcéral, il conviendrait de mieux faire connaître ce secteur, et de développer les stages en unités sanitaires pour les internes de médecine.

Surtout, la télémédecine mériterait d'être déployée à plus grande échelle dans les unités sanitaires, car elle est particulièrement adaptée au milieu carcéral : elle permet de limiter les extractions vers l'hôpital de rattachement, tout en garantissant un accès réel aux soins aux personnes détenues. Alors que la santé des personnes détenues figurait parmi les axes prioritaires pour le déploiement de la télémédecine fixés en 2011 par la direction générale de l'offre de soins, peu de projets ont finalement été déployés.

En définitive, les personnes détenues bénéficient d'une couverture sociale effective, grâce à une affiliation rapide au régime général de la sécurité sociale et d'un reste à charge limité par l'interdiction des dépassements d'honoraires, et l'absence d'avance de frais.

Il convient de souligner que l'accès effectif aux soins dépend largement des conditions de détention : dans des établissements surpeuplés, il arrive que les surveillants pénitentiaires ne puissent pas assurer la présence des patients à leur rendez-vous médical à l'unité sanitaire, sans que le personnel soignant ne connaisse le motif d'absence.

Or le suivi médical peut faire partie des obligations du détenu et conditionner un aménagement de peine.

En outre, il arrive que les surveillants pénitentiaires aient le sentiment que l'accès aux soins des personnes détenues est meilleur que le leur, en particulier dans les déserts médicaux.

Ainsi, les relations entre le personnel médical et le personnel pénitentiaire sont variables d'un établissement à l'autre : ces deux univers professionnels, largement étrangers l'un à l'autre, doivent continuer à travailler ensemble et accepter leurs contraintes respectives. C'est sur ce vœu pieux que je terminerai.

Dans le cadre de ce travail, j'ai découvert un univers particulier au sein de l'univers déjà très particulier des prisons, celui des unités sanitaires et hospitalières. J'ai en tête quelques images et témoignages des personnels soignants. J'ai observé le dévouement extrême de ces personnels, pour certains très jeunes, et qui soulignaient l'intérêt professionnel de la pratique médicale en milieu carcéral. C'est peut-être un message à faire passer à la jeune génération pour susciter les vocations.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie Antoine Lefèvre pour ce travail sur un sujet difficile. J'avais moi-même, quand j'étais présidente de la délégation aux droits des femmes, fait un travail sur les femmes dans les lieux de privation de liberté et nous avons abordé la problématique des soins aux femmes détenues. C'est un sujet très important qui montre que nous avons encore des progrès à faire et d'ailleurs, comme vous le savez, je vous invite, en tant que parlementaires, à visiter les prisons et à être attentif au sort des personnes qui y vivent et qui y travaillent. C'est notre devoir de parlementaire d'être attentif à ces questions. Quand on ajoute à la prison, la maladie et la vieillesse, la question est décidément très lourde.

M. Michel Canevet. – Comment expliquer l'augmentation significative des dépenses de santé déconcentrées en 2015 et des charges à payer ? Les moyens alloués à la justice permettront-ils, à l'avenir, d'éviter ces reports de charges ?

Au cours de vos travaux, avez-vous observé des disparités territoriales en matière d'accès aux soins – je pense en particulier aux territoires d'outre-mer.

Le Gouvernement a initié la construction de plusieurs milliers de places de prison : la proximité d'un centre hospitalier de type CHRU est-elle susceptible d'orienter le choix des sites d'implantation ?

M. Philippe Dallier. – Le taux de 70 % d'occupation dans les UHSI correspond-il à l'objectif fixé ? Il ne me semble pas particulièrement élevé, au vu des besoins que vous décrivez.

Cette mission, comme d'autres, est caractérisée par des sous-budgétisations chroniques puisque les crédits de l'année N servent à payer les dettes de l'année N-1. Ne pourrait-on pas, pour toutes les missions, recenser et tenir à jour, année après année, un tableau des dettes de l'État vis-à-vis d'une multitude d'organismes ? Ainsi, disposant du montant total, nous pourrions peut-être un jour procéder au « rebasage » dont on parle tant, dans une logique de vérité budgétaire absolue. Car un jour, cette dette, il faudra bien la payer !

M. Bernard Lalande. – Lors d'une visite, j'ai constaté que les surveillants pénitentiaires s'occupaient des détenus très âgés alors que, dans notre société, les personnes âgées peuvent bénéficier de l'intervention de professionnels qui sont formés à ce type de missions. Par ailleurs, j'ai vu des surveillants pénitentiaires très éprouvés, notamment psychologiquement, par un métier particulièrement difficile. Avez-vous rencontré, outre le personnel soignant qui intervient en milieu carcéral, des agents de l'administration pénitentiaire ?

M. Jean-François Husson. – J’ai eu l’occasion de visiter à deux reprises une maison d’arrêt : on y entre parfois avec des idées préconçues et en sort un tout petit peu différent, souvent durablement. Dans le cadre de nos missions de contrôle et d’évaluation, qui pourraient se renforcer à l’avenir, je pense qu’il est indispensable, en début de mandature, de disposer d’un état des lieux des sous-budgétisations.

Par ailleurs, je pense que le travail de la commission des affaires sociales auquel vous avez fait référence pourrait nourrir la réflexion de la commission des finances, en particulier dans la perspective de l’examen du prochain projet de loi de finances.

Quelles pourraient être les pistes d’amélioration pour diminuer les surcoûts spécifiques à la prise en charge, particulièrement sécurisée, de cette population particulière ?

M. Claude Raynal. – Je salue le fait qu’Antoine Lefèvre ait trouvé le moyen de parler de budgétisation insincère : c’est le mot de l’année ! Concernant les dépenses de santé déconcentrées, la sous-budgétisation représente moins de 30 millions d’euros. C’est agaçant car ce sont des sommes ridicules, à l’échelle du budget de l’État – je ne parle pas pour les établissements publics de santé. Ces situations devraient pouvoir se résoudre rapidement. Ne pas être capable de budgéter 30 millions d’euros supplémentaires, et de régler les problèmes une fois pour toutes, c’est agaçant. Peut-être le rapporteur spécial pourra-t-il pousser un peu les feux auprès du ministre concerné pour que ceci soit réglé définitivement.

Certains spécialistes intervenant dans les unités sanitaires sont plus nombreux que ce qui est budgété, et d’autres moins : comment l’expliquer ?

La question de la construction d’une deuxième tranche d’UHSA est posée : la sécurisation est-elle plus chère que dans les chambres sécurisées des hôpitaux ? Dans votre analyse du coût des USHA, avez-vous également intégré les coûts de fonctionnement de ces unités ?

Le vieillissement et les maladies qui y sont liées constituent un sujet difficile en soi. Pour la population carcérale, une prise en charge en milieu ouvert est-elle prévue ? Ou bien est-ce traité au sein de structures particulières ? J’imagine qu’un criminel incarcéré qui développe la maladie d’Alzheimer, devient alors avant tout un malade d’Alzheimer.

M. Richard Yung. – Je garde de mes visites en établissements pénitentiaires le souvenir de situation assez contrastée : dans certains établissements, la proportion de détenus rencontrant des troubles psychiatriques était particulièrement importante, ce qui rendait particulièrement difficile le travail des gardiens. Ces derniers soulignaient qu’ils n’étaient pas des infirmiers psychiatriques et ne savaient pas soigner ces personnes atteintes de maladie mentale. Ainsi, pour maintenir les détenus tranquilles, des traitements chimiques forts pouvaient être administrés par les psychiatres. Que vous a-t-on dit sur la carte géographique des USHA pour éviter de laisser des détenus malades en établissement pénitentiaire sous camisole chimique ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – S’agissant de la récente variation des dépenses de santé déconcentrées, le fléchissement en 2016 découle de mesures de régulation budgétaire, qui diminuent la consommation des crédits, mais augmentent les dettes l’année suivante.

En outre-mer, les unités sanitaires des établissements récents sont dotées d'équipements médicaux mais la démographie médicale pose problème.

Le lieu d'implantation des UHSI et UHSA peut avoir en effet un impact important sur le choix du lieu d'incarcération : une part très importante des patients arrivant à l'UHSI de Lille viennent ainsi de l'établissement de Lille-Loos-Sequedin, situé à proximité.

Les taux d'occupation en UHSI peuvent s'expliquer par des annulations d'hospitalisation programmées, notamment parce que pour certains détenus, il est difficile d'arrêter de fumer.

M. Philippe Dallier. – S'agit-il d'un taux cible qu'il faudrait atteindre ou bien d'une moyenne constatée de 70 %, afin de garder des marges de progression pour l'avenir ? On peut en effet penser qu'il y a une demande importante et, dès lors, le taux d'occupation paraît faible par rapport à ce qu'on peut connaître ailleurs.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Il s'agit d'un objectif fixé, qui tient compte de la spécificité de l'hospitalisation des personnes détenues, des annulations d'hospitalisation. D'ailleurs, le ministère des affaires sociales précise qu'il est difficile de faire une comparaison directe du taux d'occupation des UHSI avec celui observé en milieu hospitalier ordinaire.

Comme le souligne Bernard Lalande, il arrive que les surveillants s'occupent des détenus âgés ou dépendants. Je ne sais pas si le terme anglais de « nursing » est approprié, mais il n'est pas éloigné de certaines tâches accomplies par les surveillants, dont ce n'est pourtant pas le métier. J'ai échangé, au centre pénitentiaire de Lille-Loos-Sequedin, avec les syndicats des surveillants pénitentiaires, dont les conditions de travail sont indéniablement difficiles. Je tiens à souligner le dévouement de ces agents parfois en souffrance. Les syndicalistes rencontrés m'ont fait remarquer qu'il était louable que je vienne m'occuper de la santé des détenus, tout en me faisant observer qu'eux-mêmes n'avaient plus de médecin de prévention depuis sept ans ! Pourtant, ils occupent des postes à risques et peuvent souffrir, notamment psychologiquement. L'Agence régionale de santé et la direction interrégionale des services pénitentiaires ont toutefois assuré à la direction du centre pénitentiaire qu'un médecin serait prochainement nommé au centre pénitentiaire. Pour revenir au sujet du vieillissement en milieu carcéral, la problématique des aidants n'est bien sûr pas la même que pour la population générale, mais la question de la dépendance en prison se pose. Les locaux neufs, vacants et opérationnels du Centre socio-médico-judiciaire de sûreté de l'EPSNF, sous forme de petits studios, pourraient accueillir un « pré-EHPAD », ce qui offrirait une solution à court terme, le temps de trouver, le cas échéant, une structure d'aval en milieu ouvert. Le directeur de l'établissement y est favorable.

Les sous-budgétisations ne sont pas propres aux dépenses pour la santé des personnes détenues mais concernent bien d'autres domaines.

Comme l'a relevé Claude Raynal, une sous-budgétisation des dépenses de 30 millions d'euros est agaçante. L'accumulation de ces sous-budgétisations a entraîné la constitution d'une dette de 88 millions d'euros. Cette situation a pesé sur la trésorerie des CHU, je l'ai rappelé en particulier pour le CHRU de Lille.

En ce qui concerne la fongibilité des postes, l'allocation des effectifs en unités sanitaires relève des établissements de santé.

La prise en charge des détenus vieillissants relève principalement des soins de suite et de réadaptation, qui sont proposés à Fresnes ou à Marseille, mais le nombre de lits est notoirement insuffisant. Les suspensions de peine pour raisons médicales sont aujourd'hui peu prononcées, précisément par manque de solutions d'aval. Lorsque les personnes sont maintenues en détention parce qu'elles souhaitent y finir leur vie, les surveillants pénitentiaires veillent à assurer la meilleure prise en charge possible. Cependant, le maintien en détention de personnes en fin de vie devrait être évité, même en l'absence de solution familiale.

S'agissant de la construction de la deuxième tranche d'UHSA, les estimations budgétaires présentées intègrent leurs coûts de fonctionnement. Je propose de conditionner l'engagement de la construction de la deuxième tranche à l'apurement des dettes de l'administration pénitentiaire.

La commission donne acte de sa communication à M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Contrôle budgétaire – Sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) - Communication

M. Philippe Adnot. – Pourquoi ai-je voulu faire ce contrôle ?

La valorisation de la recherche publique constitue un enjeu majeur à la fois pour l'attractivité de nos établissements d'enseignement supérieur et de recherche et pour la compétitivité économique de notre pays, par le biais de l'innovation.

Dans le cadre de mes précédents travaux de contrôle, j'avais pu mettre en évidence les importantes lacunes de notre système français de valorisation. Certes, la recherche partenariale avait su se développer mais, en revanche, le transfert de technologies, à travers le dépôt de brevets puis la concession de licences ou la création de start-up, restait trop rare.

Comme d'autres observateurs, j'avais en particulier pu constater plusieurs failles :

- l'absence de financement de la maturation et de la « preuve de concept ». Les projets de recherche ne parvenaient pas à un niveau de maturité suffisant pour être « valorisables » par les entreprises, tombant ainsi dans ce que l'on qualifiait alors de « vallée de la mort » ;

- des services de valorisation insuffisamment développés voire inexistantes dans les différentes structures et en particulier au sein des universités, faute de moyens associés.

Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), le Gouvernement a souhaité répondre à ces difficultés, notamment par la création des Sociétés d'accélération du transfert de technologies, les SATT. Il s'agit de sociétés par actions simplifiées dont l'État et les établissements de recherche sont actionnaires.

Les 14 SATT créées depuis 2011 ont en particulier vocation à financer et à accompagner la maturation et la « preuve de concept », tout en mutualisant les services

existants et morcelés au sein des établissements. Elles couvrent aujourd'hui la quasi-totalité du territoire.

Alors qu'elles portent en principe un soutien à la valorisation de la recherche, les SATT font l'objet de nombreuses critiques depuis leur création et n'ont pas toujours bonne réputation : elles seraient coûteuses et peu performantes ; leurs procédures seraient complexes et le processus de décision resterait trop lent ; leur action serait enfin éloignée des laboratoires...

J'ai donc souhaité me pencher sur ces structures très spécifiques, peu connues du grand public, mais qui sont désormais fermement installées, avec au total plusieurs centaines de salariés.

Comment s'est passée la mise en place de ces structures ? Quel premier bilan peut-on tirer de leur activité et de leurs résultats ? Les SATT constituent-elles le bon modèle ? Quel avenir peut-on leur dessiner à l'issue du PIA, alors qu'initialement il leur était demandé d'atteindre l'équilibre financier à dix ans ?

Au-delà des auditions et des questionnaires, je me suis déplacé dans quatre SATT et je suis allé à Oxford voir le dispositif de valorisation particulièrement performant de l'université.

Je vous livre mes principaux constats.

Tout d'abord, après une mise en place parfois longue et tardive, les SATT sont désormais opérationnelles, avec une organisation et un mode de fonctionnement variés.

14 SATT ont été créées entre 2011 et 2014 et sont financées par le Fonds national de valorisation (FNV), issu du premier PIA et dont les crédits ont plutôt connu une bonne exécution. 857 millions d'euros sont engagés et 406 millions d'euros consommés au 30 juin 2016.

Les SATT ont été créées dans le cadre de trois vagues (5 pour la vague A, 4 pour la vague B et 5 pour la vague C). Il a été décidé, dès la vague B, que les SATT couvriraient tout le territoire national, alors qu'initialement, les projets devaient être retenus uniquement en fonction de leur potentiel de performance, en fonction de l'analyse d'un jury international.

En conséquence, pour qu'elles atteignent une masse critique, certaines SATT exercent leurs compétences sur un territoire particulièrement étendu. La quasi-totalité de l'hexagone est couverte, à l'exception de la Normandie. Ainsi, la SATT Grand Est intervient sur le champ des universités de Bourgogne, de Franche-Comté et de Lorraine, mais aussi de l'Université de technologie de Troyes. La SATT Grand Centre se substitue aux établissements de quatre anciennes régions.

La mise en place des SATT a pu être généralement plus longue que prévue, retardant d'autant les résultats attendus. Pour autant, avec des succès certes divers, les 14 SATT sont désormais opérationnelles. Elles ont développé des compétences très variées, rendant difficiles les comparaisons entre elles malgré un modèle unique au départ.

En effet, les SATT ont développé d'autres activités de prestations, comme le leur permettaient leurs statuts et ainsi que cela leur était demandé afin de renforcer leur rentabilité

financière. Facturées au bénéficiaire, ces prestations peuvent permettre des mutualisations, notamment en termes de personnels.

Ainsi, plusieurs SATT gèrent les contrats de recherche de certaines universités, d'autres ont intégré, dès leur création, un incubateur. Elles peuvent aussi vendre leurs compétences en propriété intellectuelle ou encore gérer des plateformes technologiques.

Afin de développer ces activités de prestations et les relations entre les établissements de recherche et la SATT, il était prévu que 5 % des crédits alloués à la création des SATT seraient réservés au financement de ce type de prestations.

Cette faculté a été largement utilisée, puisque plus de 20 millions d'euros sur les 42,8 millions d'euros disponibles ont d'ores et déjà été consommés à fin 2016. Son utilisation est toutefois variée selon les SATT.

Mais cette disposition avait, en réalité, tout d'une fausse « bonne idée ». Tout d'abord, sur le principe, il est assez étonnant que des établissements soient dotés de fonds pour demander des prestations à une société privée, elle-même financée par de l'argent public. 5 % de la somme reçue à l'occasion de la création de la SATT sont attribués aux établissements pour qu'ils puissent acheter des prestations à cette nouvelle structure. Ce mécanisme produit donc un chiffre d'affaires qui ne reflète pas vraiment la réalité et semble peu efficace pour développer des relations durables entre les actionnaires et la SATT.

Ensuite, il peut s'agir de prestations que les SATT ont de toute façon vocation à réaliser dans le cadre du transfert de technologies (par exemple, la détection). En outre, rien ne garantit que les établissements recourront effectivement aux SATT pour réaliser ce type de prestations par la suite.

En conséquence, il est fort probable que les recettes de prestations des SATT chutent lorsque la dotation sera épuisée ou bien ne pourra plus être utilisée.

Cette mesure n'aurait pas dû être prévue à l'origine. Elle va toutefois s'éteindre d'elle-même puisque ces fonds ne sont utilisables que pendant cinq ans.

S'agissant de leur organisation et de leur fonctionnement, les SATT disposaient d'une certaine liberté malgré le statut-type et le cadre imposés par l'État.

Le choix de créer de nouvelles structures a conduit au recrutement de près de 800 personnes, dont plus de 500 permanents pour une masse salariale de plus de 40 millions d'euros. Certes, certains d'entre eux sont issus de services de valorisation préexistants.

Les procédures mises en place pour sélectionner les projets et assurer leur suivi paraissent quant à elles encore trop complexes et le processus décisionnel trop long.

Le comité d'investissement, qui détermine les projets à maturer, joue un rôle essentiel. La qualité du recrutement des experts qui le composent et qui sont extérieurs à la SATT est déterminante.

Des relations de proximité doivent être encore développées avec les chercheurs, pour que la détection se fasse « au plus près de la paille » dans le laboratoire. En outre, certains secteurs semblent encore peu exploités car plus difficile à valoriser, à l'instar des sciences humaines et sociales.

Le chercheur devrait aussi être présent à toutes les étapes de la valorisation, depuis la présentation de son projet au comité d'investissement jusqu'aux rencontres avec les entreprises. En effet, il nous a été indiqué que, dans certaines SATT, le chercheur n'est pas invité à présenter son dossier devant le comité d'investissement.

Les SATT répondent globalement à l'un des principaux objectifs qui leur étaient assignés, à savoir développer la valorisation de la recherche publique en finançant la maturation et la « preuve de concept » industriel.

Entre 2012 et 2016, près de 215 millions d'euros ont ainsi été dépensés par les SATT au titre de la maturation, y compris les dépenses de personnels de la SATT et autres coûts indirects, pour 1 388 projets décidés. On constate, par ailleurs, une vraie évolution au cours des années. Cette augmentation s'explique par la montée en puissance des SATT les plus récentes, mais pas seulement.

Les SATT ont également permis une certaine professionnalisation bienvenue des équipes de valorisation du fait de la mutualisation des compétences et des moyens conférés. Ainsi en est-il tout particulièrement dans la gestion de la propriété intellectuelle. Indépendamment du nombre de titres de propriété déposés, les brevets apparaissent plus solides et les droits de chercheurs mieux protégés.

De même, se sont développées de véritables équipes chargées d'accompagner les chercheurs dans la maturation de leur projet puis dans la recherche de commercialisation.

