

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>269</b>
• <i>Audition de M. Arnaud Danjean, président du comité de rédaction de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale .....</i>	<i>269</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>279</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>279</i>
• <i>Situation internationale - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>279</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>279</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>281</b>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.....</i>	<i>281</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Audition de M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, de la caisse nationale d'allocations familiales.....</i>	<i>304</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Audition de MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud Villard, directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse.....</i>	<i>315</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 – Nomination des rapporteurs pour avis .....</i>	<i>321</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>323</b>
• <i>Projet de loi de finances pour 2018 - Désignation des rapporteurs pour avis .....</i>	<i>323</i>
• <i>Rentrée universitaire - Audition de M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU).....</i>	<i>324</i>
<b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>343</b>
• <i>Proposition de loi tendant à simplifier certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>343</i>

- *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 – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis ....* 348
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Désignation des rapporteurs pour avis .....* 348

## **COMMISSION DES FINANCES..... 351**

- *Nomination des rapporteurs spéciaux.....* 351
- *Désignation d'un rapporteur .....* 355
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis.....* 355
- *Désignation d'un rapporteur .....* 355
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial .....* 355
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » – Examen des rapports spéciaux.....* 359
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 50 et 51) - Examen du rapport spécial.....* 363
- *Questions diverses.....* 367
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial .....* 367

## **COMMISSION DES LOIS ..... 373**

- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations – Examen des amendements au texte de la commission.....* 373
- *Nomination d'un rapporteur .....* 383
- *Proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice – Proposition de loi organique pour le redressement de la justice – Examen du rapport et des textes de la commission.....* 383

## **PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 23 OCTOBRE ET A VENIR ..... 417**

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

Mardi 17 octobre 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 05.*

### **Audition de M. Arnaud Danjean, président du comité de rédaction de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale**

**M. Christian Cambon, président.** – Nous accueillons aujourd’hui notre collègue député européen Arnaud Danjean, grand spécialiste des problèmes de stratégie et de défense, à qui le Président de la République a demandé de coordonner la rédaction de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale, à la tête d’un comité qui a beaucoup travaillé cet été.

Je suis très heureux de saluer le général François Lecointre, chef d’état-major des armées, que nous accueillons pour la première fois. Il reviendra d’ailleurs le 9 novembre nous parler du budget. Je lui dis tout notre respect, notre amitié, notre soutien dans sa mission. Je salue la présence de l’ingénieur général de l’armement Joël Barre, délégué général pour l’armement, que nous revoyons demain matin sur des questions budgétaires, dont c’est également la première venue devant la commission. Nous accueillons également Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l’administration qui a déjà planché devant nous, ainsi que l’ambassadeur Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie, que nous avons connu exerçant d’autres responsabilités dans le passé.

Une revue stratégique, c’est en fait une vision d’ensemble des menaces du contexte géostratégique, première étape indispensable pour nous permettre d’y voir clair en vue du débat sur la loi de programmation militaire, qui viendra, au premier semestre 2018, décliner les moyens des forces armées pour répondre à ces menaces. Arnaud Danjean, vous avez souhaité associer les représentants du Parlement aux réflexions du comité et nous avons eu plusieurs entretiens préalables. Vous venez aujourd’hui nous présenter le fruit de la réflexion collective d’un comité de 18 membres où siégeaient notamment les chefs d’état-major et les plus importants responsables placés auprès de la ministre des armées, avec qui, mardi prochain, nous débattons en séance publique au Sénat des conclusions de la revue stratégique.

Notre commission, par la voix de Jean-Pierre Raffarin, mon prédécesseur, avait suggéré au Président de la République et à la ministre des armées, dès le mois de juin, la formule d’une revue stratégique, outil beaucoup plus léger que le Livre blanc pour préparer la loi de programmation militaire. Notre constat était que les menaces étaient connues, et que, si elles s’étaient durcies et dispersées, les grandes tendances étaient au fond déjà identifiées dans le Livre blanc de 2013 : du terrorisme djihadiste et de stratégies asymétriques d’acteurs non étatiques aux stratégies de puissance qui se déploient dans le haut du spectre, le tout dans un environnement de moins en moins stable.

Pour nous, l'essentiel, c'est d'aller rapidement à la loi de programmation militaire pour organiser la remontée en puissance des moyens des armées, sans perdre les traditionnels 18 mois des commissions du Livre blanc ancienne formule.

Le Président de la République, dans sa lettre de mission, demandait une analyse des menaces et une priorisation de nos intérêts de sécurité. Il avait d'ores et déjà indiqué son souhait du maintien des deux composantes de la dissuasion, qui étaient en quelque sorte hors du champ de vos débats.

Le comité a vite et bien travaillé, puisque la revue que vous nous présentez aujourd'hui est un document solide, qui prône – c'est pour nous l'essentiel – le maintien d'un modèle d'armée complet et équilibré. Cela implique un effort considérable sur les moyens, tant nos armées sont aujourd'hui surexposées et fragilisées par une décennie d'éreintement.

Vous n'aviez pas pour mission de définir les contrats opérationnels, mais vous esquissez, dans une démarche intéressante, les 30 « capacités » nécessaires aux forces armées, tout en maintenant à l'identique les grandes fonctions stratégiques. Le maintien de certaines de ces capacités est un défi, vous le dites sans détour : entrer en premier et durer, en particulier.

Enfin, si votre revue n'adopte pas d'approche géographique, une priorité euro-méditerranéo-sahélienne se dessine toutefois, avec une attention particulière au voisinage immédiat.

**M. Arnaud Danjean, président du comité de rédaction de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale.** - Je vous remercie de votre accueil et de votre contribution à nos travaux. Je vous félicite également, monsieur le président, de votre élection à la présidence de la commission des affaires étrangères du Sénat, ainsi que tous vos collègues élus ou réélus.

Il est tout à fait naturel que nous soyons devant vous aujourd'hui ; c'est d'ailleurs ce qu'avait souhaité le Président de la République dans sa lettre de mission. Comme Christian Cambon l'a rappelé, nous sommes une formation collégiale. Si je dis cela, ce n'est pas que je veux me prémunir contre un quelconque danger dans cette noble assemblée... Simplement, cela correspond à la réalité des travaux que nous avons conduits. Ce rapport est le fruit d'un travail collectif, ce n'est absolument pas « mon » rapport, même si j'en assume chaque ligne.

Outre moi-même et Philippe Errera, qui en était le secrétaire général, ce comité comprenait 16 membres hautement qualifiés. Vous avez souligné mon intérêt pour ces sujets : j'ai mesuré durant nos travaux les limites qui étaient les miennes face au panel d'experts que nous avions en face de nous et à qui je rends hommage. Ma grande satisfaction, si je devais n'en avoir qu'une, a été notre grande liberté de parole, laquelle nous a permis d'aboutir à un résultat qui suscitera sans doute des critiques et des réserves, mais dont je peux vous assurer la parfaite honnêteté intellectuelle et professionnelle.

Je ne ferai pas une présentation exhaustive de ce rapport en trois parties ; je m'attacherai à vous en rappeler quelques idées fortes.

Notre groupe de travail a été installé à la fin du mois de juin et a rendu ses travaux la semaine dernière. Le rapport a été validé en conseil de défense mercredi dernier. J'ai mené plus de 120 entretiens, tant en France qu'à l'étranger, ce qui explique que mes collègues bourguignons François Patriat et Jean-Paul Émorine, ici présents et que je salue, m'aient peu

vu cet été sur le terrain... Comme cela nous était demandé, nous avons procédé à une revue stratégique et non pas rédigé un livre blanc, avant une loi de programmation militaire.

Ce document comprend donc trois parties : la première partie dresse un état des lieux de la situation actuelle, en insistant particulièrement sur les théâtres sur lesquels nous sommes engagés diplomatiquement et militairement ; la deuxième partie est plus prospective et dessine les évolutions de la conflictualité, la façon dont on conçoit la guerre et dont on la fait ; dans la troisième partie, plutôt prescriptive, nous développons ce que doivent être les ambitions de la France. Elle doit permettre d'embrayer sur une loi de programmation militaire.

S'agissant de l'état des lieux, si je devais qualifier en deux adjectifs l'environnement international actuel, je dirais qu'il est plus incertain et plus instable. Le système international dans lequel nous évoluons, façonné après la Seconde Guerre mondiale, basé sur des architectures de sécurité à la fois globales et régionales, se dégrade : il est affaibli et contesté de l'intérieur par de grandes puissances qui en sont elles-mêmes théoriquement les garantes – la Russie, la Chine, les États-Unis – et également par de nouveaux acteurs étatiques – des puissances régionales qui veulent se faire « une place au soleil » en n'hésitant pas à recourir à des moyens que nous croyions proscrits : la Turquie, l'Arabie Saoudite ou l'Iran –, et non étatiques. Ainsi, une des premières choses qu'a faites l'État islamique en 2014, une fois son implantation réalisée, a été d'effacer la frontière entre la Syrie et l'Irak, illustrant sa contestation des bases mêmes de l'ordre international.

La contestation de ce système international, dont nous avons beaucoup d'exemples – de l'annexion de la Crimée jusqu'à l'annonce faite par le président Trump au sujet de l'accord nucléaire avec l'Iran – n'est sans doute pas l'élément prégnant en termes de menaces. Mais cet affaiblissement du système est structurel et va continuer de peser sur l'ensemble des relations internationales dans les décennies à venir. Tous les éléments sur lesquels nous avons ensuite insisté – terrorisme, retour des États-puissance, les États faillis – s'inscrivent sur cette toile de fond et renforce les incertitudes.

La France, membre de l'Union européenne, de l'Otan, du Conseil de sécurité des Nations unies, est une des puissances constitutives de ce système international. C'est un pays profondément attaché au multilatéralisme, à la légitimité des actions internationales qu'elle conduit, mais cette vision des choses est sinon minoritaire, du moins elle n'est plus partagée par un certain nombre de grands pays qui souhaitent aujourd'hui s'en affranchir. Cela soulève de vraies difficultés d'appréhension du contexte international et fait peser de l'incertitude et de l'imprévisibilité sur la façon dont nous concevons notre diplomatie et nos engagements armés.

Le deuxième point, c'est l'instabilité, qui nous renvoie précisément aux menaces auxquelles nous avons à faire face sur notre sol. Le territoire national a été durement frappé et tout le monde pense à 2015. Mais, au moment où se déroule le procès Merah, force est de constater que la vague d'attentats djihadistes auxquels nous avons à faire face remonte bien avant les événements de Charlie-Hebdo ou du Bataclan. L'affaire Merah a été l'amorce d'une nouvelle vague de terrorisme djihadiste pas fondamentalement nouvelle dans sa nature, mais d'une ampleur inédite. Cela nécessitait une adaptation de nos dispositifs qui a conduit nos forces armées à s'engager fortement et durablement sur le territoire national.

Au-delà de cette menace immédiate et directe sur notre sol et sur nos populations, l'instabilité du contexte international est attestée aussi sur d'autres théâtres : le continent

européen est cerné par des zones en crise ou en tension, voire par des guerres ouvertes. Par environnement européen, je vise également le Sahel, car, comme le disaient certains interlocuteurs locaux, entre le Mali et l'Europe, il n'y a qu'une frontière. Et il ne nous semble pas que cette zone soit aujourd'hui en voie de stabilisation et elle continuera à être instable dans les prochaines années, quelle que soit la forme que prenne notre engagement.

L'instabilité, on la retrouve également au Proche et au Moyen-Orient. Nous sommes engagés au Levant et les défaites que subit l'organisation terroriste État islamique ne doivent pas masquer une chose : ce qu'il reste de cette organisation va retourner à ce qu'elle était avant : un phénomène insurrectionnel sunnite dans cette région qui restera une source majeure d'instabilité. En outre, un certain nombre de djihadistes seront tentés de revenir dans leur pays d'origine, même si l'ampleur de ce phénomène n'est pas aussi forte qu'on l'avait craint. Surtout, par effet de dissémination, des zones qui étaient jusqu'alors peu affectées par ce phénomène – en Afrique de l'Ouest ou en Asie du Sud-Est – risquent demain de se trouver en première ligne. Voyez ce qui se passe aux Philippines.

L'instabilité se manifeste aussi à l'Est de l'Europe, où le conflit ukrainien doit être considéré non pas comme un conflit gelé, à l'instar du conflit en Transistrie ou du conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie, mais bien comme un conflit de basse intensité. Les forces qu'il concentre et les dommages qu'il génère vont bien au-delà de ce que l'on constate dans les autres conflits gelés, et on ne peut guère escompter sa résolution à court terme.

Si l'ensemble de ces menaces et de ces risques sont extrêmement présents dans notre environnement immédiat et nous affectent tous, même de façon inégale, en tout état de cause, ils sont source d'instabilité majeure de l'environnement international.

D'autres risques, qui ne sont pas militaires à proprement parler, peuvent cependant affecter nos capacités. Les catastrophes naturelles qui se sont abattues sur nos DOM en sont un bon exemple, puisqu'elles ont suscité la mobilisation massive de moyens y compris militaires. Nous ne pouvons pas ignorer non plus les risques de pandémies ou les phénomènes de criminalité organisée transnationale, tous facteurs aggravants de crises existantes.

Notre état des lieux est donc assez sombre : celui d'un environnement incertain et instable qui ne devrait pas connaître de véritables améliorations.

La deuxième partie de la revue dresse la liste des défis auxquels doivent faire face nos armées, que nous avons rassemblés autour des notions de durcissement et d'ambiguïté.

Le durcissement prend d'abord la forme d'une militarisation accrue d'un certain nombre d'acteurs. C'est le cas des plus grandes puissances, comme l'essor spectaculaire de la marine Chinoise ou les efforts militaires russes le montrent, mais aussi des organisations terroristes, qui disposent parfois de moyens comparables à ceux des États. On le voit au Mali, au Levant ou même au Yémen, où les milices Houthis peuvent mettre en péril la navigation le long des côtes.

Le durcissement peut aussi se constater en termes d'accessibilité. Certains États peuvent nous poser des problèmes d'accès qui ne se posaient pas jusqu'à présent, comme en Méditerranée, où certains pays réarment, et où d'autres ont aujourd'hui des régimes stables mais pourraient, avec des régimes instables, nous poser de grandes difficultés, notamment pour nos Opex.

L'ensemble des domaines sont affectés. C'est le cas du domaine maritime avec la Méditerranée ou l'Océan indien. Dans cette zone, les Chinois s'installent durablement à Djibouti et deviennent les principaux acteurs des routes maritimes ; ceci est loin d'être anodin compte-tenu du volume des flux commerciaux qui transite par cette zone. C'est le cas du domaine aérien, avec les fréquentes provocations russes autour des espaces aériens occidentaux : on peut y voir des gesticulations sans conséquences, mais le danger du dérapage est toujours là. Et c'est le cas du domaine terrestre, comme au Sahel, où nos forces n'ont pas affaire à quelques va-nu-pieds en pick-up, mais à des forces aguerries. Ce qu'ont subi les Américains au Niger récemment et la résistance de Boko Haram doivent à cet égard nous faire réfléchir.

Deux autres domaines, sans être inédits, sont concernés par un durcissement d'une ampleur nouvelle. Le numérique est un « terrain de jeu » infini pour de nouveaux acteurs, faisant apparaître une nouvelle difficulté, celle de l'attribution des actes malveillants, qui détermine la réponse. L'espace ne doit pas non plus être oublié, avec le risque évident de militarisation.

Ce durcissement va de pair avec l'ambiguïté. Nous avons tous en tête l'attaque dont TV5 a été la victime et les difficultés d'identification de l'origine de cette attaque. Vous pouvez aujourd'hui paralyser un État sans le revendiquer, sans apparaître clairement comme le responsable. C'est une mutation importante de la conflictualité : pour avoir moyens de s'en prémunir ou de répondre, il faut avoir les moyens d'identifier l'auteur de ces actes.

L'ambiguïté se manifeste aussi dans le domaine nucléaire, avec la prolifération et des doctrines de plus en plus ambiguës. Certains États évoquent la possibilité d'abaisser leur seuil d'emploi, sans même parler de la crise nord-coréenne. Cette situation nous demandera beaucoup d'agilité et d'adaptabilité à nos forces armées et, au-delà, à notre industrie d'armement.

La troisième partie de la revue est plus prescriptive. La France ne doit pas baisser la garde, bien au contraire : elle doit pouvoir faire face à l'ensemble de ces défis. La France a une singularité stratégique qu'elle doit assumer sans complexes et sans arrogance. Avec le *Brexit*, la France est la seule puissance européenne qui soit membre de l'Union européenne, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-unies, ainsi que puissance nucléaire, avec une armée complète et agissante.

Il ne s'agit pas de pousser un quelconque « cocorico », mais de constater la réalité d'un statut que nous devons assumer. Nous devons relever ces défis d'abord pour nous-mêmes bien sûr, mais aussi pour être crédibles à l'égard de nos alliés. L'outil militaire complet à la française est perçu par nos partenaires comme une force. Ce n'est pas en nous affaiblissant que nous ferons envie aux autres. Le développement d'une forte autonomie n'est pas en contradiction avec la capacité à fédérer, bien au contraire. Cela se manifeste tout particulièrement aujourd'hui, dans un moment très particulier au niveau européen.

Je ne suis pas un eurobéat. Je ne crois pas que la défense européenne arrivera par incantation. Mais être réaliste ne doit pas nous conduire à abdiquer cet objectif. Aujourd'hui, de nombreux partenaires de notre pays comprennent lucidement que s'ils ne relèvent pas certains défis, personne ne le fera à leur place. Mais ne nous illusionnons pas : cela ne se fera pas du jour au lendemain.

Il est du devoir de la France de porter cette ambition européenne, mais avec lucidité et pragmatisme. Cela ne se fera pas à 27 ; les partenariats bilatéraux y ont toute leur place, y compris celui avec le Royaume-Uni. Nous devons nouer des coopérations avec nos amis allemands. Cela ne va pas forcément de soi en matière militaire, nous en sommes conscients, et les Allemands aussi. Néanmoins, le volontarisme est là, des deux côtés du Rhin. La démarche consistant, à Berlin, à accepter plus de responsabilités semble irréversible. Attention cependant aux illusions : l'Allemagne ne sera pas militairement une « France bis », qui nous suppléera dans toutes nos actions. Les contraintes institutionnelles et politiques, fruits de l'histoire, demeureront. Mais nous pouvons avoir et développer des complémentarités, comme au Sahel, où l'Allemagne offre un soutien précieux aux États de la région.

D'autres pistes existent, tel le fonds européen de défense et les financements européens en matière de recherche, qu'il ne faut pas dédaigner. La France ne peut pas être absente de ces initiatives inédites. Le contexte est favorable aux coopérations.

Nous n'ignorons pas les partenariats plus globaux. L'Australie, par exemple, va devenir un partenaire industriel, mais aussi opérationnel, dans une région qui concentrera de plus en plus d'enjeux à l'avenir – avec de surcroît le voisinage de la Nouvelle-Calédonie.

La chute – si l'on peut dire - de notre rapport, est abrupte, car nous n'avions pas à entrer dans le détail des ressources nécessaires pour faire face. Nous avons pu trouver cela frustrant – y compris moi-même. Mais cet exercice revient à ceux qui devront écrire la future loi de programmation militaire. Mais nous avons réfléchi aux ambitions et aux aptitudes.

Nous n'avons pas remis en cause les cinq fonctions stratégiques, mais nous avons proposé de rééquilibrer leurs places relatives. Nous plaidons ainsi pour qu'une attention particulière soit portée à l'anticipation et à la connaissance. Cela est valable pour le renseignement militaire, mais aussi pour l'ensemble de la communauté du renseignement. Nous insistons aussi sur la protection : le sol national a été frappé et nous devons répondre à la demande de protection de nos concitoyens. Cela concerne non seulement la marine et l'armée de l'air, habituées à cette posture de sécurité maritime et aérienne du territoire et de ses approches, mais aussi désormais l'armée de terre.

Nous mettons aussi en valeur la fonction prévention : la France a des atouts en matière de pré-positionnement, avec les DROM-COM et les bases militaires à l'étranger. Cet aspect a peut-être été trop négligé par le passé. Cela ne veut d'ailleurs pas forcément dire qu'il faut modifier inconsidérément l'allocation des ressources, mais les dernières catastrophes naturelles ont montré toute l'importance du pré-positionnement, pas forcément de ressources technologiquement sophistiquées, mais parfois de capacités plus « rustiques » très utiles pour faire face aux urgences et assumer une présence efficace Outre-Mer. Il faut également considérer une meilleure anticipation et prévention des crises en amont. Et toujours avoir à l'esprit que l'intervention doit s'appréhender dans la durée. La meilleure solution est toujours de ne pas avoir à intervenir. Je suis très heureux de voir que ce thème a été porté par nos armées elles-mêmes, qui, avec lucidité et courage, sont conscientes des limites de leurs propres actions. La diplomatie et l'action militaire doivent mieux s'articuler et les réflexions préalables doivent être plus fluides. Dans le domaine de la politique de développement, domaine clé de la stabilisation et donc de la prévention, les moyens européens devraient être mobilisés sans réserves, même si – je le sais bien – ils sont parfois perçus comme excessivement lourds et bureaucratiques.

**M. Pascal Allizard.** – Dans votre dernière partie, vous évoquez la fidélisation des ressources humaines. Le 11<sup>e</sup> rapport thématique du Haut-comité d'évaluation de la condition militaire indique quant à lui que 62 % des militaires de carrière de l'armée de terre et que 82 % des marins pourraient envisager de changer d'activité. Que proposez-vous dans ce domaine ? La Chine déploie de nouvelles routes maritimes de la soie. Une politique plus ambitieuse en Méditerranée ne serait-elle pas souhaitable ? L'Allemagne aide ses voisins de l'Est à se réarmer. Cette politique est-elle unilatérale ou concertée ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Après votre constat plus que sombre d'un monde instable, vous réaffirmez toutefois la volonté d'une armée complète... donc coûteuse. Le travail de revue n'est pas fini : l'État-major et la ministre doivent en effet effectuer deux revues sur l'opération Barkhane et la situation au Levant.

Barkhane représente 4 500 militaires présents sur le terrain et 1 million d'euros par jours ; c'est 1 % du budget de la défense !

On essaie de créer une force africaine, de cinq mille hommes, mais celle-ci est loin d'être opérationnelle. Ce serait une grave erreur de nous désengager. Au Mali, le président nous décourage alors que la situation s'aggrave : 74 attentats en un trimestre ! Avec la fin des combats en Irak et en Syrie – comme après ceux de Libye – les soldats de Daech se replieront au Mali, avec leurs armes, car nous ne pourrions pas tous les arrêter. Nous n'avons pas le droit de baisser les bras. Où va l'opération Barkhane ?

**M. Cédric Perrin.** – Merci pour cet état des lieux précis, quoique sombre. La tentative chinoise d'instaurer des zones économiques exclusives (ZEE) nous impose-t-elle de rééquilibrer le poids de nos différentes armées en faveur de la marine ? Que pensez-vous de la militarisation de la sécurité intérieure ? Des contradictions apparaissent-elles entre plusieurs de nos accords de défense ? Quelle marge de manœuvre avons-nous dès lors qu'une bonne partie du budget sera consommée par le renouvellement de la force de dissuasion ? Où en sommes-nous de la défense exo-atmosphérique ? La Chine disposerait de satellites anti-satellites...

**M. Bernard Cazeau.** – Comment voyez-vous évoluer le conflit syrien, en particulier du point de vue géographique ? Quelle sera l'influence des Kurdes, de la Turquie ou de l'Iran ?

**M. Jean-Marie Bockel.** – Merci pour la présentation très claire de ce remarquable travail. Entre les ambitions affichées – que beaucoup d'entre nous partagent – et les difficultés rencontrées par nos armées dans l'exercice de leurs missions, il y a un hiatus, dont nous devons être conscients. Vous avez été très clair sur les deux composantes de la dissuasion nucléaire, ainsi que sur la base industrielle de la défense européenne. Tant mieux, car des choix s'imposent si nous voulons rester crédibles.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – On parle beaucoup d'armée européenne...

**M. Arnaud Danjean.** – Je ne parle jamais d'armée européenne !

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – ...mais les règles d'engagement ne sont pas les mêmes dans chaque pays. En France, c'est le Président de la République qui décide d'engager les armées ; en Allemagne, c'est le Parlement. Comment uniformiser le modèle de décision ? Vous évoquez, en l'espèce, le pragmatisme... Quel en serait le bon modèle ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Bravo pour votre volontarisme européen. Toutefois, j’ai interrogé la semaine dernière, à l’occasion de l’assemblée parlementaire de l’Otan, Jens Stoltenberg, sur l’autonomie de la défense européenne. Sa réponse fut glaçante : 80 % de notre défense, dit-il, est assurée par des pays non-européens, comme le Canada, les États-Unis et bientôt le Royaume-Uni... Comment renforcer la défense franco-britannique après le Brexit ?

L’accord avec Microsoft est très contesté, car c’est de notre souveraineté numérique qu’il s’agit.

**M. Arnaud Danjean.** – Nous avons signalé l’importance de l’attractivité de la fonction militaire, car nous sommes parfaitement conscients de la singularité du choix, personnel et professionnel, qu’est l’engagement dans cette carrière. Et nous ne perdons jamais de vue que nos ambitions se fondent, en dernière analyse, sur des hommes et des femmes qui opèrent sur le terrain. Les conditions matérielles ont leur importance, et elles figurent en bonne place parmi les priorités de la ministre. Les conditions familiales comptent aussi, tout comme le statut. Mais il y a autre chose : nos armées ont besoin de sentir derrière elles une forme de cohésion nationale – ce qui est plus difficile à développer par des mesures pratiques ! En la matière, la responsabilité est collective, et notre rencontre n’est pas anodine à cet égard. Tout affaiblissement d’un consensus minimal sur les grandes orientations nuit à l’attractivité de la fonction militaire. Soyons-y attentifs.

**Général François Lecointre, chef d’état-major des armées.** – Les ressources nouvelles doivent être réparties de façon équilibrée entre conditions de vie, restauration des capacités existantes et préparation de l’avenir. Les armées françaises, ce sont vos armées. La dimension humaine y est essentielle. Le Parlement peut nous aider à promouvoir des mesures interministérielles, qui ne coûtent rien : par exemple, favoriser la mutation dans la fonction publique du conjoint d’un militaire contraint de s’adapter à la mobilité de celui-ci.

**M. Arnaud Danjean.** – Nous avons recensé les signes de montée en puissance de la Chine comme acteur aux ambitions globales. Tout en se réclamant du multilatéralisme, la Chine instrumentalise volontiers cette référence au multilatéralisme pour promouvoir son propre agenda. Il nous faut donc un dialogue lucide et exigeant avec elle, surtout dans le domaine maritime. Membres du conseil de sécurité de l’ONU, nous veillons attentivement aux développements en mer de Chine, même si nous n’y sommes pas un acteur de premier plan. Notre marine est en mesure d’agir – ce qui suscite l’intérêt de nos partenaires européens, y compris britanniques ! L’accès à la Méditerranée que s’ouvre la Chine et son expansion dans l’Océan indien nous préoccupent également. Il convient de noter l’activité de ses contingents dans les opérations de maintien de la paix en Afrique. Sans oublier les projets de la route de la soie numérique – là aussi, nous devons être attentifs.

Sur l’Allemagne, il est vrai que nous avons sans doute été un peu lents à prendre la pleine mesure de ce que signifie le *framework nation concept*. Elle a su agréger plusieurs pays d’Europe centrale et orientale sur le plan capacitaire pour développer des solidarités profitant à son industrie de défense. Ne soyons pas naïfs : les hausses de budget spectaculaires à venir bénéficieront d’abord à l’industrie de défense allemande. Nous pouvons le déplorer, ou tâcher de faire servir cette évolution aussi en partie à nos intérêts, par des partenariats industriels soigneusement définis et par une meilleure coopération sur les théâtres extérieurs, où les Allemands ne pourront jamais jouer notre rôle, mais où ils peuvent apporter un soutien important. D’ailleurs, l’engagement allemand au Sahel n’est pas près d’être remis en question.

Il existe une revue spécifique consacrée à Barkhane. Nous n'allons pas nous désengager, mais changer nos modalités d'engagement. Mon opinion est qu'il faut adapter notre dispositif avec souplesse. La situation au centre du Mali se dégrade. Le Nord est structurellement instable, et notre effort militaire n'y changera rien – peut-être même aggrave-t-il la situation. Au centre et au Sud, en revanche, l'articulation de Barkhane et de la Minusma peut être constructive. Je partage votre crainte d'un afflux de djihadistes, qui ne s'arrêteront d'ailleurs pas au Mali mais gagneront l'Afrique de l'Ouest, ou le prosélytisme islamiste, soutenu par de considérables puissances financières, bouleverse déjà la sociologie.

**Général François Lecointre.** – La revue de Barkhane a été confiée au ministre de l'Europe et des affaires étrangères et à la ministre des armées. C'est donc un travail interministériel, et nous en conduirons un semblable pour le Levant. Nous en rendrons les conclusions demain au Président de la République. Permettez-moi de lui en réserver la primeur des conclusions. La question : « Que se passerait-il en l'absence de Barkhane ? » suffit à indiquer que la France ne compte pas se désengager. Le Président de la République nous a demandé de fixer la nouvelle ambition opérationnelle des armées. Ce sera le lien entre la revue stratégique et la loi de programmation militaire.

**M. Arnaud Danjean.** – Oui, notre présence maritime est fondamentale, même si la marine ne réclame pas une hausse exponentielle de ses moyens. Le déploiement des B2M a été tardif et je le regrette car nous devons disposer de moyens adaptés aux missions à conduire dans nos Outre-Mer et dans notre ZEE.

La militarisation de la sécurité intérieure est un sujet sensible et j'admets regarder cela, à titre personnel, avec beaucoup de circonspection. J'ai même été parfois très critique. Je reste convaincu que la lutte anti-terroriste sur le sol national concerne avant tout d'autres moyens que ceux des armées : renseignement, police, sécurité intérieure, justice, éducation, services sociaux, etc. Pour autant, les moyens militaires ont leur utilité, et l'adaptation en cours de Sentinelle est bienvenue, car elle recentre l'action des militaires sur leur vraie plus-value.

Les moyens de la dissuasion sont contraints, et le resteront. L'équilibre entre ambitions et réalisme sera l'enjeu du prochain exercice. Notre revue est raisonnable, je crois. Il existe des programmes sur les moyens exo-atmosphériques. Ce type de recherche doit être conduit en priorité dans un cadre européen, car son coût est considérable.

Sur la Syrie...

**M. Christian Cambon, président.** – Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères sera reçu demain à la commission sur ce sujet.

**M. Arnaud Danjean.** – La phase de lutte contre l'État islamique arrive à son terme. Pour autant, l'insurrection sunnite continuera. La question devient de savoir comment interagiront les puissances régionales, qui sont en train de « se partager » la Syrie, même si le régime consolide son emprise sur la majorité du territoire – quoiqu'au prix d'une forte dépendance envers ses alliés russe, iranien ou du Hezbollah. Bref, cette recomposition promet d'être un processus de long terme, avec peut-être des accalmies passagères mais avec un maintien durable de tensions intercommunautaires et entre puissances régionales voisines.

Quand on veut tuer toute perspective de politique de défense européenne, on parle d'armée européenne. Je n'emploie jamais cette expression. D'ailleurs, elle n'est pas étrangère

au Brexit, vu l'usage caricatural qu'en ont fait les médias britanniques. Pourtant, cette idée n'est en réalité que très très rarement évoquée à Bruxelles, et quand elle l'est c'est toujours très mal à propos! Quand bien même il en serait question, l'hétérogénéité des institutions est telle que ce serait irréaliste. En revanche, une politique de défense plus intégrée serait bienvenue – même si cela paraît peu envisageable à 27.

Quant aux propos de M. Stoltenberg, ses déclarations ne me convainquent pas. Nos alliés européens prennent conscience de la solidarité européenne en la matière. Ainsi, de l'Estonie par exemple. La prévisibilité de notre défense et la façon dont nous savons nous montrer solidaires de leurs propres perceptions les incite à travailler avec nous.

**M. Joël Guerriau.** – Les stratégies des autres pays ne doivent-elles pas être davantage prises en compte ? L'action maritime de la Chine nous concerne, puisque nous avons 11 millions de kilomètres carrés à protéger.

**M. François Patriat.** – Cette revue met en garde contre l'ambiguïté des cyberattaques, qui créent des tensions entre les États. Que faire pour lutter contre celles-ci ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Quelle est la situation des autorités libanaises face au retour des réfugiés et au conflit israélo-palestinien ? Le rôle de la France va-t-il évoluer ? Êtes-vous optimiste ?

**M. Jean-Pierre Vial.** – Vous écrivez que l'adaptation de nos capacités de dissuasion doit se poursuivre, qu'elle suppose le renouvellement des deux composantes et le soutien de la pérennisation. Ce renouvellement est-il remis en question ?

**M. Arnaud Danjean.** – Oui, notre stratégie doit s'articuler à celle de nos partenaires. Beaucoup d'entre eux conduisent, comme nous, des revues, et prennent la nôtre comme un point de repère car le positionnement français est perçu comme plus stable et prévisible. Une revue spécifique du cyber est en voie d'achèvement. Nous prenons la menace au sérieux, même si nous avons mis un peu de temps à la reconnaître. L'enjeu est de se coordonner avec nos alliés dans ce domaine où il n'est pas facile de partager.

S'agissant du Proche-Orient, je ferai preuve d'une grande modestie. Le conflit israélo-palestinien demeure un point très important et nous ne devons pas négliger cette zone, même si d'autres parties de cette région ont récemment attiré davantage notre attention. Pour ce qui concerne la Jordanie et le Liban, on évoque en permanence leur fragilité, réelle, mais je constate que ces deux pays font preuve d'une résilience extrêmement forte. Quand on mesure le flux de réfugiés auquel ils ont eu à faire face et les défis sécuritaires qu'ils ont à relever, force est de constater qu'ils tiennent bon pour l'instant. Nous devons faire preuve avec ces pays d'une grande solidarité.

Cela m'amène à dire un mot sur nos capacités de renseignement. Celles-ci sont prioritairement dirigées vers l'antiterrorisme, ce qui est légitime compte-tenu de l'état de la menace. Néanmoins, dans ce rapport, nous plaidons pour que d'autres dimensions ne soient pas négligées, en particulier la connaissance de ces pays de la Méditerranée et du Proche-Orient, dont beaucoup nous paraissent familiers et avec lesquels nous avons des liens culturels, politiques, historiques très forts. Pourtant, nous les connaissons finalement assez mal dans leurs processus de décision, dans les forces sociologiques qui les travaillent et nous ne sommes pas à l'abri de mauvaises surprises.

**M. Christian Cambon, président.** – Je remercie chacun de sa contribution.

*La réunion est close à 16h40.*

**Mercredi 18 octobre 2017**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Joël Barre, délégué général pour l'armement (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 11h40.*

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

*La réunion est ouverte à 15h05.*

**Situation internationale - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Questions diverses**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, sans attendre de lancer nos missions 2018, nous pouvons d'ores et déjà mener à bien deux missions d'ici fin 2017, l'une, traditionnelle, à l'ONU, conduite par le président de la commission, l'autre que nous devons lancer depuis plusieurs mois sur la route de la soie, avec un déplacement en Chine.

Le Bureau de la commission a avalisé le principe d'une répartition proportionnelle pour ces 8 désignations, les groupes ont fait connaître leurs candidats et je propose en conséquence à notre commission de désigner les membres :

- pour la mission à l'ONU, outre votre serviteur, Hélène Conway-Mouret, Jacques Le Nay et Bernard Cazeau ;

- pour le groupe de travail sur la « Route de la soie », qui se rendra en Chine, outre les deux co-rapporteurs qui seront pour la majorité Pascal Allizard et pour l'opposition Gisèle Jourda, sont membres de la mission : Édouard Courtial et Jean-Noël Guérini.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

Je rappelle que le Bureau de la commission se réunira fin octobre pour décider des orientations de travail pour 2018.

Sinon pour vos agendas, la commission organise pour tous ses membres des journées d'immersion dans les forces armées. Retenez déjà les dates suivantes :

- le 7 décembre : immersion marine nationale
- le 25 janvier : immersion armée de terre

Pour des raisons de météo, nous commencerons par le Sud de la France mais rassurez-vous nous aurons un souci d'équilibre géographique dès le printemps pour la suite de nos immersions !

*La réunion est close à 16h25.*

**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 17 octobre 2017**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 h 25.***Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Audition de  
Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et de  
M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics**

**M. Alain Milon, président.** – Je suis heureux d'accueillir ce matin Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics pour la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018.

Avant d'examiner ce PLFSS, notre commission donnera un avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qui définit la trajectoire des finances sociales pour les cinq ans à venir et traduit d'ores et déjà les principaux choix du quinquennat en matière de prélèvements obligatoires et de dépenses.

Ce PLFSS pour 2018 est le premier de la législature. Il est marqué par des mesures en recettes – hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), suppression ou allègements de cotisations – qui modifient en profondeur la structure du financement de la sécurité sociale et, au-delà, de la protection sociale. En 2018 et 2019, ce sont ainsi plus de quarante milliards d'euros de recettes, deux points de PIB, qui sont « déplacés » par le projet de loi de financement.

Ces transferts de recettes marquent des choix forts : faire contribuer les retraités, concentrer plus encore les allègements sur les bas salaires, financer l'assurance chômage par l'impôt. Nous aurons l'occasion d'y revenir. Le projet de loi traduit également l'engagement présidentiel de la suppression du régime social des indépendants (RSI).

En dépenses, nous notons une certaine continuité des choix par rapport au précédent gouvernement. C'est le cas en matière de politique familiale, avec une accentuation des objectifs de lutte contre la pauvreté, mais aussi pour l'assurance maladie, avec la poursuite et l'accentuation du plan d'économies sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et le déport de dépenses vers d'autres acteurs. C'est également le cas en matière de retraites, où l'on dégrade à nouveau le solde du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) en le privant de recettes sans prendre de mesures plus structurelles. Sur ce point, le Gouvernement a annoncé une réforme importante.

Cependant, un fait nouveau nous alerte : si nous sommes habitués aux transferts entre branches et entre entités de la sphère sociale, au profit notamment de l'assurance maladie, de nouvelles relations s'instaurent entre l'État et la sécurité sociale avec le retour des mesures non compensées, décidées de surcroît en loi de finances, comme c'est le cas pour la taxe sur les salaires. C'est donc un PLFSS riche en mesures d'importance qui nous est soumis.

J'ai surtout abordé le volet financier. Notre rapporteur, Catherine Deroche, traitera du volet santé mais je voudrais ajouter que j'apprécie particulièrement les mesures fortes concernant la vaccination et le prix du tabac.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – Je suis très heureuse de présenter devant votre commission le premier projet de loi de financement de la sécurité sociale de cette mandature. Ce PLFSS est un texte dense, qui fait des choix et qui porte une orientation politique forte.

Le texte a quatre dimensions. C'est d'abord le PLFSS des engagements tenus, sur le pouvoir d'achat ; l'aide aux entreprises et aux entrepreneurs, l'adossement du RSI au régime général, la priorité forte donnée à la prévention et l'attention portée à ceux de nos concitoyens qui sont dans les situations les plus difficiles et les plus vulnérables.

Si le projet de loi permet de tenir les engagements pris devant les Français, c'est parce qu'il est un PLFSS de responsabilité. En tant que ministre en charge des solidarités, je suis particulièrement attentive, et vous l'êtes aussi, à l'équilibre des comptes, parce qu'il conditionne la confiance de nos concitoyens, à moyen et long terme, dans notre système de protection sociale. Le déficit de la sécurité sociale – régime général et FSV – devrait s'établir en 2017 à 5,2 milliards d'euros, en amélioration de 2,6 milliards par rapport à 2016. En 2018, ce déficit sera de 2,2 milliards d'euros, soit une nouvelle amélioration de 3 milliards d'euros. C'est le déficit le plus faible depuis 2001. Nous sommes donc clairement sur la trajectoire du retour à l'équilibre à l'horizon 2020, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre dans son discours de politique générale.

C'est aussi un PLFSS de la solidarité : nous avons fait des choix, mais ces choix privilégient les personnes, les familles les plus en difficulté, pour lesquelles la solidarité nationale doit jouer en priorité.

Le PLFSS revalorise le minimum vieillesse. Le Président de la République s'est engagé à le revaloriser de 100 euros pendant le quinquennat. Cela commencera avec une augmentation de 30 euros le 1<sup>er</sup> avril prochain, puis de 35 euros en 2019, et de 35 euros en 2020. Nous harmoniserons la date des revalorisations des avantages vieillesse au 1<sup>er</sup> janvier, en avançant celle du minimum vieillesse de trois mois et en reculant celle des pensions de trois mois. Cette mesure représente un moindre gain temporaire pour les pensionnés mais elle doit être mise en regard de l'effort de solidarité très important que représente la revalorisation du minimum vieillesse, un effort sur moins de trois ans de plus de 500 millions d'euros.

Je veux également mieux répondre aux besoins des personnes âgées en perte d'autonomie. Ce PLFSS crée 4 500 places d'hébergement permanent en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), 1 500 places d'accueil de jour ou d'hébergement temporaire. Nous renforçons l'encadrement en soins des Ehpad, avec 100 millions d'euros de crédits consacrés à cet objectif. Nous aiderons au déploiement d'infirmières de nuit pour une meilleure évaluation et une meilleure prise en charge des difficultés des personnes âgées pendant la nuit et éviter des hospitalisations inutiles. Cette forme d'organisation, adaptée, a fait ses preuves.

En matière de politique familiale, le PLFSS traduit ma priorité aux familles qui ont le plus de difficultés et en particulier aux familles monoparentales. Telles sont les orientations de la politique familiale que j'ai exposée au conseil d'administration de la Caisse

nationale des allocations familiales (Cnaf) début septembre : augmenter et améliorer les solutions de garde des jeunes enfants ; créer une véritable politique de soutien à la parentalité, qui fait parfois défaut ; soutenir les familles fragiles, notamment monoparentales, et permettre aux femmes de travailler quelle que soit leur situation ; lutter contre la pauvreté des enfants, et nous lançons aujourd'hui avec le Président de la République une concertation nationale pour aboutir en mars 2018 à un plan d'ensemble de lutte contre la précarité des enfants et des jeunes.

Plusieurs dispositions du PLFSS augmenteront les prestations à destination des familles les plus fragiles. Les familles nombreuses les plus pauvres bénéficieront de la hausse du complément familial majoré au 1<sup>er</sup> avril 2018, une augmentation de 17 euros par mois qui concernera 450 000 familles. Le montant de l'allocation de soutien familial sera revalorisé, au 1<sup>er</sup> avril également, pour 750 000 familles monoparentales. Le montant maximum de l'aide à la garde d'enfants pour les parents qui recourent à un assistant maternel, une garde à domicile ou une micro-crèche augmentera de 30 %. Ainsi, un parent avec un enfant, qui perçoit 2 000 euros de revenus et qui emploie directement une assistante maternelle, percevra jusqu'à 138 euros de plus par mois pour payer la garde de son enfant. Nous faisons évoluer le montant du barème et le montant de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Ce faisant nous dégageons des marges d'action pour satisfaire aux besoins prioritaires, nous redonnons une cohérence dans l'articulation de ces deux prestations qui assurent la continuité de la prise en charge des enfants, et nous mettons fin au gel depuis près de cinq ans de la prime de naissance. Cette mesure d'harmonisation du montant et du barème de la Paje ne sera appliquée qu'au flux des bénéficiaires, pour les enfants nés à compter du 1<sup>er</sup> avril 2018, elle ne touchera pas les bénéficiaires actuels.

C'est enfin un PLFSS de transformation. L'ambition de réforme concerne d'abord le champ de la protection sociale. Le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le RSI sera adossé au régime général. C'est l'une des réformes les plus importantes depuis la création de la Sécurité sociale en 1945, nous nous donnons le temps nécessaire pour la mener : une période de deux ans sera ouverte pour faire évoluer les organisations et mener le dialogue social avec les représentants des caisses. Nous avons dit aux personnels du RSI et à celui des organismes conventionnés gérant l'assurance maladie des travailleurs indépendants toute l'attention que nous portons à cette mutation, qui ne doit pas les pénaliser. La dimension sociale du projet est l'objet de toutes nos attentions.

L'ambition de transformation concerne également le champ de la santé. Je construis une stratégie nationale de santé. J'indiquerai en décembre les choix retenus, qui seront le cadre d'un plan national et de plans régionaux de santé, au printemps.

Cette stratégie privilégie quatre priorités : la prévention, l'égal accès aux soins, l'innovation et la pertinence et la qualité des soins. La promotion de la prévention est centrale dans ma politique. Ce PLFSS comporte deux mesures très fortes et emblématiques avec un impact financier et je souhaite que le Sénat soutienne ces orientations. Je veux rendre obligatoires pour les jeunes enfants onze vaccins – obligatoires ou recommandés actuellement dans le calendrier vaccinal. De sept à huit enfants sur dix les reçoivent déjà : ce n'est donc pas un bouleversement des habitudes. Ce taux est toutefois insuffisant pour éviter des épidémies. Je souhaite atteindre le taux de neuf enfants vaccinés sur dix pour éviter des épidémies, des handicaps ou des décès inutiles chez les enfants.

Ce PLFSS porte aussi une hausse importante des prix du tabac, sur trois ans, avec une hausse d'un euro par paquet dès le 1<sup>er</sup> mars 2018. Le tabagisme, première cause de

mortalité évitable en France, cause près de 80 000 morts par an, des souffrances pour les familles et des vies abrégées. Je remercie vivement M. Darmanin pour le dialogue noué avec son ministère – c’est suffisamment rare et inhabituel – pour progresser vers cet objectif majeur de santé publique. Nous accompagnerons cette hausse par la prévention, avec un deuxième programme national de réduction du tabagisme (PNRT) en mars. Nous lutterons également contre les marchés parallèles.

L’égalité d’accès aux soins comporte une double dimension, sociale et territoriale. Le PLFSS ne comporte pas directement de dispositions relatives au « reste à charge zéro » mais j’ai proposé de reporter la mise en œuvre du règlement arbitral dans le domaine dentaire afin de rouvrir un espace de négociation avec les professionnels. La négociation qui s’est ouverte doit prendre en compte l’objectif du zéro reste à charge pour des soins indispensables. Ce chantier couvre aussi l’optique et les audioprothèses et je ferai connaître très rapidement le cadre de travail et de concertation pour aboutir à un accord avant la fin du premier semestre 2018. Ces dispositions figureront donc dans le PLFSS pour 2019.

J’ai présenté vendredi dernier avec le Premier ministre un plan pour renforcer l’égal accès aux soins sur l’ensemble du territoire. Je sais l’importance que vous attachez à cette question et je remercie M. Daudigny et M. Cardoux pour la grande qualité de leur rapport mais aussi Mme Doineau qui a accepté d’accompagner la mise en œuvre de ce plan, qui comporte quatre axes : le renforcement de l’offre de soins dans les territoires par une présence médicale et soignante accrue ; la mise en œuvre de la révolution numérique en santé, une meilleure organisation des professions de santé pour assurer une présence soignante pérenne et continue et une nouvelle méthode de gouvernance, qui fait confiance aux acteurs et promeut une responsabilité territoriale. Ce plan sera copiloté avec les élus et ne requiert pas de mesure législative de mise en œuvre.

Ce PLFSS portera la généralisation de l’usage de la téléconsultation et de la téléexpertise, en les sortant de leur cadre expérimental pour les faire entrer dans le droit commun. Il donnera également une base légale pérenne au dispositif Asalée (action de santé libérale en équipe).

S’agissant de l’innovation et de la pertinence des soins, je veux faciliter l’expérimentation de formes d’organisation et de rémunération nouvelles pour dépasser les logiques sectorielles ville-hôpital, rémunérer par exemple au forfait des séquences de soins, et prendre en compte la prévention et la pertinence des actes réalisés.

Je vous propose donc d’adopter un cadre général pour lancer et évaluer ces expérimentations. Je souhaite faire évoluer et compléter les dispositifs actuels - rémunération à l’acte ou tarification à l’activité (T2A). Le levier tarifaire est fondamental pour l’évolution de notre système de santé, vers plus de prévention et de pertinence des soins. Nous prévoyons un Ondam fixé à 2,3 %, taux conforme à l’engagement du Président de la République et supérieur à celui des trois années précédentes. Il consacre 4,4 milliards d’euros de plus pour la couverture des soins, prend en compte des engagements déjà souscrits, dont la convention médicale avec les médecins libéraux signée en 2016. Son impact, important en 2017, le sera encore en 2018. C’est pourquoi le sous-objectif des soins de ville sera supérieur au taux global d’Ondam à 2,4 %. Cette convention va dans le sens de mes orientations, elle valorise mieux l’action des généralistes et prend mieux en compte notamment les actes complexes ou ceux réalisés dans des situations d’urgence. Les recettes des établissements augmenteront de 2,2 %, soit un taux supérieur à l’an passé, grâce à l’apport du relèvement de deux euros du

forfait journalier. Ce dernier n'a pas augmenté depuis 2010 et correspond à l'inflation constatée depuis lors et à celle anticipée de 2018.

Un Ondam à 2,3 % reste un Ondam exigeant. J'entends les critiques de l'industrie du médicament puisqu'il prévoit des baisses de prix de près d'un milliard d'euros. Mais nous avons augmenté à 3 % le taux Lh d'évolution des prescriptions hospitalières, ce qui favorisera les produits les plus innovants pour les maladies orphelines ou graves. J'entends aussi les critiques de l'industrie ou des distributeurs de dispositifs médicaux. Je recherche une plus grande pertinence dans la prescription et l'usage de ces dispositifs.

Cet Ondam exigeant permettra un investissement immobilier et numérique à hauteur de 400 millions d'euros et l'amélioration des prises en charge médico-sociales.

Ce PLFSS met en œuvre des réformes concrètes au bénéfice des citoyens et engage des transformations en profondeur de nos systèmes de santé et de protection sociale.

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – J'évoquerai surtout la trajectoire financière, la modération de la dépense publique, l'équilibre de nos comptes sociaux et, enfin, le PLFSS comme facteur de transformation de l'activité économique. Ce projet comprend notamment la bascule des cotisations sociales vers la CSG et il est donc à examiner en parallèle avec le projet de loi de finances (PLF) qui sera débattu par le Parlement à partir des prochains jours.

Sur le rétablissement des comptes, l'Ondam est tenu pour la huitième année consécutive, avec plus de quatre milliards d'euros d'économies, des dépenses maîtrisées sur la gestion administrative des caisses et une amélioration de la conjoncture économique. L'année prochaine, nous prévoyons des cotisations assises sur une augmentation de la masse salariale d'un peu plus de 3 %, en écho à l'augmentation de 3 % de cette année. La situation de toutes les branches s'améliore : le déficit de l'assurance maladie s'améliore de 700 millions d'euros en un an, soit le meilleur résultat depuis 2001 ; la branche accidents et maladies professionnelles connaît un excédent de plus d'un milliard d'euros, celui de la branche vieillesse 1,3 milliard d'euros. Pour la première fois depuis dix ans, nous prévoyons un excédent de 300 millions d'euros – certes modeste, mais positif – pour la branche famille. Le déficit du FSV continue de se résorber. Le Gouvernement souhaite atteindre l'équilibre des comptes sociaux d'ici 2020 et poursuivre ce désendettement d'ici 2024 pour les rétablir définitivement.

Je reviens sur plusieurs mesures économiques et sociales de ce PLFSS de transformation. Le PLFSS comprend les engagements de la majorité parlementaire et du Président de la République sur la fin du RSI tel qu'il est connu actuellement. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le RSI fusionne dans le régime général, avec une phase transitoire de deux ans. Il est particulièrement délicat d'écouter les agents du RSI qui ne sont pas responsables de « l'accident industriel » dont nous connaissons tous les conséquences sur les artisans ou commerçants et qui sont inquiets de leur devenir. Avec la ministre des solidarités et de la santé, nous leur avons assuré qu'il n'y aurait aucune mobilité géographique forcée ni de séparation de collaborateurs. Ces deux ans de transition garantiront une fusion dans de bonnes conditions.

Les indépendants ne perdront pas leurs avantages : ils n'auront pas de hausse de cotisations ni de pertes qui leur seraient imputées à cause de la fusion du RSI. Ils resteront indépendants, mais le système sera géré par le régime général et les systèmes informatiques

fusionnés. Nous avons confié une mission à M. Dominique Giorgi, qui présentera ses conclusions devant la représentation nationale.

Le CICE sera transformé en allègement de charges généralisé pour les entreprises jusqu'à 1,6 Smic à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Pour la première fois dans notre pays, toute entreprise qui embauchera en 2019 une personne au Smic ne paiera aucune charge pour cette embauche. L'année blanche de cotisations pour les créateurs d'entreprise les encouragera et simplifiera leurs démarches. La simplification administrative est également très forte sur les déclarations des activités économiques, notamment pour les TPE et les PME.

Le Gouvernement choisit d'augmenter de 1,7 point la CSG pour les salariés, les agents publics et aussi sur le capital, puisque la CSG les touche tous proportionnellement, et supprime des cotisations pour les salariés correspondant à 3,15 points de cotisation. En janvier s'appliqueront les deux tiers de la suppression des cotisations et un tiers de gain de pouvoir d'achat pour les salariés et au mois d'octobre le tiers de cotisation restante sera supprimé et les deux tiers de pouvoir d'achat attribués. Une personne au Smic à 1 152 euros gagnera 160 euros de pouvoir d'achat l'année prochaine et en année pleine, 260 euros. C'est proportionnel par rapport au revenu.

Cette suppression de cotisations revient à passer d'un régime de statut à un régime universel, soit à un système plus beveridgien que bismarckien. Ce n'est plus une multiplication de cotisations qui accompagne ces transformations mais bien un impôt universel que chacun peut payer. Le travail doit payer et le pouvoir d'achat augmenter pour ceux qui sont salariés et notamment ceux qui ont les revenus les plus bas.

Le seuil de déclenchement de l'augmentation de la CSG pour les retraités est de 1 400 euros, contrairement à ce que l'on peut entendre. Certes, les retraités de moins de 65 ans voient cette augmentation s'appliquer à partir de 1 289 euros, mais la plupart des retraités ont plus de 65 ans. À partir de 65 ans, il y a un abattement, c'est donc le seuil de 1 400 euros qui s'applique.

En lien avec le PLF, la mesure de compensation du pouvoir d'achat pour les classes moyennes – le salaire médian est à 1 700 euros – se réalise avec la suppression de la taxe d'habitation : la taxe d'habitation, par personne seule, est supprimée à partir de 2 500 euros net. Tous les salariés gagnent à l'augmentation de la CSG, les agents publics également – nous avons rassuré hier les employeurs publics sur la compensation intégrale de la CSG par le budget de l'État. Nous connaissons tous des personnes avec des petites retraites, en ville ou dans le monde agricole avec des retraites de 500 à 700 euros, éligibles au minimum vieillesse. Ces petites retraites seront augmentées de 100 euros par mois dans la durée du quinquennat, dès l'année prochaine. Ces personnes ne seront pas concernées par les mesures d'augmentation de la CSG. Les personnes au-dessus du minimum vieillesse mais gagnant moins de 1 400 euros ne seront pas touchées par l'augmentation de la CSG mais verront leur taxe d'habitation supprimée sur trois ans, avec un tiers dès l'année prochaine. Les personnes gagnant de 1 400 à 2 500 euros verront leur CSG augmenter mais une suppression de taxe d'habitation la comblera ; leur pouvoir d'achat sera maintenu voir amélioré ; ceux qui touchent une retraite personnelle de plus de 2 500 euros verront leur taxe d'habitation maintenue et une augmentation de la CSG.

L'augmentation de la CSG est déductible pour ceux qui déclarent et paient des impôts sur le revenu. Elle touche également les produits du capital. La négociation avec les partenaires sociaux de la fonction publique prévoit que l'État compensera l'augmentation de

la CSG de l'intégralité des agents de la fonction publique – y compris les contractuels, la fonction publique territoriale ou hospitalière – par des suppressions de cotisations payées par les agents – comme la cotisation de solidarité de 1 % des fonctionnaires ou la cotisation maladie de 0,75 % des contractuels – et en parallèle la suppression de cotisations employeurs que nous inscrirons dans la loi. Cette prime non dégressive et pérenne touchera aussi les nouveaux agents publics entrant au 1<sup>er</sup> janvier, qui connaîtront aussi cette compensation intégrale de CSG.