À ce titre, il me semble particulièrement pertinent de prévoir qu'un projet soit suivi par la même personne tout au long du processus, comme c'est le cas à Oxford.

En revanche, l'objectif de mutualisation des services de valorisation, avec la mise en place d'un « guichet unique » pour les chercheurs et les entreprises, n'est que partiellement atteint. Si un certain nombre de personnels des anciens services de valorisation ont effectivement été intégrés dans les SATT, il en reste dans beaucoup d'établissements, même en très faible nombre.

La question du principe de l'exclusivité de la valorisation des résultats de la recherche mérite également d'être posée. En effet, en fonction des territoires et des établissements, certains laboratoires sont partiellement voire totalement exclus du champ d'intervention de la SATT. Et même lorsque la compétence de la SATT est en principe prévue, il semblerait qu'en pratique, certains établissements conservent la valorisation de projets en leur sein.

Cela fait partie des difficultés que rencontrent les SATT dans leurs relations avec les partenaires.

Concernant les organismes de recherche, la situation est encore plus variée.

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est actionnaire de l'ensemble des SATT et leur a finalement confié la gestion de ses projets, sauf lorsqu'ils sont identifiés comme entrant dans des domaines « focalisés d'expertise nationale ». Cette disposition est plus ou moins aisée à appliquer selon les régions et interprétée de façon plus ou moins conciliante, rendant les relations parfois difficiles entre la SATT, le CNRS et sa propre filiale de valorisation, FIST SA.

L'INSERM n'est actuellement actionnaire que de six des quatorze SATT, sa filiale INSERM Transfert conservant dès lors une grande part d'activité.

Le CEA n'est actionnaire que de deux SATT (Grenoble et Saclay) et a obtenu de pouvoir, en tout état de cause, lui-même valoriser ses projets. En outre, parallèlement aux SATT, ont été créées des plateformes régionales de transfert technologique (les PRTT) après la création des premières SATT. Si ces structures sont davantage tournées vers la recherche partenariale, l'on peut se demander si elles constituent des partenaires ou des concurrents des SATT.

En tout état de cause, il convient de conserver une certaine souplesse afin de favoriser les relations des SATT avec les organismes de recherche.

En outre, il conviendrait que les SATT soient davantage tournées vers le secteur économique. Cela devrait notamment passer par la nomination rapide d'experts dans les conseils d'administration.

L'apport des SATT doit également s'analyser en fonction du rôle qu'elles jouent dans le développement économique du territoire et de leur implantation dans l'écosystème.

La co-maturation me paraît être une piste intéressante à développer, permettant d'associer au plus tôt les entreprises susceptibles d'être intéressées par la technologie maturée.

Le pilotage national doit être renforcé et le réseau des SATT se développer. L'État et ses opérateurs doivent pouvoir être en mesure de fournir des données précises et stables sur les SATT. Nous avons, en effet, compilé des masses de documents mais les chiffres ne sont pas nécessairement concordants. Certes, ces structures sont relativement jeunes mais il faut rapidement disposer de données fiables.

Il est dommageable qu'aucune « photo de départ » n'ait été réellement prise à la création des SATT s'agissant, d'une part, des services de valorisation préalablement mis en place et du nombre de personnes qui y travaillaient et, d'autre part, de l'activité préexistante sur le territoire.

Par ailleurs, il serait utile que les SATT soient représentées au sein du comité de gestion des SATT. Un ou deux présidents pourraient ainsi être nommés dans le cadre du réseau que ces sociétés ont constitué. Cela favoriserait notamment la discussion entre autorités de financements et utilisateurs des crédits.

Ce réseau des SATT devrait d'ailleurs davantage se développer, notamment pour permettre un plus grand partage des « bonnes pratiques » entre SATT et favoriser la mutualisation des compétences et des moyens. Je ne suis pas sûr qu'un certain nombre d'experts soit indispensable dans chacune des SATT. Au contraire, ces postes pourraient être mutualisés pour l'ensemble des SATT.

En termes de résultats, les SATT montent globalement en puissance, sans parvenir toutefois à atteindre nécessairement leurs objectifs, ni à cacher la diversité des situations entre SATT et la difficulté pour toutes de garantir une rentabilité financière.

Les SATT progressent globalement dans le nombre de projets suivis, de la détection à la signature de licences ou à la création de start-up. Ainsi, pour la seule vague A,

le nombre de déclarations d'invention a plus que doublé tandis que le nombre de brevets déposés a été multiplié par quatre et celui de concessions de licences signées par sept.

La situation entre les SATT est toutefois très différente et les objectifs qui leur sont initialement fixés ne sont pas toujours atteints.

Les résultats de cette activité croissante des SATT restent, en revanche, encore relativement limités d'un point de vue financier.

En effet, les recettes issues du transfert de technologies ne s'élevaient en 2016, pour l'ensemble de la période, qu'à 16 millions d'euros, ce qui semble bien faible au regard des sommes engagées dans la seule maturation.

En tenant compte de l'ensemble de leurs ressources, y compris les recettes de prestations, les SATT enregistrent toutes, depuis leur création, une perte dans leur résultat d'exploitation.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il est désormais largement admis que les SATT ne parviendront pas à atteindre l'équilibre financier au bout de dix ans, comme cela leur était demandé initialement. Cet objectif serait même par nature irréalisable, notamment du fait qu'il faudrait ainsi en moyenne cinq à sept ans pour qu'un projet soit rentable. D'ailleurs, le Gouvernement a lui-même commencé à desserrer cet étai qui a pu avoir des effets contre productifs, en incitant en particulier les SATT à privilégier les projets de court à moyen terme.

En conséquence, le bilan des SATT reste, pour l'heure, contrasté. Si plusieurs SATT semblent sur la bonne voie pour réussir le pari de structures spécialement dédiées à la maturation et au transfert de technologies, la plupart doivent encore faire leurs preuves. Enfin, quelques-unes rencontrent de telles difficultés qu'il est permis de douter de leurs capacités à perdurer.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la SATT constitue-t-elle le bon outil pour le transfert de technologies ?

Rejoignant l'analyse déjà développée dans de précédents rapports, y compris par la Cour des comptes, je considère qu'il aurait probablement pu être décidé de ne développer que quelques SATT dans un premier temps, voire de confier la dépense de maturation à des services de valorisation déjà performants et existants plutôt que de créer de nouvelles structures, avec un nombre non négligeable de personnels et le développement de nouvelles procédures.

D'ailleurs, le Gouvernement semble avoir rejoint cette analyse puisqu'il a lancé en Normandie, seule région jusqu'à présent non couverte par une SATT, une expérimentation reposant sur le service de valorisation existant au niveau de la communauté d'universités et établissements (COMUE). Par ce système, il pourrait y avoir une proximité plus forte, le service de valorisation ayant la possibilité de faire appel aux spécialistes des SATT en cas de besoin.

Il existe manifestement des conditions optimales pour la réussite des SATT : un *affectio societatis* fort, avec des actionnaires volontaires qui facilitent leur montée en puissance ; un écosystème cohérent dans lequel la structure parvient à s'intégrer ; un président incontesté, indépendant, capable de gérer une société privée et ayant une bonne connaissance

du monde économique, et même, dans l'idéal, une expérience dans le secteur. L'important *turn-over* de présidents de SATT met en évidence les difficultés rencontrées dans le fonctionnement de ces structures. Dans certaines SATT, j'ai notamment observé des changements de président très rapides.

En outre, la montée en puissance des SATT a été d'autant plus facile qu'elles pouvaient s'appuyer sur un dispositif de valorisation existant, comme les dispositifs mutualisés de transfert de technologies (DMTT).

Il est évident qu'un nombre assez faible de SATT remplissent ces conditions.

Maintenant qu'elles sont en place, les SATT peuvent encore évoluer et s'améliorer, plusieurs mesures pouvant être prises afin de les rendre plus efficaces.

Enfin, il est encore trop tôt pour juger pleinement des résultats des SATT et, plus globalement, de leur pertinence ainsi que du bon usage de la « manne » financière mise au service du transfert de technologies. Certaines sociétés rencontrent toutefois d'indéniables difficultés qui invitent à s'interroger dès à présent sur leur avenir.

Quelles sont les perspectives de ces structures à plus long terme ?

Il sera difficile d'atteindre l'équilibre financier et cela nécessitera du temps. Dès lors, plusieurs questions se posent :

Tout d'abord, quel sera le financement des SATT lorsque les crédits des PIA seront épuisés et si l'équilibre n'est pas atteint ? Le PIA 3 prévoit d'ouvrir 200 millions d'euros supplémentaires pour les SATT, mais ce complément devrait être réservé aux plus performantes. Les modalités concrètes de répartition de cette enveloppe ne sont pas encore connues et le nouveau Gouvernement a annoncé depuis réfléchir à la poursuite de ce programme.

En tout état de cause, aucune solution ne semble prévue pour les SATT qui ne figureraient pas parmi les plus performantes.

J'en profite également pour mentionner le fait que les SATT bénéficient du crédit d'impôt recherche (CIR), ce qui est assez étonnant. Les SATT investissent certes dans des projets de maturation, mais avec de l'argent public. C'est en raison de leur statut de société privée qu'elles entrent dans le champ de ce crédit d'impôt.

Je considère pour ma part que d'autres solutions doivent être envisagées sur les territoires où les SATT ne parviennent pas à s'implanter efficacement et où les difficultés sont trop nombreuses.

Ainsi, l'expérimentation menée en Normandie pourrait utilement être retenue lorsque la SATT recouvre un nombre important d'établissements et que ni l'*affectio societatis* ni l'insertion dans l'écosystème ne semblent acquis. Des structures plus petites, plus souples, pourraient ainsi être envisagées.

Il convient également de s'interroger sur le modèle même des SATT et du développement d'autres compétences.

Certes, la gestion des contrats de recherche constitue indéniablement un avantage pour celles qui en disposent, en particulier en termes de synergie et de mutualisation de moyens. Pour autant, il ne paraît pas judicieux de l'imposer à toutes les SATT, surtout si la recherche partenariale est déjà très développée et que les équipes en place sont efficaces.

En revanche, il est indispensable qu'une meilleure articulation soit assurée, afin que les SATT aient, en particulier, connaissance des contrats conclus par leurs actionnaires.

Les SATT ne doivent pas non plus trop se disperser en exerçant un nombre toujours plus important de compétences. Je reste ainsi très réservé sur l'intégration d'incubateurs publics, envisagée par le Gouvernement et même actuellement expérimentée dans certaines SATT. Si une mutualisation de moyens est probablement envisageable et une meilleure articulation fortement souhaitable, il s'agit à mon sens de phases bien distinctes dans la création d'entreprises et reposant sur des métiers différents. Il faut d'abord que chacun fasse bien son métier et un élargissement du champ de compétences pourra ensuite être envisagé. Je m'interroge donc sur les 200 millions d'euros prévus pour développer le rapprochement entre les SATT, les incubateurs et même les accélérateurs au sein du PIA 3.

Laissons aux SATT le temps d'être les plus compétentes possibles sur leur cœur de métier, même si je comprends que le développement de prestations devrait permettre de faciliter l'atteinte de l'équilibre financier. Il s'agit d'un arbitrage difficile et qui ne pourra pas être identique sur tout le territoire.

Enfin, au-delà du modèle même des SATT, des obstacles au transfert de technologies et, plus généralement, à la valorisation de la recherche doivent encore être franchis.

Tout d'abord, le présent contrôle a été l'occasion de constater que la question du partage de la propriété intellectuelle entre établissements reste cruciale. C'est un sujet déjà très ancien et connu mais il est important de le rappeler car la lenteur du processus décisionnel parfois critiquée s'explique aussi par ces difficultés. À Oxford, l'on agit rapidement, notamment parce qu'il y a une « unité de commandement » et ce type de problématique n'existe pas.

Ensuite, il faut poursuivre les efforts engagés dans le développement des relations entre la recherche publique et le secteur économique.

Ainsi, certains chercheurs restent réfractaires à la valorisation des résultats de leur recherche ou en ignorent tout simplement les intérêts et les enjeux. Il faut poursuivre nos efforts de sensibilisation, notamment dans le cadre des modules de formation qui peuvent être prévus au cours de leurs cursus et les former mieux à cet aspect très particulier de leur activité. Il convient aussi de faire connaître les belles réussites pour susciter les envies. Parallèlement, les procédures doivent être simplifiées et les démarches facilitées car la priorité des chercheurs, c'est de conserver du temps pour mener à bien leurs projets.

En outre, la valorisation et l'innovation reposent à l'heure actuelle sur un nombre de structures toujours très important, nous sommes loin de l'idée du « guichet unique ». Même si chacune est là pour soutenir la valorisation et l'innovation, cette profusion peut être contre-productive et dissuader les chercheurs mais aussi, et surtout, les acteurs du monde économique, qui peuvent ne plus savoir à qui s'adresser.

Une simplification et une rationalisation du paysage de la valorisation et de l'innovation s'imposent, et à tout le moins une meilleure articulation entre toutes ces structures.

Enfin, il est également essentiel de fournir toutes les garanties pour la réussite des projets issus de la SATT. Ainsi, au moment de la phase de commercialisation, la création d'une start-up ne doit pas nécessairement être privilégiée. Il convient de s'appuyer avant tout sur le tissu économique existant, de concéder des licences avec des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises (PME), en quête d'innovation. La création de start-up est séduisante, car elle permet de mieux afficher la performance en matière de statistiques. Toutefois, j'ai beau être partisan de la création de start-up, je considère qu'elle peut être source de lenteurs et plus risquée dans l'obtention de résultats.

Le présent contrôle a également pu être l'occasion de constater que les start-up rencontrent encore des difficultés pour trouver les financements nécessaires dans leurs premières phases de développement.

On a augmenté le flux des innovations transférables avec le financement de la preuve de concept, et donc accéléré la création de start-up, sans sécuriser le financement de ces dernières. Or, sans argent « frais », elles ne pourront se développer sur notre territoire et on aura alors simplement accéléré le volume de ce qu'on va finir par vendre à des sociétés étrangères.

En conclusion, financer la maturation de projets de recherche est une bonne opération si l'on veut augmenter les flux des innovations transférables. La volonté de couvrir tout le territoire et renforcer l'effort de mutualisation, dans l'intention d'augmenter la valorisation de la recherche était louable.

Toutefois, fallait-il que ce soit avec les mêmes outils ? Cela n'est pas certain et il faudra prévoir des ajustements. Les SATT parviendront-elles à un équilibre à dix ans ? Sûrement pas et pour quelques-unes probablement jamais.

Le modèle peut-il progresser ? Je le pense, si elles remplissent les conditions de la réussite précédemment exposées. Sans porter atteinte au secret des affaires, puisque ce sont des sociétés privées, la SATT qui fonctionne le mieux se trouve à Strasbourg car elle est sur un périmètre réduit, ce qui facilite son activité, et s'est appuyée sur un service de valorisation qui était probablement le plus performant en France lorsqu'elle s'est mise en place. Par ailleurs, elle gère un grand nombre d'activités. Il existait ainsi des conditions à la réussite à Strasbourg qui ne sont peut-être pas valables dans d'autres régions.

Dans une autre SATT, qui couvre une région plus étendue, j'ai également constaté des réussites, qui s'expliquent par la qualité des professionnels et l'organisation mise en place. La réussite est donc liée aux structures mais aussi aux hommes.

L'analyse comparative n'est pas facile ; elle requiert un effort de précision. L'élargissement de compétences ne devrait intervenir qu'après la réussite des obligations actuelles. La simplification de l'environnement de la recherche sera également un objectif à poursuivre.

Mme Michèle André, présidente. – À vous entendre, je me suis demandée si nous n'avions pas inventé le « labyrinthe moderne » et j'espère que vous avez retrouvé votre chemin.

M. Daniel Raoul. – Je remercie le rapporteur spécial de s'être attelé à ce sujet. J'ai un *a priori* relativement défavorable aux SATT pour avoir vécu de l'intérieur leur mise en place, notamment sur le site universitaire d'Angers. Avant les SATT, il y avait déjà des outils. Le dispositif de valorisation à Strasbourg, par exemple, fonctionnait très bien avant les SATT. Je ne suis pas sûr que la création de ces structures ait constitué une valeur ajoutée.

M. Philippe Adnot. – Si, avec les financements de maturation.

M. Daniel Raoul. – Oui, mais c'est une subvention ! Ce recyclage de financement public interpelle quand même. Sur le terrain, à Angers, on avait déjà des pôles de compétitivité, des instituts de recherche technologique (IRT), des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) comme l'INSERM, le CNRS, le CEA, qui valorisaient déjà. J'aurais préféré qu'on crée un département spécifique concernant la propriété intellectuelle dans les COMUE. Il y a du travail à faire dans le domaine universitaire, y compris vis-à-vis de nos collègues universitaires, dont certains sont réticents et considèrent, dans certaines disciplines, que c'est « *pactiser avec le diable* » que de vouloir valoriser financièrement la recherche.

Les SATT ne sont pas structurées pour héberger des start-up en incubation, ou pendant la période pré-incubation. Les EPST et les technopôles savent le faire. Il y a des doublons que je ne comprends pas. Je me pose la question de la valeur ajoutée des SATT par rapport à ce qui existait déjà, et au vu des sommes affectées. On ferait mieux de développer des plateformes liées à un IRT comme à Nantes avec l'IRT Jules Verne, autour de domaines tels que l'aérospatial, les matériaux, etc. C'est en amont qu'il faut aller chercher dans chacun des laboratoires ce qui est valorisable. C'est là que le travail est à faire.

M. Maurice Vincent. – Je voudrais saluer le travail du rapporteur spécial. Il a parfaitement bien décrit la complexité et les enjeux, notamment les 200 millions envisagés dans le PIA 3 et les enjeux pour le pays, car la question de valorisation est essentielle pour le développement économique. Je partage la totalité des conclusions du rapporteur spécial. Je suis un peu perplexe sur les recommandations à formuler : la première, Daniel Raoul vient de le dire, au moment où l'on cherche des économies en matière de gestion budgétaire de l'État, il convient d'arrêter la profusion – presque mécanique et annuelle – des structures en matière de valorisation de la recherche. Vous-même avez souligné la nécessité de simplifier et rationaliser le paysage de la valorisation. Les SATT constituent une nouvelle couche ; on note quelques effets positifs mais il y a un problème de concurrence avec ce qui existe déjà.

Si l'on veut à la fois rechercher des économies budgétaires et l'efficacité, il faudra à un moment remettre à plat tout cela. On crée des effets d'entropie plus que de synergies.

J'ai également une remarque plus générale, à faire, sur le domaine de l'enseignement et de la recherche. Depuis la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilité des universités, dite « loi Pécresse », suivie par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite « loi Fioraso », on a demandé aux universités d'être plus autonomes – avec notamment la gestion des personnels. Mais, alors qu'elles ont des difficultés financières, on leur demande d'être plus autonomes, avec une augmentation de leurs ressources propres, notamment en matière de valorisation de

la recherche et de formation continue. Parallèlement, on leur demande que leurs services de valorisation soient regroupés dans les COMUE ou dans des sociétés privées. Ce sont des injonctions contradictoires qui sont dévastatrices pour notre système d'enseignement supérieur et de la recherche. Au-delà de ce rapport, il faut s'interroger sur ce qu'on veut vraiment dans ce secteur.

J'ai compris des propos du rapporteur spécial que le modèle qui a émergé à Strasbourg s'appuie sur une COMUE puissante, avec une diminution du nombre d'universités et une valorisation concentrée autour des compétences scientifiques du site et une SATT qui intervient sur le territoire. On a là un modèle clair, même si je ne sais pas si je l'approuve.

Il faut demander au Gouvernement de trancher : veut-on des universités autonomes développant leurs ressources propres ou au contraire quelques pôles régionaux ? Ce n'est pas sans conséquence pour les universités qui ne sont pas dans des grandes capitales régionales et qui ont aussi d'importantes capacités d'action auxquelles il faut penser.

M. Claude Raynal. – Les SATT suivent les visions erratiques ayant guidé la mise en place des différents dispositifs de valorisation de la recherche publique en France, alors qu'aux États-Unis et en Angleterre ils avaient su le faire. Il y a eu notamment eu des tentatives avec des structures peu coûteuses. Ainsi en était-il d'INSAVALOR à Lyon dans les années 90, souvent cité et qui avait un gros avantage : cette filiale de l'Institut national des sciences appliquées (INSA) ne coûtait presque rien à la collectivité tout en exerçant modestement ses compétences.

Très jeune, j'ai eu à diriger une structure de valorisation. On souhaitait, à l'époque, qu'elle soit à l'équilibre en deux ans, mais cela n'était pas possible. Les universitaires ont toujours tendance à croire qu'ils ont des « trésors » dans leurs laboratoires. Cela m'amuse maintenant que des structures dépensent les financements publics colossaux dont elles disposent, puis soit s'arrêteront, soit demanderont encore de l'argent. Pour ceux qui ont connu ces moments par le passé, je trouve la période actuelle assez savoureuse. J'avais prédit ce qui se passe, notamment dans ma région.

Je considère que la gestion des contrats de recherche, sur lesquels 7 % à 8 % peuvent être généralement prélevés pour cela, peut être prise en charge par les SATT afin de couvrir une partie des coûts de structure. Je suis d'ailleurs surpris que ces sociétés n'exercent pas toutes cette compétence. Dans la même optique, elles pourraient gérer des incubateurs et je pense qu'il faut avoir une vision large de leur périmètre d'action.

D'autres aspects pourraient encore être développés comme les relations entre les chercheurs et les entreprises, notamment dans le domaine des sciences humaines et sociales.

En fait, ce qui est valorisable facilement et avec une grande ampleur a souvent déjà été retenu par les grands groupes qui ont des liens permanents avec les laboratoires, à travers les post-doctorants notamment. Restent donc à valoriser des projets plus modestes, qui peuvent être intéressants pour les PME mais il ne faut pas en attendre une rentabilité importante.

Il y a beaucoup de transferts de technologies hors des SATT, ils se font directement entre les laboratoires de recherche importants et les grandes entreprises.

M. Marc Laménie. – Je souhaiterais savoir quel est le fonctionnement des SATT, leur mode de gouvernance ? Comment l'argent public est-il utilisé ? Quel est le concours financier des régions et des fonds européens ? Par ailleurs, ces sociétés doivent être tournées vers le secteur économique, comme le dit le rapporteur spécial. Jouent-elles un rôle pour former les jeunes chercheurs et ont-elles un impact sur le marché de l'emploi et, plus globalement l'activité économique ?

M. Francis Delattre. – Je partage largement le scepticisme de mes collègues. En réalité, la recherche n'est pas uniforme, elle ne peut pas s'accommoder d'un seul véhicule de valorisation. Ce qui est important ici, c'est de savoir comment valoriser la recherche-développement au-delà de secteurs comme le médical, où une importante avancée dans un laboratoire français ou américain est connue très rapidement.

Le CIR est beaucoup plus encadré qu'on ne le dit souvent et il est une chance pour notre pays.

S'agissant de l'université, il y a une différence entre son image d'il y a dix ans et celle d'aujourd'hui. On a progressé.

Les SATT ne parviennent pas à répondre aux besoins de la recherche, dans sa diversité et sa complexité. Par contre, certains dispositifs comme les incubateurs sont très utiles. Le Gouvernement doit être en mesure de nous démontrer la bonne utilisation des fonds dans toutes ces structures.

Il faut valoriser la recherche en étant capable de s'adapter à la variété des situations. J'ai visité une start-up à Grenoble, très performante, spécialisée dans l'équipement routier. Elle travaille sur un millier de composants, chacun d'entre eux étant issus des résultats d'une recherche différente.

Enfin, on ne consacre pas assez de crédits à l'innovation alors que les petites entreprises font face à des difficultés pour accéder au financement bancaire.

Mme Marie-France Beauvils. – Je le dis très tranquillement, je n'ai jamais entendu parler des SATT alors que j'ai eu à traiter de dossiers de financement d'incubateurs ou de pôles de compétitivité à l'université. Je m'interroge ainsi sur la lisibilité des SATT et leur intérêt. J'ai rencontré de nombreuses start-up lorsque je travaillais sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), elles ne m'ont jamais parlé des SATT. Ce qui les intéressait, c'était surtout le financement de leurs travaux de recherche engagés pour aller plus loin. J'apprécie votre rapport car il pose une vraie question : savoir si les SATT sont l'outil dont nous avons besoin.

M. Philippe Adnot. – J'ai souhaité faire ce contrôle car j'avais entendu toutes ces critiques. Quand je l'ai commencé, j'étais, comme vous, plutôt réservé sur l'existence de ces structures. J'ai essayé d'avoir un regard le plus objectif possible. Il était évident que le financement de la maturation était nécessaire. Au-delà de ce constat, je me suis rendu compte qu'il y a bien des aspects qui fonctionnent dans certains SATT, d'autres non.

La question est de savoir si les recettes perçues et les dépenses engagées vont s'équilibrer. Comme nous l'avons vu, seuls 15 millions de recettes ont été générés par le transfert de technologies, ce qui est bien peu vis-à-vis des montants investis, mais nous ne sommes qu'au début du développement des SATT.

Pour répondre à Daniel Raoul, avant ces structures, il y avait beaucoup d'universités qui n'avaient aucune démarche de valorisation. À Lille, par exemple, il y avait seulement un demi-poste pour s'occuper de la valorisation, alors que l'innovation est la clef de la compétitivité économique, tous les pays le savent. Je considère ainsi que la démarche de vouloir changer les choses est plutôt louable.

Pour répondre à Maurice Vincent, effectivement tout le territoire n'est pas uniforme. J'ai donné l'exemple d'un bon modèle à Strasbourg, mais la SATT Sud Est connaît également des succès, grâce à une équipe de management qui est issu du secteur privé, applique les méthodes qui y sont développées et était déjà impliquée dans la valorisation de la recherche. La SATT ne peut pas fonctionner si les modes d'organisation ne suivent pas.

Pour répondre à Claude Raynal, je me suis effectivement demandé pourquoi créer des SATT alors que des services de valorisation existaient déjà. Il convient de se rappeler que ceux-ci n'étaient pas totalement efficaces et ne couvraient pas tout le territoire.

Par ailleurs, même dans une SATT qui fonctionne bien, les universités peuvent décider de conserver la gestion des contrats de recherche. J'estime toutefois que, dans ce cas, les SATT doivent au moins être au courant de ces contrats.

M. Maurice Vincent. – Pourquoi ?

M. Philippe Adnot. – Pour éviter d'aller voir une entreprise qui travaille déjà avec le laboratoire sans le savoir !

Par ailleurs, certes les grands groupes sont en lien avec les laboratoires et valorisent déjà les résultats de leurs recherches, mais il reste encore des projets transférables.

Un vrai débat reste à trancher : doit-on partir des travaux dans les laboratoires et démarcher ensuite les entreprises, ou doit-on aussi partir des besoins du marché pour voir les résultats qui pourraient être transférables ? Selon moi, il faut utiliser les deux méthodes.

M. Daniel Raoul. – C'est déjà ce que font les technopoles.

M. Philippe Adnot. – Je connais bien les technopoles. Il reste encore des marges de manœuvre à explorer.

Pour répondre à Marc Laménie, je suis d'accord, l'impact de la valorisation de la recherche sur le territoire est, également, essentiel.

Francis Delattre, je ne critique pas du tout le crédit d'impôt recherche. Il est juste étonnant qu'une société, qui a certes un statut privé mais reçoit des financements essentiellement publics, bénéficie du CIR. Mais je ne mets pas en cause le fait que le CIR soit un facteur important de développement.

Pour répondre à Marie-France Beaufils, il y a des SATT qui se trouvent dans des situations difficiles, avec un problème de gouvernance et de lisibilité ou qui interviennent sur un territoire trop grand. On voit ainsi que ce qui fonctionne à un endroit ne fonctionne peut-être pas ailleurs, il faut chercher le bon mode d'organisation en termes de structures.

Mon regard sur les SATT a évolué, compte tenu de l'activité développée par certaines d'entre elles. Les services de valorisation avaient besoin de s'étoffer, pour mieux

détecter et accompagner le transfert des résultats de la recherche publique ou encore protéger la propriété intellectuelle, notamment en ayant des spécialistes, par exemple dans le domaine juridique.

L'appui de services au sein des universités peut également constituer une bonne solution, avec l'accès à des financements de maturation ainsi qu'en cas de besoin, à des spécialistes de certains sujets, issus soit des SATT les plus performantes, soit du réseau national des SATT.

La commission donne acte de sa communication à M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 27 septembre 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Projet de loi de finances pour 2018 - Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Projet de loi de programmation des finances publiques -
Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques**

Mme Michèle André, présidente. – La période de transition que connaît notre assemblée ne doit pas empêcher le Sénat d'être informé, en même temps que l'Assemblée nationale, des principaux éléments du projet de loi de finances, du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 que les ministres viendront nous présenter à partir de 16 heures.

Les éléments d'information que nous recueillerons aujourd'hui nourriront la réflexion de ceux qui nous succéderont la semaine prochaine et nous interrogerons les ministres en tenant compte des éléments que nous fournira, dans quelques instants, le Premier président Didier Migaud en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques.

L'article 13 de la loi organique du 17 décembre 2012 dispose que le Haut Conseil est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du PIB potentiel sur lequel repose le projet de loi de programmation des finances publiques et qu'il doit apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu en raison des engagements européens de la France.

L'article 14 de la même loi organique prévoit que le Haut Conseil est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année et qu'il apprécie la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définis dans la loi de programmation des finances publiques.

Le Haut Conseil s'est prononcé sur l'ensemble de ces éléments le 24 septembre dernier ; il a rendu des avis que le président Migaud va nous présenter.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. – Je vais vous présenter les principales conclusions des deux avis que nous avons adoptés le 24 septembre dernier. Je suis accompagné des membres du secrétariat permanent du Haut Conseil, François Monier, rapporteur général, Vianney Bourquard, rapporteur général adjoint et Paul Bérard, rapporteur.

Comme vous le savez, le Haut Conseil est une jeune institution, créée en 2013. Elle est née du traité qui a réformé en 2012 la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne et plus particulièrement de la zone euro en réponse aux crises des dettes souveraines. La France a rapidement adapté son organisation et ses règles à ce nouvel ordre budgétaire, notamment grâce à la loi organique de 2012. Les dix-neuf pays de la zone euro et la plupart des autres pays de l'Union ont désormais mis en place des comités budgétaires indépendants. Si leurs missions précises et leurs contours institutionnels diffèrent selon les États, ils visent tous à apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques et des trajectoires des finances publiques associées aux textes financiers.

J'ai déjà eu l'occasion de vous présenter vingt avis et je vais vous présenter les deux suivants. Nos avis s'appuient sur l'ensemble des informations disponibles et sur celles communiquées par les administrations dans le cadre de procédures écrites, puis orales. Nous réalisons des auditions de personnalités qualifiées. C'est la deuxième fois que le Haut Conseil se prononce sur un projet de loi de programmation, la première remontant à 2014 sur le projet de loi qui portait sur la période 2014 à 2019.

Au terme de l'article 13, nous devons apprécier l'estimation du PIB potentiel proposée par le Gouvernement, nous devons ensuite nous prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées à ce projet et nous devons enfin examiner la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

Le PIB potentiel se définit usuellement comme la production soutenable, c'est-à-dire celle pouvant être réalisée sans engendrer d'effets inflationnistes ou désinflationnistes. La croissance potentielle correspond à la croissance du PIB potentiel. Entre le PIB potentiel et le PIB effectif, il existe un « écart de production » qui permet de mesurer la position de l'économie dans le cycle. Cet écart de production est négatif dans les périodes d'activité médiocre, comme celle que nous vivons depuis une dizaine d'années. Il permet alors de prendre la mesure de capacité de rebond du pays. À l'inverse, un écart positif est constaté dans les périodes de bonne conjoncture, ce qui permet d'anticiper un ralentissement de la croissance. Appliqué au domaine des finances publiques, l'écart de production permet d'identifier la composante conjoncturelle du déficit et ce solde conjoncturel traduit l'impact du cycle économique et la sensibilité des différentes composantes du budget à la conjoncture. Le solde structurel se calcule par différence et correspond à la part du solde budgétaire indépendant de la position de l'économie dans le cycle : il résulte donc directement des orientations de la politique budgétaire. Ces deux notions d'écart de production et de croissance potentielle ne sont pas des données statistiques ou comptables. Elles procèdent d'estimations qui peuvent toujours être critiquées. L'ampleur exceptionnelle de la crise financière et les difficultés à apprécier ses conséquences sur l'économie invitent à considérer les écarts de production avec prudence. Ces derniers font l'objet d'importantes révisions *ex post*. Les incertitudes sur les écarts de production se transmettent par construction à la mesure du solde structurel qui dépend également de la sensibilité des recettes à la croissance.

Bien qu'incertaine et fragile dans l'estimation de son niveau, la mesure du solde structurel n'en est pas moins indispensable pour calculer la part, dans l'amélioration ou la détérioration des soldes budgétaires, de ce qui relève de la politique budgétaire elle-même et de ce qui relève de la conjoncture.

J'en arrive aux estimations du Gouvernement. L'estimation de l'écart de production de 2016 est sensiblement réduite par rapport à celle retenue dans le programme de stabilité d'avril 2017 : moins 1,5 % du PIB au lieu de moins 3,1 %. Selon cette estimation, nous sommes au-dessous du PIB potentiel mais nous en sommes moins éloignés que lors des évaluations antérieures. Cette forte révision à la baisse va dans le sens des observations formulées à plusieurs reprises par le Haut Conseil selon lesquelles cet écart était largement surestimé dans les textes financiers de ces dernières années.

Quand l'écart de production négatif est surestimé, le déficit structurel, lui, est minoré. La révision opérée par le Gouvernement conduit à rehausser sensiblement l'estimation du déficit structurel à 2,5 points de PIB en 2016 contre 1,5 point dans les estimations précédentes. La nouvelle estimation de l'écart de production se situe dans la partie basse des évaluations des organisations internationales, mais le Haut Conseil la juge plus réaliste : en augmentant l'estimation des déficits structurels, elle révèle aussi la nécessité d'un effort accru pour redresser les finances publiques, à partir du moment où la composante structurelle est plus importante.

Les hypothèses de croissance potentielle du Gouvernement sont révisées à la baisse pour les années 2017 à 2020 par rapport au programme de stabilité d'avril 2017 : 1,25 % pour chacune des quatre années au lieu de 1,3 % à 1,5 % dans le dernier programme de stabilité. Ce scénario se situe dans la moyenne des estimations disponibles. Nous considérons qu'il constitue une base raisonnable pour asseoir la programmation des finances publiques à moyen terme.

J'en viens à la deuxième mission assignée par la loi organique : l'appréciation des prévisions macroéconomiques associées au projet de loi pour la période 2018 – 2022.

Le Gouvernement retient des taux de croissance du PIB peu différenciés sur toute la période, soit 1,7. Par rapport aux projections de moyen terme présentées en avril dernier dans le programme de stabilité, les prévisions de croissance sont légèrement relevées pour 2017 et pour 2018 (1,7 % au lieu de 1,5 %) et pour 2019 (1,7 % au lieu de 1,6 %). La prévision est en revanche inchangée pour 2020 (1,7 %). Le scénario de croissance du Gouvernement conduit à une fermeture de l'écart de production négatif à l'horizon 2020 puis à un écart de production positif et croissant en fin de période. Compte tenu des tendances à l'œuvre, la croissance devrait en effet être supérieure à son rythme potentiel en 2017 et 2018. Pour la première fois depuis 2011, l'écart de production est donc en voie de réduction. La fermeture totale au cours de la période de projection est vraisemblable, en l'absence de nouvelle crise majeure. Le scénario de croissance du Gouvernement n'appelle donc pas d'observation à l'horizon 2020. En revanche, le passage à un écart de production positif en fin de période constitue une hypothèse plutôt optimiste, même si on ne peut exclure qu'un tel scénario se réalise. L'hypothèse de croissance retenue dans le scénario pour les années 2021 et 2022, si elle est neutre sur la trajectoire du solde structurel présenté, conduit toutefois à réduire le déficit effectif affiché et à présenter une trajectoire de dette publique plus favorable.

J'en viens à la troisième mission, celle qui nous impose de nous prononcer sur la cohérence de la programmation, notamment au regard des engagements européens de la

France. Dans notre avis, nous présentons la nature de ces engagements, qui résultent du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012, mais également du pacte de stabilité et de croissance ainsi que des règlements européens.

La France est, après l'Espagne, le pays de la zone euro dont le déficit public est le plus élevé. Ces deux pays étaient les seuls de la zone euro à connaître encore en 2016 un déficit supérieur à 3 % du PIB et ce sont, depuis hier, les deux seuls pays à demeurer dans la procédure de déficit excessif, la Grèce en étant sortie. À cet égard, la trajectoire présentée par le Gouvernement respecte la recommandation faite à la France depuis 2015 par le Conseil de l'Union européenne de ramener son déficit effectif au-dessous de 3 points du PIB en 2017. Sous réserve de l'appréciation de la Commission européenne et du Conseil, la France pourrait alors sortir de la procédure de déficit excessif en 2018 et entrer dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans ce cadre, le déficit structurel doit être réduit, jusqu'à atteindre l'objectif de moyen terme de solde structurel qui est fixé à moins 0,4 point de PIB par le projet de loi de programmation. Sur ce point, le Haut Conseil souligne que la trajectoire s'écarte des engagements européens de la France en retenant un ajustement structurel annuel inférieur à celui prévu par les règles européennes. Le règlement européen prévoit en effet un ajustement structurel supérieur à 0,5 point du PIB par an pour les États membres qui n'ont pas atteint leur objectif à moyen terme et dont la dette est supérieure à 60 % du PIB. Or, l'ajustement structurel n'est que de 0,3 point de PIB en moyenne entre 2018 et 2022. Dans la trajectoire présentée par le Gouvernement, il est même limité à 0,1 point en 2018. Une conséquence de cet effort limité est de repousser l'atteinte de l'objectif de moyen terme de solde structurel au-delà de l'horizon de la programmation.

Lorsqu'ils examinent la programmation d'un État membre, la Commission et le Conseil disposent de marges de flexibilité. Ils peuvent tenir compte de la mise en œuvre de réformes structurelles majeures ou de circonstances inhabituelles pour l'autoriser à s'écarter temporairement de sa trajectoire d'ajustement, mais le Haut Conseil, pour sa part, ne saurait préjuger de l'issue de cet examen.

J'en arrive à notre deuxième avis. Comme chaque année en septembre, le Haut Conseil est appelé à se prononcer sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale ainsi que sur la cohérence de ces projets avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Tout d'abord, les prévisions macroéconomiques. Dans un contexte européen favorable, l'activité en France s'est sensiblement redressée au cours des trois derniers trimestres à la faveur d'une demande intérieure qui est tirée par l'investissement des entreprises et les dépenses des ménages et d'une contribution moins négative des échanges extérieurs à la croissance. De plus, les résultats des enquêtes de conjoncture dont l'amélioration se poursuit, indiquent des perspectives d'activité favorables à court terme. Pour 2017, l'acquis de croissance au deuxième trimestre est de 1,4 % si bien qu'une croissance de 0,4 % aux troisième et quatrième trimestres suffirait pour atteindre la prévision du Gouvernement à 1,7 %. En conséquence, le Haut Conseil considère que cette prévision est prudente.

Pour 2018, le scénario du Gouvernement repose sur le maintien de la dynamique actuelle de l'environnement international et sur une progression toujours soutenue de la demande intérieure. La prévision à 1,7 % est proche de celle des organisations internationales. Le Haut Conseil considère que cette prévision est raisonnable. En outre, il estime que les

prévisions d'emploi et de masse salariale du Gouvernement pour 2017 et 2018 sont prudentes, tandis que les prévisions d'inflation pour ces deux années sont raisonnables. Au total, il considère que le scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement est prudent pour l'année 2017 et qu'il est raisonnable pour 2018.

J'en arrive à la cohérence du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale avec les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Dans l'attente du vote de la loi de programmation portant sur 2018 – 2022, la loi de programmation pour la période 2014 - 2019 reste en vigueur. Toutefois, l'appréciation de la cohérence avec cette dernière a perdu largement de sa signification. Le Haut Conseil avait souligné en juin dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2016, que la loi de programmation de 2014 ne fournissait plus un cadre pertinent pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques, en raison notamment du caractère peu vraisemblable des hypothèses de PIB potentiel.

Au-delà, la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances avec les orientations pluriannuelles de solde structurel présenté dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 est assurée, par construction, puisque les deux projets sont présentés simultanément.