**M. Alain Milon, président.** – Merci. Madame la ministre, quelles sont vos positions sur le tiers-payant et sur l'évolution de la tarification dans les Ehpad ?

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Ce PLFSS est un exercice nouveau pour vous, ministres, intéressant et habituel pour nous. Vous avez fait référence à plusieurs rapports du Sénat, dont certaines recommandations – sur la prévention, la pertinence des actes et l'accès aux soins notamment – sont reprises, ce dont nous nous félicitons.

Néanmoins je m'interroge en particulier sur le volet financier. Je ne reviendrai pas sur la CSG, détaillée par le ministre mais reste la question que vous avez élégamment traitée du revenu fiscal de référence retenu pour l'application du taux réduit. Vous évoquez 1 400 euros pour une personne seule, c'est un revenu assez faible... L'impact de cette mesure peut être considérable. Le revenu fiscal de référence est évolutif, ne faut-il pas profiter de cette réforme sur la CSG pour le faire évoluer ? Le taux réduit de 3,8 % pour la CSG s'applique en fonction de ce revenu fiscal de référence.

Quant au CICE, le Gouvernement a concentré les allègements sur les bas salaires. C'est un vrai débat entre économistes. Faut-il privilégier les bas salaires pour favoriser l'emploi ou privilégier un positionnement plus haut de gamme en allégeant les cotisations des salaires plus élevés ? Cette occasion de transformer le CICE ne se reproduira plus. Pouvez-vous revenir sur votre position ?

Notre collègue Jean-Noël Cardoux, fin connaisseur du RSI, y reviendra sans doute. Depuis plusieurs années, la marque RSI a été durablement affectée par la crise du recouvrement des cotisations. Mais la cause principale en est la défaillance du système informatique des URSSAF, détaillée dans l'annexe 3B du PLFSS, qui montre aussi les progrès importants réalisés. L'offre de service et d'accueil n'est pas affectée. Le transfert des travailleurs indépendants vers le régime général ne va-t-il pas dégrader à court terme le service des prestations d'assurance maladie et d'assurance vieillesse ? Le transfert de l'activité retraites implique de demander à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) de gérer non seulement plusieurs millions de personnes supplémentaires, mais aussi le régime complémentaire des indépendants, soit une activité nouvelle pour la Cnav, a fortiori dans un contexte où certaines caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) sont en difficulté. Ce calendrier n'est-il pas trop ambitieux ? Faire tout cela en deux ans, alors qu'une réforme systémique des retraites est prévue, pose question. Par ailleurs, que deviendront les 17 milliards d'euros d'excédent du régime complémentaire des indépendants ?

Sur la loi de programmation des finances publiques et le périmètre du PLFSS, différent de celui des administrations de sécurité sociale (Asso), vous avez fait plusieurs annonces sur le pilotage des comptes sociaux avant même d'envisager une révision, nécessaire, de la loi organique. Renforcerez-vous l'information du Parlement sur la contribution des différentes Asso à la trajectoire prévue par la loi de programmation ?

**M. Alain Milon, président.** – Chaque année, nous avons une réponse positive à cette question mais non suivie d'effet...

**Mme Catherine Deroche, rapporteur pour la branche assurance maladie.** – Vous avez notre soutien sur la vaccination et le prix du tabac. Avec M. Daudigny, j'ai publié un rapport relatif à la fiscalité comportementale préconisant une augmentation de 10 % par an pendant cinq ans du prix du tabac.

Nous notons le report du règlement arbitral pour l'égal accès aux soins. Il faut ouvrir une négociation car nous sommes très sollicités par les chirurgiens-dentistes.

L'entrée du remboursement de la télémédecine dans le droit commun est positive. De nombreux verrous réglementaires persistent sur « qui peut faire quoi ». En Pays-de-la-Loire, des projets d'expérimentation et d'innovation sur la téléconsultation butent sur l'impossibilité pour le médecin traitant de pratiquer lui-même la téléconsultation.

Le comité d'alerte de l'Ondam a souligné le caractère important mais incertain des économies nécessaires pour respecter l'objectif de dépenses pour 2018. Respecter une progression de l'Ondam de 2,3 % par an face à des tendancielles de dépenses très dynamiques, notamment en soins de ville, est difficile. Quelle stratégie comptez-vous mener au-delà de 2018 pour respecter la progression de l'Ondam ? Quel équilibre de prise en charge entre les régimes de base et complémentaires envisagez-vous ?

D'après l'étude d'impact, le cadre d'expérimentation pour l'innovation dans le système de santé aurait un coût net d'amorçage de 10 millions d'euros en 2018 et un autofinancement attendu dès 2019. La réactivité de ce cadre n'est pas toujours opérante, notamment pour la télémédecine. Comment assurer cette réactivité ?

MM. Alain Milon et Jacky Le Menn avaient publié un rapport sur la tarification et la T2A, montrant sa pertinence mais aussi ses limites. Sur plus long terme, quel regard portez-vous sur ce mode de financement des hôpitaux ? Envisagez-vous des aménagements rapides ?

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteur pour la branche famille.** – Je soutiendrai, moi aussi, les mesures relatives à la vaccination, mais il conviendra de tordre le cou à tout ce qui se dit sur les réseaux sociaux à ce sujet ; ce sera sans doute la principale difficulté...

Mes questions portent sur la branche famille. Après près de dix années de déficit, cette branche devrait connaître un excédent de 300 millions d'euros en 2017 et de 1,3 milliard d'euros en 2018. Il faut certes s'en réjouir mais cela est partiellement dû à des mesures mises en œuvre depuis 2012, avec une économie nette de 1,5 milliard d'euros à l'échelle de la politique familiale, qui ne touche pas que les ménages les plus aisés.

On aurait donc pu s'attendre à un relâchement des efforts demandés aux familles l'année prochaine. Or le PLFSS contient une nouvelle mesure d'économie portant sur les ménages modestes, ainsi qu'une mesure favorable aux familles monoparentales dont l'impact financier demeure limité. Comment conserver son ambition à la politique familiale alors que le nombre de naissances continue de baisser ?

Par ailleurs, après la modulation des allocations familiales intervenue en 2015, on parle aujourd'hui de mettre définitivement cette prestation sous condition de ressource. Cela porterait un coup majeur au principe d'universalité de la politique familiale, selon une logique

que nous ne souhaiterions pas étendre aux autres branches. Quelle est votre position sur cette question ? Les aides aux familles ne doivent-elles que lutter contre la pauvreté ou la solidarité horizontale demeure-t-elle selon vous pertinente ? Le Gouvernement sera-t-il défavorable à d'éventuels amendements visant à mettre fin à l'universalité des allocations familiales ?

Enfin, en ce qui concerne le complément de mode de garde, le CMG, qui serait revalorisé pour les familles monoparentales, je voudrais souligner le fait que les familles doivent avancer le premier mois de garde, ce qui reste un effort important pour eux.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Mes deux questions seront ciblées. Premièrement, il me semble que la réforme du RSI se fait contre la volonté des travailleurs indépendants, qui y sont unanimement opposés et expriment des craintes importantes. En effet, on ne s'attaque pas aux causes du problème, qui remonte à 2008, quand on a institué l'interlocuteur social unique. À cette époque, on a mis face à face deux blocs : l'Acoss et les caisses de travailleurs indépendants, qui ont refusé de se parler pendant trois ans. Le ver était donc dans la pomme...

En outre, le logiciel de recouvrement SNV2 est, de l'avis de tous, totalement obsolète, et le montant à investir pour le remettre à niveau serait colossal. Par conséquent, la fusion des régimes ne règlera pas le problème informatique ; or c'est par là qu'il faut commencer. Par ailleurs, des efforts considérables ont été réalisés ; par exemple, le RSI a créé une cellule pour les parlementaires, qui accélère la résolution des problèmes quand elle est saisie. J'ajoute que la réduction des acomptes, qui figurait dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, n'a jamais été appliquée parce que tout le monde en ignorait l'existence...

Il faudrait donc prendre du temps, écouter les interlocuteurs et, surtout, faire des simulations pour les travailleurs indépendants car c'est là que réside leur principale crainte. Il conviendrait aussi de convier l'ordre des experts comptables autour de la table. Il était disposé à travailler avec l'ensemble des interlocuteurs et il préconisait une solution, l'auto-déclaration, qui résoudrait une partie importante des problèmes de rappel de provisions.

Il faut réformer, soit, mais pas contre les travailleurs indépendants, et il faut leur fournir des éléments financiers leur permettant de juger de l'impact de la réforme du régime sur les cotisations et sur les prestations.

Ma seconde question porte sur les déficits cumulés figurant dans les comptes de l'Acoss. Nous avons auditionné la semaine dernière le premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, et je lui ai demandé s'il était favorable à une augmentation de la CRDS pour annuler le stock de dette demeurant au sein de l'Acoss.

Je vous rappelle que le secrétaire d'État chargé du budget du précédent gouvernement avait épuisé le plafond des autorisations de transfert des déficits à la Cades, à hauteur de 23,6 milliards d'euros ; ces transferts sont désormais impossibles et l'Acoss est obligée de supporter des déficits dont le cumul représentera bientôt 30 milliards d'euros. Ainsi, si par malheur les taux d'intérêt augmentent – ce qui arrivera – l'Acoss explosera.

Ne serait-il donc pas plus opportun d'autoriser de nouveau les transferts de l'Acoss à la Cades en fixant une augmentation de la CRDS d'environ 0,4 point. Cela ne serait pas insurmontable et cela rééquilibrerait les comptes. Le Premier président de la Cour des comptes a indiqué être favorable à cette solution.

**Mme Laurence Rossignol.** – J’observe une forme de continuité par rapport au gouvernement précédent. Je m’en réjouis car on sait que la prévisibilité en telle matière est un élément important mais je suis aussi frustrée car on ne retrouve pas les engagements de campagne du président Macron. Je parlais de continuité mais c’est presque du conservatisme...

Il était par exemple question de l’évolution de la rémunération des médecins de ville, destinée à mieux valoriser les actes de prévention ; qu’en est-il ? Par ailleurs, comment comptez-vous remédier aux gaspillages, à hauteur de 7 milliards d’euros, en matière de dépenses de médicaments ? En outre, quelle réforme de la T2A prévoyez-vous pour favoriser les financements liés à des priorités de santé publique ?

Par ailleurs, concernant la politique familiale, je me réjouis que vous augmentiez le CMG mais le coût des modes de garde n’est qu’un facteur, l’offre de garde étant l’autre aspect de la question. Comment augmenter les offres de places en crèche, notamment en zone rurale ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteur.** – À ce sujet, il n’y a pas de continuité.

**Mme Laurence Rossignol.** – Le coût de fonctionnement est très lourd et l’augmentation des subventions à l’investissement ne suffit pas. Ne pourrait-on donc discuter de la nécessité d’un service public de la petite enfance ? Cela serait vital pour bien des familles.

Pour ce qui concerne la PMA, le fait que cette question figure dans les lois de bioéthique me rend assez perplexe. Il s’agit d’une question politique. L’examen des lois de bioéthique est long et on risque d’obérer des sujets sérieux. Pourquoi pas un projet de loi dédié à cette question ?

Enfin, le plan interministériel de lutte contre violences aux enfants prévoyait la présence d’un médecin référent dans chaque service d’urgence. Où en est-on sur ce point ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – En ce qui concerne la CSG, monsieur le rapporteur général, je conçois qu’avec 1 400 euros par mois on ne soit pas riche mais j’aimerais que les retraités de ma commune gagnent autant car ils touchent plutôt cinq cents ou six cents euros par mois. Nous augmentons le minimum vieillesse de cent euros par mois, ce que personne n’avait fait jusqu’à présent.

On peut toujours discuter du seuil, mais pendant les campagnes présidentielle et législative, on avait évoqué un seuil de 1 200 euros. Nous le fixons à 1 400 euros ; on peut certes l’augmenter mais il y aura toujours des effets de distorsion car vivre avec cette somme à Paris ou en province, c’est différent.

Sans doute, si l’on ne considère que l’augmentation de la CSG, on trouvera des cas de personnes en difficulté mais il faut considérer les mesures du PLFSS avec celles du projet de loi de finances, qui sont complémentaires, notamment avec la suppression de la taxe d’habitation.

Les mesures touchant au revenu fiscal de référence, question technique, peuvent alimenter les réseaux sociaux. Cela dit, seules les feuilles de salaire, de traitement ou de pension montreront que l’on gagne du pouvoir d’achat jusqu’à 2 500 euros net par mois.

Néanmoins, il est vrai qu'il y a un choix politique clair de la part du Gouvernement. Certains veulent augmenter la TVA de deux points sur les produits consommés mais cela aurait un effet négatif plus fort pour les retraités qu'une augmentation de la CSG.

Nous avons fait un choix : au-dessus de 2 500 euros, il n'y a pas de gain de pouvoir d'achat mais une redistribution aux salariés les plus modestes. C'est un choix politique, qui peut prêter à la discussion ; on peut aussi considérer que les retraités qui ont travaillé toute leur vie et qui gagnent 3 000 euros par mois grâce à l'argent qu'ils ont mis de côté ne doivent pas contribuer à la redistribution envers les salariés mais se concentrer sur la solidarité intergénérationnelle au sein de la famille. Néanmoins, notre choix est assumé : au-dessus de 2 500 euros par mois, il y a redistribution non seulement intergénérationnelle mais aussi au travers de la solidarité car, sans doute, des personnes aident déjà leurs parents ou leurs enfants mais ce n'est pas le cas de tout le monde.

Tel est notre choix, même s'il faut le tempérer au regard de la suppression de la taxe d'habitation.

Pour ce qui concerne le CICE, on a eu tout un débat démontrant la nécessité de diminuer les charges, puis on nous dit que le CICE fonctionne finalement très bien ; c'est très français... C'est un peu la même chose avec le RSI ; j'apprends maintenant qu'il fonctionnerait très bien. Pourtant, quand je prononce le mot « RSI » dans une salle et que j'annonce sa suppression, on se lève et on m'applaudit. Le RSI souffre d'un dysfonctionnement évident.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Alors, on ne parle pas de la même chose...

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Pourtant, tous les candidats à la présidentielle voulaient le supprimer, monsieur le sénateur. Sans doute, il est évident qu'il y a eu des améliorations, qu'il existe des problèmes informatiques et que les agents du RSI ne sont pas responsables de cette situation ; mais la marque est, selon moi, définitivement entachée. Il y aura donc fusion.

On me dit qu'une période de deux ans serait peut-être trop rapide mais j'entends aussi dire que c'est trop lent. C'est, selon nous, le temps nécessaire pour rassurer tous les salariés du RSI. Un moment viendra où le rapporteur général et les ministres expliqueront à la commission le processus, étape par étape, et, s'il faut plus de temps, on le prendra.

En tout état de cause, il n'y aura pas d'augmentation des cotisations et, je le répète, les 17 milliards d'euros que vous évoquiez, monsieur le sénateur, resteront dans le régime des indépendants. Certes, on peut s'opposer à cette transformation mais, pour ma part, je constate que les indépendants que je connais sont pour cette suppression, alors que les dirigeants de caisse que je connais - qui sont aussi des travailleurs indépendants - sont contre.

L'allègement de 6 points de charges jusqu'à 2,5 Smic, niveau assez élevé, touche aussi, contrairement au CICE, l'économie sociale et solidaire et le monde associatif employeur, ne l'oublions pas ; il faut donc mettre cela en perspective avec les annonces du Gouvernement sur les emplois aidés. Il n'y a ainsi plus aucune charge sur le Smic.

Sur le renforcement des pouvoirs du Parlement, je propose au rapporteur général qu'il soumette un amendement visant à ce que le Gouvernement s'engage à fournir les

informations que vous souhaitiez. Je serai toujours favorable aux dispositions permettant d'éclairer le Parlement sur les tuyauteries complexes. Parlons-en en amont pour que nous puissions vous donner toute l'information que vous souhaitez.

En ce qui concerne le tabac, je suis, comme Mme Buzyn, favorable à l'augmentation très forte du prix du tabac. Toutefois, il y a des conséquences. D'abord, cela n'entraînera pas des recettes très importantes, ce n'est d'ailleurs pas l'objectif, contrairement à ce que l'on croit parfois. En outre, il peut y avoir des effets d'aubaines pour la contrefaçon et la contrebande, surtout en zone frontalière. Il faudra donc lutter contre cela, avec les services des douanes – dont nous augmentons à cette fin les effectifs dans le projet de loi de finances – mais aussi avec la police et la gendarmerie.

En outre, il faut accompagner les buroliers, qui ne sont pas des tabagiques. Ils représentent notamment des lieux de socialisation dans les villages ; nous allons donc leur proposer des changements de travail. Il y a un avenir pour eux. On peut à la fois lutter fortement contre la première cause de cancer et conserver ce métier. Je rencontrerai les buroliers vendredi prochain dans ce but. Si vous avez des idées, cela m'intéresse.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Monsieur le président, vous nous avez demandé où en est la généralisation du tiers payant. Nous attendons les conclusions du rapport que nous avons commandé au mois de juillet sur la faisabilité de cette généralisation au 1<sup>er</sup> décembre prochain. Ce rapport nous sera rendu en fin de semaine ; nous nous déciderons sur ce fondement.

En ce qui concerne le financement des Ehpad, il y aura une mesure dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, avec une augmentation de 100 millions d'euros des sommes affectées aux soins et un accroissement du nombre de postes d'infirmières de nuit car les résidents sont de plus en plus âgés et de plus en plus malades. Nous prenons donc en compte la difficulté croissante de la prise en charge de nos aînés.

En outre, nous instaurons un comité de suivi de la tarification des Ehpad, qui s'est réuni fin septembre pour sa première réunion au ministère. Cette réforme doit se faire sur sept ans, nous avons le temps d'accompagner les établissements. Pour l'instant, l'évolution de la tarification est favorable pour 80 % des établissements et défavorable pour 20 % d'entre eux.

En ce qui concerne votre question sur la télé médecine, madame Deroche, nous considérons comme vous qu'il y a encore trop de verrous réglementaires. Les expérimentations ont mis trop de temps à se mettre en œuvre, elles sont trop limitées, alors que la télé médecine est entrée dans l'usage des professionnels de santé, on ne peut l'ignorer. Nous intégrons donc cette pratique dans le droit commun.

Toutefois, je souhaite saisir la Haute Autorité de santé sur l'encadrement de sa pratique car tous les actes médicaux ne peuvent se faire par télé médecine. Nous allons avancer de manière pragmatique avec les professionnels de santé sur ce sujet.

L'Ondam, fixé à 2,3 %, est considéré par certains comme trop exigeant mais le comité d'alerte de l'Ondam a souligné que notre prévision est réaliste. Nous souhaitons engager un milliard d'euros d'économies grâce à la baisse des prix des médicaments. Nous allons faire monter en puissance les génériques et avancer sur les biosimilaires. Il y a des marges de progrès sur le coût des traitements.

Nous souhaitons aussi travailler avec les professionnels de santé sur la maîtrise médicalisée, que j'appelle plutôt « pertinence des soins ». Ce sujet est central pour maîtriser les dépenses et pour bien soigner car il ne s'agit pas que d'efficience. Il faut octroyer le bon acte au bon patient et au bon moment. Nous avons à ce sujet un plan quinquennal commun avec l'assurance maladie et les ARS.

Le niveau d'économie à l'hôpital est équivalent à celui de 2017. Cela accompagne l'évolution des hôpitaux ; les groupements hospitaliers de territoire, les GHT, constitueront un levier d'économie, notamment grâce aux achats. Ces évolutions s'articulent autour de la pertinence et de l'efficience sur cinq ans ; ce n'est donc pas une révolution.

En ce qui concerne l'innovation, vous avez évoqué, madame Deroche, le fonds d'amorçage de 10 millions d'euros pour le fonds d'intervention régional uniquement, le FIR, qui est à la main des ARS ; nous ajoutons à cela 20 millions d'euros dans un fonds pour l'innovation, qui fera l'objet d'un comité stratégique incluant les professionnels de santé et les fédérations hospitalières, et qui siègera au niveau de la Cnamts. Il devra être capable de financer et de suivre des expérimentations. Ce fonds servira aussi à payer les rémunérations innovantes, notamment au forfait, au parcours ou à la pertinence des soins.

Ce sont des modes innovants de tarification que nous souhaitons accompagner au travers de ce fonds. Tout ce qui se révélera utile sera ensuite déployé à l'échelon national. Cela ne se substituera pas à la tarification à l'acte ou à la T2A, cela viendra en complément. Ce fonds de vingt millions d'euros sera abondé en tant que de besoin à partir du fonds national de gestion du risque.

La T2A représente 60 % du financement des établissements de santé ; je souhaite que cette proportion diminue. On connaît les dérives de cette tarification, la pression sur les professionnels de santé et sur les établissements. Nous souhaitons inciter financièrement à la pertinence du parcours de soins (article 35 du PLFSS), augmenter la prise en compte de la qualité dans le modèle de financement (les incitations financières à l'amélioration de la qualité, ou IFAQ), intensifier le virage ambulatoire, moderniser les soins de suite et de réadaptation ou encore accompagner l'offre de soins avec notamment la télémédecine (article 36 du projet de loi).

Il y a donc beaucoup de projets de modification en profondeur, dont les effets se manifesteront progressivement au cours des cinq prochaines années.

Madame Doineau, nous souhaitons effectivement accompagner l'extension des obligations vaccinales d'un effort de communication à l'égard du grand public et des professionnels de santé. En effet, si je suis très bien soutenue à cet égard par les sociétés savantes et par les académies de médecine, de pharmacie et des sciences, 30 % des généralistes ont des doutes sur la vaccination et 25 % en font part aux patients.

Nous devons donc accompagner les médecins de terrain par de l'information rigoureuse et des outils de communication. Nous travaillons sur des supports devant être publiés le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La branche famille de la sécurité sociale sera, vous l'avez dit, excédentaire mais il y a tout de même un déficit sur l'ensemble du régime général. Nous souhaitons donc que l'esprit de responsabilité touche l'ensemble des branches. En outre, il y aura 70 millions

d'euros de dépenses supplémentaires à destination des familles les plus en difficulté car le taux de pauvreté a augmenté ces dernières années.

En ce qui concerne les crèches, il faut favoriser le nombre de places de garde. Il ne faut pas un modèle unique ; il faut favoriser les crèches, les assistantes maternelles, la garde à domicile. Tous les territoires n'ont pas les mêmes besoins. Cela fera l'objet d'objectifs de la convention d'objectifs et de gestion, la COG, que je vais signer avec la Cnaf.

La question n'est pas de porter atteinte, *via* le PLFSS, à l'universalité des prestations sociales, ce que je ne souhaite pas mais de remettre en cause notre politique familiale à l'aune de la baisse flagrante de la natalité française depuis deux ans. Est-ce que notre politique familiale répond à cet enjeu ? Je veux que l'on ait à ce sujet un débat apaisé et non idéologique ni doctrinaire. Cela aura aussi une traduction dans la COG.

Vous avez aussi évoqué l'allocation sur le complément de mode de garde, qui est décalée d'un mois. Les familles n'auront plus à assurer l'avance des frais.

Madame Rossignol, j'ai répondu à votre question sur les modes de garde et sur la T2A. Vous parliez de continuité avec le mandat précédent mais je vois pour ma part deux ruptures : l'expérimentation ambitieuse de nouvelles tarifications sur cinq ans et le temps de discussion que je souhaite avoir autour de la PMA. Il s'agit d'ailleurs pour moi d'un sujet relevant d'une loi de bioéthique, qui implique la tenue d'états généraux. Il ne faut pas de dogmatisme, pas d'idéologie. Cela fera donc l'objet d'une loi de bioéthique.

Pour les violences faites aux enfants, le médecin référent se met progressivement en place dans les établissements. Nous débutons une mission autour de la continuité des soins car il faut non seulement un référent mais il faut aussi des médecins capables d'assurer les soins pertinents.

**M. Yves Daudigny.** – Vous avez affirmé quatre priorités : la prévention, l'égalité d'accès aux soins, l'innovation et la pertinence et la qualité des soins ; en outre, vous poursuivez l'effort vers l'équilibre de la sécurité sociale. Tout le monde adhère à ces objectifs.

L'Ondam pour 2018 ouvre 4,4 milliards d'euros de dépenses nouvelles mais l'effort demandé à l'assurance maladie (3,3 milliards d'euros) est très important. L'Ondam hospitalier ne s'élève qu'à 2 % ; l'hôpital peut-il supporter de nouveaux efforts de maîtrise des dépenses sans mettre en danger ses missions, les soins et les conditions de travail de son personnel ?

Je veux aussi évoquer le cas particulier des praticiens diplômés hors de l'Union européenne. Une loi de 2012 avait apporté des dispositifs dérogatoires pour les praticiens engagés avant 2010. Ils sont aujourd'hui nombreux mais sont dans une situation précaire, sans avenir professionnel, alors qu'ils contribuent à l'offre de soins sur les territoires. Nous avons été alertés sur ce point ; envisagez-vous d'autres dispositions ?

Sur les médicaments, comment trouver le point d'équilibre entre le rapport de la Cour des comptes qui met en cause la garantie de prix européens et les professionnels du secteur ? Je pense en particulier à la fragilisation de l'autorisation temporaire d'utilisation, l'ATU. Le risque serait que les médicaments innovants ne soient plus mis aussi rapidement à la disposition des Français.

Je veux aussi vous interroger sur les génériques et les biosimilaires. L'article 38 prévoit des tarifs uniques de remboursement pour les médicaments, y compris les génériques et les biosimilaires. Si les tarifs de remboursement sont les mêmes pour les médicaments princeps, les génériques et les biosimilaires, quel est l'intérêt du générique ?

Enfin, comment envisagez-vous le déploiement du dossier médical partagé, le DMP ?

**M. Dominique Watrin.** – Madame la ministre, vous avez évoqué le nécessaire devoir de solidarité des retraités et une hausse de la CSG. Pour ma part, j'aurais aimé que vous parliez également de l'allègement de l'ISF. Ce sont 5 milliards d'euros de solidarité à l'envers, au profit des plus riches !

Le plan de lutte contre les déserts médicaux prévoit, comme c'est le cas depuis vingt ans, des mesures incitatives, alors qu'elles sont pourtant des échecs. Alors qu'il n'y a jamais eu autant de praticiens dans notre pays, le nombre de médecins exerçant en secteur I diminue inexorablement et leur répartition sur le territoire est de plus en plus inégale. Pourquoi vous interdisez-vous d'instaurer des mesures de régulation des médecins alors que de telles mesures ont donné des résultats positifs dans certaines professions paramédicales ?

Ma deuxième question porte sur les structures d'exercice de la médecine de groupe. Vous annoncez un nouveau plan de développement des maisons de santé, mais vous ne dites pas un mot des centres de santé. Or le maillage du territoire par ces structures permettrait de répondre à l'aspiration des jeunes diplômés, qui souhaitent exercer en tant que salariés et pourrait être un levier nouveau de lutte contre la désertification médicale.

**M. Michel Amiel.** – Madame la ministre, la mesure que vous annoncez en matière de vaccination demandera un effort de communication important, en particulier en direction des médecins généralistes car ils sont assez réticents sur cette question et ce pour des raisons parfois confuses. Il faut également envisager des mesures un peu coercitives s'agissant de la vaccination contre la grippe, cette maladie étant la première cause de mortalité infectieuse. Or les professionnels de santé, en particulier en milieu hospitalier, ne sont pas vaccinés et peuvent propager allègrement la maladie.

Je suis bien conscient, monsieur le ministre, qu'il faut ménager les buralistes. Je rappelle toutefois que seule une augmentation brutale du prix du tabac est efficace sur les comportements. N'aurait-il donc pas été opportun de porter tout de suite le prix du paquet à 10 euros ?

Dans sa dernière analyse, la Cour des comptes a parlé d'éléments d'insincérité, s'agissant en particulier de la sortie de l'Ondam du Fonds de financement pour l'innovation pharmaceutique. Pensez-vous l'y réintégrer, madame la ministre, même si l'innovation générera des dépenses considérables ?

Par ailleurs, ne pourrait-on pas simplifier le circuit de validation des prix du médicament en créant une seule agence ? Aujourd'hui, la Haute Autorité de santé s'occupe du volet médical pur, le Comité économique des produits de santé, du prix.

La prévention est la première priorité de la stratégie nationale de santé. À cet égard, je rappelle que certains secteurs de la médecine sont oubliés, pour ne pas dire sinistrés : la médecine du travail, les soins palliatifs et la pédopsychiatrie.