Il convient à nouveau d'insister sur l'ajustement et l'effort structurel en 2017 et en 2018. L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, serait faible en 2017 et 2018, respectivement de 0,2 point et de 0,1 point. Il en est de même pour l'effort structurel, (0,1 puis 0,2 point de PIB) qui représente la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépenses ou à de nouveaux prélèvements obligatoires. En 2018, cet effort structurel résulterait d'un effort sensible sur les dépenses de 0,4 point de PIB quasiment compensé par des mesures nouvelles de baisse de prélèvements obligatoires (0,3 point de PIB). Comme je vous l'indiquais dans la présentation de l'avis relatif au projet de loi de programmation, le Haut Conseil constate que les ajustements structurels prévus pour 2017 ou 2018 s'écartent des engagements européens de la France. Les ajustements structurels devront être débattus au niveau de la Commission et du Conseil dans le cadre des marges de flexibilité qu'ils se donnent.

Enfin, le Haut Conseil s'est attaché à identifier les risques qui affectent les prévisions de recettes et de dépenses pour 2017 et 2018 sur la base des informations dont il dispose. Une remarque préalable par rapport à l'audit de finances publiques de la Cour des comptes, publié en juin dernier : un certain nombre d'informations nouvelles sont apparues. L'appréciation du Haut Conseil prend en compte naturellement l'ensemble de ces informations nouvelles qui concernent en particulier l'amélioration sensible de la conjoncture économique, ainsi que les recettes fiscales effectivement constatées. En outre, l'actuel Gouvernement a pris au cours de l'été, des mesures de correction en dépenses à la suite de cette publication.

Pour ce qui est des recettes fiscales, le Gouvernement a révisé à la hausse l'estimation de leur montant en 2017 par rapport au programme de stabilité d'avril, ce qui conduit à une élasticité de ces recettes de 1,3 pour 2017 contre 1 avant l'été. Les prélèvements sociaux, notamment, ont été revus à la hausse en lien avec un relèvement d'un demi-point de la prévision de la masse salariale. Le Haut Conseil considère que, au vu des rentrées fiscales de ces derniers mois, les recettes tirées des prélèvements obligatoires en 2017 pourraient être supérieures à ce qui est attendu dans le projet de loi de finances. À titre d'exemple, les

recettes de TVA, avec une croissance sur les sept premiers mois de l'année de plus de 5 % à champ constant, apparaissent plus dynamiques que prévu.

Pour 2018, les mesures nouvelles représentent environ 7 milliards d'euros de baisse nette des prélèvements obligatoires. Ces mesures correspondent à la somme des décisions prises par le précédent Gouvernement, qui ont un effet en 2018, et à celles prises par l'actuel Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2018, à savoir l'accroissement du taux du CICE, la baisse de l'impôt sur les sociétés, l'exonération d'une fraction de la taxe d'habitation, la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière. Elles sont partiellement compensées par des hausses de fiscalité, parmi lesquelles l'accroissement de la fiscalité énergétique, celle portant sur le tabac et la bascule des cotisations salariales sur la CSG.

Sous réserve des incertitudes qui portent sur le chiffrage des mesures nouvelles, le Haut Conseil estime que l'hypothèse d'élasticité des recettes au PIB retenue pour 2018 supposée égale à 1 en 2018 après 1,2 en 2016 et 1,3 en 2017, et donc la prévision de recettes tirées des prélèvements obligatoires, est prudente. Il relève que les objectifs de maîtrise de la dépense pour 2018 sont plus exigeants que ceux des années précédentes. Il note qu'un effort visant à une budgétisation plus réaliste a été effectué sur le budget de l'État, notamment en ce qui concerne l'allocation aux adultes handicapés, la prime d'activité, l'hébergement d'urgence, l'aide médicale d'État. Il reste néanmoins quelques sous-budgétisations pour certaines dépenses comme les Opex, ou bien des apurements communautaires, même si le Gouvernement a prévu des sommes supérieures à celles inscrites pour 2017.

Toutefois, des risques significatifs existent sur les économies prévues dans le champ des administrations publiques. C'est le cas pour les collectivités territoriales : leurs dépenses et, plus largement, celles des administrations publiques locales, décélèreraient en passant de 1,8 % en valeur en 2017 à 1,2 % en 2018 sous l'effet de la mise en place de contrats passés entre les représentants de l'État et les plus grandes collectivités territoriales. Cet objectif repose sur le pari que la démarche contractuelle conduira à un infléchissement substantiel des dépenses. Ces risques existent également dans le champ social : le respect de l'Ondam à 2,3 % dans le scénario du Gouvernement nécessitera un quantum d'économies supérieur à ce qui a été réalisé au cours des dernières années

Pour l'État, le Gouvernement fait reposer sa prévision sur des économies substantielles en particulier sur les aides au logement. Ces prévisions devront bien sûr se concrétiser en 2018.

Au total, la prévision du Gouvernement d'un déficit à 2,9 % du PIB en 2017 peut être considérée comme plausible, tandis que celle d'un déficit à 2,6 % en 2018 nous apparaît atteignable. Dans la mesure où les nouvelles estimations du Gouvernement le font apparaître, le niveau du déficit structurel en France est très élevé pour 2018 et sa réduction prévue est faible. Pour respecter les objectifs de maîtrise de la dépense, il sera nécessaire d'être particulièrement strict. Même si les recettes venaient à être meilleures que prévu, le solde effectif s'améliorerait mais pas le solde structurel.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai bien noté l'évolution sémantique de votre présentation. L'année dernière, vous estimiez la réduction des déficits « improbable » et le retour du déficit nominal en dessous de 3 % du PIB « incertain ». Désormais, cette réduction est « plausible ». Il est vrai que certaines des dispositions du projet

de loi de finances vont dans le bon sens. Néanmoins, passer d'incertain à plausible implique des efforts considérables sur les dépenses, tandis que les recettes devront être au rendez-vous.

Vous avez dit que les estimations de recettes étaient prudentes, mais vous émettez une réserve sur le chiffrage des mesures nouvelles. Pourriez-vous être plus précis ? Ainsi, quel sera le coût réel de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière ?

J'en viens aux dépenses. Vous venez de dire qu'il y avait un risque significatif sur la réalisation des économies dans le champ des administrations publiques. L'objectif est en effet très ambitieux pour les administrations de l'État, pour la sécurité sociale et pour les collectivités locales. La contractualisation peut-elle permettre des économies suffisantes ? Ce matin, les départements ont annoncé collectivement qu'ils refusaient la contractualisation.

Vous avez parlé des engagements européens de la France. Nous nous éloignons ainsi significativement de nos engagements concernant les déficits structurels. Le Haut Conseil ne parle cependant pas du respect de la règle de la dette alors que cette dernière nous sera pleinement applicable à compter de 2021. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Didier Migaud. – Si les termes que nous employons changent, c'est parce que la réalité a également changé. Nous nous adaptons aux projets qui nous sont présentés.

Nous ne pouvons entrer dans le détail des estimations concernant les recettes, surtout pour les nouvelles recettes fiscales prévues dans le projet de loi de finances. Au niveau des recettes fiscales traditionnelles, le taux d'élasticité, égal à 1, nous apparaît prudent, alors même que ce taux sera de 1,3 en 2017 et qu'il a été de 1,2 en 2016. Si ce taux d'élasticité est plus important, il y aura des recettes supplémentaires importantes. En revanche, il est difficile d'apprécier le montant des recettes nouvelles.

La trajectoire de l'évolution des dépenses est plus exigeante que dans les années passées, notamment lorsqu'on raisonne en volume. Si nous parlons de risques, c'est que ces efforts doivent se traduire dans la réalité. Les prévisions de décélération des dépenses des collectivités territoriales reposent sur des contrats, mais ceux-ci ne sont pas encore signés. Tant qu'ils ne le sont pas et que les dépenses n'ont pas décéléré, le risque est réel. Même remarque pour les dépenses de sécurité sociale : comme nous notons de nouvelles dépenses prévues en 2018, il faudra que les économies soient plus importantes qu'en 2017. Il en va de même pour les économies attendues dans les administrations de l'État. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin, la Cour des comptes sera en mesure de présenter une première analyse sur l'exécution du projet de loi de finances durant les premiers mois de 2018. Nous saurons alors si les engagements pris sont effectivement tenus.

J'en viens à la dette. L'Union européenne a édicté beaucoup de règles en la matière mais certaines priment sur d'autres. Lorsqu'un pays est en procédure de déficit excessif et qu'il se rapproche du seuil de 3 % du PIB, c'est le déficit nominal qui est pris en compte. Lorsqu'il passe dans le volet préventif, situation que nous devrions connaître à partir de l'année prochaine, c'est le déficit structurel qui prime. Quant à la règle de dette, qui consiste à réduire chaque année la dette d'un vingtième de l'écart par rapport au seuil de 60 % du PIB, elle est neutralisée pendant trois ans quand un pays sort de la procédure de déficit excessif. Ce sera sans doute la situation que connaîtra la France dans les prochaines années.

M. Vincent Delahaye. – Les gouvernements changent, mais les réalités sont têtues. Je suis sceptique sur les hypothèses de croissance présentées par le Gouvernement. Je ne crois pas à un retour à l'équilibre des finances publiques d'ici cinq ans. Il est étonnant que le Haut Conseil valide cette hypothèse. J'ai toujours pensé que les estimations devaient être minorées de 0,5 point. Ce serait déjà une bonne chose si notre pays connaissait une croissance moyenne de 1,2 % par an durant les cinq prochaines années. Durant les dix dernières années, la moyenne a été de 0,76 % et de 2004 à 2016, la croissance annuelle s'est établie à 1,1 %. Une croissance à 1,7 % ne me semble pas réaliste.

Comment expliquer que le déficit structurel soit, en fin de parcours, supérieur au déficit effectif ? C'est totalement incompréhensible.

M. Claude Raynal. – Je me réjouis de votre présentation qui, d'année en année, suit le même schéma : cela nous permet de nous y retrouver.

J'ai repris votre synthèse de l'an dernier : vous commencez par le scénario macroéconomique. « Pour l'année 2017, le Gouvernement a maintenu sa prévision d'avril, soit 1,5 %, alors que la plupart des organisations ont donné 1,2 %. Le Haut Conseil estime que cette hypothèse de croissance est optimiste compte tenu des facteurs baissiers ».

La réalité, c'est que la croissance sera de 1,7 %, au lieu du 1,5 % pourtant considéré comme optimiste. C'est ce que l'on appelle un « *gap* » ! Dans le document de cette année, le scénario devient « prudent » pour 2017 et « raisonnable » pour 2018. On aurait aimé de tels qualificatifs pour les années précédentes, cela nous aurait évité bien des débats !

Or vos commentaires ne sont pas sans effet. Nous sommes une instance politique où les mots ont leur importance. À la fin de l'année 2016, le rapporteur général de la commission des finances se fondait sur les vôtres pour avancer, dans son rapport général, cette phrase définitive : « Une prévision de croissance économique pour 2017 qui frôle l'irréalisme ». Or les objectifs ont été atteints et même dépassés. Il est vrai que c'était une période particulière, située juste avant le tsunami électoral. Cela peut expliquer le caractère énergique des propos tenus alors par le rapporteur général, qui faisait plutôt l'hypothèse d'une croissance de 1,2 %, et dressait le tableau d'une France au bord du gouffre !

Mme Fabienne Keller. – Votre question !

M. Claude Raynal. – Un mot sur la notion d'ajustement structurel, qui obéit, on le sait, à plusieurs définitions. Sous le précédent Gouvernement, nous considérons qu'un tel ajustement pouvait se faire s'il était mené petit à petit. Nous aurons la même exigence avec ce Gouvernement. Quant à l'Europe, elle a, ce me semble, une attitude bienveillante sur ce sujet.

J'aimerais, pour terminer, connaître votre avis sur la réforme annoncée du CICE, qui doit être transformé en un dispositif de baisse de charges. Cette réforme risque bien, en 2019, de nous faire repasser au-dessus de la barre des 3 % de déficit, et ce alors même que les organisations patronales ne le demandent plus.

M. Marc Laménie. – Les pages 22 et 23 de votre présentation font état d'économies substantielles, qui ont fait l'actualité récente : la baisse des aides au logement et la suppression des contrats aidés, notamment. Ces économies font peser un vrai risque sur les finances des collectivités territoriales.

Par ailleurs, la page 15 témoigne d'une progression importante de l'investissement, qui progresserait de 2,8 % en 2016 puis de 3,9 % en 2018. Est-ce réalisable ?

M. Maurice Vincent. – Mon propos porte sur l'Ondam, dont le graphique de la page 24 retrace l'évolution prévue. On constate que, pour l'année 2018, même avec un plan d'économies rigoureux, sa progression, de 2,3 %, sera supérieure à l'inflation. Ce qui signifie donc qu'en dépit des efforts de rigueur, notre modèle social continuera de bénéficier de ressources dont l'augmentation est plus importante que l'inflation. On essaie donc de faire des économies tout en renforçant le système de soins.

Je ne comprends pas en revanche pourquoi vous avez dit, monsieur le président, que l'effort à produire en 2018 serait plus important qu'en 2017, alors qu'il est, pour ces deux années, de 2,2 % par rapport à la croissance spontanée des dépenses. Pouvez-vous nous l'expliquer ?

M. Didier Migaud. – Les hypothèses de croissance présentées par le Gouvernement sont en ligne avec pratiquement tous les organismes internationaux, qui les ont tous révisées à la hausse pour 2017 et 2018. Notre sentiment, appuyé par les enquêtes de conjoncture, notamment, est que nous vivons un moment de consolidation de la croissance en France et en Europe. Nous sommes bien sûr plus prudents au-delà de 2020. La programmation budgétaire à cinq ans est un passage obligé : il est difficile d'avoir des hypothèses affirmées à cet horizon, mais disons que le point de départ apparaît prudent.

J'insiste aussi sur un point : nous raisonnons toutes administrations publiques confondues, c'est-à-dire y compris la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Vous êtes d'ailleurs bien placés pour savoir que ces dernières ont contribué à une amélioration des comptes. Alors, bien sûr, le budget de l'État a tendance à prendre en charge toutes les compensations des mesures qu'il décide.

J'en viens à la question de Vincent Delahaye sur les notions de déficit structurel et conjoncturel. La composante conjoncturelle du déficit est liée à l'écart de production. Il se peut donc très bien qu'il n'y ait plus de composante conjoncturelle dans le déficit. À mesure que l'écart de production diminue, la composante conjoncturelle s'amenuise. Je l'ai dit, cela ne résout pas tous les problèmes. En cas de nouvelle crise, la composante conjoncturelle retrouvera un niveau élevé, qui s'additionnera à la composante structurelle.

Je vais tenter de répondre à l'observation malicieuse de Claude Raynal. Les hypothèses s'apprécient au moment où on les formule. En septembre 2016, lorsque le Haut Conseil des finances publiques a considéré que les hypothèses de croissance faites pour 2017 par le précédent Gouvernement étaient élevées, cette position faisait consensus. Le deuxième trimestre affichait même une croissance de 0 % ! Au moment, donc, où le Gouvernement arrête ces hypothèses, elles sont optimistes. Puis la conjoncture a changé.

Les prévisionnistes ne sont pas Madame Soleil. Ils raisonnent à partir de données objectives. Mais il y a aussi une part de psychologie dans l'économie. Les conséquences du Brexit pour 2017 ont par exemple été surestimées par les économistes ; elles se feront sentir dans le temps long.

Quand le précédent Gouvernement a présenté son programme de stabilité, ces hypothèses étaient encore considérées comme optimistes. Mais le Haut Conseil avait alors

indiqué qu'elles lui apparaissaient comme plausibles. Il avait en effet des éléments pour modifier son appréciation. Le Haut Conseil doit partir d'analyses objectives, prendre en compte les aléas, mais la situation peut évoluer, en bien ou mal. Et de manière générale, nous préférons les bonnes nouvelles aux mauvaises.

D'ailleurs, même l'ancien Gouvernement n'avait pas prévu cette accélération de croissance, puisqu'il en était resté à 1,5 %.

Aujourd'hui, nous estimons que la prévision de 1,7 % est prudente car elle est déjà, pour partie, réalisée, l'acquis de croissance étant de 1,4 % ! Cela n'était pas le cas l'année passée. Certains aléas ont disparu, les élections sont derrière nous, la croissance se consolide au niveau mondial, aux États-Unis, dans les pays en développement, en Europe, et la France en tire parti.

Vous me posez également la question de la transformation du CICE en baisse de charges. Ce sujet n'est pas, pour l'heure, de la responsabilité de la Cour des comptes et du Haut Conseil. Quand nous aurons à apprécier ces dispositifs, nous le ferons. Mais il s'agit, pour l'instant, d'une décision politique, qu'il vous appartient d'examiner.

J'en viens à la question des risques en dépenses. Des économies substantielles ont été annoncées, sur les aides au logement notamment. Nous sommes comme saint Thomas : nous attendons de le voir pour le croire.

Néanmoins, les engagements pris en dépenses par le Gouvernement doivent être tenus pour que la trajectoire de déficit qu'il s'est fixée soit respectée. Je l'ai dit, le scénario du Gouvernement est prudent sur les recettes. Mais la France a plutôt des problèmes du côté des dépenses. Les objectifs affichés ne sont pas toujours tenus, et il y a un vrai décalage entre le niveau de dépenses et l'efficacité des politiques publiques. Pour améliorer notre déficit structurel, il nous faut donc respecter nos engagements en matière d'économies et de dépenses.

Pour ce qui est des prévisions relatives aux dépenses de l'assurance maladie, notre graphique s'explique par le fait que des dépenses nouvelles vont peser sur l'année 2018 ; elles sont l'effet de conventions récentes passées avec les professionnels de santé, de la poursuite de la mise en œuvre du protocole Parcours professionnel à l'hôpital, de l'arrivée de plusieurs médicaments innovants, etc. L'évolution tendancielle des dépenses a même été augmentée par le Gouvernement. Cela requiert donc un quantum d'économies plus important, par rapport à 2017, pour tenir un objectif exigeant d'économies.

Mme Michèle André, présidente. – Une dernière question, monsieur le président : quel jugement portez-vous sur le Haut Conseil, dont vous avez rappelé tout à l'heure le contexte de la création et le bilan statistique ? Qu'apporte-t-il au débat public et aux travaux du Parlement ? Avec André Gattolin nous avons déposé un amendement pour que la composition du Haut Conseil soit paritaire, ce qui avait paru poser problème à l'époque. La parité a finalement été instituée. Pouvez-vous nous dire si vous avez eu des surprises ? Les femmes nommées ont-elles trouvé leur place ?

M. Didier Migaud. – Je n'ai pas été surpris de la qualité des femmes présentes au Haut Conseil : si je l'avais été, cela aurait voulu dire que j'avais un *a priori* défavorable ! Tout le monde s'entend très bien et travaille de façon complémentaire. Nous avons des

réunions denses, des auditions de membres d'instituts, d'économistes, mais aussi avec les administrations.

Comme vous, nous siégeons la nuit. Nous avons eu vendredi une réunion qui a commencé à quinze heures et s'est achevée à six heures du matin, réunion que nous avons d'ailleurs reprise le dimanche après-midi pour que le Conseil d'État puisse s'en saisir et transmettre le texte au Conseil des ministres ce matin.

Nous avons des débats très denses à propos des écarts de production, par exemple. Chacun des mots que nous utilisons est pesé, ils sont le fruit de longs débats et d'un consensus final.

Je pense que l'existence d'un comité budgétaire indépendant, en France comme ailleurs, a son utilité. Il implique une certaine prudence pour le Gouvernement dans ses scénarios économiques et budgétaires.

Mme Michèle André, présidente. – Puisqu'il s'agit de ma dernière séance en ces lieux, je me permettrai de vous offrir un cadeau, monsieur le président. Pour illustrer le travail de ses commissions, le Sénat a choisi de publier sur Instagram un dessin représentant une séance de la commission des finances, dessin où vous figurez. Je tenais à vous l'offrir.

M. Didier Migaud. – Merci, c'est un cadeau que je peux accepter !

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

La réunion est close à 15 h 40.

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 25.

Projet de loi de finances pour 2018 - Projet de loi de programmation des finances publiques - Audition de MM. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances

Mme Michèle André, présidente. – Quelques jours après les élections sénatoriales, notre assemblée connaît une semaine de transition, mais il est normal que les deux chambres du Parlement soient informées simultanément lors du dépôt du projet de loi de finances. C'est pourquoi nous auditionnons aujourd'hui Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. Nous préparons ainsi le travail de la commission des finances qui sera reconstituée la semaine prochaine.

Je donne tout de suite la parole à Benjamin Griveaux, que je salue tout particulièrement puisqu'il intervient pour la première fois devant notre commission.