**M. Bernard Jomier.** – Ma première question porte sur les annonces que vous avez faites vendredi, madame la ministre, concernant le partage des tâches et de nouvelles formations pour les professionnels de santé. Ce partage des tâches, couplé au développement de la télémédecine, pourrait produire des effets réels sur l'offre de soins dans nos territoires. Or cette orientation n'apparaît que de façon très timide dans le PLFSS. Pouvez-vous nous éclairer sur votre calendrier ?

Ma deuxième question porte sur la santé environnementale. Lors d'un colloque la semaine dernière, Brune Poirson a déclaré que la santé environnementale serait un axe majeur de votre politique de santé et de la stratégie nationale de santé. Or cette orientation n'est pas traduite dans le PLFSS. Je rappelle que les trois principales causes de mortalité dans notre pays sont le tabac, l'alcool et la pollution de l'air. Des collectivités territoriales ont engagé des travaux et éliminé les produits néfastes pour la santé humaine. De tels dispositifs vous paraissent-ils envisageables ?

Ma troisième question porte sur l'hôpital. Nos établissements hospitaliers sont depuis des années confrontés à une trajectoire financière difficile, malgré les plans d'efficience qui se succèdent. L'Ondam pour l'hôpital est fixé cette année à 2 %. Pensez-vous qu'il soit raisonnable de tenir cet objectif sans ouvrir un nouveau chantier sur le périmètre des missions de l'hôpital, sur l'articulation entre le secteur hospitalier, les territoires de santé et la ville ? Dans un rapport publié le mois dernier, le Sénat trace des pistes tout à fait intéressantes sur les urgences. Notre système doit évoluer s'il veut tenir ses engagements.

**Mme Michelle Meunier.** – Monsieur le ministre de l'action et des comptes publics, jusqu'à présent, les Ehpad associatifs à but non lucratif bénéficiaient du crédit d'impôt de taxe sur les salaires, le CITS, soit le pendant du CICE, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, dont bénéficient les Ehpad privés à but lucratif. Il semble que l'article 43 du projet de loi de finances supprime ce dispositif, ce qui inquiète de nombreux gestionnaires. Que pouvez-vous nous dire sur cette question ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Je vous remercie, madame la ministre, d'être revenue sur les arbitrages de Mme Touraine s'agissant de la convention dentaire. Mes questions porteront sur l'amélioration de la prise en charge des personnes fragiles.

Si les personnes handicapées sont satisfaites de la revalorisation dont elles bénéficieront en 2018 et 2019, elles sont inquiètes des modifications des règles de prise en compte des revenus. En 2019, le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome risquent d'être fusionnés. Pourriez-vous les rassurer sur ces points ? Les 90 euros que vous allez leur donner d'un côté ne risquent-ils pas d'être absorbés par cette évolution, de l'autre ?

Monsieur le ministre, comment allez-vous compenser la hausse de la CSG pour les personnes vivant en maison de retraite, sachant qu'elles ne paient pas de taxe d'habitation ?

Lorsque nous avons adopté la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, nous n'avions pas envisagé qu'elle aurait des répercussions importantes sur le financement des Ehpad. La mise en place du forfait dépendance sur un point GIR départemental a des conséquences désastreuses. Dans mon département, certains établissements connaissent une baisse de 20 % du tarif dépendance et ne peuvent plus

embaucher de personnel. Quant aux départements, ils ne veulent pas supporter sur le tarif hébergement des décisions auxquelles ils n'ont pas été associés.

Pour terminer, j'évoquerai les maisons de santé. À quoi correspondent les 500 millions d'euros que prévoit l'État ? Est-ce la DETR, la dotation d'équipement des territoires ruraux ? Quelles aides l'État prévoit-il pour permettre aux collectivités territoriales de construire des maisons de santé dans les zones rurales ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Je ferai tout d'abord une remarque sur l'accès aux soins et sur les droits des personnes en situation de handicap. Les personnes malentendantes ne peuvent accéder à une traduction simultanée lors d'une consultation médicale. De même, les personnes à mobilité réduite n'ont pas toujours la possibilité d'accéder à la prévention, notamment pour les examens gynécologiques. Il faut prévoir des équipements adaptés à ces personnes.

La T2A pose des difficultés dans les territoires d'outre-mer et plus singulièrement en Guadeloupe. Notre CHU connaît de très grandes difficultés liées à notre insularité, aux frais d'approche, aux démarches de certification, d'accréditation et de mise aux normes de nos différents services, qui entraînent des surcoûts insurmontables.

Le taux de chômage en Guadeloupe est très élevé et beaucoup de personnes bénéficient de très petites retraites. Le problème de la hausse de la CSG se pose donc également.

Enfin, madame la ministre, les personnels de l'Établissement français du sang de Guadeloupe sont inquiets. Qu'en est-il du projet de transférer les analyses de sang en France ? Il serait scandaleux que les prélèvements sanguins réalisés en Guadeloupe soient transférés alors que nous sommes en mesure de réaliser l'intégralité des examens sur place. J'ajoute que la durée de vie des plaquettes est limitée et qu'un tel transfert poserait problème pour les transfusions nécessaires pour traiter certains cancers et les cas de drépanocytose.

**M. Martin Lévrier.** – Ma question porte sur la suppression du CITS, destiné aux associations à but non lucratif. Quel est le mécanisme de compensation prévu ? Son montant ? Pensez-vous qu'il permettra facilement de remplacer les emplois aidés ?

**Mme Brigitte Micouleau.** – J'ai bien noté les mesures destinées à améliorer l'accès aux soins mais qu'en est-il du manque cruel de médecins généralistes, du *numerus clausus* et du problème des déserts médicaux ?

**Mme Patricia Schillinger.** – L'articulation entre les baisses de cotisations et la hausse de CSG et les spécificités du régime d'Alsace-Lorraine a-t-elle été bien étudiée ? Comme vous le savez, les Alsaciens et les Mosellans paient aussi l'équivalent de la cotisation patronale.

Par ailleurs, 9 000 dossiers concernant les frontaliers suisses sont en attente. Une décision politique est nécessaire.

L'instauration d'une Journée nationale sans alcool est-elle prévue ?

Enfin, le métier d'hygiéniste dentaire n'a toujours pas été mis en place en France. Avance-t-on sur ce dossier ?

**M. Daniel Chasseing.** – Madame la ministre, vous avez annoncé quelques avancées pour lutter contre les déserts médicaux sans toutefois évoquer la question du *numerus clausus*, ni la suppression de l'internat national classant au profit d'un internat par faculté.

Par ailleurs, certes les buralistes jouent un rôle très important et il faut essayer de les consolider. Il faut également veiller à maintenir les pharmacies dans les zones rurales, à avoir assez de personnels pour prendre en charge les personnes dépendantes dans les Ehpad et trouver une solution pour contrebalancer la hausse de la CSG pour les personnes âgées vivant en maison de retraite.

**Mme Pascale Gruny.** – La situation s'améliore pour le RSI. Mais certaines des personnes concernées ont compris qu'avec la réforme, on allait supprimer des cotisations, même si on leur explique qu'elles paient déjà moins de cotisations que sur un revenu salarié. Les difficultés commencent lorsque les artisans et commerçants ne peuvent plus payer leurs échéances, ou au début ou à la fin de leur activité. La fusion au sein du régime général ne changera rien à cela.

Madame la ministre, je siége au conseil de surveillance du centre hospitalier de Saint-Quentin. Venant du monde de l'entreprise, j'ai été choquée d'apprendre que le tarif pour une transfusion de fer était passé de 450 euros à 13 euros. Avec de telles réductions, jamais les hôpitaux ne pourront être à l'équilibre !

**M. Jean Sol.** – En matière de lutte contre le tabagisme, madame la ministre, que comptez-vous faire concrètement contre les marchés parallèles, en particulier dans les départements frontaliers ?

Par ailleurs, quelles mesures envisagez-vous pour lutter contre les fraudes sociales relativement nombreuses aujourd'hui, en particulier dans certains départements ?

Que faire pour enrayer l'absentéisme du personnel hospitalier, qui hypothèque bon nombre de marges de manœuvre ?

Pour la prise en charge des personnes âgées dépendantes, allez-vous tenir compte de la démographie et de la cartographie départementales ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Pour commencer, je rappelle que l'ISF, c'est non pas 5 milliards d'euros, mais 3 milliards d'euros. Cette question n'a rien à voir avec le PLFSS, même si moins de chômeurs signifie plus de cotisations, mais je n'entrerai pas dans ce débat.

Vous m'avez interrogé sur le CITS. La mesure que nous proposons représentera pour les établissements concernés un gain de 1,4 milliard d'euros. Permettra-t-elle de remplacer les emplois aidés ? Je rappelle que ces contrats n'ont pas été conçus pour remplacer les personnels relevant de la fonction publique ou du statut de contractuel. Les préfets ont beaucoup encouragé les élus à y avoir recours, les gestionnaires ont ainsi essayé de rendre un service moins cher. Je n'ignore pas que la situation est complexe. Dans le secteur médico-social, 200 000 contrats aidés sont budgétisés contre un pic à 400 000 à la veille de l'élection présidentielle. Cet allègement de charges pérenne permettra à l'ensemble des établissements concernés de faire la bascule et de créer des emplois qui ne seront pas précaires.

La suppression du RSI n'entraîne pas une suppression de cotisations, nous le redirons. J'ai du mal à comprendre ceux qui veulent garder le RSI alors que les artisans et les commerçants avaient perdu toute confiance en ce régime au point de nous faire part de leur déprime, voire de leurs pensées suicidaires durant la campagne présidentielle. Tous les candidats à cette élection proposaient d'ailleurs sa suppression.

La diminution de la taxe d'habitation pour les personnes résidant en maison de retraite est une question importante et complexe. Le Parlement doit être parfaitement éclairé afin de bien comprendre ce que souhaite faire le Gouvernement.

Pour les personnes vivant en maison de retraite, il faut distinguer trois cas de figure. Premier cas : une personne seule vivant dans une maison de retraite, ayant la jouissance totale de son lieu et ayant gardé, pour différentes raisons, sa résidence principale, paiera sa taxe d'habitation si ses revenus sont supérieurs à 2 500 euros. S'ils sont inférieurs, elle bénéficiera d'un dégrèvement de la taxe d'habitation. Deuxième cas : cette personne vit dans une maison de retraite médicalisée, elle n'a pas la jouissance totale de son lieu, elle ne paie pas de taxe d'habitation. Dans ce cas, le projet de loi de finances prévoira que l'établissement pourra demander le dégrèvement de la taxe d'habitation et qu'il devra ensuite répercuter cette baisse dans son prix. Troisième cas : la personne ne paie pas de taxe d'habitation, l'établissement non plus, ils en ont été exonérés. Nous proposerons dans ce cas une réduction d'impôt dans le projet de loi de finances pour compenser la hausse de la CSG.

Aujourd'hui, 60 % des retraités sont concernés par l'augmentation de la CSG, 80 % des Français, donc une grande partie de ces retraités, par la suppression de la taxe d'habitation. Dans les maisons de retraite et les EHPAD, les gens sont en moyenne plus pauvres : 60 % des retraités dans les EHPAD ont des revenus inférieurs à 1 400 euros. Il n'y a donc pas de gens, nous l'avons vérifié, qui ne bénéficieront pas de la suppression de la taxe d'habitation, même s'ils n'en paient pas. Si leurs revenus sont supérieurs à 1 400 euros, alors ils paient l'impôt sur le revenu et bénéficieront d'une réduction d'impôt. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors du débat parlementaire.

Je laisserai Mme la ministre répondre sur la fonction publique hospitalière et sur les difficultés des personnels soignants. Je rappelle simplement que nous avons rétabli le jour de carence dans la fonction publique et qu'il vaut pour toutes les fonctions publiques.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Monsieur Daudigny, l'augmentation du forfait journalier de 2 euros constituera une recette supplémentaire pour l'hôpital et permet de fixer l'Ondam hospitalier à 2,2 %.

De nombreuses transformations sont nécessaires. Nous devons développer l'ambulatoire et fermer des lits. Malheureusement, la tarification à l'activité ne favorise pas la fermeture de lits. On peut réaliser au moins un milliard d'euros d'économies sur les achats. Grâce aux réformes qui ont déjà été engagées, notamment en ce qui concerne les groupements hospitaliers de territoire, les GHT, l'ambulatoire, et à celles que nous ferons, nous aurons les moyens de respecter l'Ondam à 2,2 %.

Beaucoup d'établissements fonctionnent aujourd'hui avec des praticiens diplômés hors Union européenne car ils en ont besoin. En tant que ministre, je dois m'assurer qu'ils fournissent des soins d'une qualité optimale à nos concitoyens. Je vais veiller à accompagner ces professionnels en termes de formation, d'ouvertures de places aux concours, notamment dans les spécialités très déficitaires. Il s'agit d'accompagner au mieux ces praticiens et de ne

pas abandonner en rase campagne ceux qui auraient été recalés trois fois à l'examen. Il faut leur permettre d'exercer dans des conditions dignes, tout en demeurant exigeant sur la qualité des soins. Toutes les mesures seront prises dans l'année qui vient.

La garantie de prix européen est un sujet complexe. Cette garantie ne s'applique qu'aux médicaments ayant un service médical rendu (SMR) I, II ou III, soit un nombre restreint de médicaments. C'est néanmoins une contrainte pour la négociation des prix. La Haute Autorité de santé fait, en parallèle de l'évaluation du SMR, une évaluation médico-économique, laquelle permet de calculer l'efficacité de ces produits et d'avoir un outil supplémentaire pour la négociation. Par ailleurs, des médicaments anciens constituent des rentes de situation, nous le savons. Nous avons des marges de progrès dans les négociations. Je suis bien placée pour le savoir, ce qui me permet d'être particulièrement efficace sur ce sujet.

En matière de médicaments génériques et biosimilaires, nous avons d'énormes progrès à faire par rapport à nos voisins. Nous rembourserons aux établissements le tarif du générique afin de les obliger à consommer plus de génériques que de produits princeps.

Le dossier médical partagé peine effectivement à se déployer, car l'équipement informatique des établissements et des professionnels de santé n'est pas interopérable. Le grand plan d'investissement qui a été présenté par le Premier ministre il y a quinze jours prévoit 400 millions d'euros pour l'informatisation afin de permettre le déploiement du DMP.

Monsieur Watrin, nous savons que l'obligation d'installation ne fonctionne pas pour lutter contre les déserts médicaux. Je crains que ce ne soit vrai pour le secteur 1 et pour le secteur 2. La démographie médicale n'est pas à la hauteur de ce qu'elle était il y a quelques années. Elle continuera de dégringoler jusqu'en 2025, année où nous récupérerons le taux de praticiens actuel. Les jeunes professionnels souhaitent mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Beaucoup de femmes veulent s'engager dans un secteur salarié. Si nous imposons des contraintes trop importantes en termes d'installation, les jeunes médecins se tourneront vers un exercice salarié, soit vers la médecine du travail, soit vers la médecine scolaire, voire vers l'industrie pharmaceutique. Ils pourraient même arrêter l'exercice de la médecine, comme le font aujourd'hui près de 40 % des professionnels qui s'installent. Instaurer plus d'obligations, c'est prendre le risque d'accroître le déficit. Mon plan est donc très incitatif, très « facilitant ». Il vise à lever tous les freins et à donner du temps médical aux territoires. Pour être moi-même une professionnelle de santé, je peux vous dire que peu de choses m'auraient contrainte à m'installer dans un territoire où je n'aurais pas eu d'attaches.

Vous avez raison concernant les centres de santé. Dans le grand plan d'investissement que j'ai présenté, les maisons de santé et les centres de santé sont placés au même niveau. Nous ne faisons aucune différence entre eux. Nous parlons de maisons de santé par facilité. Tous deux bénéficient exactement des mêmes mesures : 400 millions d'euros permettront à ces maisons ou centres de santé de s'installer sur le territoire.

Monsieur Amiel, le vaccin contre la grippe a été à un moment obligatoire. Cette obligation a été levée par décret, car le bénéfice de ce vaccin pour les professionnels était trop faible à l'échelon individuel, contrairement au vaccin contre l'hépatite B, qui est obligatoire dans les établissements de santé. On ne meurt pas de la grippe entre 20 et 60 ans. Dès lors, on ne peut pas imposer les mêmes obligations que pour les enfants. Dans ce dernier cas, le bénéfice est certes collectif, mais également nettement individuel. Il s'agit là selon moi

d'un sujet déontologique, dont je parle d'ailleurs régulièrement avec le Conseil national de l'Ordre des médecins.

Pourquoi ne pas porter le prix du paquet de tabac à 10 euros d'un coup ? Une augmentation d'un euro par an me semble déjà substantielle. Elle permettra aux fumeurs d'entamer une démarche d'arrêt en étant accompagnés. Une augmentation en trois ans permettra de concilier un objectif de santé public avec l'objectif pragmatique d'accompagner des personnes souffrant d'une maladie addictive, la seule volonté ne suffisant pas. Nous suivrons l'impact de cette augmentation sur le tabagisme et nous en ferons part aux acteurs de santé.

Vous m'avez ensuite interrogée sur l'existence d'une seule agence pour négocier le prix des médicaments, associant la commission de la transparence de la HAS et le CEPS. Seule l'Italie dispose d'une agence unique effectuant à la fois l'évaluation des médicaments et du service médical rendu et la négociation des prix. Pour notre part, il nous a semblé très difficile de réunir au sein d'une même agence des gens négociant avec des industriels et d'autres ayant vocation à procéder à des évaluations purement scientifiques, en se détachant de la notion de prix. Si l'on en tête le coût d'un traitement lors de l'évaluation du service médical rendu, on risque de pénaliser nos concitoyens dans l'accès aux médicaments innovants.

Sur la prévention, nous avons effectivement un problème de médecine scolaire. Je n'ai pas de recette magique, car la démographie médicale est en déclin. Jean-Michel Blanquer et moi souhaitons que la visite de prévention à 6 ans, qui est obligatoire, mais qui n'a lieu que dans 20 % des cas, devienne effective dès la rentrée 2018. Nous allons travailler avec les maisons et les centres de santé, avec les généralistes afin de leur permettre d'intervenir au sein de l'école. Nous avons fixé des objectifs chiffrés. Il y a là un enjeu en termes de réduction des inégalités sociales, pour la détection des troubles « dys », des problèmes de vue et d'audition, d'obésité, etc.

Nous manquons de pédopsychiatres. Je fais de ce dossier une priorité personnelle. J'ai obligé les doyens à ouvrir des postes de pédopsychiatres dans les facultés dès la campagne de 2018 pour mieux former des jeunes. La question qui va se poser secondairement est celle de l'ouverture de lits dédiés. Je souhaite y travailler dans le cadre de la stratégie nationale de santé dont nous discutons aujourd'hui avec les professionnels.

Monsieur Jomier, la délégation de tâches est effectivement un énorme sujet. Le plan de lutte contre les déserts médicaux permettra de faire de la délégation de tâches encadrée et financée dans le cadre de protocoles afin de favoriser l'accès aux soins sur les territoires. Cette délégation de tâches sera déployée non pas sur l'ensemble du territoire, mais uniquement dans les endroits où, de fait, elle se fait déjà. Il s'agit de mieux l'évaluer et de mieux l'encadrer.

Par ailleurs, les dispositions sur les pratiques avancées peinent à se mettre en route. Je souhaite donc que, dès 2018, les facultés puissent former les infirmières en pratiques avancées afin qu'elles sortent de l'école en 2020. Nous avançons sur les deux jambes avec une mesure généraliste et une mesure dédiée aux territoires les plus en difficulté.

Nicolas Hulot et moi faisons effectivement de la santé environnementale une priorité. Elle ne figure pas dans le PLFSS parce que nous n'avons pas prévu de mesures budgétaires dédiées. Nous mettons en place une feuille de route commune. Dans la stratégie

nationale de santé, un chapitre sera dédié à la santé environnementale. J'indique d'ailleurs que la pollution de l'air n'est pas la troisième cause de mortalité. Elle provoque une mortalité anticipée chez les personnes âgées et les malades. Il ne faut donc pas la placer au même niveau que la mortalité liée au tabac et à l'alcool.

Vous avez évoqué un débat sur la place de l'hôpital public. Lorsque je présidais la Haute Autorité de santé, j'avais ouvert la *Paris Healthcare Week* sur cette question : quelle sera la place de l'hôpital public en 2025 ? Quelle sera sa valeur ajoutée ? Quelle sera sa place dans le territoire ? Quelles seront ses missions ? Je n'ai pas eu le temps de mener cette réflexion dans le cadre du PLFSS. Ce sera un sujet pour l'année 2018. Il faut redonner du sens à l'hôpital public.

Nous allons également travailler sur la question des urgences. Le Sénat a produit un excellent rapport sur cette question. Nous devons également mener une réflexion collective sur l'objet des soins non programmés.

Monsieur Morisset, nous sommes attentifs à la situation des départements. Il n'y aura aucun perdant dans la réforme de la tarification des Ehpad, d'où le comité de suivi et l'augmentation du budget sur les soins. Des mesures spécifiques accompagneront les départements en difficulté au cas par cas sur certains établissements, avec une enveloppe dédiée en 2018.

Madame Jasmin, un chapitre du Plan handicap, en cours de discussion avec Sophie Cluzel, est dédié à l'accès aux soins. Je suis extrêmement attentive à l'accès aux soins et notamment au dépistage. J'avais déjà inclus le dépistage du cancer du col dans le Plan cancer. Nous devons muscler la capacité des établissements à s'équiper, certes pas partout, mais avec des filières dédiées pour que les personnes à mobilité réduite accèdent à certains équipements et plateaux techniques.

Nous avons d'énormes difficultés à accompagner la mise aux normes des établissements de santé, et notamment dans les départements d'outre-mer (DOM). Nous allons travailler avec Annick Girardin, lors des assises de l'outre-mer, sur la santé dans les DOM. La Stratégie nationale de santé comprend aussi un chapitre dédié à la santé dans les DOM, reprenant les quatre axes de la stratégie, dont celui de l'accès aux soins. Je souhaite qu'il y ait un chapitre par département d'outre-mer, car les problèmes diffèrent selon les départements – j'ai visité récemment le Centre hospitalier et universitaire de Guadeloupe.

Je ne rentrerai pas dans le débat sur l'Établissement français du sang, très technique et qui ne relève pas du PLFSS, même si j'entends vos questions.

Madame Micouleau, effectivement le manque de médecins généralistes s'aggravera jusqu'en 2025 avant de s'améliorer. Je veux impérativement dégager du temps médical et supprimer la paperasserie pour les médecins, afin qu'ils fassent de la médecine et rien d'autre. Aidons-les sur la délégation de tâches et la coopération interprofessionnelle. Certains professionnels comme des infirmières peuvent intervenir sur la gestion d'un INR (*International Normalised Ratio*) et l'adaptation d'un traitement anticoagulant, grâce à des protocoles qui feront gagner du temps médical.

Madame Schillinger, l'alcool fera partie du chapitre sur les addictions de la Stratégie nationale de santé, nous vous répondrons après les consultations. Sur la situation des

frontaliers, nous attendons les décisions de justice, et notamment celle de la Cour de cassation, avant de tirer des conclusions pour accompagner ces professionnels.

Monsieur Chasseing, je n'ai pas parlé du *numerus clausus* car il ne répond pas à la question de la désertification médicale : il faut douze ans pour former un professionnel. Or dès 2025, nous aurons une augmentation importante de la démographie médicale du fait de l'ouverture du *numerus clausus* ces dix dernières années. Voyez les projections de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) : je ne veux pas reproduire les erreurs de mes prédécesseurs qui ont mal anticipé les besoins en médecins en fermant le *numerus clausus* et en l'ouvrant trop tardivement, faute d'avoir anticipé les modifications de la pratique médicale et les aspirations des jeunes professionnels à avoir des horaires différents. Je préfère mener une réflexion collective sur le métier de médecin en 2025, leur accompagnement, la place de la médecine algorithmique, la délégation de tâches, et mettre en regard les besoins en médecins et la progression des professions paramédicales, beaucoup moins régulées. Ayons un regard général sur la démographie des professionnels de santé en 2025 et de « qui fait quoi », plutôt que d'ouvrir le *numerus clausus*, même s'il s'agissait d'une promesse du président de la République sur laquelle nous travaillerons. S'il est ouvert aujourd'hui, ces professionnels arriveront en 2029. Quel sera l'exercice de la médecine alors ? Privilégions cet angle plutôt que celui des déserts médicaux.

Nous avons répondu sur les buralistes. Je tiens au maillage territorial des pharmacies, je ne souhaite pas les regrouper à tout prix. Nous allons renforcer le tarif soins pour avoir plus d'infirmières en Ehpad, et nous augmenterons le nombre d'infirmières. L'Ehpad d'aujourd'hui ne ressemble pas à son objectif initial. Les résidents actuels ne sont pas les mêmes qu'il y a dix ans. L'Ehpad est-il l'unique modèle d'accompagnement du vieillissement ? Certainement pas. Nous lancerons une mission sur ce que doivent être les différentes étapes avant l'entrée en Ehpad, alors qu'actuellement ils accompagnent des personnes extrêmement grabataires.

Madame Gruny, en tant qu'hématologue, je connais particulièrement bien le sujet du tarif de la perfusion de fer. Il a été diminué car il n'y a quasiment aucune indication de la perfusion de fer. Cette perfusion était réalisée à mauvais escient et elle représentait quelques dizaines de malades par an. Arrêtons des perfusions en fer totalement inutiles chez des personnes carencées, qui peuvent être remplacées par un traitement oral. Cette mesure est totalement volontaire : arrêter un acte non pertinent trop bien tarifé.

Monsieur Sol, M. Darmanin a répondu sur les marchés transfrontaliers. Nous travaillons avec les départements sur une cartographie départementale des places en Ehpad, afin que les places soient disponibles au bon endroit.

**M. Alain Milon, président.** – Merci, Madame et Monsieur les ministres, pour vos réponses complètes – ce qui est assez nouveau. J'approuve à 1 000 % le programme santé, un peu moins le programme financier...

*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 11h45.*

**Mercredi 18 octobre 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Audition de M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, de la caisse nationale d'allocations familiales**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons ce matin M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), accompagné de MM. Daniel Lenoir, directeur général, Frédéric Marinacce, directeur des prestations légales et sociales, Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche et de Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires. Cette audition s'inscrit dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 sur lequel le conseil d'administration de la Cnaf a émis le 4 octobre dernier un avis majoritairement défavorable.

Le PLFSS comprend deux mesures sur la branche famille, l'une augmentant le complément de mode de garde pour les familles monoparentales, l'autre révisant le barème de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Après neuf années de déficit, la branche revient à l'équilibre en 2017, avec des perspectives d'excédents croissants à compter de 2018. Ce résultat est en partie lié à des mesures d'économies sur certaines prestations.

Au-delà des mesures du PLFSS et de la trajectoire financière, nous souhaitons faire le point sur les perspectives d'évolution de la branche. Il y a quelques semaines, la ministre des solidarités et de la santé a présenté devant le conseil d'administration de la Cnaf les orientations gouvernementales en matière de politique familiale, alors qu'une nouvelle convention d'objectifs doit être établie avec l'État. Elle aurait insisté sur la lutte contre la pauvreté et les solutions d'accueil pour les jeunes enfants. Vous nous direz, monsieur le président, votre perception de ces orientations.

Le rapport annuel que nous a présenté le Premier président de la Cour des comptes comporte un volet consacré à la branche famille. Il souligne l'orientation redistributrice suivie ces dernières années et appelle à clarifier les objectifs de la politique familiale, à un moment où notre démographie donne des signes de fléchissement.

**M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales.** – Merci de nous recevoir. Notre conseil d'administration a émis un vote majoritairement défavorable sur le PLFSS, au regard de l'examen des articles concernant la branche famille de la sécurité sociale. Les organisations patronales ont voté en faveur de ce projet, estimant qu'il fallait laisser la porte ouverte aux propositions du Gouvernement lors de la présentation du premier PLFSS de la mandature.

Après dix ans de déficit, la branche famille retrouve l'équilibre. À mon arrivée à la tête de la Cnaf en 2007, elle était excédentaire. Pour une bonne part, les déficits ultérieurs résultent de transferts de charges à la branche famille, comme les majorations pour enfants des pensions de retraite.

Nous avons les mêmes interrogations que vous sur l'effet redistributif de la politique familiale. Les familles aisées ont été mises à contribution à plusieurs reprises par des mesures fiscales de plafonnement du quotient familial, la fin de l'universalité des allocations familiales par l'introduction d'une modulation, et la modification des plafonds d'ouverture des droits à différentes prestations comme la PAJE. À l'inverse, 400 000 familles modestes bénéficient de la majoration du complément familial, 745 000 foyers séparés de l'allocation de soutien familial, sans compter l'accès au revenu de solidarité active (RSA), et désormais à la prime d'activité. Il y a donc un effet redistributif. Nous avons étudié l'impact sur les familles des réformes intervenues en 2014 et 2015 en matière de politiques sociales et familiales. 3,2 millions de familles auraient perdu en moyenne 67 euros par mois, alors que 2,1 millions de familles auraient vu leurs revenus augmenter de 67 euros. Il y a donc eu plus de perdants que de gagnants et cela a engendré environ 860 millions d'euros d'économies.

Mme Buzyn nous a présenté, lors de notre conseil d'administration en septembre, les axes du PLFSS et sa politique familiale notamment en faveur des familles défavorisées, pour lutter contre la pauvreté des enfants – hier se tenait la journée mondiale du refus de la misère. Près de 70 000 familles monoparentales qui confient leur enfant dans une structure d'accueil voient leur complément de libre choix de mode de garde (CMG) augmenter significativement. En cas d'accueil individuel, la totalité des cotisations salariales est prise en charge, le reste à charge étant diminué du fait de l'augmentation de la prestation avec un montant plafond majoré de 30 %. En année pleine, cela coûtera 40 millions d'euros. La mise en œuvre en octobre 2018 coûtera 10 millions d'euros à la branche famille.

Le plafond de l'allocation de base de la PAJE sera aligné plus rapidement que prévu sur la base du complément familial, soit une économie de 70 millions d'euros en 2018. En 2015, notre conseil s'était ému que le versement de la prime à la naissance de 923 euros, au départ prévu avant la naissance pour aider à l'accueil du nourrisson, ait été décalé au deuxième mois de l'enfant. Ce décalage était difficilement supportable pour les familles, et les fonds locaux d'action sociale des caisses d'allocations familiales ont attribué des prêts pour corriger le dispositif.

Quel est l'avenir de la politique familiale ? Nous espérons que les négociations pour la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) s'ouvriront le plus rapidement possible en 2018. Triste expérience, la précédente COG n'avait été signée qu'en juillet, retardant en septembre la déclinaison opérationnelle et l'obtention des fonds nécessaires par les organismes locaux. Cela a décalé les investissements prévus avec les collectivités. Ainsi, le Fonds national d'action sociale (Fnas) n'a pas été totalement consommé la première année, entraînant son rebasage. Nos concitoyens attendent une politique familiale composée autant de prestations que de services, comme l'accueil du jeune enfant ou l'aide à la parentalité.

**M. Daniel Lenoir, directeur général de la Caisse nationale d'allocations familiales.** – C'est la dernière fois que je m'adresse à vous en tant que directeur général de la Cnaf, je partirai avant notre président... J'interviendrai en tant que gestionnaire des finances publiques, qui gère un budget de plus de 90 milliards d'euros, dont la moitié correspond à la branche famille au sens de la sécurité sociale et relève donc du PLFSS. Nous sommes aussi concernés par le projet de loi de finances (PLF) : la totalité des allocations logement sont désormais intégrées dans le budget de l'État, alors qu'auparavant l'allocation de logement familiale figurait dans le PLFSS.

La Cour des comptes a repris, dans son rapport, une étude conduite par les services de la Cnaf dirigés par M. Tapie, qui montrait le caractère redistributif en fonction de

l'ensemble du système socio-fiscal -incluant donc la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) non prises en charge par la branche famille, et l'effet fiscal du quotient familial...

Dans les années 1980, l'Insee décrivait la « courbe en U de la politique familiale » aux effets très redistributifs pour les premiers déciles et antiredistributifs pour les derniers. Depuis la réforme de 2012, la deuxième partie de la courbe s'est aplatie, il n'y a plus d'effet antiredistributif. Selon une enquête du Credoc que nous avons commandée, 80 % des Français approuvent la modulation des allocations familiales, de même que 78 % des personnes qui subissent cette modulation. Voyez l'acceptabilité sociale de cette mesure, principale source d'économies de la branche – près de 800 millions d'euros. Nous avons tous apprécié le rapport de la Cour des comptes et les comparaisons avec les autres pays européens.

M. Deroussen a détaillé la modification du plafond du CMG, prévue par le PLFSS. Je ne commenterai pas le choix politique de réaliser des économies qui aboutit à modifier des paramètres et à les harmoniser avec d'autres. Quant au décalage de deux mois du versement de la prime à la naissance, il ne s'agissait pas une mesure d'économies, mais d'une mesure de trésorerie qui a permis des économies la première année.

L'année dernière, vous m'aviez interrogé sur les difficultés de financement du RSA par des départements connaissant des retards de paiement. Le problème n'est toujours pas réglé, même si des mesures ont été prises pour que les départements s'acquittent de leurs dettes. Il est anormal que la branche famille fasse cette avance de trésorerie, soutenable encore avec de faibles taux d'intérêt, mais qui ne l'est plus s'ils se redressent ou si un doute s'instaure sur la capacité du département à payer : il s'agirait d'une provision sur les comptes de la branche famille. Nous avons fait diligence avec l'agent comptable, avec « tact et mesure », mais aussi avec fermeté. Ainsi, le département du Nord connaît un plan d'apurement de la dette. Le problème est en cours de règlement dans presque tous les départements, dans des conditions satisfaisantes. Parallèlement nous mettons en place des téléprocédures pour l'accès au RSA, et nous avons refait toutes les conventions avec les départements pour insérer la clause de neutralité financière prévue par la loi. L'avance de la branche famille doit être couverte par les départements ; les retards de paiement atteignaient parfois plusieurs années ! Or nous sommes tenus d'appliquer la loi.

Nous nous félicitons du retour à l'équilibre de la branche famille. D'un point de vue maastrichien, c'est-à-dire de l'ensemble des finances publiques, la branche famille couvre le déficit d'autres branches. C'était le choix du Gouvernement : continuer à faire des économies conformément au plan présenté par M. Darmanin cet été.

La prochaine COG sera signée pour 2018-2022, or j'aurai 65 ans au milieu de cette convention. On ne peut diriger un établissement public au-delà de 65 ans et le Gouvernement a préféré que la même personne élabore le COG et la mette en œuvre sur l'ensemble de sa durée. Un autre choix eut été possible, celui-ci retardera un peu les négociations de la COG. Depuis deux ans, nous travaillons avec le conseil d'administration sur les priorités de la future COG, à savoir quels seront les moyens de la branche, l'accueil de la petite enfance, l'avenir de la branche famille. Nous avons travaillé sur certaines orientations politiques validées par le conseil d'administration et voulons les transformer en projet stratégique. Les premières COG duraient trois ans, j'aurais souhaité une future COG de cinq ans, pour l'aligner sur le quinquennat, avec une dernière année de bilan et de préparation de la nouvelle COG, plus stratégique que la précédente – et ce n'est pas une critique de l'ancienne.

Pour la future COG, nous prévoyons trois projets stratégiques. Nous voulons généraliser un nouveau modèle de production et de relations de service de la branche famille, pour l'ensemble des prestations. J'ai ainsi mis en place une sorte de Sesam-Vitale pour la branche famille, avec une transmission directe des données de la part des allocataires. Nous avons commencé avec la prime d'activité et la téléprocédure RSA ouverte depuis avant-hier dans une vingtaine de départements, et nous l'envisageons pour les allocations logement dans le cadre de leur réforme. Nous voulons une approche 100 % dématérialisée mais aussi 100 % personnalisée pour régler trois problèmes. Il faut simplifier les prestations – nous avons jusqu'alors échoué – notamment grâce au numérique. Nous avons un taux de recours à la prime d'activité deux fois supérieur à celui du RSA activité. Le numérique n'est pas un obstacle à l'accès aux droits, si l'on s'en donne les moyens. Il peut même être un facteur d'accès aux droits et nous travaillons à l'inclusion numérique avec Emmaüs-Connect pour développer un réseau de points d'accueil numériques. Deuxième enjeu, il faut assurer la sécurité des paiements – la Cour des comptes certifie nos comptes. C'est l'un de nos talons d'Achille : le risque financier résiduel, au bout de deux ans, est d'un milliard d'euros de dépenses non récupérées. Seules 30 à 40 % constituent de la fraude contre laquelle nous luttons. Le reste consiste en des indus liés à diverses erreurs.

Le nouveau modèle de production et de relations de services s'appuiera sur un système d'acquisition directe de données auprès du payeur – l'employeur, l'assurance maladie, Pôle emploi... Cela assurera le prérenseignement de la feuille de télédéclaration simplifiant la démarche mais aussi donnant des données quasi certaines sur le montant des prestations. C'est un enjeu de productivité – je n'ai pas honte de le dire ; le service public de qualité doit être rendu au meilleur coût. Cela avait été expérimenté sur la prime d'activité, pour développer la liquidation automatique. Les données transitent du producteur à la machine sans passer par le technicien – même si tout ne peut pas être informatisé. C'est aussi un modèle de relations et de services, et nous avons réalisé d'énormes progrès dans cette convention d'objectifs et de gestion. Nous nous étions engagés à recevoir 100 000 personnes par an, en réalité 270 000 personnes sont reçues en face-à-face pour l'étude de leurs droits. C'est une révolution silencieuse – on parle plus souvent de ce qui ne marche pas... Nous avons modernisé le site internet caf.fr, dont les flux ont été multipliés par deux. Nous sommes désormais le principal service public et allons dépasser Pôle emploi. Plus de 90 % des bassins de vie sont couverts par au moins un accueil numérique, par exemple dans les maisons de service public.

Nous dressons un bilan en demi-teinte de l'accueil de la petite enfance. Il faudra repenser totalement le système de régulation et de création des places de crèche et d'assistant maternel. Il faudrait aussi prendre en compte l'accueil parental, première forme d'accueil. Une lettre ouverte m'a accusé de rendre 523 millions d'euros à l'État mais cet argent n'a pas été dépensé, il accélère le retour à l'équilibre de la branche. Sur cette somme, 220 millions d'euros sont dus à une sous-exécution, la moitié pour la petite enfance, l'autre pour l'accompagnement des nouveaux rythmes éducatifs. Nous avons eu des échanges vigoureux lors de la préparation du rapport sénatorial de Mme Cartron. Ces sommes ont été surbudgétées à cause d'une demande surestimée. Depuis, de nombreuses communes sont revenues à la semaine de quatre jours. Aujourd'hui, 60 % des enfants à l'école publique ont accès à une activité périscolaire, soit bien plus qu'au début de la dernière COG. Au moment où 110 millions d'euros de moins sont prévus pour le FNAS, 25 000 places de crèche – pas forcément au bon endroit – ont été créées à l'insu de notre plein gré, financées par le Fonds national des prestations familiales (FNPF) sur le CMG. Les schémas départementaux de service aux familles sont très utiles, il ne faudrait pas les rendre prescriptibles – comme le proposait Mme Bertinotti – mais opposables. N'imposons pas de nouvelles places de micro

crèche qui déstabiliseraient l'offre existante, mais lançons plutôt des appels à projet dans les zones en manque. J'aimerais que le législateur soit saisi de ce vrai sujet dont nous avons débattu avec les *think tanks* Terra Nova, l'Institut Montaigne ou France Stratégie. La branche devrait se doter d'un outil de financement de l'évaluation du rendement de la dépense sociale, afin de maîtriser les dépenses. Le conseil d'administration est très proche de ma position.

La budgétisation existe déjà *de facto* puisque nous versons 31 milliards d'euros de prestations légales pour la branche famille, 42 milliards pour l'État et les départements, 6 milliards pour le FNAS, une dizaine de milliards pour les droits à retraite auprès de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. La partie versée pour le compte de tiers est perçue par le public comme des prestations familiales et sociales. Avoir un seul compte pour toutes les prestations versées serait plus transparent. Cela ne veut pas dire qu'il faut tout budgétiser, des ressources propres étant nécessaires, mais il faudrait une dotation budgétaire pour une image plus claire des dépenses de la branche.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteur pour la branche famille.** – Merci de vos points de vue différenciés. Au travers des caisses d'allocations familiales, vous êtes un partenaire essentiel des élus locaux, qu'ils soient départementaux ou intercommunaux, avec lesquels vous travaillez sur des projets de territoire. Je me réjouissais, devant les ministres, du retour à l'équilibre de la branche famille après 10 ans d'exercices déficitaires. Cela résulte notamment d'économies successives sur la politique familiale qui représentent 1,5 milliard d'euros en 2018, avec des conséquences sur une natalité en baisse. N'y a-t-il pas un changement de paradigme ? On passe d'une politique familiale objet d'un large consensus à une politique essentiellement sociale - certes importante – mais non plus purement familiale.

Nous nous réjouissons que le PLFSS relève le plafond de l'aide aux familles monoparentales dont le nombre augmente sur nos territoires avec des difficultés pour les femmes de trouver un travail et de faire garder leurs enfants.

Une partie de ces familles sont concernées par la réduction du plafond de l'allocation de base de la PAJE et la prime à la naissance. Leur effet combiné aboutit à des économies de plus de 100 millions d'euros. On réalise davantage d'économies d'un côté qu'on n'en distribue de l'autre. Disposez-vous d'une estimation du nombre de gagnants et de perdants, et de l'ampleur des pertes ? Comment conciliez-vous les règles et un regard humain dans la masse des prestations ?

Votre objectif était d'augmenter le nombre de solutions d'accueil des jeunes enfants. Le chiffre de 275 000 places n'a pas été atteint, seulement un cinquième ont été créées. Il faut repenser cette politique et le système de régulation. L'accueil parental pourrait être une solution, mais voyez le nombre de femmes qui travaillent en France, ce sera compliqué ! Il faut plutôt concilier vie familiale et vie professionnelle.

Nous ne disposons pas d'évaluation des schémas départementaux des services aux familles, probablement un bon outil. En quoi ont-ils réalisé un travail partenarial sur les territoires pour améliorer l'accueil des jeunes enfants ?

On constate des disparités importantes entre les territoires et selon les revenus. Quelles offres de garde faut-il prévoir et à quel coût ?

La Cour des comptes propose dans son rapport de réfléchir à une budgétisation totale des aides familiales, ce qui supprimerait la branche famille. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Louis Deroussen.** – Les administrateurs de la Cnaf et les conseils locaux ont souligné l'évolution d'une politique familiale vers une politique sociale. Cette politique familiale va au-delà des prestations financières, puisque les familles ont besoin de services comme les places en crèche, l'aide à la parentalité... Certes, un accent plus important est mis sur les situations les plus difficiles – les familles sont monoparentales à la suite d'un décès ou d'une séparation... Regardons les familles dans leur évolution. Nous n'avons pas de données sur les gagnants et les perdants.

Sur les moyens humains et financiers, nous serons plus efficaces demain sur la qualité du service rendu et la dématérialisation, pour éviter les queues au guichet. Mais le face-à-face avec le travailleur social doit être privilégié. Si la COG pointe les réductions de poste, nous devons maintenir des moyens humains suffisants.

Une analyse précise des schémas départementaux de service aux familles montre qu'ils ont rencontrés un grand succès, bien que construits sans cadre commun. Nous devons les reprendre et les affiner. Certains dispositifs d'accueil sont situés dans des localités qui n'en ont pas besoin. Améliorons l'offre tout en travaillant avec les élus, d'autant que les communautés de communes prendront peut-être une autre dimension. Travaillons à la situation la plus pertinente.

Il serait dommage de se priver de la branche famille et de tout ce qui a été construit au nom du bénévolat. Si nous fêtons les 50 ans de la Cnaf, les caisses sont plus anciennes et ont tenté de répondre toujours mieux aux familles.

**M. Daniel Lenoir.** – Nous n'avons pas le nombre de gagnants ni de perdants à la réforme, faute de base pour l'évaluer – malgré notre importante capacité de prévision. Nous avons été saisis trop tard.

Vous évoquez le fait qu'un cinquième seulement des 275 000 solutions d'accueil prévues dans la COG ont été créées. Il y a là un glissement sémantique. En réalité, étaient prévues par nos calculs 66 000 places en crèche, devenues 100 000 solutions d'accueil, brandies comme une pierre philosophale. J'ai contesté ce calcul. Retenez l'objectif de 66 000 créations nettes. Étaient prévues également 100 000 places chez des assistants maternels et 75 000 places dans des classes passerelle ou préscolaires. Nous n'avons aucune capacité d'agir sur ces dernières et donc aucune responsabilité sur le fait que les objectifs n'aient pas été atteints.

Une note de l'Observatoire national de la petite enfance montre que le recours aux assistants maternels – et non leur nombre – a plutôt diminué. Lorsqu'on crée des places de crèche, cela déplace l'accueil des assistants maternels vers les crèches. Nous voulons améliorer l'accueil par les assistants maternels, et avons généralisé les relais d'assistants maternels, à hauteur de ce que prévoyait la COG et appuyé le développement de maisons d'assistants maternels. Le nombre d'assistants maternels n'a pas augmenté mais cela a amélioré la qualité de l'accueil, quasiment au niveau de celui des micro-crèches. Ce sont les parents qui choisissent leur mode de garde ; souvent ils privilégient l'accueil collectif. Les micro-crèches répondent à ce besoin mais pas à celui de mixité sociale en raison de leur coût.

**M. Bernard Tapie, directeur des statistiques, des études et de la recherche de la Cnaf.** – Le calcul est extrêmement complexe. La lettre de l'Observatoire mentionne des chiffres approuvés par tous les acteurs du secteur et conclut la polémique. De 54 à

58 000 places en crèche nettes ont été créées entre 2013 et 2017, soit 85 % de l'objectif de 66 000 places. En 2016, un taux similaire a été atteint, soit 87 à 88 %.

**M. Daniel Lenoir.** – Cela intègre-t-il les places créées par le FNPF ?

**M. Bernard Tapie.** – Il faut prendre le nombre de places créées par le FNAS et y soustraire 30 000 places de micro-crèches en 2017 et 25 000 en 2016.

**M. Daniel Lenoir.** – Le phénomène des micro-crèches est massif.

**M. Michel Forissier.** – Alors que l'argent public est rare, on parle peu de l'avenir. Or les investissements d'aujourd'hui nous permettront de limiter les difficultés de demain.

Les collectivités doivent mettre en place des plans de santé publique locaux et utiliser toutes les armes possibles pour lutter contre les grands problèmes que sont l'échec scolaire, la radicalisation, les difficultés intrafamiliales. Or elles rencontrent aujourd'hui de très grandes difficultés pour investir dans des équipements publics. Les CAF ont toujours été les partenaires efficaces des élus locaux mais les orientations gouvernementales leur permettront-elles toujours d'aider les élus locaux à investir ?

La politique de la ville ne s'arrête pas aux quartiers prioritaires. Nous nous soucions de l'ensemble des populations et proposons ainsi différents modes de garde adaptés aux divers types de familles, qu'elles soient monoparentales ou non. Je rappelle qu'une place de crèche dans une collectivité moyenne coûte environ 14 000 euros par an. Nombre d'élus n'ont plus les moyens.

**M. Dominique Watrin.** – Je vous remercie, monsieur président, de votre franchise et d'avoir en particulier rappelé l'aberration que constitue le versement de la prime de naissance deux mois après la naissance !

Personne ne peut se satisfaire que l'on passe insidieusement d'un système de solidarité à un système d'assistance. On dénature la mission de la politique familiale.

Les politiques de ciblage peuvent être trompeuses. Ainsi, nous sommes bien sûr favorables à la réévaluation des aides aux familles monoparentales, mais une étude a montré que les familles biparentales ayant un seul enfant rencontraient parfois autant de difficultés, parfois plus, que les familles monoparentales.

On assiste à une fuite en avant concernant les plafonds de ressources. Cette année, 10 % de familles supplémentaires seront exclues de l'allocation de base de la Paje. Quelle dérive ! N'appliquera-t-on pas ce système à d'autres branches demain ?

Comme Mme le rapporteur, je m'inquiète d'une certaine dénaturation de la politique familiale. Je rappelle que la politique familiale ne vise pas uniquement à aider les plus défavorisés. Elle a aussi pour but de développer les capacités dès l'enfance, une telle politique produisant des effets à long terme, de permettre de concilier vie professionnelle et vie familiale, d'assurer la cohésion sociale et de prévenir les comportements à risques. Elle favorise également l'égalité entre les femmes et les hommes.

Les 860 millions d'euros d'économies sont inacceptables.

**M. Olivier Henno.** – Vous avez évoqué le bilan en demi-teinte de l'accueil dans le domaine de l'enfance et de la petite enfance. Le constat est juste, mais il me semble que nous n'accompagnons pas suffisamment les innovations dans ce domaine, pourtant nombreuses. Je pense notamment aux micro-crèches et aux maisons d'assistants maternels, qui répondent parfaitement à la demande d'accueil collectif, offrent une forme de souplesse et permettent de minorer les coûts, les normes applicables à ces structures étant différentes de celles des crèches collectives. Il me semble que l'on pourrait mieux accompagner ces innovations, les développer plus rapidement et atteindre les objectifs.

**M. Philippe Mouiller.** – M. Lenoir a évoqué la mise en place des appels à projets pour la création des crèches. Dans le domaine du handicap, les appels à projets ont accru la complexité administrative. Les crédits alloués, souvent peu suffisants, ne sont pas utilisés en raison des délais prévus dans les appels à projets.

Ma question porte sur la prime d'activité. Les outils numériques, en offrant un accès plus large aux bénéficiaires, ont permis d'améliorer le taux de recours. Les objectifs annoncés en matière de taux de recours pour 2017 ont-ils été atteints ? Si oui, quelles sont les incidences financières ? Quels sont les objectifs pour 2018 ?

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Je pense qu'on mélange parfois les objectifs et les moyens de les atteindre. Ainsi, le numérique est non pas un objectif, mais un moyen de rendre un service afin d'atteindre un objectif social.

La France est le deuxième pays industrialisé en termes de déterminisme social. Un petit Français a moins de chances qu'un petit Grec de sortir du milieu populaire dans lequel il est né. Un enfant qui redouble son CP n'a aucune chance de faire des études supérieures car il n'a pas le vocabulaire nécessaire pour apprendre à lire.

Alors que nous parlons d'accueil des enfants, nous ne raisonnons que du point de vue des parents ! Nous voulons des crèches pour que les deux parents puissent travailler. Les crèches sont extrêmement coûteuses pour les communes. Quand 20 enfants sont accueillis en crèche, 300 bénéficient d'un autre mode de garde. Qu'est-ce qui justifie que 20 enfants bénéficient de l'argent public et pas les 300 autres ?

La crèche ne devrait-elle pas permettre d'essayer de compenser des carences éducatives par une intervention extérieure ?

Notre pays est de plus en plus divisé entre ceux qui sont favorisés, pourront suivre des études, réussir leur vie, et ceux qui, parce qu'ils sont nés au mauvais moment dans un mauvais environnement, ont un destin négatif tracé d'avance. Ne faudrait-il pas travailler sur l'affectation des différents modes de garde ? Pourquoi deux parents qui travaillent et sont de bons éducateurs n'auraient-ils pas recours à un assistant maternel ? Leurs enfants ne subiraient aucun préjudice. Pourquoi ne réserverait-on pas une grande partie des places en crèche à des enfants dont les parents ne travaillent pas afin de leur permettre de disposer des outils nécessaires pour réussir leur scolarité et leur vie ? À titre d'exemple, le département d'Ille-et-Vilaine avait constaté que les crèches n'accueillaient que 1 % d'enfants issus des milieux populaires. Il s'est fixé pour objectif d'atteindre le taux de 40 %. Aujourd'hui, 80 % des crèches de ce département ont atteint cet objectif.

Je souhaite que nous ayons une réflexion approfondie sur l'attribution des différents modes de garde. Le raisonnement selon lequel les parents devraient pouvoir choisir me paraît fallacieux. S'ils veulent choisir, qu'ils paient !

Enfin, pourrait-on cesser de stigmatiser les familles monoparentales ? Un enfant a peu de chances de réussir, non parce qu'il est issu d'une famille monoparentale, mais parce que les conditions économiques privent son parent des moyens matériels de l'élever le mieux possible.

**Mme Victoire Jasmin.** – Des budgets sont-ils fléchés sur les contrats « enfance et jeunesse » et sur les contrats locaux d'accompagnement à la scolarité ?

Que pensez-vous des modes de garde au sein des entreprises ? Pourriez-vous accompagner ce genre de projets ?

**Mme Michelle Meunier.** – Concrètement, quel sera l'impact des économies demandées à la branche sur les familles ? Avez-vous effectué des simulations ?

Le Fonds national d'action sociale totalise 523 millions d'euros de crédits non exécutés. N'y a-t-il pas là un paradoxe si l'on pense aux besoins constatés des familles, des associations et des collectivités ?

**Mme Véronique Guillotin.** – Ma question portera sur la garde des enfants dans les secteurs transfrontaliers, notamment dans le secteur franco-luxembourgeois.

L'État luxembourgeois a étendu aux familles des travailleurs transfrontaliers le bénéfice d'une prestation d'accueil pour celles d'entre elles qui font garder leurs enfants au Luxembourg. Cette aide pourrait désormais également être versée aux crèches publiques ou privées situées sur le territoire français pour les enfants des travailleurs frontaliers. Pour prétendre à ces aides, les crèches françaises doivent répondre à certains critères, le critère majeur étant l'environnement multilingue de la crèche. Concrètement, est-il possible d'accompagner les crèches françaises afin qu'elles puissent percevoir la prestation luxembourgeoise ?

Plus généralement, sachant que le jeune âge est la période où les enfants apprennent le plus rapidement les langues, notre pays ne pourrait-il pas, à l'exemple de nos voisins luxembourgeois, instaurer un multilinguisme dans les crèches ? Ce serait une bonne chose pour les enfants, en particulier pour ceux d'entre eux qui sont issus des milieux défavorisés.

**Mme Patricia Schillinger.** – Dans une crèche, le ratio est d'une personne pour neuf enfants de dix-huit mois.

Dans le secteur frontalier, les crèches accueillent surtout les enfants des parents ayant les moyens, peu les enfants des parents en difficulté. Ces derniers restent au chômage.

Par ailleurs, le service public ne pourrait-il pas trouver de solution pour prendre en charge les enfants lorsqu'ils sont malades ?

Les personnels des crèches sont sous-payés, alors qu'ils ont pourtant fait des études et qu'ils exercent des responsabilités. En conséquence, le turn-over est important.

Les crèches ont des horaires très restreints et contraignants. Elles ouvrent rarement à six heures du matin.

Les municipalités ont tendance à supprimer des places de crèches. Ainsi, ma commune, qui avait réservé des places dans une crèche d'entreprise, les a supprimées arguant qu'elle créait des MAM. Or ces structures n'ont pas du tout la même vocation que les crèches.

Il faut revoir l'ensemble du système.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Les familles sont pénalisées à hauteur de 450 millions d'euros alors que la branche est à l'équilibre et qu'elle sera excédentaire l'année prochaine.

Vous l'avez dit, une révolution silencieuse est à l'œuvre, l'informatisation réduisant les contacts humains. On ferme des permanences et on ouvre des maisons de services au public, qu'il conviendrait d'ailleurs d'évaluer car on n'en voit pas pour l'instant le côté positif.

Enfin, les communautés de communes ont parfois pris la compétence scolaire, de la garderie au périscolaire, en passant par les centres de loisirs. Les caisses pourraient-elles être des partenaires dans ces domaines et investir, au moment où l'État se désengage ?

**Mme Frédérique Puissat.** – Je souligne les excellentes relations entre les collectivités et les caisses d'allocations familiales.

Ne devrions-nous pas également parler de bloc départemental, intégrant à la fois les départements et la caisse d'allocations familiales, et pas seulement du bloc communal, afin de travailler davantage sur les droits et devoirs des allocataires ? En matière de droits, les agents des caisses d'allocations familiales devraient être plus présents auprès des agents du département sur l'intégralité des territoires. En matière de devoirs, ne pourrait-on pas faciliter la lutte contre la fraude en permettant une plus grande fluidité : des agents ne pourraient-ils passer d'une entité à l'autre ? Des fichiers ne pourraient-ils pas être partagés de façon plus simple ?