M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances. – Merci, madame la présidente. Je souhaite en effet vous donner le cadrage global des deux textes qui ont été présentés ce matin en Conseil des ministres.

Je constate tout d'abord que la France bénéficie d'un taux de croissance solide – estimé à 1,7 % –, à l'instar de ce que connaissent les pays de l'Union européenne, et que les perspectives, sur lesquelles nous avons bâti l'exercice financier que nous vous présentons, ont été confirmées par l'OCDE et le Fonds monétaire international. Je signale que ce dernier anticipe même un taux de croissance légèrement supérieur, à 1,8 %. Le scénario macroéconomique que nous avons choisi présente donc deux qualités essentielles : la prudence et la sincérité.

Ce constat nous amène évidemment à vouloir accentuer et accélérer la transformation du modèle économique français, qui a déjà été engagée avec la réforme du droit du travail. De manière mnémotechnique, nous avons symbolisé notre volonté de transformation en trois chiffres : 5, 3 et 1, c'est-à-dire 5 points de dette en moins, 3 points de dépenses publiques en moins et 1 point de prélèvements obligatoires en moins d'ici la fin du quinquennat.

Pourquoi s'engager ainsi dans la lutte contre la dépense publique ? Simplement parce que celle-ci ne peut pas être la réponse aux problèmes politiques, économiques et sociaux du pays. Si tel était le cas, nous aurions le taux de chômage le plus bas au sein de l'Union européenne ! Nous sommes convaincus qu'au-delà d'une meilleure gestion, nous parviendrons à transformer notre modèle économique et social en maîtrisant notre dépense publique. Or, cette transformation, qui a beaucoup tardé et qui est devenue indispensable au regard des performances de nos voisins, est notre premier objectif.

Elle repose sur deux piliers : l'innovation et la formation.

En effet, il faut permettre à nos entreprises d'innover pour qu'elles gagnent en gamme et en compétitivité et pour qu'elles conquièrent de nouvelles parts de marché. Je rentre d'un voyage en Chine et en Corée, deux grands pays industriels où l'innovation est au cœur du modèle de développement économique et qui s'intéressent vivement au mouvement que nous engageons.

Pour cela, nous devons modifier en profondeur le rapport que nous avons, dans notre pays, au capital qui doit être plus accessible. C'est pourquoi nous mettons en place, dès 2018, un prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital, ce qui sera un gage de simplicité et de lisibilité. On fait souvent le reproche à notre système d'avoir multiplié les couches fiscales, nous allons tâcher d'y remédier. Nous ne modifions pas la fiscalité de l'épargne salariale, parce que nous souhaitons que le travail soit autant récompensé que le risque. En outre, nous maintenons les avantages des produits de l'épargne populaire – livret A, livret de développement durable... –, qui resteront totalement défiscalisés, ainsi que des produits fortement investis en actions. De même, la fiscalité de l'assurance vie ne sera pas modifiée lorsque le montant des encours ne dépasse pas 150 000 euros et les revenus des versements déjà effectués ne sont pas concernés par les changements que nous introduisons, quel que soit leur montant.

Par ailleurs, nous supprimons l'impôt sur la fortune, en maintenant uniquement une contribution sur les actifs immobiliers, et nous conservons donc l'exonération de l'outil de travail. Cette mesure vise à ce que les bénéficiaires de cette baisse de la fiscalité

réinvestissent dans notre économie. Je rappelle que nous avons trois fois moins d'entreprises de taille intermédiaire que l'Allemagne et deux fois moins que le Royaume-Uni ou l'Italie. Nos PME doivent à la fois grandir en France et gagner des parts de marché à l'étranger. Il faut noter qu'aucun des contribuables qui seront demain soumis à l'impôt sur la fortune immobilière ne verra son imposition augmenter par rapport à l'ISF.

Dans le même esprit, nous abaisserons graduellement le taux de l'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 % d'ici la fin du quinquennat, ce qui nous placera quasiment dans la moyenne européenne. Je peux vous assurer qu'il s'agit, pour les observateurs étrangers, d'un élément très important. Dès 2018, un taux de 28 % sera appliqué sur la fraction de bénéficiaires inférieure à 500 000 euros et nous maintiendrons, bien évidemment, le taux réduit de 15 % pour les PME qui en bénéficient déjà. Il ne peut naturellement être question de pénaliser les dispositifs qui concernent les entreprises de cette taille.

En allégeant la fiscalité du capital, nous entendons libérer la capacité de croissance de nos entreprises et nous engager pleinement dans une économie des compétences et de l'innovation. Les principes qui ont fondé notre modèle économique et social ne sont plus en phase avec les exigences contemporaines sur ces questions : nous devons par exemple assurer certains risques comme le chômage de manière plus universelle – d'où la bascule entre les cotisations sociales et la CSG – et conforter les dispositifs de soutien à la recherche. Ainsi, le crédit d'impôt recherche sera sanctuarisé et le Gouvernement est prêt à engager une réflexion sur son éventuel dé plafonnement.

De même, nous créerons un fonds doté de 10 milliards d'euros dédié à ce que l'on peut appeler les innovations de rupture, c'est-à-dire celles dont le temps de développement n'est pas toujours en accord avec ce qui est attendu par les marchés financiers. Ce fonds sera abondé par la cession de participations que l'État détient dans certaines entreprises publiques : ainsi, nous avons déjà procédé à la vente d'actions d'*Engie* pour un montant d'1,5 milliard d'euros. Le fonds doit être effectif dès 2018 et a vocation à préfigurer le financement européen pour l'innovation de rupture que le Président de la République a annoncé dans le discours – remarqué – qu'il a prononcé hier à la Sorbonne.

Le second pilier de la transformation économique, c'est la formation.

Je me souviens de mes cours d'économie ; la croissance résulte de deux facteurs : le capital et le travail. Le capital, je vous en ai déjà parlé. Le travail, avec les ordonnances...

M. Gérard Longuet. – Et la liberté !

M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État. – Oui la liberté, et la confiance ! « La confiance plus la confiance plus la confiance » disait Galbraith. Je suis sûr que nous sommes dans une relation de confiance qui permettra d'avoir la meilleure croissance possible.

On sait bien que le rapport au travail change : par exemple, l'idée d'une carrière linéaire – rester dans une même entreprise, voire dans le même secteur – appartient au passé. C'est pourquoi la formation est l'un des quatre grands axes du plan d'investissement présenté lundi par le Premier ministre. Il s'agit sans doute de la réponse la plus efficace au chômage de masse que connaît notre pays : au total, 3,5 millions de chômeurs et un taux qui, depuis quinze ans, n'est jamais passé sous la barre des 20 % pour les moins de 25 ans.

Transformer notre modèle économique n'a de sens que si nous transformons aussi l'Union européenne : elle doit apprendre à se protéger et à se défendre, par exemple contre le dumping fiscal et social. Or, la France ne retrouvera sa crédibilité internationale que si elle respecte les règles communes. Pour peser dans les discussions à venir, que ce soit sur la fiscalité des grandes entreprises d'internet – les Gafa –, ou les travailleurs détachés, nous devons sortir de la procédure de déficit excessif, qui – je le rappelle – ne concerne plus aujourd'hui que deux pays. La Grèce et le Portugal ont réussi à en sortir et je relève que le commissaire européen Pierre Moscovici a adressé ce matin même un premier satisfecit à la France.

Hier à la Sorbonne, le Président de la République a très clairement affiché comme objectif que les taux d'imposition de la France et de l'Union européenne ne s'écartent pas de plus de cinq points d'ici la fin du quinquennat. Nous visons aussi une convergence fiscale avec l'Allemagne.

Nous estimons qu'à l'instar de la Chine ou des États-Unis, l'Europe doit devenir un continent économique intégré et ne pas se cantonner à une zone uniquement financière. Alors que cette question est débattue depuis vingt ans, il est plus que temps d'avancer concrètement sur la voie d'une intégration réelle : convergence fiscale, fonds monétaire européen, budget de la zone euro, coordination des politiques économiques...

Je souhaite citer un autre exemple : l'industrie. Nous avons raté le virage de la robotisation et il serait heureux que nous puissions prendre à pleine vitesse celui de la numérisation, en particulier dans les PME.

Pour être complète et efficace, la transformation économique et sociale ne doit pas bénéficier qu'à quelques-uns. La croissance doit être partagée, ce qui passe en tout premier lieu par une meilleure rémunération du travail. Durant la campagne, vous le savez, le Président de la République avait placé le travail au cœur de son projet. Dans cet esprit, nous allons supprimer, en deux temps, les cotisations chômage et maladie, ce qui permettra aux rémunérations nettes des salariés d'augmenter : très concrètement, un salarié au SMIC gagnera 272 euros de plus par an à partir du 1^{er} janvier 2019. Les salariés aux revenus les plus modestes bénéficieront aussi d'une revalorisation de la prime d'activité, qui permettra, sur le quinquennat, un gain de 80 euros, et les indépendants seront plus nombreux à pouvoir bénéficier du régime simplifié d'imposition, ce qui leur permettra de tenir une comptabilité allégée.

Dans cette période de transformation économique profonde, il nous faut aussi protéger les plus modestes et les plus fragiles de nos concitoyens. Diverses mesures vont dans ce sens : 80 % des ménages bénéficieront des mesures sur la taxe d'habitation, qui s'étaleront sur trois ans ; les personnes qui ne payent pas l'impôt sur le revenu et emploient un salarié à domicile recevront désormais un chèque du Trésor public ; l'allocation aux adultes handicapés et le minimum vieillesse seront augmentés.

Nous aurons naturellement l'occasion de revenir sur tous ces sujets, mais sachez que nous sommes absolument persuadés que l'économie ne va pas sans le social et que la croissance doit absolument être partagée par tous.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. – Avant de commencer mon intervention, permettez-moi d'avoir une pensée pour Nicole Bricq, qui nous a quittés cet été.

Le budget que nous vous présentons aujourd'hui est marqué par deux éléments majeurs : la transformation et le pouvoir d'achat.

Je souhaite tout d'abord dire qu'un budget n'est qu'un outil : il met en œuvre les politiques publiques, mais ce n'est pas lui qui les commande. Ce sont ces politiques qui permettent effectivement de transformer le pays et de redistribuer. Nous sommes donc à un moment important, mais ce n'est pas le plus important du quinquennat.

Le Président de la République et le Premier ministre ont engagé le pays sur la voie d'une société qui n'est pas celle qui encourage la rente statique, celle qui exclut nombre de nos compatriotes, en particulier ceux qui sont au chômage ou qui subissent les fractures territoriales. Au contraire, nous voulons une société qui encourage la mobilité et la réussite. C'est notamment pour cela que nous baissions la fiscalité de manière très importante.

Notre budget est celui de la fiche de paye et vous trouverez, dans le petit livret jaune que nous vous avons distribué, l'intégralité des mesures qui augmentent le pouvoir d'achat des Français. Il protège les plus faibles : doublement de l'enveloppe pour l'Anru et les quartiers en difficulté, augmentation de plusieurs allocations – allocation pour les adultes handicapés, minimum vieillesse... – et mesures en faveur des familles monoparentales.

C'est aussi un budget qui propose de privilégier l'investissement plutôt que le fonctionnement et qui accompagne les transitions.

Je pense tout d'abord au grand plan d'investissement évoqué par le Président de la République et le Premier ministre ; il trouve sa concrétisation dans les textes que nous vous présentons aujourd'hui, notamment dans une nouvelle ligne budgétaire de 700 millions d'euros destinée à la transformation numérique du pays. Un peu moins de 10 milliards d'euros sont prévus au titre de ce plan dans le budget 2018. Ces dépenses ne sont pas pérennes, puisqu'il s'agit d'investissements, mais elles ont vocation à changer durablement notre pays.

En matière de transition écologique, nous assumons une augmentation de la fiscalité, en particulier celle sur le diesel ou la part carbone des produits énergétiques, mais nous avons aussi prévu des compensations extrêmement importantes : généralisation du chèque énergie, primes pour changer de véhicule...

En ce qui concerne la transition économique, sujet extrêmement important, nous baissions les impôts de 10 milliards d'euros et prévoyons, pour 2019, l'allègement pérenne des charges, ce qui est demandé depuis tant d'années, notamment par les patrons des petites et moyennes entreprises.

Au titre de la transition sociale, nous estimons – je le disais à l'instant – que le travail doit payer. C'est pourquoi nous supprimerons, en 2018, deux cotisations et les basculerons sur la CSG, ce qui permettra une redistribution.

Autre transition, qui va évidemment intéresser votre Haute assemblée, celle des relations entre l'État et les collectivités locales. C'est la première fois depuis 2011, et particulièrement depuis 2014, qu'il n'y aura pas de baisse de dotations dans le projet de loi de finances que nous vous présentons. Je dois dire qu'il y a même une légère augmentation : 100 millions d'euros en plus pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, au total, 400 millions sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Nous avons en effet choisi de faire porter les économies à due proportion de la part des collectivités dans les dépenses publiques, alors que, sous le mandat précédent, elles ont contribué davantage. Et encore, entre les annonces du plan de 50 milliards d'économies et la réalité des économies réalisées, nous avons bien vu qu'il y avait une légère différence – c'est une litote...

Lorsque je présidais aux destinées d'une collectivité locale, j'étais le premier à dire qu'il ne fallait pas gérer les économies nécessaires par la baisse unilatérale et jacobine des dotations et qu'il ne fallait pas transférer des charges sans les ressources équivalentes. Je disais aussi que les collectivités devaient contribuer à ces économies, mais à proportion de leurs dépenses, soit 20 % de l'ensemble. C'est ce que nous faisons : nous ne baissons pas les dotations – je le répète, c'est la première fois depuis 2011 –, nous les augmentons même légèrement et nous faisons contribuer les collectivités locales, non pas de manière jacobine, mais en contractualisant avec les 319 plus grandes d'entre elles. Ainsi, la quasi-intégralité des collectivités locales, notamment le monde rural et les villes moyennes, n'est pas mise à contribution.

Nous considérons aussi qu'il ne faut pas transférer de charges aux collectivités locales sans ressources ; c'est le sens de la liberté qui leur est laissée en matière de rythmes scolaires et de la pérennisation du fonds de dotation correspondant. C'est aussi pour cela que nous avons décidé de doubler les crédits liés à la délivrance par les collectivités des titres d'identité numérisés dont, manifestement, le niveau était très largement sous-estimé.

Nous avons décidé de ne pas faire une politique de rabet, mais de procéder à des choix clairs. Évidemment, ceux-ci peuvent être discutés, mais on sait bien que l'ancienne politique du rabet n'a pas contribué à faire baisser durablement la dépense publique dans notre pays.

Le travail et le logement sont deux transformations portées par le Gouvernement, les crédits budgétaires sont en baisse, mais il faut appréhender ce choix dans une perspective plus globale : baisse de la fiscalité, plan de formation de 15 milliards d'euros, diminution substantielle des contrats aidés, libération du foncier, réduction des normes...

Parmi les crédits qui augmentent, les promesses du Président de la République et de la majorité de l'Assemblée nationale se concrétisent dans ce budget. Ce sont donc des promesses tenues.

Ainsi, les secteurs régaliens augmentent fortement : 1,7 milliard d'euros de hausse annuelle pour les armées, afin d'atteindre d'ici cinq ans le niveau annoncé par le Président de la République en pourcentage du PIB ; l'intérieur et la justice vont aussi connaître un renforcement extrêmement important, notamment en matière de numérisation.

Il en est de même pour l'éducation, qui bénéficie d'une hausse de plus d'un milliard d'euros, et pour l'université, qui pourra, grâce aux 700 millions d'euros supplémentaires prévus, faire face à l'afflux des 40 000 nouveaux étudiants.

Enfin, la transition écologique constituant l'un des grands défis du Gouvernement, les crédits qui lui sont dédiés augmentent également.

Je voudrais aussi souligner que certains ministres voient leur budget baisser et en sont pourtant heureux ! Tel est mon cas, puisque j'ai moi-même proposé de réduire les crédits

de mon ministère qui emploie pourtant de nombreux agents publics. La priorité gouvernementale ne se mesure pas aux crédits budgétaires, mais bien à l'aune de l'efficacité politique.

Ce budget est celui du pouvoir d'achat. Rappelons-nous que, si nous comptons souvent en milliards, les Français de leur côté comptent en euros ! Je pense d'abord à la suppression de la taxe d'habitation qui fera évidemment l'objet d'un dégrèvement et je souhaite que votre commission puisse contribuer à la réflexion sur les évolutions de la fiscalité locale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons déjà entamé cette réflexion depuis un moment...

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je n'en doute pas, monsieur le rapporteur général !

Je veux aussi citer la bascule entre les cotisations sociales et la CSG, le chèque énergie, l'augmentation de 100 euros par mois de l'allocation aux adultes handicapés et du minimum vieillesse, les crédits pour les familles monoparentales...

Prenons un exemple : pour un ouvrier au Smic, c'est plus d'un treizième mois qui sera ainsi redistribué à la fin du quinquennat et 380 euros dès l'année 2018.

Devant votre commission et en rendant hommage aux différentes directions du ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics, je veux aussi préciser que ce budget est sincère et sérieux. Les hypothèses que nous avons choisies ont reçu un satisfecit de la part du Haut Conseil des finances publiques, ce qui est très important.

À l'exception des crédits des Opex, dont l'importance et la nature font que nous procéderons à leur intégration dans le budget initial tout au long du quinquennat, toutes les sous-budgétisations relevées dans les rapports parlementaires – dont beaucoup, madame la Présidente, de cette commission – ou par la Cour des comptes ont été intégrées dès le projet de loi de finances initiale pour 2018. Si des évolutions devaient intervenir en cours d'année, ce serait en raison de crises non prévisibles. Je prends l'exemple du ministère de l'agriculture, dont les crédits ont beaucoup dérivé lors du quinquennat précédent (plus de 7 milliards d'euros) : nous avons budgétisé les différents risques, en particulier ceux liés à l'Union européenne. Il en est de même pour les crédits de l'hébergement d'urgence, auxquels Philippe Dallier s'intéresse particulièrement, ou pour ceux dédiés à l'allocation aux adultes handicapés.

Il est tout de même préférable pour le débat démocratique d'éviter les décrets d'avance, comme nous avons été contraints de le faire cet été, et d'intégrer l'ensemble des crédits dans le budget initial.

Symptôme de notre croyance dans la sincérité de ce budget, le gel de crédits se limitera à 3 %, ce qui constitue un niveau inédit depuis fort longtemps. Cette décision renforce naturellement la responsabilité des ministres et des directeurs de programmes et il appartiendra aux parlementaires, particulièrement aux rapporteurs spéciaux, de procéder aux contrôles nécessaires. Il n'y aura pas de corde de rappel et, en cas de difficulté, les ministres devront trouver les crédits nécessaires au sein de leur administration puisque nous nous

refusons à prendre des décrets d'avance d'ampleur, à l'exception peut-être des opérations extérieures dont il faudra bien que nous parlions un jour ici.

Nous tenons les engagements européens de la France, puisque nous présentons un déficit de 2,6 % toutes administrations publiques confondues. Rappelez-vous que la Cour des comptes prévoyait, au moment où j'ai pris mes fonctions, un déficit de 3,4 % en tenant compte des nécessaires rebudgétisations. Après les mesures de régulation que nous avons prises, nous étions à 2,9 % et nous espérons que la Commission européenne constatera effectivement ce chiffre au début de l'année prochaine.

Certes, le déficit de l'État augmente et j'assume pleinement les deux raisons qui expliquent ce phénomène : d'une part, la baisse massive d'impôts que nous avons décidée, d'autre part, la réintégration de 4,5 milliards d'euros dans le budget initial pour le rendre sincère – je viens d'en parler. Mais dès l'année 2019, le déficit de l'État reprendra une pente descendante.

Pour cela, nous allons inverser la courbe des dépenses publiques, ce qui ne s'est pas produit depuis l'époque où Dominique Strauss-Kahn était ministre des finances. Elles vont ainsi passer de 54,6 % à 53,9 % de la richesse nationale, soit une baisse de 0,7 %, alors même que notre hypothèse de croissance est très modeste puisqu'elle correspond au consensus bas des économistes.

Le Premier ministre avait promis une stabilité en volume des dépenses, toutes administrations confondues, et nous tenons quasiment cette promesse. Pas tout à fait, il est vrai, puisque nous sommes à 0,5 %, mais ce niveau est tout de même inédit depuis quinze ans et deux fois inférieur à celui des années 2010-2016.