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Les crèches proposant des horaires adaptés aux besoins des parents ayant des horaires atypiques coûtent très cher à la collectivité. Ces parents peuvent-ils bénéficier d'aides, sachant qu'ils sont en grandes difficultés en termes d'emploi ?

Qu'en est-il de l'accueil des enfants handicapés, reconnus ou non, dont les parents travaillent ? Les aides de la CAF sont modestes lorsque le handicap est reconnu. L'accueil de ces enfants requiert une vigilance et une attention des personnels qui ne sont pas valorisés dans les coûts de la structure.

J'évoquerai également les relations humaines. En termes d'accueil, il y a certainement des choses à revoir. Le numérique ne résout pas tout. Certaines familles modestes n'ont pas d'équipement informatique à domicile. Quant aux personnes âgées, elles sont très en difficulté face à l'outil informatique. La formation et le soutien pour ces publics doivent être renforcés.

**M. Jean-Louis Deroussen.** – Je vous remercie d'avoir salué la collaboration entre les CAF et vos territoires. Ce travail doit se poursuivre. Les CAF doivent vous associer à ses

expérimentations, recueillir vos avis afin d'enrichir l'offre de services en direction des citoyens.

On l'a vu, certaines choses n'avaient pas été prévues dans la convention d'objectifs et de gestion qui s'achève, comme la question de la radicalisation. En 2013, on n'imaginait pas que notre pays serait confronté aux drames que nous avons connus et que nous devrions porter un regard plus attentif sur les jeunes.

Nous allons réclamer des moyens et l'utilisation des fonds d'action sociale. Vous avez souligné la sous-exécution importante. Nous aurions souhaité dépasser certains objectifs dans certains cas, mais nous n'avons pas obtenu la fongibilité qui nous aurait permis de mieux exécuter certains budgets.

À titre personnel, je ne vois pas pourquoi on devrait pénaliser une famille biparentale. Nous n'avons pas à privilégier un type de famille en particulier. On aura l'occasion d'en discuter dans le cadre des schémas départementaux des services aux familles.

Il faut également éviter les quotas – de familles pauvres, d'enfants porteurs de handicap. Il faut s'adapter à la demande pour répondre au mieux aux situations et aux attentes des familles, pour le bien-être de tous les enfants.

Les CAF apporteront les réponses les plus pertinentes aux travailleurs transfrontaliers.

**M. Daniel Lenoir.** – Je me focaliserai sur quatre points car il ne me sera pas possible de répondre à toutes les questions.

Premièrement, une place de crèche, c'est une cellule de prison en moins : c'est un investissement social. À cet égard, je partage le point de vue de M. Tourenne mais pas ses conclusions.

Un outil d'évaluation de cet investissement social est nécessaire. Nous avons développé des méthodes d'évaluation du rendement social de la dépense. C'est très important pour la représentation nationale et pour le Gouvernement, pas seulement pour la branche.

En termes de mixité, les résultats d'une enquête montrent que nous sommes très au-dessus du taux de 10 % prévu dans le COG : en moyenne, 20 % d'enfants de familles précaires sont accueillis dans les crèches.

Vous avez raison, monsieur Tourenne, toutes les familles monoparentales ne sont pas précaires, mais 60 % des familles précaires sont des familles monoparentales. La mise en place de l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires est à cet égard un motif de fierté. On n'en parle pas suffisamment alors que cela a été une très belle réforme.

Deuxièmement, vous m'avez interrogé sur l'accès aux droits et la prime d'activité. Soyons clairs : je n'ai jamais dit que j'étais favorable au tout-numérique. J'ai toujours dit : « 100 % dématérialisé, 100 % personnalisé ». Même si nous avons encore des progrès à faire, nous avons su articuler l'accueil physique et l'accès numérique. *A contrario*, les travaux que nous avons menés avec Emmaüs Connect sur l'inclusion numérique montrent que ne pas aider les familles précaires à s'inclure numériquement, c'est les préparer à des lendemains difficiles. Il s'agit donc d'éviter un facteur d'exclusion supplémentaire.

La densité des points d'accueil numérique est très supérieure à celle des permanences d'autrefois.

Troisièmement, je rappelle que la fraude ne représente qu'une partie des indus et pas la plus importante. En matière de lutte contre la fraude, nous avons développé un nouvel outil redoutablement efficace, avec l'autorisation de la CNIL, et qui respecte le droit à l'erreur.

Quatrièmement, en matière de coopération transfrontalière, il y aurait beaucoup à dire. Nous avons un programme de travail de plusieurs années avec les Allemands sur le recouvrement des pensions alimentaires, sur le développement des crèches.

**M. Alain Milon, président.** – Nous vous remercions. Vous pourrez répondre par écrit aux questions auxquelles vous n'avez pas pu répondre.

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Audition de  
MM. Gérard Rivière, président du conseil d'administration, et Renaud  
Villard, directeur, de la caisse nationale d'assurance vieillesse**

**M. Alain Milon, président.** – Je souhaite la bienvenue à M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, et à M. Renaud Villard, directeur.

Le 4 octobre, le conseil d'administration de la Cnav a émis un avis majoritairement favorable sur le PLFSS. Nous souhaitons aujourd'hui évoquer avec vous les mesures qui concernent les prestations vieillesse et l'organisation de la branche, notamment l'intégration du régime social des indépendants au régime général.

Nous souhaitons aussi connaître votre sentiment sur la mise en place d'un régime universel de retraites, objectif auquel va désormais se consacrer le Haut-Commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, nommé par le Président de la République, et René-Paul Savary, pour notre commission.

Enfin, quelle que soit l'organisation de notre système, elle n'apportera pas nécessairement de réponse à la question du financement des retraites. Nous savons bien, dans cette commission, que le retour à l'équilibre de la branche vieillesse annoncé l'an dernier n'est qu'apparent puisque le Fonds de solidarité vieillesse concentre l'essentiel des déficits. Cette situation n'aura par ailleurs été que très provisoire, le PLFSS prévoyant des déficits croissants à compter de 2019. Ne devra-t-on pas procéder à des mesures d'ajustement sans attendre une future réforme systémique ?

Monsieur le président, je vous laisse la parole pour un propos introductif.

**M. Gérard Rivière, président du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.** – Merci, monsieur le président. Je dirai tout d'abord quelques mots sur les comptes de la Cnav, les projections financières, le Fonds de solidarité vieillesse, et sur la question d'un régime universel.

Depuis une douzaine d'années, le régime général était déficitaire. La réforme des retraites, le décret du 12 juillet 2012 et la loi du 20 janvier 2014 ont modifié l'âge légal de

départ en retraite, allongé la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein et apporté des cotisations nouvelles à la branche. Ces diverses mesures ont permis un retour à l'équilibre. La Cnav était excédentaire de 0,9 milliard d'euros en 2016 et de 1,1 milliard en 2017. Cet excédent aurait pu être supérieur s'il n'avait pas été décidé de retransférer le financement du minimum contributif à la branche vieillesse, lequel avait été transféré au Fonds de solidarité vieillesse en 2010 afin de diminuer le déficit facial de la Cnav. En 2016, la Cnav revenant à l'équilibre, on a fait le mouvement inverse car le Fonds de solidarité vieillesse est toujours lourdement déficitaire !

À partir de 2018, la Cnav sera en très léger déficit de 0,7 milliard d'euros. Le déficit atteindrait 3,06 milliards d'euros en 2020, soit 0,1 point de PIB.

La facilité, c'est de globaliser les comptes de la Cnav et du Fonds de solidarité vieillesse et de dire que le régime général est toujours lourdement déficitaire. Je rappelle que, en 1994, la décision du gouvernement de l'époque de créer un Fonds de solidarité vieillesse avait été unanimement approuvée. Il s'agissait de faire financer par la solidarité nationale toutes les périodes non contributives validées par nos régimes de retraite, essentiellement les périodes de chômage. Sans prise en charge de ces périodes, le niveau des retraites ne serait pas ce qu'il est aujourd'hui, notamment pour les salariés du privé, dont les fins de carrière sont particulièrement difficiles. Les périodes de maladie et les congés de maternité sont désormais financés respectivement par l'assurance maladie et par la Cnaf. Ces financements ont été clarifiés, ce dont tout le monde se réjouit.

Reste le problème du financement du Fonds de solidarité vieillesse. Ce fonds est en déficit de 3,8 milliards d'euros. Il sera à l'équilibre en 2020.

Sous l'effet de l'amélioration projetée de la situation de l'emploi, le FSV deviendrait ainsi excédentaire dans les années 2020. J'ai volontairement limité les projections de déficit de la branche vieillesse à 2020, même si le Conseil d'orientation des retraites a pris la mauvaise habitude de faire des prévisions à 2040, voire à 2070. En effet, d'ici à 2040, il y aura quatre élections présidentielles et autant d'élections législatives. Si toutes ces échéances démocratiques ne permettent pas de prendre les mesures susceptibles de redresser la situation, c'est à désespérer de tout...

En outre, comment projeter l'augmentation du PIB sur 55 ans ? Cela aboutit à un déficit projeté de 64,5 milliards en 2070, et ni vous ni moi ne serons plus là pour le vérifier. Une échéance fixée à 2030 permet de se projeter et de prendre les mesures nécessaires car le déficit de la Cnav représenterait tout de même 14,5 milliards d'euros, soit 0,5 % de PIB.

Des mesures doivent donc être prises car je ne me satisfais pas d'un déficit, fût-il léger. La sécurité sociale n'a en effet pas vocation à engranger des déficits année après année. L'amortissement de la dette sociale est en vue puisque, toutes choses égales par ailleurs, la Cades devrait avoir terminé le remboursement de la dette d'ici à 2024 ou à 2025. Je rappelle que 16,5 milliards d'euros sont consacrés chaque année au remboursement de la dette sociale, au travers principalement de la CSG et de la CRDS. L'année 2024 n'est pas demain mais c'est après-demain. Alors, ces 16,5 milliards d'euros seront disponibles pour financer d'autres besoins, pas forcément au sein de la branche vieillesse d'ailleurs.

Sur la réforme systémique, je n'ai pas plus de renseignements que vous. Comme électeur attentif et citoyen informé, je connais le souhait du candidat Macron, devenu Président de la République : faire en sorte qu'un euro de cotisation procure les mêmes droits à

la retraite, quel que soit le statut de celui qui cotise. Dès lors, toutes les pistes d'atterrissage sont possibles. On peut considérer que trente-cinq régimes de base et complémentaires peuvent perdurer et s'organiser dans ce but mais on peut aussi considérer qu'une seule caisse de retraite de base et complémentaire unique et universelle est plus adaptée. Tout est possible.

Jean-Paul Delevoye, le Haut-Commissaire à la réforme des retraites, va entamer des concertations à ce sujet, je le rencontre la semaine prochaine. En modeste connaisseur du système de retraite, je pense que la piste d'atterrissage la plus probable devrait vraisemblablement se trouver au milieu, entre les deux extrêmes ; en tout cas, cela me semble souhaitable car le maintien de régimes de base et complémentaires par répartition me semble adapté au modèle social républicain français.

**M. Alain Milon, président.** – Il faudra un pilote automatique car, s'il y a sans doute beaucoup de pistes d'atterrissage ouvertes, il y a aussi beaucoup de brouillard...

**M. Gérard Rivière.** – Mais Jean-Paul Delevoye est un homme d'une grande sagesse.

**M. René-Paul Savary, rapporteur pour la branche vieillesse.** – En ce qui concerne les projections, l'échéance de 2050 paraît effectivement lointaine, mais l'échéance de 2030 semble adaptée. On a aussi évoqué, lors d'auditions antérieures, une période de projection de quinze années glissantes, ce qui semble intéressant. Qu'en pensez-vous ?

Pourriez-vous tirer un premier bilan, après six mois, de la LURA, la liquidation unique des régimes alignés ?

Où en est-on de l'intégration du FSV au sein de la Cnav ? C'était prévu pour le 1<sup>er</sup> octobre 2015 mais il existe toujours une entité.

Comment voyez-vous le défi de la reprise du RSI en deux ans ?

Enfin, il faut que l'on examine toutes les pistes de réforme systémique pour trouver une solution. Nous rencontrons prochainement M. Delevoye à ce sujet, toutes les pistes devront être examinées sans *a priori*.

Par ailleurs, le système de vases communicants du FSV est inacceptable, ce système de tuyauterie me semble volontairement opaque, pour que le parlementaire ne s'y retrouve pas. Quel est votre avis sur le fait que certaines prestations, par exemple le minimum vieillesse, sont financées par le déficit ? Ce déficit, au travers de l'Acoss, qui emprunte à court terme à des taux négatifs, permet de générer des bénéfices !

**M. Gérard Rivière.** – Pour ce qui concerne les projections sur quinze ans glissants, tout dépendra de la réforme que l'on mènera.

À propos des tuyauteries que vous évoquez, je partage votre sentiment. D'ailleurs, je l'ai dit à la commission des comptes de la sécurité sociale, le 28 septembre dernier, et le secrétaire général de cette commission comme la Cour des comptes vont dans le même sens : il faut mettre un terme à ces financements opaques ; personne ne s'y retrouve, pas même les initiateurs. Depuis plus de vingt ans, j'observe ces transferts d'une année sur l'autre pour boucher des trous en en creusant d'autres ; c'est une politique digne du sapeur Camember... On doit cesser ces pratiques.

**M. Renaud Villard.** – À propos des quinze ans glissants, je ne sais pas s'il y a une temporalité idéale. L'échéance de 2070 avait vocation à rassurer les jeunes générations – je ne suis pas sûr que l'objectif soit atteint – mais, en 2002, avant les réformes de 2003, de 2008, de 2010 et de 2014, on projetait un déficit de 60 milliards d'euros pour le régime général en 2020, alors que l'on sera en réalité en léger déficit. L'horizon de 15 ou 20 ans est donc déjà très long au regard du temps démocratique, mais aussi de la capacité de notre système de protection sociale à s'ajuster. Cela montre en outre l'effet des réformes, qui corrigent peu à peu ce déficit ; sans elles, nous aurions été en très grande difficulté.

La liquidation unique des régimes alignés revient à un guichet unique pour trois régimes – régime général, salariés agricoles et RSI –, non seulement pour l'accueil mais aussi pour la gestion des pensions des personnes qui ont cotisé dans plusieurs régimes. Un seul des régimes est donc l'interlocuteur unique de ces retraités et il agrège tous leurs droits au travers d'un versement unique.

C'était un défi énorme pour l'organisation et pour la conception même du régime, mais cela s'est très bien passé, il n'y a eu aucun incident notable car les différents régimes impliqués ont accepté de ne plus être « propriétaires » de leurs cotisants. Certes, certains assurés ne comprennent toujours pas cette évolution mais il y a globalement une grande satisfaction qui se traduit par un très faible taux de recours.

En outre, le travail sur le guichet unique nous a préparés à l'adossement ou à la fusion du volet retraite du RSI car nous entretenons déjà un cousinage très proche. Nous avons rapproché nos règles et nos organisations. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une fusion simple, c'est un grand défi, et notre priorité demeure la qualité de service. Si l'on fait un jardin à la française technocratique, on aura fait beaucoup de travail pour rien, c'est pourquoi nous y travaillons d'arrache-pied.

Vous avez mentionné l'adossement en gestion du FSV à la Cnav ; ce projet est un peu avorté. Il s'agissait de mutualiser la gestion du FSV avec celle de la Cnav, mais en réalité, la gestion du FSV est assez limitée. Cela ne posait donc pas de difficulté, mais les tutelles y ont renoncé. Cela dit, nous sommes toujours prêts à le faire ; par rapport au RSI, par exemple, l'activité à absorber est mince, trois ou quatre personnes pourraient s'en charger, tout en conservant une indépendance pour la traçabilité des fonds. Cela pourrait donc être mis en œuvre très rapidement à la convenance de la tutelle.

J'en viens à la question des taux d'intérêt négatifs, pour les emprunts de la branche retraite. Effectivement, nous empruntons entre huit et dix milliards d'euros à court terme, sur six jours tous les mois, et nous empruntons à des taux négatifs, donc nous gagnons de l'argent. Cela dit, cela est possible parce que la banque de la sécurité sociale qu'est l'Acoss est notée AAA, elle est considérée comme très robuste, ce qui montre la solidité financière de la sécurité sociale. En outre, la dette sociale diminue, puisque nous avons franchi le sommet et nous redescendons avec une fin de parcours prévue en 2024 ou en 2025.

**Mme Laurence Cohen.** – Merci de ces explications à la fois concises et claires.

On peut se réjouir de la réduction du déficit, mais nous savons que cela passe par l'augmentation des recettes – cela ne dépend pas de vous, je le sais, mais des gouvernements successifs –, et mon groupe désapprouve ces choix. Je suis notamment inquiète de la hausse de la CSG, qui va peser sur les retraités. Il y a eu une grogne importante chez ces derniers et,

malgré les mises au point du Gouvernement, je suis très dubitative sur la compensation promise. D'ailleurs, selon *Les Échos*, 2,5 millions de retraités n'en bénéficieront pas.

Par ailleurs, l'augmentation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées passe de 803 à 903 euros ; on est encore très largement sous le seuil de pauvreté.

Cela dit, ces deux remarques liminaires ne vous concernent pas directement.

Ma question, que j'ai déjà posée à la ministre de la santé, porte sur le retard de paiement de certaines pensions par l'assurance retraite d'Île-de-France. 4 000 nouveaux retraités attendraient toujours le paiement de leur pension depuis juin dernier ; cela signifie que 20 000 retraités franciliens perçoivent leurs pensions avec plusieurs mois de retard.

Quelles mesures avez-vous prises pour remédier à ce problème ? Mon ancienne collègue Michelle Demessine était intervenue auprès du précédent gouvernement pour un problème similaire dans la région des Hauts-de-France. Cela est sans doute lié aux faibles moyens des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), qui sont en flux tendus ; il faudrait donc cesser de leur confier plus de missions en leur donnant moins de moyens et sortir du dogme du non-remplacement d'un agent sur deux.

**M. Renaud Villard.** – Je botterai en touche sur les deux premières remarques ; il ne m'appartient pas de commenter ces choix. Sachez simplement que l'augmentation de la CSG est extrêmement simple à mettre en œuvre pour nous.

Il en va de même pour la revalorisation de l'Aspa, si ce n'est qu'il nous faudra accompagner les bénéficiaires, et contacter les nouveaux bénéficiaires potentiels. Cela dit, ce qui explique le taux de pauvreté assez faible des retraités en France, c'est justement le minimum vieillesse, qui, couplé avec les APL, dépasse le seuil de pauvreté.

Sur les difficultés de gestion soulevées par *L'Humanité*, j'aurai une réponse en demi-teinte. Les chiffres que vous évoquez ne sont pas parfaitement exacts, ils émanent d'une section syndicale représentative de la Cnav, qui ne s'exprime évidemment pas en notre nom.

Il est vrai que la gestion est actuellement tendue ; nous avons, en 2017, 50 000 dossiers de plus à traiter par rapport à 2016. Cela a donc mis l'appareil de production en surchauffe. Nous avons pris des mesures exceptionnelles de renfort grâce au mécanisme d'entraide du réseau en faveur de l'Île-de-France, qui était plutôt une caisse aidante jusqu'alors. Nous avons aussi mobilisé des ressources exceptionnelles et des techniciens qui ne liquident pas habituellement des dossiers. Cela a permis de réduire la surchauffe.

Nous avons un indicateur important, la garantie de versement. Elle a été créée après le problème rencontré par la Carsat des Hauts-de-France et elle consiste à s'engager, lorsqu'un assuré verse son dossier complet avant l'échéance, à lui verser sa pension dans les temps. On se situe en général entre 98 % et 99 %, mais on est descendu à 96,5 % au début de l'été. Nous avons donc pris la situation à bras-le-corps et nous étions à 98,1 % en septembre.

Il y a effectivement un afflux important de dossiers, lié au phénomène de « papy-boom » dense, mais nous sommes pleinement mobilisés pour éviter que cet afflux ne se traduise par des retards de paiement.

**Mme Laurence Cohen.** – Combien de dossiers et de personnes cela représente-t-il ? Derrière les pourcentages, il y a des situations humaines concrètes.

**M. Renaud Villard.** – Je n’ai pas de données spécifiquement pour l’Île-de-France, je n’ai que des chiffres relatifs à la France entière. La branche retraite liquide environ 700 000 dossiers par an. Sur ce total, 20 000 dossiers sont traités en retard chaque année ; 14 000 le sont parce que le dossier a été déposé après la date de cessation d’activité – on est donc forcément en retard, quel que soit le temps de traitement – et 5 000 à 6 000 dossiers sont traités en retard en raison de la difficulté qu’ils représentent (échanges avec une caisse étrangère avec laquelle nous n’entretenons pas de relation étroite,...).

Au début de l’été, ce stock est monté à 27 000 dossiers, mais nous sommes redescendus sous 25 000 dossiers. Lors des tensions observées dans les Hauts-de-France et à Montpellier, on dépassait 40 000 dossiers en retard. Néanmoins, nous sommes revenus à une situation normale, et nous continuons de communiquer beaucoup pour que les retraités déposent leur dossier dans les temps.

Je tiens à votre disposition les chiffres précis concernant l’Île-de-France.

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – J’ai été interpellée au sujet de l’articulation entre les caisses de retraite et les dispositifs de prise en charge du handicap. Lorsque des personnes handicapées se retrouvent à la retraite, elles ne relèvent plus des mêmes dispositifs d’aide financière et de soutien. Elles peuvent alors se retrouver en grande difficulté. Il s’agit souvent de très jeunes retraités, qui doivent alors entrer dans un Ehpad, dont on connaît la situation, ou rester à domicile avec une prise en charge lourde.

**M. Renaud Villard.** – Ce problème concerne les personnes touchant l’allocation adulte handicapé (AAH) et éventuellement d’autres prestations, comme la prestation de compensation du handicap (PCH), qui favorisent le maintien à domicile. Lorsque l’on passe à la retraite, le minimum vieillesse est exactement du même montant que l’AAH, il n’y a donc pas de perte financière, mais les mécanismes d’accompagnement ne sont pas les mêmes. Des mécanismes d’accompagnement existent mais leur articulation n’est pas toujours simple, cela peut se révéler inquiétant pour les assurés et entraîner des variations de revenu, alors qu’ils peuvent pourtant bénéficier de la majoration tierce personne, qui est très supérieure à la PCH.

Je vous rejoins toutefois pour affirmer que mieux on articule le suivi des assurés entre la branche famille (pour l’AAH) et la branche retraite (la retraite et l’Aspa), plus cela rassure les assurés ; l’articulation entre les dispositifs visant à accompagner la perte d’autonomie pourrait être clarifiée, affinée, même s’il y a déjà eu d’importants travaux sur l’articulation entre les *minima* sociaux.

En tant que gestionnaire, nous veillons toujours, lors de la bascule de l’AAH vers le minimum vieillesse, à ce qu’il n’y ait pas de rupture, mais cela peut arriver, ce qui est inadmissible. C’est pourquoi le conseil d’administration de la Cnav préconise un renforcement de la bascule automatique de l’AAH vers la retraite. Plus cela est automatisé, c’est-à-dire plus la complexité est prise en charge par les caisses plutôt que par les assurés, mieux cela vaudra. Au-delà, il y a aussi des questions de normes réglementaires et législatives mais cela nous échappe à nous, gestionnaires.

**M. Alain Milon, président.** – Le Premier président de la Cour des comptes, M. Migaud, que nous avons auditionné la semaine dernière, a mis en exergue des paiements indus à des retraités vivant à l’étranger et âgés de 117 ans...

**M. Renaud Villard.** – J’ai lu ce rapport, le résumé est exact mais la présentation en est trop synthétique. La Cour des comptes a demandé à deux régimes, le régime général et un autre régime de retraite, de lui présenter les cent assurés les plus âgés en Algérie et dans d’autres pays. Or les personnes plus âgées n’étaient pas les mêmes dans les deux régimes et, en l’espèce, l’assuré de 117 ans n’appartient pas au régime général – notre assuré le plus vieux a 106 ans. Nous référons ce croisement de fichiers car il est très instructif ; si un assuré est mort pour un régime, il doit l’être pour l’autre...

**M. Gérard Rivière.** – La Cour des comptes a raison d’être vigilante mais nous gérons tout de même 14 millions de retraités ; il peut arriver qu’un assuré passe à travers les mailles du filet. Nous contrôlons chaque année l’existence de nos assurés à l’étranger – je rappelle qu’il s’agit d’assurés qui ont cotisé au régime français. Ils doivent nous retourner l’attestation de vie certifiée par une autorité locale, faute de quoi nous supprimons le versement de la prestation.

Il peut toutefois y avoir des faux. Nous souhaitons donc mutualiser les contrôles d’existence. Un retraité à l’étranger peut percevoir des pensions de plusieurs régimes. Aujourd’hui, chaque régime demande cette attestation d’existence à l’assuré, ce qui n’est pas simple pour lui, d’autant que le service postal n’est pas partout aussi performant qu’en France.

**Mme Patricia Schillinger.** – On a appelé mon attention sur la situation de personnes âgées issues de l’immigration, qui ont rejoint leur enfant en France au titre du regroupement familial tout en touchant une retraite. De quoi s’agit-il ? D’une retraite française, d’une retraite d’un autre pays ou du minimum vieillesse ?

**M. Renaud Villard.** – Les règles sont très claires. Un étranger qui a cotisé en France touche la retraite française. Pour pouvoir toucher l’ASPA, un étranger doit avoir résidé régulièrement depuis dix ans en France avec un titre de séjour l’autorisant à travailler. Une personne qui arriverait à 65 ans en France au titre du regroupement familial ne pourrait pas toucher le minimum vieillesse. En revanche, il y a environ 70 000 personnes qui n’ont jamais travaillé mais qui touchent le minimum vieillesse, ce sont souvent des conjoints survivants.

**M. Alain Milon, président.** – J’ajoute que cette durée de résidence régulière de dix ans a été introduite par le gouvernement Fillon en 2011. Le Sénat l’avait rejetée mais le précédent gouvernement l’a maintenue et elle est toujours en vigueur.

Je vous remercie de votre intervention, messieurs.

## **Projet de loi de finances pour 2018 – Nomination des rapporteurs pour avis**

*Sont désignés :*

- *M. Bruno Gilles, pour la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » ;*

- *Mme Chantal Deseyne, pour l’action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » de la mission « Direction de l’action du Gouvernement » ;*

- *M. Jean-Marie Morisset, pour le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires » ;*

- *Mme Nassimah Dindar, pour la mission « Outre-mer » ;*
- *M. René-Paul Savary, pour la mission « Régimes sociaux et de retraite » ;*
- *Mme Corinne Imbert, pour la mission « Santé » ;*
- *M. Philippe Mouiller, pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ;*
- *M. Michel Forissier, pour la mission « Travail et emploi ».*

*La réunion est close à 12 h 10.*

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

**Mercredi 18 octobre 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Désignation des rapporteurs pour avis**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, le Bureau de notre commission s'est réuni en début de semaine. Pour nos nouveaux collègues, je rappelle que cette instance réfléchit aux orientations de nos travaux et à l'organisation de ces derniers. J'invite chacun à se rapprocher de son chef de file afin d'avoir plus d'informations sur les conclusions de celui-ci. Je souhaite préciser que le Bureau, à l'unanimité, a réaffirmé l'importance de la participation de chaque commissaire aux travaux de la commission et la possibilité pour chacun de s'exprimer. Il a également confirmé les règles établies en 2014 quant aux temps de parole : les rapporteurs pour avis budgétaire disposent de 5 minutes, les représentants des groupes de 3 minutes, puis chacun pourra s'exprimer dans un délai imparti de deux minutes. Il s'agit ainsi de permettre à la commission d'avoir des débats vivants, interactifs, dialectiques, laissant à chaque tendance politique la possibilité de s'exprimer afin de faire avancer nos travaux.

Nous allons maintenant procéder à la nomination des rapporteurs pour les avis budgétaires du projet de loi de finances pour 2018.