Pour la première fois depuis 2006, nous stabilisons la dette qui, l'année prochaine, commencera à baisser, cela a été évoqué par Benjamin Griveaux tout à l'heure.

Pour résumer en quelques chiffres, les prélèvements obligatoires baisseront de 0,3 point de PIB, le déficit de 0,3 point de PIB également – en prenant 2,9 points de PIB comme référence – et les dépenses publiques de 0,7 point de PIB. Les engagements de la majorité présidentielle sont donc tenus, tout en transformant le pays et en prenant en compte le pouvoir d'achat.

En ce qui concerne les emplois publics, vous constaterez que nous inscrivons une baisse nette de 1 600 dans ce budget, ce qui masque une suppression brute de 4 600. Je rappelle que, l'an passé, il y a eu des créations de postes à hauteur de 14 000... Nous tenons les promesses du Président de la République, notamment en ce qui concerne le renforcement des effectifs de policiers, de gendarmes et de magistrats.

Il est évidemment difficile de changer de politique en cours d'année et nous n'oublions pas la promesse de supprimer 120 000 postes dans la fonction publique. Là aussi, nous avons choisi de ne pas pratiquer le rabot, mais de discuter avec les syndicats et le Parlement sur l'ensemble des missions de l'État. Pour ce faire, le Président de la République et le Premier ministre vont lancer la revue de ces missions, elle sera réalisée par un comité « Action publique 2022 » qui devra commencer à rendre ses conclusions en février prochain. Le Parlement se saisira de ce travail et nous pourrons alors définir collectivement ce que sont les missions de l'État, ainsi que les moyens humains et les crédits budgétaires correspondants.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci d’être venus nous présenter le projet de loi de finances aussitôt après sa délibération en Conseil des ministres. Il serait prématuré d’en donner une appréciation générale, mais plusieurs mesures me paraissent bienvenues. D’abord, votre hypothèse de croissance correspond à celle qui fait consensus parmi les économistes. Puis, la sincérité de ce budget tranche avec les dérives que nous avons connues. De plus, plusieurs décisions correspondent à des propositions formulées ces dernières années par le Sénat. Ainsi, de la suppression du jour de carence, ou des mesures, comme la suppression de la tranche supérieure de la taxe sur les salaires, qui accroissent l’attractivité de la place financière de Paris. J’ajoute que la diminution du montant de la réserve de précaution, assortie d’une meilleure budgétisation des crédits, ne laissera aucun d’entre nous – car chacun, ici, est rapporteur spécial – insensible ! Cette réserve atteignait les 8 % du total, ce qui remettait en question le rôle du Parlement.

Vous annoncez que les engagements européens de la France seront tenus. J’en vois un qui ne le sera pas : l’ajustement structurel. Très faible en 2017, il sera quasi-nul en 2018, alors qu’il faudrait plus de 0,5 point de PIB. Est-ce à dire que l’effort est reporté à la fin du quinquennat ? Avez-vous obtenu pour cela l’accord de la Commission ?

Les 10 milliards d’euros de baisses d’impôts incluent, en effet, 7 milliards d’euros figurant dans la loi de finances de l’an passé – et la fiscalité écologique s’accroît, elle. Nous voyons bien la finalité de la hausse de la CSG, mais quel sera son rendement net ? Certes, j’anticipe sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale...

Les économies proposées constituent un effort sans précédent, 14 milliards d’euros, et ciblent le logement et les contrats aidés. L’important est de bien identifier les pistes d’économies, afin qu’Action publique 2022 n’aille pas déboucher, à l’instar de la MAP et de la revue des dépenses, qu’on nous avait présentées comme des panacées, sur des rapports sans effet. Comment ferez-vous pour qu’Action Publique 2022 procure des économies de structure et non des coups de rabots, ou, pire, de simples incantations ?

Pour les collectivités territoriales, vous avez raison de préférer à une baisse des dotations un processus de responsabilisation. Pouvez-vous nous donner davantage de précisions ? Comme les collectivités territoriales ont déjà beaucoup donné, l’effort qui leur est demandé ne doit pas excéder, proportionnellement, leur poids dans la dépense publique et nous avons des interrogations sur ce point. La contractualisation que vous annoncez me convient, mais quels seront ses critères ?

M. Benjamin Griveaux, secrétaire d’État. – L’objectif d’ajustement structurel est de 0,1 point en 2018 et de 0,3 point en 2019. Le Haut Conseil des finances publiques a recommandé, au printemps dernier, de ramener le déficit en-dessous des 3 % du PIB. Nous nous y sommes efforcés, et espérons atteindre 2,9 %, au lieu des 3,4 % initialement prévus, en fin d’année. Ainsi ferons-nous sortir la France de la procédure pour déficit excessif. L’appréciation du solde structurel sera faite par la Commission européenne au vu des réformes structurelles que nous aurons faites, aussi bien dans ce projet de loi de finances que dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Nous sommes en dialogue étroit avec elle. Quant à la CSG, la baisse de 3,15 points coûte 18 milliards d’euros, et la hausse de 1,7 % rapporte 23 milliards d’euros. Le solde est donc bien de 5 milliards d’euros.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Nos économies sont tout sauf des coups de rabot ! On critique nos mesures sur les contrats aidés, ou sur les APL, tout en affirmant que nous ne réformons pas suffisamment. Nous souhaitons transformer deux ou trois grandes

politiques publiques chaque année, sans chercher à appliquer des principes rigides, comme le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Nous nous orientons plutôt vers une réflexion globale sur la manière de rémunérer la fonction publique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Et le temps de travail ?

M. Gérard Darmanin, ministre. – Nous en discuterons ! Pour l'heure, nous rétablissons le jour de carence et n'augmentons pas la valeur du point d'indice, ce qui est déjà courageux. Nous n'ignorons pas, d'ailleurs, que nombre d'agents de catégorie C sont mal payés.

Sur les collectivités territoriales, j'entends des critiques virulentes de l'idée d'une baisse des dotations. Je les partage, car une telle baisse ne prend pas en compte la réalité des territoires ni les difficultés des élus locaux, à qui on a imposé des transferts – et elle n'encourage pas l'investissement, quand nous savons que les deux tiers des investissements publics sont locaux. Nous souhaitons respecter les territoires tout en contenant la dépense publique : cela passe par une modernisation de la relation entre l'État et les collectivités territoriales. Le Président de la République l'a résumé lors de la conférence des territoires : nous diminuons de 2,6 milliards d'euros la dépense des collectivités territoriales, sans toucher aux dotations.

Nous faisons le pari de l'intelligence territoriale, car l'immense majorité des élus locaux sont de bons gestionnaires des deniers publics. Nous leur demandons donc de réaliser un cinquième de l'effort global, puisque c'est là le poids des collectivités territoriales dans la dépense publique, en contenant l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement : s'ils étaient à 100 cette année et s'apprêtaient à atteindre 102,50 l'an prochain, nous leur demandons de se limiter à 101,20. La différence, dans les 319 plus grosses collectivités territoriales, seules concernées, s'élèvera à 2,6 milliards d'euros, à quoi s'ajouteront 500 millions d'euros d'économies sur la société du Grand Paris. Le chiffre de 13 milliards d'euros correspond donc à une non-dépense, et non à une baisse des dotations.

Quelle incitation pour les élus locaux ? Outre l'intelligence territoriale, un système de bonus et de malus au vu des résultats de l'an prochain : les collectivités territoriales qui auront respecté leur contrat recevront une plus forte dotation d'investissement. Il appartiendra aux préfets d'adapter l'ensemble aux réalités locales. Le contrat comportera au moins deux critères : l'amélioration de l'autofinancement et la maîtrise de la trajectoire de dépense.

M. Éric Bocquet. – Ce budget repose sur le dogme de la réduction des dépenses publiques. Celles-ci ne sont pourtant pas mauvaises par nature ! Même, elles peuvent se révéler utiles, efficaces, voire indispensables : nous avons bien vu, depuis trois ans, les conséquences de la baisse des investissements des collectivités territoriales sur l'emploi local et sur l'économie. Alors que les patrimoines s'accroissent et se concentrent – les 10 % de Français les plus riches contrôlent 56 % des richesses, contre 5 % pour les 10 % les plus pauvres – et que la pauvreté perdure et s'enkyste dans notre société, vous allégez l'ISF, qui ne rapportera plus qu'un milliard d'euros, au lieu de cinq jusqu'à présent. Vous supprimez la taxe sur les dividendes alors que plusieurs rapports attestent de ce que la France est devenue la championne d'Europe de la distribution de dividendes, quand le montant de ceux-ci est en baisse ailleurs. Et vous n'avez guère parlé de lutte contre l'évasion fiscale. Pour contrer les Gafa, il faudra bien que l'Union européenne remette en cause le principe d'unanimité des décisions en matière fiscale : bon courage !

S'agissant de la suppression de la taxe d'habitation on nous dit qu'elle sera compensée. Mais les élus ont été échaudés par la suppression de la taxe professionnelle, qui a certes fait l'objet de compensations, mais qui ont été diminuées les années suivantes. Vous proposez d'ailleurs de diminuer la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle de 3 milliards d'euros en 2017 à 2,8 milliards d'euros en 2018 ! D'où l'inquiétude exprimée dimanche aux élections sénatoriales. Vous prévoyez 41,2 milliards d'euros pour le service de notre dette. L'an dernier, la France a versé ainsi 44,5 milliards d'euros, et réemprunté 185 milliards d'euros. Combien emprunterez-vous l'an prochain ?

M. Bernard Delcros. – Je me réjouis que ce budget, qui porte des transformations substantielles, préserve les collectivités territoriales et les investissements locaux. Le maintien de la DGF est une bonne nouvelle : après une contribution des collectivités territoriales de 10 milliards d'euros ces dernières années, on pouvait difficilement aller plus loin. Vous prorogez la garantie d'une DGF forfaitaire pour les communes nouvelles créées en 2018 : très bien. La péréquation verticale, avec 190 millions d'euros, est en hausse, certes deux fois moins rapide que l'an dernier. Je me réjouis que vous mainteniez la péréquation horizontale *via* le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), à hauteur d'un milliard d'euros et que vous mainteniez à un haut niveau la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et les enveloppes soutenant l'investissement local. Vous maintenez les contrats de ruralité, dotés de 45 millions d'euros. Est-ce pour honorer les contrats déjà signés ou pour en financer de nouveaux ? Quant aux 50 millions d'euros prévus pour la modernisation des collectivités territoriales, à quoi correspondent-ils ?

Vous avez bien fait de concentrer les efforts sur les 319 collectivités territoriales les plus grosses et les plus riches. Pourquoi avoir supprimé le prêt à taux zéro dans les départements ruraux ? Combien cela rapportera-t-il à l'État ? Je ne comprends pas cette mesure. Quelle sera l'année de référence pour le dégrèvement de taxe d'habitation ?

M. Claude Raynal. – Le Haut Conseil des finances publiques, que vous avez évoqué, disait que le chiffre de 1,5 % de croissance pour 2015 était optimiste... Avec 1,7 %, les marges sont encore plus confortables. Nous sommes satisfaits de la réduction des sous-budgétisations et de la diminution de la réserve de précaution. Nous accueillons favorablement la réforme de la taxe d'habitation. En revanche, le prélèvement forfaitaire unique ou la transformation de l'ISF ne passent pas, à l'heure où nous demandons des efforts à tous les Français. Rien ne garantit que les capitaux qui échapperont à l'ISF seront investis dans notre industrie. *Quid*, d'ailleurs, de l'ISF-PME ? Ce système fonctionnait bien. Sera-t-il remplacé ? Le relèvement du plafond des micro-entrepreneurs m'inspire une certaine méfiance. Gare à la concurrence déloyale ! Qui demande la transformation du CICE en baisse de charges ? Est-ce indispensable ? D'où provient le chiffre de 101,20 de dépenses que vous avez mentionné ? S'entend-il hors inflation ?

M. André Gattolin. – Un budget se présente en silos, ce qui n'est pas l'esprit de votre politique. Que faites-vous pour l'innovation et la recherche ? Le budget européen, si critiqué, comporte une section spéciale pour cela. Le crédit d'impôt recherche est sanctuarisé. Le fonds de 10 milliards d'euros sur l'innovation de rupture sera-t-il bien fléché vers les collectivités territoriales, pour des actions de transition numérique et écologique ? Cela serait une juste compensation des efforts qui leur sont demandés.

M. Dominique de Legge. – Comment le plan d'investissement de 57 milliards d'euros s'articulera-t-il avec votre projection budgétaire ? Le PIA a financé des projets peu en rapport avec des investissements d'avenir – par exemple l'intervention au commissariat à

l'énergie atomique (CEA). Sur les 1,8 milliard d'euros que vous annoncez pour la défense, 800 millions d'euros sont un simple rattrapage. Vous ajoutez 200 millions d'euros pour les Opex : tant mieux, mais leur coût sera sans doute de 1,2 milliard d'euros. Comment financerez-vous celles de 2017 ? *Quid* si les 650 millions d'euros prévus pour 2018 ne suffisent pas ?

M. Claude Nougéin. – La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus s'ajoutera-t-elle au prélèvement forfaitaire de 30 % sur les revenus du capital ? Si c'est le cas, elle n'aura rien d'exceptionnel, et il ne s'agira plus d'une *flat tax*.

M. Marc Laménie. – Le personnel de votre ministère est notre interlocuteur dans les départements. Quelles sont les perspectives pour les trésoreries ? En ce qui concerne les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, le montant de 48 milliards d'euros sera-t-il pérennisé ? Celles-ci sont des donneurs d'ordre importants. Enfin, les différents taux de TVA vont-ils évoluer ?

Mme Fabienne Keller. – Nous nous réjouissons tous que les comptes soient plus sincères.

M. Claude Raynal. – N'exagérons rien !

Mme Fabienne Keller. – L'Allocation aux adultes handicapés, par exemple, était sous-dotée chaque année...

Comment la réduction tendancielle des dépenses de fonctionnement s'articule-t-elle avec les 2,7 milliards d'euros d'économies que vous affichez ? Comment la suppression de la taxe d'habitation sera-t-elle compensée ? Par dégrèvement ? Y aura-t-il une réévaluation des bases ? Les constructions nouvelles seront-elles bien prises en compte ? N'est-ce pas dommage que, *in fine*, le déficit budgétaire de l'État augmente ? Pourtant, vous vous conformez globalement aux exigences de l'Union européenne – qui sont simplement des exigences de saine gestion financière. Alstom a annoncé hier un rapprochement avec Siemens, confirmé ce matin par les ministres. Au-delà des propos rassurants tenus par ces derniers, pouvez-vous nous donner des assurances que l'emploi sera préservé ? Il s'agit d'une des dernières industries présentes sur notre territoire. Créer un champion européen, pourquoi pas ? Mais les sites industriels implantés en France doivent y rester.

M. Richard Yung. – Je soutiens les grandes orientations de ce projet de loi de finances. Avez-vous provisionné les contentieux fiscaux ? Certains portent sur plusieurs milliards d'euros... L'impact budgétaire du Brexit, à partir de 2019, sera de 20 milliards d'euros environ. Comment sera-t-il absorbé ? On parle, pour moitié, d'une réduction des dépenses et, pour moitié, d'une augmentation des versements. Qu'avez-vous prévu ? L'ISF-PME sera supprimé. Pourtant, il apportait un soutien non-négligeable aux *start-ups* et aux PME. La réserve parlementaire sera remplacée par un fonds d'aide à la modernisation des collectivités territoriales de 50 millions d'euros. Qu'est-il prévu d'équivalent pour les Français établis à l'étranger ?

M. Charles Guené. – J'ai étudié, avec Claude Raynal, la contractualisation avec les collectivités territoriales en Italie. Votre projet me semble donc intéressant. Il est bon qu'il ne concerne pas uniquement les 319 plus grosses collectivités territoriales, et que le système de bonus et de malus porte sur l'investissement. Pour les 30 000 communes qui ne seront pas concernées, je ne pense pas que vous annoncerez que c'est *open bar*...

Mme Michèle André, présidente. – Comme disait Christian Eckert !

M. Charles Guené. – Pour autant, elles ne bénéficieront d’aucun bonus. Le remplacement de la taxe d’habitation ne vous incite-t-il pas à modifier le système fiscal des collectivités territoriales ?

M. Vincent Éblé. – La base de calcul de la fraction de TVA qui sera accordée aux régions va leur coûter environ 450 millions d’euros en 2018. Dès lors, comment pouvez-vous parler d’une augmentation de leur dotation ? Les départements, eux, sont très inquiets des conditions de compensation des allocations individuelles de solidarité, et notamment du RSA, dont seuls 57 % sont pris en charge par l’État – ce qui pose parfois des problèmes insolubles. Le fonds d’urgence sera-t-il maintenu ? Le Président de la République a promis que les situations d’urgence seraient prises en compte. Pour les communes, l’objectif de 13 milliards d’euros d’économies d’ici 2022 soulève la question des collectivités territoriales pour lesquelles aucune contractualisation n’est prévue, ou de celles qui connaissent une forte croissance démographique, comme la Seine-et-Marne, qui a déjà beaucoup souffert de la cristallisation de la DGF. Si on désintéresse les collectivités de la croissance économique ou de l’accroissement du parc de logements, les conséquences seront négatives. La prise en compte des efforts passés de compétitivité n’est pas davantage assurée par votre dispositif.

M. Jacques Chiron. – Je souhaite réagir aux annonces faites mercredi dernier par le Gouvernement au sujet de la stratégie menée en matière de logement.

On peut partager la volonté d’agir en faveur de ce que l’on appelle « le choc de l’offre » dans les zones tendues. On peut aussi souhaiter agir pour une pause dans l’inflation des normes. Mais on ne peut que s’inquiéter de toute décision concernant la baisse des APL et des loyers, qui va placer les organismes d’HLM dans une situation financière très difficile au détriment des objectifs de production et d’amélioration de leur patrimoine.

S’agissant de la question du pouvoir d’achat des locataires, on peut cibler l’inflation des normes dans la construction et la gestion locative, source d’augmentation importante des charges locatives : celles-ci représentent environ 40 % du loyer. Des mesures concrètes ont été proposées par les organismes de logement pour faire baisser la facture des locataires, afin de construire plus vite et moins cher.

Pour réussir le choc de l’offre dans les zones à fort enjeu ou encore la redynamisation des territoires, il faut disposer d’opérateurs capables d’agir. Or toute décision de baisse de loyer a un impact négatif sur l’autofinancement avec, à la clé, non seulement une moindre production de logements, mais aussi une baisse des investissements dans le parc existant ainsi qu’un affaiblissement accru de certains territoires, déjà fortement touchés.

Les entreprises, qu’il s’agisse des offices, des entreprises sociales pour l’habitat (ESH) ou des sociétés d’économie mixte (SEM) agréées pour réaliser des logements sociaux doivent pouvoir agir avec visibilité, disposer d’un cadre réglementaire stable et garder une capacité d’adaptation aux décisions stratégiques.

Le dernier rapport de la Cour des comptes sur le logement avance des pistes qui peuvent être discutées avec toutes les structures concernées. Le monde du logement est prêt à contribuer aux nécessaires réformes du logement, dont les APL. Mais la politique du rabot que vous pratiquez en direction des locataires et des entreprises de logements sociaux n’est

pas acceptable, une politique que vous avez condamnée avec force et constance au cours de ces derniers mois.

Monsieur le ministre, êtes-vous en mesure de répondre aujourd'hui aux attentes et aux inquiétudes de ces entreprises au service du choc de l'offre du logement que vous souhaitez ?

M. Éric Doligé. – Concernant les 120 000 suppressions d'emplois, j'aimerais savoir s'il s'agit d'un chiffre net sur la durée du mandat. Par ailleurs, quelle méthode de calcul sera appliquée pour répartir ces suppressions d'emplois entre les administrations publiques, l'État, les collectivités locales et le niveau hospitalier ? Enfin, cette mesure fait-elle partie des efforts de gestion demandés aux collectivités ou s'agit-il d'un effort supplémentaire ?

Benjamin Griveaux a parlé de la baisse du taux de prélèvements obligatoires sur la durée du mandat. Quel est le taux actuel et quel est celui que vous visez ? En parallèle, quel est le taux de prélèvement en Allemagne ?

Mme Michèle André, présidente. – Permettez-moi de poser une dernière question concernant le livret A et l'annonce par le Gouvernement du gel de son taux.

Le Gouvernement a-t-il chiffré le manque à gagner pour les épargnants ? On annonce une nouvelle modification de la formule de calcul. En quoi consiste-t-elle et quand en informerez-vous le Parlement ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je tiens à féliciter tous les nouveaux élus.