Ont été désignés :

#### **Mission Action extérieure de l'État**

*M. Claude Kern*

#### **Mission Culture**

*Patrimoines : M. Philippe Nachbar*

*Création et transmission des savoirs et démocratisation de la culture: Mme Sylvie*

*Robert*

#### **Mission Enseignement scolaire**

*Enseignement scolaire : M. Jean-Claude Carle*

*Enseignement technique agricole : M. Antoine Karam*

#### **Mission Médias, livre et industries culturelles**

*Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public : M. Jean-Pierre Leleux*

*Presse : M. Michel Laugier*

*Livre et industries culturelles : Mme Françoise Laborde*

**Mission Recherche et enseignement supérieur**

*Recherche : Mme Laure Darcos*

*Enseignement supérieur : M. Jacques Gersperrin*

**Mission sport, jeunesse et vie associative**

*Sport : M. Jean-Jacques Lozach*

*Jeunesse et vie associative : M. Jacques-Bernard Magner*

Bien entendu, ces avis budgétaires, dont la répartition respecte strictement la proportionnelle, ne représentent pas l'exhaustivité de nos travaux. D'autres rapports d'information et de contrôle, ainsi que les travaux des groupes d'études viendront prochainement les compléter. Tous les membres de la commission seront amenés à y participer et à intervenir. Notre commission est attachée à l'idée d'un travail partagé et efficace.

**M. Pierre Laurent.** – Madame la Présidente, je suis sensible à cette précision. En effet, comme chacun peut le constater, notre groupe ne dispose pas de rapporteurs pour avis, ce que je regrette. J'espère que la participation de l'ensemble des groupes et commissaires sera effective. Nous avons l'habitude de participer avec un esprit, certes témoignant de notre sensibilité, mais toujours constructif et nous espérons qu'il sera pris en compte dans les différents travaux.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Lors de la précédente législature, j'ai veillé à ce que chaque groupe soit pleinement associé aux travaux de la commission. D'ailleurs, le groupe CRC a eu plusieurs co-rapporteurs lors de divers travaux menés par la commission. Je pense notamment à Mme Gonthier-Morin, corapportrice sur le rapport « culture et handicap », qui a fait un travail remarquable.

**M. David Assouline.** – Cette année, en raison d'une modification de la répartition des lignes de crédits budgétaires, le cinéma ne fait plus l'objet d'un rapport associé. Toutefois, le Sénat doit continuer à s'intéresser à ce fleuron de la culture française, et à s'interroger sur les voies et moyens mis à sa disposition.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Bien entendu, nous nous efforcerons dans nos travaux de nous intéresser à ce secteur. Je tiens à cet égard à souligner que la participation d'un sénateur au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) – vous-même en l'occurrence – témoigne de l'intérêt de notre commission pour le cinéma, comme pour tous les autres secteurs. D'un point de vue budgétaire, le cinéma n'est plus rattaché à la création, mais aux industries culturelles.

**Rentrée universitaire - Audition de M. Gilles Roussel, président de la  
Conférence des présidents d'université (CPU)**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, après notre réunion de la semaine dernière consacrée à la rentrée scolaire, je suis heureuse d'accueillir

aujourd'hui M. Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU) pour évoquer avec lui le bilan de la rentrée universitaire 2017-2018.

Avant de lui donner la parole, permettez-moi de rappeler quelques éléments de contexte. Chaque année, l'enseignement supérieur français accueille environ 30 000 étudiants supplémentaires. C'est une chance formidable pour notre jeunesse et notre pays tout entier. Pourtant, et même si le même scénario se répète chaque année, les ministres successifs du précédent quinquennat ont semblé à chaque fois découvrir l'ampleur du phénomène et le subir sans jamais véritablement l'anticiper. Face à cet afflux de nouveaux étudiants et le plus souvent sans aucun moyen nouveau, les universités ont tenté, tant bien que mal, de s'adapter, de pousser les murs, de revoir leurs modalités pédagogiques ...

Mais cette rentrée 2017 est peut-être pire que les autres :

- À la mi-juillet 87 000 candidats inscrits sur Admission Post Bac (APB) n'avaient reçu aucune proposition d'affectation ;
- Dans 169 licences (en sciences et techniques des activités physiques et sportives –STAPS-, en sciences de l'éducation, dans les arts du spectacle, en droit, en information et communication), c'est le tirage au sort qui a départagé les candidats !
- Et alors que la rentrée universitaire est en cours, 4 000 candidats sont encore « sur le carreau ».

La ministre Frédérique Vidal, que nous avons récemment auditionnée, a lancé à la mi-juillet une concertation sur l'accès au premier cycle, qui s'achève demain. Un projet de loi devrait être déposé dans les prochaines semaines sur le Bureau des Assemblées.

Notre commission s'est toujours montrée favorable à aborder sans tabou la question de la sélection à l'université comme l'ont montré nos travaux de l'an dernier :

- sur la sélection en master (menés par notre ancien collègue Jean-Léonce Dupont) ;
- et sur l'orientation (menés par notre collègue Guy-Dominique Kennel qui avait notamment préconisé « l'édiction de prérequis transparents et affichés dans APB pour l'accès à toutes les formations à effectifs limités »).

Nous sommes résolument opposés au tirage au sort qui nous semble la forme de sélection la plus injuste. Nous serons également très vigilants à ce que les futures modalités d'admission à l'université contribuent à la réduction de l'échec en licence lequel constitue un immense gâchis et une autre forme de sélection, plus déguisée que le tirage au sort, mais non moins scandaleuse.

Le sujet est vaste, passionnel et passionnant, et nous serons heureux de mieux connaître grâce à vous la situation « sur le terrain » en cette rentrée universitaire ainsi que les propositions que font les présidents d'université pour sortir d'une situation qui devient aujourd'hui intenable.

**M. Gilles Roussel, Président de la Conférence des présidents d'université.** – Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les sénateurs, au nom des 130 présidents et directeurs d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche que je représente, je

tiens à vous remercier de votre invitation. C'est un moment important pour nous. Nous savons que la commission s'est beaucoup intéressée à l'université ces dernières années et qu'elle a nourri et enrichi le débat sur l'enseignement supérieur en France. C'est notamment le cas de la réforme du master dont la première pierre a été posée par le Questeur Jean-Léonce Dupont, dont je veux aujourd'hui saluer le rôle décisif.

Je souhaite également saluer celles et ceux d'entre vous élus le 24 septembre dernier, avec qui la CPU aura à cœur de travailler.

Le premier fait marquant est la poursuite de l'augmentation des effectifs étudiants à l'université, à un rythme soutenu. Cette année, entre 30 et 40 000 étudiants supplémentaires sont entrés dans l'enseignement supérieur et à l'université. Leur nombre est passé entre 2007 et 2016 de 1,3 million à 1,6 million. D'après les projections du ministère, cette dynamique démographique se poursuivra lors des prochaines rentrées universitaires, et ce jusqu'en 2025. Certes, il y aura à un moment donné un infléchissement, mais l'on constatera toujours une poursuite de cette augmentation. Rien que pour cette rentrée, nous avons chiffré à 280 millions d'euros le coût que représente cette hausse d'effectifs, si on s'en tient à une moyenne de 7 000 euros alloués par l'État par étudiant à l'université. Pour illustrer l'ampleur du phénomène, nous pourrions dire qu'il faudrait chaque année ouvrir une université supplémentaire de la taille de celle de Nantes, pour accueillir les nouveaux étudiants. L'absence de prise en compte dans le budget de l'État des effectifs supplémentaires, alors même que ceux-ci sont prévus et prévisibles, conduit à fragiliser fortement les universités françaises. Entre 2011 et 2016, la dépense par étudiant et par an est passée de 11 106 euros à 10 387 euros, alors qu'en dépit de la crise financière, le budget moyen accordé par les pays de l'OCDE à leur enseignement supérieur entre 2008 et 2013 a connu une progression de 5 % en euros constants. La situation française est donc très particulière parmi l'ensemble des pays développés. Sans nous focaliser sur les chiffres, nous pouvons également observer que la part du PIB de la France consacré à l'enseignement supérieur s'établissait à 1,5 % en 2014, soit un taux inférieur à la moyenne des pays de Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui était de 1,6 %.

Ainsi, l'État fait supporter, depuis 2011, l'accroissement des effectifs étudiants par le budget de fonctionnement des universités, lesquelles sont contraintes de geler ou de différer les créations de poste, ou de doubler les effectifs des cours dans des bâtiments qui ne sont pas extensibles, ni propices aux transformations pédagogiques que les populations étudiantes attendent aujourd'hui. Le risque que court la France à court terme est la dégradation de la qualité de l'accueil à l'université, avec les conséquences que nous connaissons sur l'attractivité de nos universités et sur l'image de la France dans le monde. Par conséquent, le projet de loi de finances pour 2018 ne peut être, en l'état, considéré à la hauteur des enjeux par les universités, car il ne tient pas compte de l'accroissement important du nombre d'étudiants. Les universités seront attentives aux modifications qui pourront y être apportées lors des discussions au Parlement.

La CPU a néanmoins manifesté sa satisfaction sur d'autres aspects, notamment l'augmentation de 186 millions d'euros du programme 150. Pour la première fois depuis que les universités sont passées aux responsabilités et compétences élargies en 2007, le gouvernement a décidé de compenser le coût du glissement vieillesse technicité (GVT), dont la charge était jusqu'alors intégralement supportée par les universités.

Parallèlement, le projet de loi de finances prévoit de compenser les charges résultant de la responsabilité de l'État, que ce soient les mesures relatives au protocole

« parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), l'augmentation du point d'indice, ou encore la dé-précarisation d'un certain nombre de personnels. Si nous ne pouvons que nous féliciter du tournant que représente pour l'État le fait de compenser les charges induites par ses propres décisions, la raison commanderait d'entériner ce changement de paradigme budgétaire, en inscrivant dans la loi le principe de compensation intégrale des charges transférées par l'État aux universités.

Le second fait marquant de cette rentrée est la concertation lancée par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sur l'accès au premier cycle universitaire. Après la mise en cohérence du master, il est urgent de mettre en cohérence en France les conditions d'accès au premier cycle, reprenant les standards appliqués dans tous les autres pays développés. Toutefois, une réforme des conditions d'accès de l'enseignement supérieur ne peut pas avoir pour but de répondre à la hausse continue des effectifs, au moyen d'une conception malthusienne de la sélection, dont l'objet serait d'exclure des étudiants. L'objectif doit rester celui d'augmenter la proportion d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur, même si des conditions d'accès à la licence à l'université sont instaurées. Les universités françaises partagent cet objectif : chaque jeune doit pouvoir trouver une place dans l'enseignement supérieur, quel que soit son parcours antérieur.

Le véritable enjeu de cette réforme est en réalité d'en finir avec l'hypocrisie de la sélection par l'échec trop important dans nos licences, et l'absurdité de la sélection par tirage au sort. Il est au contraire d'améliorer l'orientation, la cohérence des parcours, l'insertion professionnelle, et par conséquent d'assurer la réussite de tous les étudiants, en défendant un nouveau pacte pour l'enseignement supérieur, comprenant l'introduction de prérequis prescriptifs, adaptés à chaque filière. La CPU entend ainsi améliorer l'orientation des étudiants à l'université, pour prévenir l'échec, l'abandon et les réorientations par défaut qui frappent trop d'étudiants entrant en première année de licence aujourd'hui.

Les universités ont la volonté d'engager les transformations nécessaires capables de répondre aux besoins exprimés par toute la société, en adaptant la formation de premier cycle à la diversité des publics et des personnes désirant se former tout au long de la vie, en développant des filières plus professionnalisantes, parfois plus courtes, ou encore en organisant des modules, avant l'entrée en licence pour celles et ceux qui veulent étudier mais qui ne disposent pas encore des prérequis. Bref, il s'agit de fournir à chacun les armes de sa réussite et de son insertion professionnelle, en fonction de ses compétences, de ses désirs et de son projet professionnel.

Toute ambition réformatrice de cette ampleur doit reposer sur un investissement massif et global, sans lequel elle serait privée de tout effet. La fragilisation économique actuelle des universités les privent de toute visibilité pour engager ces transformations urgentes et attendues par les étudiants, les parents et les enseignants. La réussite de la réforme de l'entrée dans le premier cycle de l'enseignement supérieur dépend de la stratégie et de la volonté réformatrice de l'État. Cette réforme doit s'articuler avec celle du baccalauréat, qui devrait être concertée à partir de janvier 2018, et pour laquelle la CPU sera aussi force de propositions.

C'est cette question de la stratégie de l'État que je veux maintenant aborder. La dernière décennie a vu émerger des universités autonomes, prônant leurs responsabilités face aux défis qu'elles ont eu à affronter. Outre les effets de la dynamique démographique de la France, les universités ont su s'adapter aux réformes structurelles : par exemple la mise en place des regroupements universitaires, l'irruption des initiatives d'excellence, ou encore la

place sans cesse grandissante des appels à projet au détriment de financements récurrents. Elles ont relevé le défi de l'amélioration de la vie de campus, ont façonné leur écosystème économique en favorisant la valorisation des résultats de la recherche et de l'innovation. Enfin, elles ont renforcé leurs relations avec les collectivités et leurs territoires, concourant à leur attractivité. Les universités ont su accomplir leur mission de service public dans un environnement politique, institutionnel et juridique pour le moins instable, souvent sans que les financements n'accompagnent leurs nouvelles missions.

Un regard critique sur les dix années qui viennent de s'écouler ne doit pas contribuer à alimenter une vision pessimiste de l'avenir, ni nourrir un sentiment décliniste. Au contraire, c'est parce que les universités sont optimistes qu'elles pensent que des orientations ambitieuses à dix ans doivent être capables de leur donner la visibilité qu'elles réclament. Voici les deux orientations qui semblent essentielles à la CPU.

Tout d'abord, il s'agit de renforcer l'intégration des universités dans les territoires et de parachever leur autonomie. Les politiques de regroupements universitaires ont trop souvent été la proie d'atermoiements traduisant des objectifs parfois contradictoires. On a vu apparaître en 2006 les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), dont l'objectif était le développement de la coopération ; puis nous avons eu les programmes d'investissements d'avenir à partir de 2008 qui avaient pour objectif de créer des pôles d'excellence scientifique au rayonnement mondial ; les communautés d'universités et établissements (COMUE) ont été créées en 2013 et avaient pour objectif de regrouper en leur sein, les organismes de recherche, les grandes écoles et les universités. Enfin, la récente réforme territoriale a modifié l'environnement institutionnel de plusieurs établissements, en les obligeant souvent à opérer des changements radicaux dans leurs stratégies territoriales. Le résultat est l'existence d'une grande diversité de regroupements qui se distinguent par leur taille et par leur objet, en fonction des territoires. La CPU souhaite que de la cohérence et de la lisibilité soient introduites dans le système. C'est pourquoi, il nous paraît indispensable d'assouplir la gouvernance des regroupements, afin de favoriser une intégration adaptée aux spécificités de chaque territoire, et en même temps, de maintenir une coordination territoriale, pour prévenir toute atomisation du paysage universitaire. L'université ne saurait être un angle mort des politiques d'aménagement du territoire dans un État unitaire.

Alors que le Parlement devrait être saisi du projet de loi visant à améliorer et simplifier les relations entre les administrations et les usagers, qui comporte des dispositions relatives au regroupement universitaire, la CPU est attachée à ce que ce rendez-vous législatif ne soit pas une occasion manquée d'atteindre ces objectifs. À l'évidence, le seul instrument prôné par ce texte qu'est l'expérimentation dans un cadre dérogatoire d'une durée de 10 à 15 ans ne répondrait pas aux besoins de l'ensemble des établissements. La gouvernance que requiert la compétitivité internationale ne peut être subordonnée à une échéance aussi lointaine. Aussi, la loi devrait faire sauter le verrou qui, depuis 2013, limite aux seules institutions historiques la possibilité de se constituer en grand établissement alors que la forme juridique pourrait convenir à d'autres groupements, sur le modèle qui a été réussi en Lorraine, avec l'Université de Lorraine.

Je souhaite également mettre l'accent sur un autre aspect important de la stratégie de l'État, à savoir le patrimoine immobilier. Ce patrimoine représente aujourd'hui pas moins d'un tiers du patrimoine immobilier étatique. Il souffre de deux problèmes : tout d'abord, il est extrêmement énergivore. Son coût d'exploitation représente le deuxième poste de dépenses dans le budget de fonctionnement des universités, après la masse salariale. Ensuite, la législation actuelle et la doctrine de Bercy interdisent toute rénovation d'ampleur, car ce

foncier et ce bâti sont considérés comme des charges d'exploitation pour l'État, plutôt que comme des actifs valorisables. Alors que la France s'engage à réduire de 75 % ses consommations d'énergie à l'horizon 2050 et qu'elle défend sur la scène internationale les accords de Paris sur le climat, il est insensé que les administrations de l'État freinent ce changement impérieux, alors qu'elles disposent d'un puissant levier capable d'agir sur 18,5 millions de m<sup>2</sup> dans les universités. La CPU sera donc attentive à ce que dans le débat budgétaire qui s'ouvre, comme dans la mise en œuvre du grand plan d'investissement annoncé par le Premier ministre, le sujet de la valorisation des campus universitaires soit abordé et fasse l'objet d'avancées concrètes.

La deuxième orientation que je souhaite proposer consiste à donner à nos scientifiques le moyen de concourir à armes égales dans la compétitivité mondiale. Notre recherche doit être plus soutenue, en offrant de l'autonomie à nos chercheurs et des moyens à la recherche fondamentale. Cela suppose en particulier d'accroître les budgets de fonctionnement des laboratoires. Mais il faut donner également à l'Agence nationale de la recherche (ANR) les moyens d'accroître sensiblement le taux de succès aux appels à projet. Aujourd'hui, il est ridiculement bas et n'est pas digne d'une nation développée. Il faudra également pour l'ANR, développer le préciput qui doit être au niveau des appels de projets européens, afin que cela puisse contribuer également au fonctionnement des laboratoires, et pas uniquement au fonctionnement de la recherche.

Pour conclure, que ce soit sur le niveau de financement, les conditions d'entrée et d'accueil dans l'enseignement supérieur, le degré d'autonomie des universités ou de la recherche, notre pays accuse encore quelques retards par rapport aux pays de l'OCDE. Pourtant, les universités disposent de tous les atouts pour consolider une position hautement concurrentielle en Europe et dans le monde. Pour preuve, de nombreuses coopérations se développent entre nos établissements et les plus grandes universités d'Europe et d'ailleurs. C'est pourquoi la France doit aujourd'hui concevoir ses universités comme des puissants leviers de développement national et territorial, et de rayonnement scientifique et culturel, à l'international.

**M. Jacques Gersperrin.** – Je remercie le président de la Conférence des présidents d'université de venir nous présenter la situation des universités, qui est un peu pessimiste.

Le contexte actuel est lié à l'augmentation importante du nombre d'étudiants. Cela pose la question des conditions d'entrée à l'université. Certains n'y ont peut-être pas leur place. Il existe aujourd'hui un vrai problème d'orientation, mais aussi de formation. C'est la raison pour laquelle je pense que la mise en place de prérequis est fondamentale. Il est vrai que la ministre a lancé une concertation qui doit normalement aboutir prochainement et permettre de supprimer le tirage au sort.

De manière générale, j'ai l'impression que cette rentrée a été mal préparée. Ce n'est pas du fait de la ministre, mais certainement lié au changement du gouvernement. Notre système d'orientation se voulait très égalitaire, mais il n'était pas symbole de sincérité et d'équité vis-à-vis de nos étudiants. Le plus grand scandale reste celui de la première année, où 40 % des étudiants ont des difficultés. À ce jour déjà, de nombreux étudiants ont quitté les bancs de l'université. Cela pose un vrai problème car certains n'ont pas eu la chance de pouvoir être pris via le système d'APB et ne suivent actuellement aucune formation. Je sais que vous êtes opposés à cette sélection brutale et unilatérale à l'université mais le mot sélection ne doit pas être tabou. Certains parlent de prérequis, cela ne me gêne pas. Des

filières doivent se développer avec des profils plus atypiques. Les membres du groupe Les Républicains ont toujours été favorables à une sélection juste pour l'accès à l'enseignement supérieur. La présidente a rappelé tout à l'heure les excellents travaux de Guy-Dominique Kennel sur l'orientation. Son rapport préconisait, lui aussi, l'instauration de prérequis. Jean-Léonce Dupont proposait une sélection pour tous, garante de la réussite étudiante. Cette réforme doit s'accompagner d'un travail d'orientation dès le lycée. Trop d'étudiants s'inscrivent à l'université parce que le baccalauréat est le sésame pour y entrer. Or, il y a peu, un doyen de la faculté de médecine me disait que depuis vingt ans, aucun étudiant avec un bac professionnel n'a réussi le concours de médecine. On trompe ces bacheliers dans l'orientation.

L'augmentation des places dans certaines filières constitue une autre difficulté. On a parlé des STAPS ou des études de psychologie. Les bacheliers professionnels et technologiques doivent s'orienter vers des filières plus courtes, souvent encombrées par d'autres étudiants qui les utilisent pour passer dans des écoles d'ingénieur ou de commerce via les passerelles en diplôme universitaire de technologie (DUT) ou en institut universitaire de technologie (IUT).

En troisième lieu, je veux insister sur le travail de réorientation à l'université. Il faut mener une vraie réflexion sur les passerelles qui ne sont pas suffisamment mises en place. Enfin, on constate une paupérisation des outils pédagogiques. Il nous faut imaginer de nouvelles méthodes de communication et d'enseignement pour permettre un peu plus de « cousu main ».

J'en viens aux trois questions que je souhaitais vous poser : Quelles sont les propositions de la CPU pour améliorer l'orientation avant l'université et au cours de la première année universitaire ? Thomas Piketty affirmait récemment que le budget par étudiant avait chuté de près de 10% entre 2008 et 2018 : assiste-t-on aujourd'hui à une paupérisation de l'université ? Enfin, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités a ouvert la voie à la dévolution du patrimoine universitaire. Pourquoi les présidents des universités n'entrent-ils pas dans ce système de dévolution ?

**Mme Colette Mélot.** – Il est indéniable que l'élévation du taux de réussite au baccalauréat a entraîné une forte augmentation des effectifs à l'université. Mais celle-ci ne constitue certainement pas la solution pour tous. Il faut revoir en amont l'orientation et mieux la prévoir. Il faut également envisager des formations professionnelles diverses. En effet, la priorité de l'enseignement supérieur doit être l'insertion professionnelle des jeunes. Mais actuellement, l'échec est manifeste. Les difficultés d'insertion des jeunes diplômés dans le monde du travail sont particulièrement choquantes. Quelle solution pouvez-vous trouver pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes ? À mon avis, il faut instaurer des prérequis et des sélections à l'entrée la première année et certainement pas le tirage au sort. Il faut favoriser la réussite des étudiants et individualiser réellement leurs parcours. Enfin, une meilleure articulation entre le baccalauréat et l'université doit être organisée.

Deuxièmement, beaucoup d'étudiants issus des bacs technologiques et des bacs professionnels se retrouvent en situation d'échec. L'éloignement des universités de leur lieu de résidence est aussi un sujet. La solution réside certainement dans un meilleur maillage territorial. Il faut conforter et développer les formations dans les villes moyennes et dans les banlieues. Cela a déjà été fait, mais insuffisamment. Il en est de même pour les jeunes issus de la ruralité.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Nous partageons tous la volonté de mettre fin au système de double sélection que vous avez évoqué, par tirage au sort et par l'échec en licence qui est retentissant dans notre système éducatif. La plateforme APB a montré ses limites. Ce système a été créé en 2003. La population étudiante a beaucoup évolué depuis. Ce qui pose, évidemment, la question des prérequis et de l'orientation.

L'orientation et l'information doivent-elles commencer dès le collège et si oui, être assurées par qui ? Au niveau du lycée, il faut pouvoir trouver des heures consacrées à l'orientation et avoir des professeurs formés. Je pense également que la question de l'orientation doit être intégrée dans les discussions sur la réforme du baccalauréat et qu'il convient de réfléchir au rôle que l'enseignement supérieur et l'enseignement secondaire peuvent y jouer.

Les pratiques numériques doivent également évoluer : le numérique y a toute sa part, avec notamment les « Massive Open Online Courses » (MOOCS), ou encore la diffusion des cours par des écrans, les locaux n'étant pas assez vastes pour accueillir l'ensemble des étudiants.

Je souhaite revenir sur la décharge de service de 32 heures mise en place pour les nouveaux maîtres de conférences, afin de leur permettre d'approfondir des connaissances pédagogiques. Cette formation est-elle obligatoire ou organisée sur la base du volontariat ? Comment sera-t-elle mise en place à la rentrée 2018 ?

En outre, nous allons avoir très prochainement les résultats des travaux de concertation. Disposez-vous de premières informations concernant leurs conclusions ?

En ce qui concerne les opérations de dévolution immobilière, à ma connaissance, quatre universités - Bordeaux, Caen, Tours et Aix-Marseille - s'étaient lancées dans ce projet. Il semblerait que Caen devienne propriétaire, en 2018, de 350 000 m<sup>2</sup> dans l'Orne, la Manche et le Calvados. Disposez-vous d'un état de lieux de ces quatre projets ?

S'agissant de la formation continue à l'université, est-il envisagé d'encourager les cours du soir, qui sont nettement plus développés dans d'autres pays ? Je pense qu'il est important d'aborder la question de l'organisation temporelle à l'université.

**Mme Françoise Laborde.** – Aujourd'hui, l'audition portait sur la rentrée universitaire. Mais une fois la rentrée passée, viennent le suivi des études et le temps des examens. En septembre 2015, paraissait un guide sur la laïcité dans l'enseignement supérieur, élaboré par Christian Maistre et Emmanuel Roux. Votre prédécesseur M. Jean-Loup Salzman l'avait distribué, mais peut-être ne l'a-t-il pas appliquée avec la conviction attendue de lui ? Avez-vous eu connaissance de ce guide et si oui, avez-vous l'intention de l'appliquer ? Parfois, à l'université, apparaissent des difficultés dues au fait que des choses simples ne sont pas appliquées. Ce guide, à mon sens, contient beaucoup de réponses.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je souhaite saluer de façon forte votre engagement républicain. Il est bon d'entendre que l'objectif de l'éducation nationale, consiste d'abord de hisser vers l'université la part la plus importante possible d'une classe d'âge. Aujourd'hui, alors que nous sommes tous conscients que l'avenir de notre pays est dans la connaissance, dans la science, ainsi que dans la construction d'un esprit critique et citoyen, il est bon d'entendre répéter que c'est aussi l'un des engagements de l'université française. S'il y a bien quelque chose que ne prend pas en compte le classement de Shanghai, c'est cela.

À propos de la sélection, j'ai enseigné comme vous. La plupart des étudiants qui arrivent condamnés par avance dans nos filières le font parce que toutes les autres possibilités leur ont été interdites. Ce sont des choix par défaut. Et si demain, la porte de l'université se ferme aussi à eux, nous les retrouverons directement sur le marché du travail, sans formation. Je ne pense pas que la mise en place de prérequis serait une solution mettant fin à tous nos problèmes. En effet, les universitaires qui arrivent aujourd'hui en thèse se retrouvent sur un marché précarisé. La précarisation des docteurs est très forte. Même la sélection élitiste ne fonctionne pas. Dans le monde de la recherche, l'entrée dans le métier, que ce soit au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou à l'université, se fait de plus en plus tardivement. Il me semble que l'âge moyen d'entrée au CNRS est de 37 ans. Vous avez jeté un voile pudique sur les différences de rémunérations entre chercheurs français et allemands. La différence de traitement indiciaire va du simple au double. Sans parler des moyens mis à leur disposition. Nous avons accumulé depuis des années un très grand retard. Les syndicats estiment qu'il faudrait environ 2 milliards d'euros par an pour remettre à niveau notre système universitaire. Nous serons à vos côtés pour exiger du gouvernement cet engagement budgétaire fort sur la longue durée.

**M. Laurent Lafon.** – Pour revenir à la procédure APB, je m'interroge sur l'outil lui-même. Ce dernier est-il toujours opérationnel ? Des défaillances sont-elles liées à l'outil, et pourra-t-on toujours lui faire confiance pour la rentrée 2018 ?

Je souhaiterais également connaître votre position sur la sectorisation géographique, notamment en Ile-de-France où les universités parisiennes sont réservées en priorité aux bacheliers parisiens.

Enfin, où en est le projet de fusion de l'UPEC (Université Paris-Est Créteil) et de l'UPEM (Université Paris-Est Marne-la-Vallée) dont vous êtes le président ?

**M. André Gattolin.** – Lorsque l'on pose la question de l'accès d'une classe d'âge à l'enseignement supérieur, il faudrait intégrer une donnée pour laquelle l'université française est très mal adaptée, à savoir la formation tout au long de la vie. C'est très compliqué dans l'université française, y compris via la validation des acquis de l'expérience. Le monde universitaire a évolué : une enquête menée il y a cinq ans dans l'université Paris III-Sorbonne nouvelle où j'enseigne, montrait que les étudiants étaient demandeurs d'une formation professionnelle. Or, tout cela coûte cher.