Éric Bocquet, je partage depuis très longtemps vos préoccupations concernant l'exil fiscal.

La fraude fiscale, comme la fraude sociale – même si les montants sont beaucoup moins importants –, constitue effectivement une violation du pacte républicain. À cet égard, on ne saurait faire preuve de complaisance, surtout si l'on souhaite, par ailleurs, pouvoir rétablir une baisse des impôts, ou une augmentation selon les choix politiques.

Je refuse d'établir un lien entre hausse de la fiscalité et exil fiscal. On peut considérer que le niveau des impôts est très élevé, mais ce n'est pas une excuse. Aussi, dès ma prise de fonctions, j'ai proposé au Premier ministre et au Président de la République, la fermeture des bureaux du Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), ouverts il y a plus de quatre ans. Avec la Suisse et d'autres pays, nous avons eu un échange d'informations extrêmement important. À l'instar du renseignement, il doit exister un renseignement fiscal, qu'il convient de renforcer. Le ministère de l'action et des comptes publics, avec Tracfin, les douanes et la Direction générale des finances publiques (DGFIP) sous son autorité, a peut-être la possibilité, au vu des informations dont il dispose aujourd'hui, d'être plus efficace dans la lutte contre l'exil fiscal.

Je ne suis pas de ceux qui veulent budgétiser cet argent pour pouvoir le redistribuer, car cela ne serait pas sérieux d'un point de vue budgétaire. En revanche, je le répète, je suis tout à fait à votre disposition pour aborder la question de la lutte contre l'exil fiscal, et je suis ouvert aux amendements que vous pourriez porter en la matière.

Mme Michèle André, présidente. – Dans le prolongement du rapport de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux de notre collègue Éric Bocquet, qui a fait

date, la commission des finances s'intéresse de très près à la problématique relative à la fraude fiscale. Pendant toutes ces années, nous avons entretenu des relations permanentes avec les responsables de l'OCDE. Au-delà des clivages partisans, le rapporteur général et moi-même avons toujours essayé d'expliquer à nos collègues en quoi le verrou de Bercy rapportait un peu plus d'argent qu'un recours à la justice des années après.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est plus rapide.

Mme Michèle André, présidente. – La présidente du parquet national financier (PNF) nous avait dit elle-même qu'elle ne serait pas en mesure de faire le même travail. Nous avons compris que Bercy et le PNF travaillent ensemble. Qu'ils continuent dans cette voie !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je tiens à dire qu'il n'y a évidemment aucun laxisme sur ce sujet. La décision que j'ai prise il y a quelques jours témoigne même d'un renforcement de notre volonté.

Je vous remercie tous, quelle que soit votre appartenance politique, d'accepter l'idée de poursuivre le débat sur les mesures prévues pour les collectivités ; cela procède du pacte girondin.

Nous avons maintenu la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à des niveaux extrêmement élevés, avec plus de 1 milliard d'euros pour la DETR. Nous avons fait le choix de ne pas la diminuer – il s'agit quasiment du doublement des fonds – en vue de lutter contre la fracture territoriale, notamment dans les territoires les plus ruraux. Jacqueline Gourault et Gérard Collomb ont déjà eu l'occasion d'expliquer le retrait de certains critères pour permettre à toutes les collectivités d'y participer, notamment les plus petites d'entre elles. Cette mesure va de pair avec la question relative à la réserve parlementaire. Nous tenons la promesse du Gouvernement de permettre aux collectivités locales d'avoir une dotation d'investissement. Si les parlementaires n'ont plus de réserve parlementaire, ils doivent en revanche contrôler ce que nous faisons de l'argent prévu pour les collectivités.

Des dispositions prévoient que les parlementaires procèdent, aux côtés des préfets, à cette vérification. J'ai entendu que cela ne fonctionne peut-être pas aussi bien que cela. Le Gouvernement sera ouvert pour donner aux parlementaires, en contrepartie de la suppression de la réserve parlementaire, la possibilité constitutionnelle de surveiller l'utilisation de l'argent public.

Considérant les montants de la DTER et de la DSIL, la question de l'équité territoriale est un débat qui peut tous nous intéresser.

Mme Michèle André, présidente. – Les rapporteurs spéciaux s'intéresseront à cette question.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je n'en doute pas un seul instant...

Je veux préciser à Fabienne Keller qu'il s'agit bien d'un dégrèvement pour la taxe d'habitation, dont la chronique est inscrite dans le projet de loi de finances : on procède par paliers, 30 % l'année prochaine, 35 % les deux années suivantes, pour parvenir à une exonération totale pour 80 % des Français. Nombre d'entre eux ne paient pas la taxe d'habitation avec la politique d'abattement et d'exonérations pratiquée par les collectivités locales. Nous nous appuyons sur les bases de 2017. Si un élu décidait d'augmenter les taux, ce

sera de sa responsabilité à l'égard de ses concitoyens. L'État figurera en 2017 ce qu'il remboursera pendant trois ans aux collectivités, en fonction de la dynamique de la population, indépendamment de l'augmentation des taux décidés par les élus locaux.

Je pense avoir relayé le discours du Président de la République lors de la Conférence nationale des territoires en vous invitant à réfléchir au renouveau de la fiscalité locale. Vous le savez bien, la taxe d'habitation est profondément injuste : une secrétaire médicale occupant un logement social dans la commune de Tourcoing paie parfois la même somme qu'un avocat d'affaires qui habite à Neuilly-sur-Seine. Cela témoigne d'une iniquité territoriale.

Aujourd'hui, tout le monde me demande de réformer les valeurs locatives et la DGF. Mais celles-ci n'ont pas été revues depuis les années soixante-dix – cela ne doit donc pas être si facile à faire que cela ! – et cela fait deux fois en cinq ans qu'on essaie de modifier la DGF. Je suis tout à fait prêt à mettre l'administration fiscale en branle en vue d'une revalorisation des valeurs locatives, à la condition que nous mettions d'accord collectivement sur un impôt basé effectivement sur des valeurs locatives. Je souligne simplement que je vais mettre en pratique la revalorisation des valeurs locatives des locaux commerciaux lancée il y a dix ans par Éric Woerth, qui a fait l'objet d'un travail de fourmi extrêmement compliqué. Considérant que les locaux d'habitation sont plus nombreux que les locaux commerciaux et que les expérimentations réalisées dans cinq départements ne peuvent pas être généralisées, posons-nous d'abord la question de la fiscalité locale et de son renouveau – pourquoi pas de sa révolution ? – pour ne pas laisser, dans dix ans, au futur ministre de l'action et des comptes publics la mise en œuvre du nouveau dispositif !

L'annonce de la suppression de la taxe d'habitation doit, me semble-t-il, nous inviter à réfléchir au renouveau de la fiscalité locale.

Concernant les APL, il n'y aura aucune baisse pour les Français l'année prochaine. Il y aura même une augmentation de pouvoir d'achat du fait sans doute d'une baisse des loyers dans le parc social. Certes, les réalités peuvent être très différentes : certains offices d'HLM sont très bien gérés, tandis que d'autres ne le sont pas. D'après la Cour des comptes, le chiffre d'affaires s'élève aujourd'hui à plus de 20 milliards d'euros, avec un excédent de 3 milliards par an. Dans une entreprise privée, on appellerait cela du bénéfice. De plus, leur capacité d'autofinancement est quasiment de 10 milliards d'euros.

Les rapports montrent bien sûr des fragilités, mais 75 % des offices d'HLM ont la capacité de mettre en œuvre cette mesure. Une disposition du projet de loi de finances prévoit la baisse des loyers à due concurrence de la baisse des APL que touchent non pas les locataires, mais les offices. Les 18 milliards d'euros que nous consacrons aux APL n'ont pas résolu, tant s'en faut, le problème du logement, puisque, selon la Fondation Abbé Pierre, la France compte toujours 4 millions de mal-logés. Vous aurez cette discussion avec Jacques Mézard et Julien Denormandie mais, au regard de la capacité financière de certains offices, pourquoi ne pas prévoir un système de péréquation ? C'est une possibilité. Si, sans bousculer les finances publiques, vous avez des propositions en la matière, le Gouvernement les examinera. La discussion est certes très compliquée, mais force est de constater que la politique du logement ne fonctionne pas extrêmement bien aujourd'hui.

Concernant les régions, je veux dissiper tout malentendu.

Les régions ont cette difficulté intrinsèque d'avoir des compétences importantes sans avoir de fiscalité propre, hormis la taxe sur les cartes grises et une partie des recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Dans le cadre de la fusion et du renforcement de leurs compétences, qu'elles ont souhaité, les régions ont négocié avec l'ancien Gouvernement le remplacement de leurs dotations, alors en baisse, par des recettes calculées sur le point de TVA. Cette idée est, selon moi, extrêmement intelligente, car elle permet d'intéresser les élus à la richesse et de partager les contraintes et les richesses dans les régions. Cela représentera l'année prochaine entre 97 et 130 millions d'euros. Quelle collectivité connaîtrait une telle augmentation de richesses ?

Nous concrétisons cette mesure qui a été adoptée l'année dernière – je sais que le Sénat n'a pas souhaité examiner le projet de loi de finances...

M. Daniel Raoul. – C'est l'atelier mémoire !

M. Gérald Darmanin, ministre. – ...en assurant son financement. Nous acceptons de donner des recettes dynamiques aux régions.

Le Gouvernement d'alors avait prévu de compenser le transfert de charges, si je puis dire, avec une dotation de 450 millions d'euros. Ainsi, 200 millions d'euros ont été inscrits au titre du projet de loi de finances de l'année dernière. Nous tenons les promesses de nos prédécesseurs : dans le projet de loi de finances pour 2018, une dotation de 250 millions d'euros est prévue.

Au final, le Gouvernement précédent avait promis un point de TVA et un rebasage à 450 millions d'euros. Cela n'est pas raisonnable, et conduirait à réduire en contrepartie ces variables d'ajustement au sein des concours financiers. Il reviendrait alors aux départements et aux communes de payer cette dotation. Est-ce la volonté du Parlement ? Nous le verrons. Mais nous remplissons notre part du contrat avec le point de TVA et la contribution de 250 millions d'euros. Les régions verront leur dotation augmenter par rapport à l'année dernière.

Concernant les départements, le fonds d'urgence de 120 millions d'euros était exceptionnel. Ce n'est pas une bonne idée de prévoir un fonds d'urgence pour les aider à surmonter les problèmes qu'ils rencontrent avec le financement du RSA et celui des mineurs étrangers isolés. D'ailleurs, les négociations avec l'ancien Gouvernement avaient échoué s'agissant du financement du RSA. Le Gouvernement propose un changement de méthode : l'équivalent de ce fonds d'urgence exceptionnel en dépenses pérennes, avec quelque 60 millions d'euros à destination des mineurs isolés et quelque 60 millions d'euros pour l'aide sociale à l'enfance – je n'ai pas les chiffres exacts en tête. Les départements pourront discuter avec le Gouvernement du refinancement, ou non, du RSA et donc de la question de la fiscalité locale et de la politique migratoire.

Il importe vraiment de changer les choses en profondeur. Au niveau national, on enregistre une baisse de 4 % du nombre de bénéficiaires du RSA et une augmentation de 10 % des droits de mutation. Certes, les situations diffèrent d'un département à l'autre, et nous examinerons les cas très particuliers.

S'agissant du Programme d'investissements d'avenir (PIA), il sera inclus dans le Grand plan d'investissement. Il appartiendra au Premier ministre d'en exposer bientôt le

fonctionnement exact. Mais sachez d'ores et déjà qu'un budget important est prévu pour les collectivités locales, notamment pour la numérisation.

Je ne reviendrai pas sur le prêt à taux zéro, n'étant pas ministre du logement. J'observe que se pose peut-être un problème d'efficacité de la dépense publique dans les zones C, voire B2, y compris aussi pour le dispositif Pinel, mais vous aurez ce débat avec les ministres concernés.

Enfin, j'ai bien conscience des difficultés que pose la suppression de la réserve parlementaire pour les Français de l'étranger. Le ministre des affaires étrangères a déjà rencontré les députés à ce sujet ; il examinera également cette question avec vous.

Concernant les contentieux fiscaux, nous avons budgétisé 1,5 milliard d'euros, dont 1 milliard pour les anciens contentieux. Cela devrait nous permettre d'être au rendez-vous pour la sincérité du budget que nous avons évoquée.

M. Benjamin Griveaux, secrétaire d'État. – Concernant les Gafa, la France a pris une triple initiative.

À moyen terme, il s'agit de revoir, dans le cadre de l'OCDE, les règles de taxation internationale, en avançant l'idée d'une présence fiscale numérique.

À plus court terme, nous tâchons de compléter l'initiative prise concernant l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis). Une taxe spécifique sur le chiffre d'affaires nous permettrait au niveau européen de mettre en place une contribution plus juste. Une dizaine de pays soutiennent de manière explicite la position française, dont Bruno Le Maire est à l'initiative, et huit autres pays sont également favorables à cette idée, mais de manière moins explicite. Vendredi prochain se tiendra le sommet numérique de Tallinn auquel participera le Président de la République.

Par ailleurs, la Commission européenne devrait faire des propositions d'ici à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine. C'est dans ce cadre-là et en fonction de ce calendrier somme toute raisonnable que nous traiterons ce sujet important pour de nombreuses plateformes françaises qui ont fait leurs preuves, tel Le Bon Coin. Il n'est pas normal que la concurrence fiscale soit à ce point démesurée.

Concernant l'innovation de rupture, l'État ne doit pas être soumis à la dictature et à la tyrannie court-termiste des marchés. Il doit retrouver sa capacité à s'extraire de cette immédiateté en proposant des programmes d'investissement – c'est la destruction créatrice de Schumpeter avec les grappes d'innovations technologiques et des révolutions importantes dans le monde de l'innovation. Toutes les grandes innovations américaines de ces dix dernières années sont issues du *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA). L'idée est de mettre en place un fonds doté de 10 milliards d'euros, qui crée des revenus compris entre 200 et 300 millions d'euros totalement dédiés à l'innovation dite de rupture, en vue de conjurer l'immédiateté des marchés.

Le dispositif de l'ISF-PME, critiqué dans un rapport de la Cour des comptes de 2015, sera supprimé. Premièrement, le dispositif est coûteux. Deuxièmement, des réserves ont été émises quant au bon fléchage. Troisièmement, les intermédiaires se rémunèrent de manière importante. Au regard de cette triple limite, la sortie des valeurs mobilières de

l'impôt sur la fortune immobilière permettrait sans doute de réorienter ces sommes vers nos PME. Il faudra évaluer ce dispositif pour voir s'il fonctionne ou pas.

Sur les micro-entreprises, nous avons prévu le doublement du plafond du chiffre d'affaires pour bénéficier du régime simplifié d'imposition. Cette question a été débattue avec les professionnels, les artisans, les fédérations de commerçants, les professions libérales. Pour être clair, cette mesure ne vise pas spécifiquement les micro-entrepreneurs : entre 5 000 et 7 000 artisans et commerçants en bénéficieront essentiellement. Cela n'accroît en rien la différence de traitement entre les artisans et les micro-entrepreneurs, car on ne touche pas à la franchise de TVA.

Je peux rassurer Éric Bocquet, la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus n'est pas supprimée dans le cadre de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU). Les contribuables ayant des revenus supérieurs à un certain seuil devront continuer à s'acquitter de cette contribution, même s'il s'agit de revenus de capitaux imposés.

J'évoquerai maintenant la question de la bascule du CICE en allègements de charges pérennes. Ceux qui réclamaient encore récemment cette mesure à cor et à cri tombent aujourd'hui dans des déclarations d'amour insensées pour le CICE. Le Gouvernement veut remettre de la lisibilité, de la visibilité et de la stabilité dans nos dispositifs fiscaux. Le crédit d'impôt est susceptible de varier d'une année à l'autre ; il ne crée donc pas un environnement suffisamment stable pour les entreprises. L'idée sous-jacente de l'allègement pérenne de charges est un gain de compétitivité-prix. Le secteur associatif pourra bénéficier de cette mesure, car le mécanisme du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) ne fonctionne pas très bien.

Le rapprochement entre Siemens Mobility et Alstom est, à l'évidence, de nature à créer un champion européen et mondial : numéro deux pour le matériel roulant au niveau mondial et numéro un pour la signalisation. Il fera face au géant chinois CRRC qui s'est constitué en peu de temps, avec un chiffre d'affaires d'un peu moins de 30 milliards d'euros chaque année, mais en croissance de 10 % et qui aurait des vues sur un opérateur européen dont il pourrait prendre le contrôle.

La valorisation entre les deux groupes est quasiment de même ordre en termes de valeur de marché. Des garanties ont été apportées sur la recherche et développement, les sites de production et la gouvernance, avec, très concrètement, une direction française, un siège en France et une cotation à la Bourse de Paris. Il est heureux que cet accord soit intervenu. Un accord entre Siemens-Mobility et le canadien Bombardier aurait placé la société Alstom dans une difficulté bien plus grande.

Pour répondre à la question relative au Brexit, l'ensemble des interlocuteurs que j'ai rencontrés voilà dix jours à Londres s'interrogent sur les conditions de sortie de l'Irlande du Nord, les droits des citoyens européens et les conditions financières qui occupent évidemment le débat avec, parfois, les outrances qu'on connaît outre-Manche. Tant que les conditions de sortie ne sont pas connues, il est assez difficile d'envisager des provisions en termes budgétaires. Un premier rendez-vous sur ce sujet avec les Britanniques doit avoir lieu en octobre. La position de négociation de Michel Barnier est très claire. Les positions du Premier ministre britannique ont en revanche bougé il y a quelques jours encore dans son discours de Florence. Nous attendons donc une stabilisation des positions du Gouvernement britannique.

Enfin, le taux du livret A est fixé à 0,75 % pour les deux prochaines années, avec une modification du mode de calcul qui est en cours. L'idée est là encore d'assurer une stabilité de la rémunération, de la lisibilité, et de baisser les ressources pour le financement du logement social en donnant de la visibilité aux bailleurs sociaux.

Éric Bocquet a évoqué le dogme de la baisse de la dépense publique du Gouvernement. La dette est l'ennemi de l'État, des pouvoirs publics : un État endetté est un État qui n'a pas de marges de manœuvre, qui ne peut plus mettre en place des stratégies à moyen et de long terme. Ce n'est pas parce que l'on aura moins de riches que l'on aura moins de pauvres.

Certes, nous nous éloignons un peu de la rigueur budgétaire et des chiffres, mais, pour avoir été chargé, pendant un mandat, des questions du RSA dans le département de Saône-et-Loire, je puis vous affirmer que le fait d'envisager la pauvreté sous un angle strictement monétaire est, à mon avis, un mal bien français. La véritable question qui se pose est de savoir si l'on a suffisamment de capitaux publics pour l'éducation, l'accès à la culture, aux transports, les services publics. La conception de la pauvreté s'apprécie en fonction non pas uniquement de l'état de son compte en banque, mais aussi de l'accès aux services publics. C'est cette lutte-là qu'il faut engager. Je ne minimise pas la situation des personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté dans notre pays, mais je ne crois pas que la réponse à apporter ne soit que monétaire.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Permettez-moi d'ajouter un mot sur les Opex. Nous rebudgétisons 200 millions d'euros, et nous le ferons chaque année, en distinguant les Opex et l'opération Sentinelle. Nous attendons de connaître les dépenses exactes des Opex. La question est non pas de chercher des économies, mais d'avoir un budget sincère – la ministre des armées et moi-même y sommes très attachés.

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

La réunion est close à 18 h 25.

Jeudi 5 octobre 2017

- Présidence de M. Yvon Collin, président d'âge, puis de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Constitution du bureau

M. Yvon Collin, président. – Cela ne se voit pas, mais je suis votre doyen... et pas plus que la médaille de la Légion d'honneur cette distinction ne se demande ni ne se refuse. Me voilà donc provisoirement président. Je salue Michèle André, qui a assumé ses fonctions de présidente avec un grand respect de la parole de chacun : nous avons travaillé dans de très bonnes conditions. Je salue les nouveaux membres, ainsi que les anciens restés fidèles à la commission des finances.

Les listes des membres des commissions permanentes ont été validées par le Sénat hier soir, mercredi 4 octobre. La nôtre est toujours composée de 49 membres en théorie. En

pratique nous ne sommes que 48 à avoir été désignés par nos groupes et nous ne retrouverons notre effectif complet que lorsque les sièges des sénateurs vacants auront été pourvus.

En application des articles 3 et 13 du Règlement, l'élection du président a lieu au scrutin secret, sous la présidence du président d'âge, qui proclame les résultats du scrutin. Le dépouillement est effectué par les deux plus jeunes commissaires présents. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit ; en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est proclamé. Nos scrutateurs sont Christine Lavarde et Sophie Taillé-Polian, qui procéderont au contrôle des opérations de vote et au dépouillement.

J'invite les candidats aux fonctions de président de la commission des finances à se faire connaître.

M. Claude Raynal. – Au nom du groupe socialiste et républicain, je présente la candidature de Vincent Éblé.

M. Yvon Collin, président. – Je constate qu'il n'y a pas d'autres candidatures.

M. Vincent Delahaye. – À titre personnel, je m'abstiendrai, non que Vincent Éblé soit en cause personnellement, mais par principe ; car je ne comprends pas pourquoi la présidence de la commission des finances est systématiquement attribuée à un sénateur de l'opposition. Cela affaiblit l'efficacité de notre travail et notre force de proposition.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

M. Yvon Collin, président. – Les résultats du 1^{er} tour sont les suivants :

Nombre de votants : 46

Bulletins blancs : 4

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 42

Majorité absolue : 22

Vincent Éblé a obtenu 42 voix. Je le proclame élu président de la commission des finances et l'invite à me remplacer à ce siège.

Présidence de M. Vincent Éblé, président

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie. Nous devons maintenant procéder à la nomination du rapporteur général, qui est élu dans les mêmes conditions et avec les mêmes délégations que le président de la commission. En conséquence, j'invite les candidats à se faire connaître.

M. Philippe Dallier. – Au nom du groupe Les Républicains, je présente la candidature d'Albéric de Montgolfier.

M. Vincent Éblé, président. – Il n’y a pas d’autres candidatures.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

M. Vincent Éblé, président. – Les résultats du 1^{er} tour sont les suivants :

Nombre de votants : 46

Bulletins blancs : 0

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 46

Majorité absolue : 24

Albéric de Montgolfier a obtenu 46 voix. Je le proclame élu rapporteur général de la commission des finances.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Votre vote m’honore. Je salue nos nouveaux collègues et indique qu’aucun des anciens membres de notre commission qui se représentaient n’a été battu, preuve que l’on peut à la fois travailler ici et être présent sur le terrain.

Puis-je considérer que votre vote en ma faveur vaut mandat pour appuyer ma position sur le projet de loi de finances ?

M. Vincent Éblé, président. – Pas tout à fait !

Nous allons maintenant procéder à la constitution du bureau de la commission. En application de l’article 13 du Règlement, les bureaux sont en principe composés, outre du président et le cas échéant du rapporteur général, de huit vice-présidents et de quatre secrétaires. Cependant pour la désignation des vice-présidents, les groupes établissent une liste de candidats selon le principe de la représentation proportionnelle, en tenant compte de la représentation déjà acquise à un groupe pour le poste de président. Le nombre des vice-présidents est augmenté pour assurer l’attribution d’au moins un poste de président ou de vice-président à chaque groupe. En l’espèce, l’application de la représentation proportionnelle ne permettant pas d’attribuer au moins un poste à chaque groupe, nous devons prévoir dix vice-présidents selon la répartition suivante :

Les Républicains : 4

Socialiste et républicain : 1

Union Centriste : 1

La République En Marche : 1

RDSE : 1

Communiste, républicain, citoyen et écologiste : 1

République et territoires/ Les indépendants : 1

Le nombre de candidats étant égal au nombre de sièges à pourvoir, il n'y a pas lieu de procéder à un scrutin et les vice-présidents désignés sont donc, dans l'ordre alphabétique et, le cas échéant, en tenant compte des souhaits des groupes : Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Fabienne Keller, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient et Claude Raynal.

Les groupes établissent la liste des candidats aux fonctions de secrétaire selon le principe de la représentation proportionnelle et compte tenu de leur représentation déjà acquise pour les autres postes du bureau. En l'espèce, l'application de la représentation proportionnelle permet d'attribuer ces quatre postes selon la répartition suivante :

Les Républicains : 2

Socialiste et républicain : 1

Union Centriste : 1

J'ai reçu les candidatures de Thierry Carcenac, Nathalie Goulet, Alain Joyandet et Marc Laménie. Le nombre de candidats pour les groupes concernés étant égal au nombre de sièges à pourvoir, les quatre candidats sont désignés secrétaires.

Nous voici en ordre de marche pour entamer cette session budgétaire. La commission compte 18 nouveaux membres sur 48 – pour un effectif théorique de 49, comme l'a précisé Yvon Collin. J'ai une pensée pour celles et ceux qui ne siègent plus avec nous. Certains ne se sont pas représentés, comme notre présidente Michèle André à qui je veux rendre un hommage particulier. Elle a animé nos débats dans un esprit que je souhaite préserver. D'autre ont choisi de mettre un terme à leur mandat de sénateur, comme notre ancien rapporteur général François Marc. Je pense également à Jean Germain, qui a siégé parmi nous jusqu'au funeste 7 avril 2015. Quant à Nicole Bricq, qui fut rapporteur général de la commission des finances, elle nous a quittés dans des circonstances dramatiques cet été : un hommage lui sera rendu en séance publique la semaine prochaine.

Je me réjouis d'accueillir de nouveaux membres. Quant aux collègues dont le siège était renouvelable, tous ont été réélus, ce qui prouve que siéger au sein de la commission des finances est une aide, sinon une garantie absolue, pour la réélection !

Vous recevrez prochainement un programme de travail prévisionnel de l'activité de la commission. En accord avec le rapporteur général, nous ne devrions pas nous réunir la semaine prochaine, mais l'examen des premiers rapports budgétaires commencera dès la semaine suivante : nous entamerons alors la longue séquence d'apnée en eau profonde qu'est le travail sur le projet de loi de finances.

Les nouveaux membres ont trouvé sur table un dossier de présentation de la commission. Je leur présenterai prochainement les missions et moyens. Ils devront aussi compléter la fiche de renseignement et la retourner dans les meilleurs délais au secrétariat de la commission des finances. L'équipe administrative de la commission est à leur disposition pour répondre à toutes leurs interrogations. Pour finir, je convie maintenant les membres nouvellement élus ou réélus du bureau à une première réunion.

Nous procéderons à un échange sur la répartition des rapports budgétaires afin que la commission puisse désigner ses rapporteurs spéciaux dès que possible. Je souhaite que nous maintenions le principe selon lequel chaque commissaire a la charge d'un rapport spécial. Les

délais d'examen des rapports en commission sont, cette année, particulièrement resserrés, du fait du renouvellement. Nous devons être en situation d'examiner les premiers rapports dès le mardi 17 octobre. L'examen du projet de loi de finances en séance publique débutera le jeudi 23 novembre et s'achèvera le mardi 12 décembre. Merci de le noter dans vos agendas et de prendre vos dispositions pour être présents y compris les samedis.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Voire les dimanches...

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie par avance de faire preuve de la plus grande souplesse possible pour que nous respectons un calendrier impératif.

M. Roger Karoutchi. – Si nous ne nous réunissons pas la semaine prochaine, quand désignerons-nous nos rapporteurs spéciaux ?

M. Vincent Éblé, président. – Formellement, à l'ouverture de la première réunion d'examen des rapports budgétaires ; mais comme après chaque renouvellement, les accords interviendront avant.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le système des co-rapporteurs – un sénateur de la majorité et un de l'opposition – a donné de bons résultats, que leurs opinions convergent ou non.

La réunion est close à 9 h 45.

COMMISSION DES LOIS

Jeudi 5 octobre 2017

- Présidence de Mme Jacky Deromedi, présidente d'âge -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Constitution du bureau

Mme Jacky Deromedi, présidente. – Notre ordre du jour appelle l'élection du président de la commission et la constitution du bureau.

Conformément à l'alinéa 2 *ter* de l'article 13 du Règlement du Sénat, l'élection du président se déroule au scrutin secret. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise aux deux premiers tours, la majorité relative au troisième tour.

La présidente donne lecture des délégations.

J'appelle nos deux plus jeunes collègues présents, M. Loïc Hervé et M. Arnaud de Belenet, pour procéder au contrôle des opérations de vote et au dépouillement. J'invite les candidats aux fonctions de président de la commission des lois à se faire connaître.

M. Philippe Bas. – Je suis candidat.

Mme Jacky Deromedi, présidente. – Notre candidat s'étant fait connaître, je déclare le scrutin ouvert.

Le scrutin est ouvert. Puis les scrutateurs procèdent au dépouillement.

Mme Jacky Deromedi, présidente. – Les résultats du premier tour sont les suivants :

Nombre de votants : 45

Bulletins blancs : 16

Bulletins nuls : 0

Suffrages exprimés : 29

Majorité absolue : 15

M. Philippe Bas ayant obtenu 29 voix, je le proclame élu président de la commission des lois.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de votre confiance et, pour mettre fin à un suspense insoutenable, j'accepte votre vote. Je vous remercie de m'accorder une seconde chance. Je vais essayer de m'améliorer.

Mme Esther Benbassa. – Ce sera nécessaire, mais difficile !

M. Philippe Bas, président. – Mme Benbassa sait effectivement à quel point c'est nécessaire.

Je remercie Mme Deromedi d'avoir présidé avec efficacité à cette désignation.

Je vous propose de prendre le temps de nous présenter les uns aux autres.

Un tour de table est effectué.

Je vous remercie pour cette présentation.

À ceux qui ne me connaissent pas encore, je souhaite leur dire que j'ai à cœur de proposer à chacune et chacun d'entre vous des rapports. Certains sont passionnants, d'autres semblent au premier abord ingrats mais on ne s'ennuie jamais lorsqu'on rédige un rapport. Vous serez secondés par les excellents fonctionnaires du service de la commission des lois. Comme nous l'avons fait jusqu'à présent, nous proposerons des rapports tant aux collègues de la minorité qu'à ceux de la majorité, étant entendu que le fonctionnement démocratique de notre institution fait que la majorité sénatoriale est saisie des textes les plus importants, ce qui facilite le déroulement de leur examen dans l'hémicycle.

Nous devons maintenant procéder à la constitution du bureau de notre commission.

Nous allons, dans un premier temps, procéder à la désignation des vice-présidents.

L'alinéa 2 *quater* de l'article 13 du Règlement du Sénat, que vous connaissez tous, dispose que : « pour la désignation des vice-présidents, les groupes établissent une liste de candidats selon le principe de la représentation proportionnelle, en tenant compte de la représentation déjà acquise à un groupe pour le poste de président. Le nombre des vice-présidents est, le cas échéant, augmenté pour assurer l'attribution d'au moins un poste de président ou de vice-président à chaque groupe. » En application de ces règles, nous devons nommer dix vice-présidents selon la répartition suivante : pour le groupe Les Républicains, trois vice-présidents, pour le groupe Socialiste et Républicain, deux vice-présidents, pour le groupe Union Centriste, un vice-président, pour le groupe La République En Marche, un vice-président, pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, un vice-président, pour le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste, un vice-président, pour le groupe République et Territoires / Les Indépendants, un vice-président.

Compte tenu des propositions formulées par les différents groupes, je vous propose la désignation comme vice-présidents : pour le groupe Les Républicains, de MM. François Pillet, François-Noël Buffet et Mme Catherine Di Folco ; pour le groupe Socialiste et Républicain, de MM. Jean-Pierre Sueur et Jacques Bigot ; pour le groupe Union Centriste, de Mme Sophie Joissains ; pour le groupe La République En Marche, de M. Alain Richard ; pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, de Mme Nathalie Delattre ; pour le groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste, de M. Pierre-Yves Collombat ; pour le groupe République et Territoires / Les Indépendants, de M. Alain Marc.

M. Alain Richard. – Je souhaite que mon collègue Arnaud de Belenet me remplace à la vice-présidence.

M. Philippe Bas, président. – Nous procéderons à cette rectification si chacun en est d'accord.

Il en est ainsi décidé.

Les vice-présidents sont désignés.

M. Philippe Bas, président. – Nous devons procéder maintenant à la désignation des quatre secrétaires, à la représentation proportionnelle en application du troisième alinéa de l'article 13 du Règlement du Sénat. Je vous propose, conformément aux propositions formulées par les groupes, la désignation comme secrétaires : pour le groupe Les Républicains, de MM. André Reichardt et Christophe-André Frassa ; pour le groupe Socialiste et Républicain, de Mme Laurence Harribey ; pour le groupe Union Centriste, de M. Loïc Hervé.

Les secrétaires sont ainsi désignés.

M. Philippe Bas, président. – Le bureau de la commission est donc ainsi constitué :

Président : M. Philippe Bas

Vice-Présidents : MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat et Alain Marc

Secrétaires : M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé et André Reichardt

Le bureau se réunira dès mardi prochain, 10 octobre, à 9 heures, pour un échange de vues sur les points concernant l'organisation de nos futurs travaux et, en particulier, l'examen des avis budgétaires de la commission.

Je souhaite saluer les nouveaux sénateurs que nous accueillons aujourd'hui au sein de la commission.

Certains étaient déjà sénateurs, mais siégeaient dans d'autres commissions. Il s'agit de Mme Agnès Canayer, sénateur de la Seine-Maritime, de M. Jérôme Durain, sénateur de la Saône-et-Loire, de Mme Françoise Gatel, sénateur d'Ille-et-Vilaine, de M. Loïc Hervé, sénateur de la Haute-Savoie, et de M. le Président Hervé Marseille, sénateur des Hauts-de-Seine.

D'autres sont récemment devenus ou redevenus sénateurs. C'est le cas de M. Arnaud de Belenet, sénateur de la Seine-et-Marne, de Mme Maryse Carrère, sénatrice des Hautes-Pyrénées, de M. Marc-Philippe Daubresse, sénateur du Nord, de Mme Nathalie Delattre, sénatrice de la Gironde, de Mme Jacqueline Eustache-Brinio, sénatrice du Val-d'Oise, de M. Jean-Luc Fichet, sénateur du Finistère, de Mme Laurence Harribey, sénatrice de la Gironde, de Mme Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice de Paris, de Mme Muriel Jourda, sénateur du Morbihan, de M. Patrick Kanner, sénateur du Nord, de M. Éric Kerrouche, sénateur des Landes, de M. Sébastien Leroux, sénateur de l'Orne, de M. Henri Leroy, sénateur des Alpes-Maritimes, de Mme Brigitte Lherbier, sénateur du Nord, de M. Dany Wattebled, sénateur du Nord.

Certains de nos collègues ont quitté la commission des lois pour d'autres commissions : Mme Éliane Assassi, sénatrice de la Seine-Saint-Denis, de Mme Cécile Cukierman, sénatrice de la Loire, de M. Gilbert-Luc Devinaz, sénateur du Rhône, et de M. Jean-Pierre Vial, sénateur de la Savoie.

Enfin, j'ai une pensée pour ceux de nos anciens collègues qui ne siègent plus au Sénat : M. Alain Anziani, pour la Gironde ; M. Christophe Béchu, pour le Maine-et-Loire ; M. Michel Delebarre, pour le Nord ; M. Félix Desplan pour la Guadeloupe ; M. Laurent Dutheil, pour le Val-de-Marne ; M. Christian Favier, pour le Val-de-Marne, M. Philippe Kaltenbach, pour les Hauts-de-Seine ; M. Roger Madec, pour Paris ; M. Michel Mercier, pour le Rhône ; M. Hugues Portelli, pour le Val-d'Oise ; M. Alain Poyart, pour le Nord ; M. Bernard Saugey, pour l'Isère ; Mme Catherine Tasca, pour les Yvelines ; M. René Vandierendonck, pour le Nord ; M. Alain Vasselle, pour l'Oise ; M. François Zocchetto, pour la Mayenne.

Au total, avec vingt nouveaux membres, l'effectif de notre commission aura été renouvelé à 41 %.

Nous prendrons le temps, le mercredi 18 octobre, à l'issue de la réunion de la commission, pour un moment de convivialité, afin de faire davantage connaissance.

Nomination d'un rapporteur

M. Philippe Bas, président. – M. Michel Mercier nous ayant quitté, il faut reprendre au pied levé le rapport sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Je vous propose d'assumer cette charge, une réunion de rapporteurs ayant lieu ce midi et la commission mixte paritaire se réunissant lundi prochain.

M. Philippe Bas est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 4 (2017-2018), modifié par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

MM. Philippe Bas, François-Noël Buffet, Mme Jacky Deromedi, MM. Philippe Bonnacarrère, Jacques Bigot, Michel Boutant et Arnaud de Belenet sont désignés en qualité de membres titulaires ; Mmes Éliane Assassi, Josiane Costes, MM. Christophe-André Frassa, François Grosdidier, Jean-Yves Leconte, Hervé Marseille et André Reichardt sont désignés en qualité de membres suppléants.

Nomination de rapporteurs

Mme Catherine Di Folco est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 557 (2016-2017) tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage et sur la proposition de loi n° 680 (2016-2017) visant à

renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé.

Mme Françoise Gatel est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 620 (2016-2017) tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles.

M. François Grosdidier est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 715 (2016-2017) visant à réhabiliter la police de proximité.

M. Philippe Bonnacarrère est nommé rapporteur sur la proposition de loi organique n° 81 (2015-2016) portant diverses mesures de prévention des conflits d'intérêts.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ces choix sont excellents et je sais, Monsieur le président, que le souci du pluralisme qui vous anime vous conduira à proposer dans le futur d'autres excellentes candidatures.

M. Philippe Bas, président. – L'équilibre ne peut se faire en une seule séance mais il sera respecté.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le pluralisme cher à votre cœur, Monsieur le président, est cependant bien tempéré.

M. Philippe Bas, président. – Comme notre climat, cher collègue.

La réunion est close à 10 h 10.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 9 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 11 octobre 2017

à 15 h 15

Salle Médicis

- Audition de M. Henri Poupart-Lafarge, Président-directeur général d'Alstom (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 568 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2017-269 du 2 mars 2017 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la consommation.
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.
- Nomination des rapporteurs pour avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2018.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 11 octobre 2017

à 9 h 45

Salle Clemenceau

à 9 h 45 :

- Audition de M. Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration du ministère des Armées, sur le projet de loi de finances pour 2018 (captation vidéo).

à 11 h 15 :

- Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018 (captation vidéo).
- Eventuellement, nomination des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018.
- Nomination de rapporteurs sur les projets de loi suivants :
 - . n° 821 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part,
 - . n° 822 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord de transport aérien entre les États-Unis d'Amérique, premièrement, l'Union européenne et ses États membres, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement,
 - . n° 705 (2016-2017) autorisant la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et du protocole relatif

au protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental ;

. n° 706 (2016-2017) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire.

Commission des affaires sociales

Mardi 10 octobre 2017

à 18 heures

Salle n° 213

- Audition de M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes, sur le rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Mercredi 11 octobre 2017

à 9 h 30

Salle n° 213

- Audition de M. François Toujas, candidat pressenti à la présidence du conseil d'administration de l'Établissement Français du Sang. (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).

- Examen des amendements sur les textes de commission :

. (n° 11, 2017-2018) sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (n° 669, 2016-2017) ;

. (n° 12, 2017-2018) sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-31 du 12 janvier 2017 de mise en cohérence des textes au regard des dispositions de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé (n° 670, 2016 2017) ;

. (n° 13, 2017-2018) sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé (n° 671, 2016-2017).

- Nomination des rapporteurs sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

- Nomination des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

- Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (AN, n° 234, XVe législature).

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 11 octobre 2017

à 11 heures

Salle n° 245

- Audition de MM. Jean-Marc Huart, directeur général de l'enseignement scolaire, et Xavier Turion, adjoint au directeur général, au ministère de l'éducation nationale.

Désignation des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 10 octobre 2017

à 14 heures

Salle n° 67

- Examen des amendements de séance sur le texte n° 9 (2017-2018), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 666 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement (M. Alain Fouché, rapporteur).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 11 octobre 2017

à 10 heures

Salle n° 216

- Nomination des rapporteurs pour avis sur les crédits budgétaires pour 2018.

- Examen du rapport de M. François Pillet et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 578 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016 131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 9 octobre 2017, à 12 heures.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Lundi 9 octobre 2017

à 16 heures

Salle n° 216

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Commission des affaires européennes

Jeudi 12 octobre 2017

à 9 h 30

Salle A120

- Composition du Bureau de la commission.
- Méthodes de travail et programmation des travaux de la commission.
- Désignation de rapporteurs.