L'une des raisons de l'échec des licences professionnelles réside dans le nombre important d'étudiants. Une formation de nature professionnalisante peut très difficilement être organisée devant un amphithéâtre de 300 étudiants. Nous avons également des problèmes de ressources. Les formations professionnalisantes nécessitent un encadrement extrêmement lourd. Or, les ressources générées par ces formations ne leur sont pas directement attribuées, mais reviennent dans l'escarcelle de l'ensemble de l'université. Sur ce point, si on veut éviter une hausse des droits d'entrée, flécher une partie des fonds de la formation professionnelle devra être fléchée vers l'université, sa vocation étant de proposer de plus en plus des formations professionnalisantes. Sinon, je ne vois pas comment vont pouvoir être absorbés, non seulement le volume des nouveaux étudiants, mais également leurs exigences et leurs attentes.

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Je suis heureux de voir que l'ensemble des collègues parlent d'orientation. J'ai l'impression que très souvent on confond orientation et affectation. De nombreuses personnes pensent que, lorsque l'affectation est faite, l'orientation

est également assurée. C'est d'ailleurs, selon moi, l'une des sources d'alimentation de Pôle Emploi. L'échec en année de licence est un scandale. Lorsque l'on sait que seulement 2 % des bacheliers professionnels réussissent leurs années de licence, lorsque l'on a plus de 60 % d'échecs en première année de licence, on ne peut pas s'estimer heureux. M. le Président, que pensez-vous de la mise en place d'une orientation qui se ferait de la sixième à la terminale, en remplacement d'une affectation aujourd'hui trop brutale ? Parallèlement, en ce qui concerne les prérequis, nous en avons proposé un certain nombre. Il faudrait donner aux étudiants le taux de réussite et le taux d'insertion dans chaque filière. Les universités peuvent-elles le faire ?

Ma deuxième question porte sur la remise en cause du baccalauréat comme premier grade universitaire.

Enfin, le patrimoine immobilier des universités doit-il devenir une compétence régionale ? Je me réfère à mon expérience : en tant que président d'un conseil général j'ai investi plus de 100 millions d'euros dans le campus universitaire de Strasbourg, sur un plan bâti en commun entre la région, le département, l'État et l'université. Êtes-vous favorable à cette régionalisation ?

**M. Olivier Paccaud.** – Je remercie le Président Roussel pour sa présentation précise ainsi que sa franchise dans son approche du projet de loi de finances. La présidente a évoqué les 4 000 jeunes sans affectation il y a de cela trois semaines. Quelle est la situation aujourd'hui ? En matière de coopération internationale, le *Brexit* va-t'il avoir des répercussions pour nos jeunes souhaitant étudier outre-Manche ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Sur cette dernière question, je peux vous donner le témoignage de notre mission d'information qui s'est rendue en Inde en mars dernier. En raison du *Brexit*, ainsi que de l'élection de Donald Trump, nos interlocuteurs indiens nous ont expliqué se tourner vers nos pays et cherchent à envoyer davantage étudiants en France.

**Mme Sylvie Robert.** – On parle de contrats de réussite, de prérequis. Nous sommes tous conscients de l'état des lieux de nos universités. Êtes-vous favorable aux prérequis sélectifs ? Ne serait-il pas plus intéressant de mettre en place des prérequis informatifs, incitatifs, de sorte à travailler sur le parcours des jeunes dès le secondaire et à développer un véritable accompagnement, sans sanctionner tout de suite les étudiants à partir de leurs compétences. En effet, j'ai retenu dans vos propos que les objectifs poursuivis étaient les compétences, les désirs des jeunes et leurs objectifs professionnels. Lorsque l'on veut concilier ces trois objectifs, l'on doit mettre en place des dispositifs reposant sur plusieurs leviers, pour ne pas pénaliser les bacheliers technologiques et professionnels.

**M. Maurice Antiste.** – Ma question sera brève. Tous les problèmes évoqués ici sont transversaux concernant les universités des îles. Cependant, j'aimerais connaître la place dans la gestion et la réflexion aux universités ultramarines, compte tenu de leurs spécificités géographiques et culturelles.

**M. Bruno Retailleau.** – Je veux revenir rapidement sur cette notion de sélection en posant trois questions : On a réglé en partie le problème de l'entrée en première année de master grâce à la loi issue de la proposition de notre ancien collègue Jean-Léonce Dupont. Nous y avons à l'époque inscrit un dispositif relatif au « droit à la poursuite d'études », pour

lequel j'avais exprimé un certain nombre de craintes. Combien d'étudiants ont-ils demandé à bénéficier de ce dispositif ?

Il existe désormais un problème d'articulation entre le bac et la première année de licence. À tous ceux qui pensent que l'on ne peut rien changer, je voudrais rappeler trois chiffres : 60 % des étudiants échouent en première année de licence, APB n'a pas trouvé d'affectation à 80 000 élèves. Enfin, le tirage au sort, sélection la plus absurde et inégalitaire qui soit, a concerné cette année 169 formations, contre seulement 78 l'année dernière. Tout n'est pas une question budgétaire. Je pense que l'orientation est scandaleusement faible. Je l'ai constaté en tant que président de région. En France, il vaut mieux, pour réussir ses études, être bien-né. On ne peut pas se contenter de cette situation. L'orientation est une notion-clé. Les prérequis sont un autre mot pour « sélection ». Ma question est la suivante : ces prérequis doivent-ils être, selon vous, adoptés dans un cadre national, ou dans un cadre local, université par université ?

Enfin, les passerelles, qui sont pour moi des systèmes de deuxième chance, sont fondamentales. Ainsi, dans ma région, l'Université d'Angers a développé des passerelles extraordinaires pour les études de santé. L'autonomie, les situations locales, l'initiative de présidents d'université, de doyens, permettent de faire avancer les choses. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Mireille Joue.** – Mon intervention concerne l'expérimentation dans la lutte contre l'échec au sein d'Aix-Marseille Université. Vous avez évoqué les regroupements universitaires. Dans les Bouches-du-Rhône, la fusion de l'Université de Provence, de l'Université de la Méditerranée et de l'Université Paul Cézanne a eu lieu en 2012. Aujourd'hui, au sein d'Aix-Marseille Université, 40 % des étudiants de première année de licence ne se présentent pas aux examens, ou à l'ensemble des épreuves. Le président de l'université prône un droit à l'expérimentation pour entreprendre de remédier à ce constat d'échec. C'est au niveau local que plusieurs pistes sont explorées, comme la mise en œuvre d'une licence en quatre ans, impliquant une remise à niveau en première année, ou encore l'intervention d'étudiants devant les lycéens. Ces types d'initiatives vous paraissent-elles aller dans le bon sens ?

**Mme Annick Billon.** – Le problème de l'université ne pourra se régler que par l'orientation. Quels moyens met-on en place ? Comment forme-t-on les professeurs à partir du collège à l'information et l'orientation ? Pour le moment, ils ne disposent d'aucun outil, d'aucune formation.

Nous souhaitons également favoriser certaines filières. Or, nous n'avons pas parlé aujourd'hui des débouchés. On oriente parfois les jeunes vers l'université, sans se poser la question du débouché, du métier. C'est pourtant le sujet principal. Le succès à l'université réside dans l'existence d'un projet. Les gens qui travaillent à l'université vous le diront : les jeunes entrant à l'université sans véritable projet échoueront - et malheureusement beaucoup de jeunes entrent par défaut dans la filière universitaire. Parfois, ils ont demandé d'autres choix qui sont des formations un peu plus courtes. Il y a vraiment urgence, car nous maltraitons nos jeunes, à la fois par la procédure APB, par le tirage au sort, mais également dans les conditions d'accueil. Vous avez évoqué la faculté de Nantes. Pour ma part, j'entends des jeunes me dire qu'ils patientent dès 6h30 du matin devant les portes fermées de l'amphithéâtre, car il n'y a pas de places pour tout le monde.

**M. Pierre Laurent.** – Manifestement, nous avons un débat sur le niveau de la dépense d’avenir qu’il faut consacrer à l’université et à la recherche. On peut débattre du niveau d’échec et de la sélection. Toutefois, il faut d’abord se mettre d’accord sur une chose. Le niveau de la dépense d’avenir pour l’université et la recherche est-il suffisant dans notre pays ? J’ai entendu dans ce que vous nous avez dit que, dans de nombreux domaines, des signaux d’alerte existent : la dépense par étudiant, l’augmentation du nombre d’étudiants, le problème de l’état du patrimoine universitaire. C’est d’abord cela que nous devons retenir. Et ensuite traiter les sujets qui vont avec, si nous voulons élever cette ambition.

Je suis très sensible à une question que vous avez soulevée et sur laquelle nous aurions besoin d’un bilan. Il y a eu beaucoup de transformations et de regroupements. Où en est-on de la cohérence territoriale ? Cette question rejoint celle de l’orientation. Cela permettrait de regarder où en est la cohérence territoriale de l’implantation universitaire, en lien avec le problème de l’état des formations secondaires. D’immenses inégalités existent en la matière. Dans le secondaire, par exemple, on constate une inégalité criante entre les moyens accordés aux enfants de Seine-Saint-Denis et ceux d’autres départements. À cela s’ajoute un sous-équipement universitaire dans ce département, dont la population est extrêmement jeune. Le problème de cohérence territoriale mériterait d’être traité.

Enfin, s’agissant des étudiants étrangers, j’entends la remarque sur le *Brexit*, mais on ne peut pas dire que, au cours des dernières années, la France ait fait preuve d’une grande capacité d’accueil. Pourtant, dans le monde qui est le nôtre aujourd’hui, nous devrions beaucoup plus jouer la carte de l’échange universitaire.

**M. David Assouline.** – Parce que l’échec en licence est important, faudrait-il plaider pour une sélection sans tabou ? Dans une France où les mots ont un sens, la sélection est un projet défendu en général par la droite, et l’orientation est un autre axe politique qui s’y oppose.

D’où ma question : va-t’on se concentrer sur l’orientation ou sur une sélection qui est déjà très forte ? Je tiens à rappeler que ceux qui vont à l’université sont déjà issus de certaines classes sociales. Tout le système scolaire, du primaire jusqu’à la fin de l’université, est un système de sélection par l’échec. Comment y remédier ?

Au-delà des orientations mal faites, comment fait-on pour répondre à une des raisons de l’échec, qui est ce que j’appellerai la « misère étudiante » ? Quand on arrive à l’université, même lorsqu’on est issu de classe moyenne, on doit travailler à côté, occuper des petits boulots qui deviennent de plus en plus déstructurants et ne permettent pas un apprentissage tout à fait stable. Qu’est-il fait pour la vie étudiante pour permettre de répondre à cela ?

Enfin, si l’université doit tendre vers un débouché professionnel, deux conceptions peuvent s’affronter : l’orientation pour apprendre un métier donné ; et des systèmes, y compris le système américain, qui attendent l’après-licence pour proposer une spécialisation, et essayent en licence de donner un cadre général, surtout dans un monde où il faudra s’adapter régulièrement à différents métiers. Le socle fondamental de connaissances, mais aussi de curiosité et de capacité à s’adapter, reste essentiel. L’orientation, c’est aussi faire en sorte qu’il n’y ait pas de séparation si brutale entre le travail manuel et intellectuel.

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Aujourd’hui, près d’un quart des étudiants renoncent à se soigner pour des raisons financières. Il me semble que l’affiliation des

étudiants au régime général de la sécurité sociale est en cours de discussion. Savez-vous si le projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui sera prochainement examiné à l'Assemblée nationale, reprend cette idée ? À votre connaissance, y-a-t-il eu des rencontres et des concertations avec les mutuelles étudiantes ? Enfin, quelles pourraient être les propositions de la CPU pour améliorer la prévention et l'accès aux soins des étudiants ?

Je voudrais rapidement évoquer la question de l'orientation car je m'en suis occupée pendant trente ans auprès des élèves. Elle se construit année par année, très tôt, par l'échange. Quand on est professeur principal, que l'on soit au collège ou au lycée, il existe des personnes ressources dans les établissements – les conseillers d'orientation pédagogique (COP). A l'heure actuelle, ces personnes sont présentes une demi-journée, ou une journée par semaine, dans des établissements qui peuvent compter jusqu'à 1 500 élèves. Il est nécessaire d'augmenter la présence des COP, qui sont des aides précieuses pour les professeurs principaux.

**Mme Sonia de la Provôté.** – À défaut d'avoir réussi l'adéquation dans l'orientation entre les compétences, le désir et le parcours et la réussite professionnels, on constate ces dernières années, une sélection sociale. Ainsi, en médecine, les préparations payantes se sont multipliées ; elles sont devenues des passages quasi-imposés pour la réussite au concours. Cela n'était pas le cas il y a vingt ans. Cela permettait d'avoir une représentation sociale diversifiée dans les promotions de médecine. De manière plus générale, dans certains métiers et pour certaines filières, ce sont des écoles privées, payantes, très onéreuses, qui garantissent la réussite et la qualité sur le marché du travail. Est-il légitime que l'on passe par des préparations payantes, des concours et des formations payantes pour pouvoir garantir sa réussite professionnelle ? En outre, est-on capable de donner des moyens à des étudiants qui n'ont pas la chance sociale de pouvoir accéder à ces formations ?

**Mme Samia Ghali.** – Nous sommes face à une hypocrisie sociale avec d'un côté une université qui ne permet pas la réussite et de l'autre des écoles privées qui sont créées dans des domaines toujours plus nombreux et qui arrivent à faire réussir un certain nombre d'élèves. Dès la maternelle, les écarts sociaux se creusent ; après le bac, ils s'amplifient. N'a-t-on pas intérêt à chercher la solution ailleurs, par exemple, en permettant aux parents de bénéficier d'une déduction fiscale lorsqu'ils veulent aider leur enfant à travers un prêt ou une aide pour pouvoir l'accompagner, notamment dans les écoles privées ? D'autre part, il faudrait libérer de la place à l'université. Quand 40 % des élèves de première année ne se présentent pas à l'examen, c'est parce qu'ils sont déjà désespérés, ils ont déjà décroché. Or ces décrocheurs, on ne les retrouvera plus, parfois même pas sur le marché de l'emploi, car ils n'ont aucune formation. Enfin, ne pourrait-on pas envisager la création d'une niche fiscale pour les entreprises qui accorderaient des bourses à l'université ?

**Mme Laure Darcos.** – Parmi les annonces du gouvernement pour cette rentrée, ont été évoquées 5 000 missions de service civique déployées au sein des universités et des établissements d'enseignement supérieur, notamment pour l'inclusion des étudiants handicapés. Pourriez-vous nous en dire plus ?

**M. Antoine Karam.** – À travers vos propos et le débat qui s'en est suivi, nous avons bien compris que les universités doivent être une vitrine. La France n'est pas seulement un hexagone, et mon collègue Maurice Antiste l'a précisé. Grâce aux outre-mer nous disposons d'une dimension mondiale, et par notre positionnement géographique dans l'océan Indien, dans les Caraïbes, dans le Pacifique et en Amérique du Sud, nous attirons beaucoup d'étudiants étrangers. Pourriez-vous nous préciser quel rôle les universités des outre-mer

pourraient jouer pour donner une dimension encore plus forte aux relations que nous avons avec nos pays voisins ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Une dernière question qui concerne le lien entre les universités et les nouvelles grandes régions. Ces dernières ne peuvent pas se désintéresser de leurs universités et sont fortement impliquées dans le suivi de la formation et de l'enseignement supérieur. Pourriez-vous nous faire un point sur ce sujet ?

**M. Gilles Roussel, Président de la Conférence des présidents d'université.** – Tout d'abord je vous remercie pour vos questions qui montrent l'intérêt que vous portez à l'université et qui sont à la hauteur des enjeux de l'enseignement supérieur. Bien évidemment, la question de base est celle des moyens mis à disposition de l'enseignement supérieur et de la recherche. Nous considérons à ce stade qu'ils sont insuffisants et qu'il faut les augmenter. Mais, même en les augmentant, un certain nombre de questions qui ont été posées demeurent légitimes. Je vais ainsi plutôt m'intéresser à ces dernières, qui ne sont pas nécessairement rattachées aux problématiques budgétaires.

La CPU est favorable à ce que l'orientation débute le plus en amont possible, notamment au lycée. Pour autant, le personnel doit être formé à cette orientation et doit être capable de renforcer l'orientation des jeunes. Il faut faire en sorte que les universités aient plus de liens avec les lycées – ce que l'on appelle le continuum BAC-3 / BAC+3 – et qu'ainsi les lycéens connaissent mieux l'université. Souvent, l'orientation se fait avec un défaut de connaissances du système d'enseignement supérieur et de recherche français. A titre d'exemple, le système APB oblige qu'un vœu au moins porte sur une formation « pastille verte ». On s'est aperçu que grâce à ces « pastilles vertes », un certain nombre d'étudiants avaient découvert des formations qui leur correspondaient. Certaines sont même devenues des pastilles rouges écarlates du fait de l'intérêt qui leur était finalement porté par les étudiants. L'université doit renforcer ses liens avec les lycées pour améliorer la connaissance des formations disponibles.

La question de la paupérisation de l'université rejoint celle des moyens. Aujourd'hui, l'université est à la limite de ses capacités d'accueil. Les universités font au mieux au vu des conditions. Tous les enseignants chercheurs font du mieux qu'ils peuvent, mais les groupes sont très disparates, on supprime des options pour pouvoir accueillir les étudiants. La qualité de l'accueil dans nos universités n'est pas satisfaisante.

Certains établissements ont fait le choix de la dévolution du patrimoine principalement les premières années, lorsqu'il était très valorisable. J'ai l'exemple de l'université de Poitiers qui possédait beaucoup de bâtiments en centre-ville, qui a pu les valoriser et les revendre. Ce n'est pas le cas de toutes les universités. Aujourd'hui, la dévolution se fait sans remise à niveau du patrimoine universitaire. Les universités sont tentées de prendre cette responsabilité, car les coûts leur incombent, avec un patrimoine souvent dégradé. En revanche, les universités sont toutes conscientes de l'importance de la question immobilière. Que ce soit en termes d'économies d'énergie mais également d'adaptation des locaux aux nouvelles pratiques pédagogiques. Si on veut faire évoluer la réussite des étudiants, on ne peut pas se contenter d'avoir des amphithéâtres de plus en plus grands, de multiplier les lieux. Il faut peut-être trouver de nouvelles modalités pédagogiques qui doivent pouvoir s'implémenter dans le patrimoine. Les universités souhaiteraient pouvoir être plus impliquées, avoir une plus grande maîtrise de leur patrimoine. Là encore, cela demande un investissement, mais qui permettra un retour sur ces derniers grâce aux économies d'énergie.

En matière d'insertion professionnelle, l'université a énormément changé, depuis la loi de 2007 et l'introduction des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP). Beaucoup de nos formations se sont orientées vers de la formation à vocation professionnelle. Les résultats d'insertion professionnelle de nos formations, que ce soit en licence professionnelle ou en master sont, en général, très bons. Il y a une réelle évolution, même si on peut aller plus loin. Aujourd'hui, cette question est au cœur des réflexions des différentes universités.

En revanche, des progrès importants peuvent encore être réalisés sur le recours aux fonds de la formation professionnelle. Même si certaines utilisent déjà ce système, les universités auraient intérêt à davantage s'impliquer et utiliser plus fortement les fonds de la formation professionnelle, que ce soit ceux de l'apprentissage ou ceux de la formation continue. Pour autant, on ne peut pas substituer ces moyens à d'autres financements. La formation professionnelle se différencie de la formation initiale et de l'accueil des étudiants en première année de licence. On ne peut pas dire que la formation continue et les marges budgétaires dégagées dans ce domaine vont permettre de mieux accueillir et de faire réussir des étudiants en première année de licence. Ceux-ci, de notre point de vue, relèvent des missions de l'État et donc doivent procéder d'un financement public.

L'échec des étudiants issus des bacs technologiques et professionnels est également au cœur de nos réflexions. Nos universités font ce constat. Doit-on considérer que c'est satisfaisant, et que tout ce qui a été mis en place convient ? Au contraire, comment faire pour aller plus loin ? La CPU propose, dans le cadre de la concertation, que la licence générale ne soit pas le seul vecteur d'accès à l'enseignement supérieur. Cette licence, qui est une licence en trois ans permettant normalement la poursuite d'études, ne doit pas être choisie par défaut, lorsque l'on n'a pas réussi à aller autre part car cela dévalorise cette formation. En outre, on envoie des jeunes à l'échec. Nous préconisons de pouvoir mettre un mode de sélection par une forme de prérequis. Mais ce ne serait pas une sélection « sèche ». On la souhaite prescriptive, mais en parallèle, nous proposons une formation à chaque jeune souhaitant aller dans l'enseignement supérieur. Nous souhaitons des formations plus professionnalisantes – on sait déjà faire des licences professionnelles – ainsi qu'une remise à niveau.

Nous faisons également le constat que si dans certaines universités, le taux de jeunes boursiers en première année atteint les 40 % celui-ci n'est plus que de 10 à 12 % en master. La sélection sociale se produit quoi qu'il arrive. Il faut ainsi être capable d'accompagner les jeunes, de façon individuelle afin d'être en mesure de les faire réussir. Nous souhaitons mettre en place dans les universités des points d'entrée qui permettent de remettre l'élève à niveau pour poursuivre ensuite, soit en licence générale, soit dans d'autres types de filières. Des expérimentations en cours semblent porter leurs fruits. Nous proposons également que les universités s'engagent en matière de diversité sociale.

Cela rejoint d'autres questions, notamment celles de la sectorisation. Les universités doivent également être au service de leurs territoires. Elles ont un rôle social d'accueil des étudiants du territoire. En effet, beaucoup souhaitent étudier dans les universités de proximité. Il faut donc leur garantir cette possibilité d'accès, tout en permettant une certaine fluidité pour ne pas qu'un jeune soit d'emblée exclu d'une autre université. Nous sommes favorables à la mise en place d'objectifs pour les universités, en matière d'accueil et de réussite de jeunes issus des catégories socio-professionnelles les plus défavorisées, ainsi que des étudiants venant du territoire, comme nous l'avons proposé pendant la concertation. Le maillage territorial est une difficulté. La ministre évoquait la question de l'éloignement.

On voit bien dans APB, que parfois les choix sont liés à la proximité territoriale. Si certains jeunes font un choix de filière unique dans toute la France parce que souhaitant absolument suivre cette formation, d'autres n'ont qu'une logique de proximité géographique. On a, là encore, un dilemme : comment les universités peuvent-elles se projeter dans des endroits plus ruraux, comment assurer le lien formation-recherche dans une petite implantation de l'université, comment assurer les locaux ? Avoir un grand bâtiment unique où tous les étudiants sont accueillis est bien moins cher que d'avoir plusieurs petits bâtiments que l'on doit entretenir et assurer. Toutes ces questions sont à étudier.

Pour ce qui est de la réforme du baccalauréat, aujourd'hui, on ne peut pas considérer qu'il s'agisse du premier grade de l'enseignement supérieur. En revanche, nous réfléchissons, dans le cadre de la réforme, à mieux impliquer les universités et à faire en sorte que les conseils de classe des lycées donnent plus d'informations pouvant servir par la suite. Des critères autour de l'acquisition de grands domaines disciplinaires pourraient permettre de décider par rapport aux prérequis. Mais on pourrait aussi disposer d'informations plus générales portant, par exemple, sur l'autonomie de l'élève. Ces critères aideraient à décider si l'étudiant a toutes les chances de réussir à l'université ou s'il est souhaitable de lui proposer un accompagnement plus particulier.

En ce qui concerne le numérique, il ne faut pas croire que cela va tout changer. On a beaucoup parlé de MOOCs. Toutefois, les personnes qui les consultent sont souvent déjà très bien formées ; d'autres ne suivent pas l'intégralité de la formation proposée. Il est assez difficile de remplacer les cours de première année par des MOOCs. Le numérique peut être un accompagnement, une transformation des modalités avec lesquelles on accompagne les jeunes, mais il ne faut pas le voir comme une capacité à diminuer les coûts. On aura toujours besoin d'un face à face avec le jeune. On peut renouveler l'exercice, avec un travail en petit groupe en travaux dirigés (TD), mais l'amphithéâtre de médecine ou de STAPS ne pourra jamais être remplacé par un MOOC.

La formation des enseignants et enseignants chercheurs est obligatoire et sera mise en place dans les universités. La CPU était plutôt pour un droit à la formation sur l'ensemble de la carrière. Ce n'est pas nécessairement lorsque l'on entre dans le métier que l'on a toute la conscience des problèmes que l'on pourra rencontrer. Aujourd'hui des enseignants se retrouvent face à des populations d'étudiants qui ont beaucoup évolué depuis le moment où ils ont commencé leur carrière.

J'ai également été interrogé sur les résultats de la concertation. Je n'ai pour l'instant aucune information. Je ne sais pas ce qui va être annoncé demain.

La formation tout au long de la vie et les cours du soir constituent un combat quotidien : nous devons transformer nos universités. Des avancées existent, mais cela prend du temps, les pratiques et les moyens à notre disposition n'étant pas toujours suffisants. Nous sommes conscients de la nécessité d'aller dans ce sens.

Bien sûr, le guide de la laïcité à l'université a eu beaucoup d'impact. Mais il est vrai que nous rencontrons des difficultés à le mettre en œuvre quotidiennement. Souvent, certaines décisions sont prises par d'autres personnes que le président de l'université. La CPU travaille sur une plus large diffusion.

J'ai été interrogé sur la situation actuelle de jeunes non affectés par la procédure APB. Avant les vacances, la difficulté était d'arriver à trouver une place à ces jeunes à partir

de leurs choix initiaux. Les problèmes rencontrés ont été dus à l'augmentation des effectifs, mais aussi à la possibilité offerte aux étudiants déjà inscrits en première année de se réorienter. Il nous semble que c'est une bonne chose de constater une augmentation du nombre de jeunes souhaitant aller à l'université, même si cela rend les choses plus compliquées. Il faut rappeler que le nombre d'étudiants supplémentaires cette année est comparable à l'année précédente.

En ce qui concerne les réorientations, la CPU est plutôt favorable à ce qu'elles soient faites via APB, que soit permis à tout étudiant ayant fait une erreur d'orientation de pouvoir postuler au même niveau que les autres, plutôt que de revenir à un mode où il n'a pas accès à l'ensemble des formations de l'enseignement supérieur. Au final, on s'aperçoit que les jeunes non affectés aujourd'hui sont très majoritairement des détenteurs de bacs professionnels ou technologiques. Bien souvent, l'université n'est pas l'endroit où ils souhaitaient s'inscrire. Ce qui manque aujourd'hui, ce sont des formations pour ces jeunes. La question qui se pose est celle de la mise en place de formations qui répondent à leurs compétences et qui conduisent aux métiers qu'ils souhaitent exercer.

S'agissant d'APB, je ne pense pas qu'il soit utile de jeter l'outil globalement. Celui-ci a permis de remplacer les longues files d'attente pour les inscriptions. Auparavant, nombre d'étudiants ne pouvaient s'inscrire. Ce qui pose problème aujourd'hui c'est le tirage aléatoire et l'illisibilité du système pour les étudiants et leurs parents. Nous sommes actuellement dans l'incapacité d'expliquer à un étudiant la raison pour laquelle il n'a pas été pris dans la filière qu'il avait demandée.

La fusion entre l'UPEC et l'UPEM n'a connu aucune avancée pour l'instant mais nous continuons à travailler ensemble.

Les taux de réussite et d'insertion des licences professionnelles sont très bons. Nous préconisons de pouvoir prendre des jeunes dès la première année. Toutefois, cela demande des moyens supplémentaires mais on peut peut-être s'appuyer sur l'apprentissage.

L'opposition entre affectation et orientation est l'un des problèmes que l'on rencontre très fréquemment. Les jeunes ne s'intéressent à la question de leur poursuite d'études que lorsqu'ils sont devant le mur de l'affectation d'APB. Il apparaît qu'APB est un outil d'orientation. Or ce n'est qu'un outil d'affectation.

En général, les universités sont prêtes à diffuser leur taux d'insertion et de réussite. Certaines d'entre elles le font depuis longtemps. Toutefois, ceci est parfois difficile pour certaines licences dont le nombre d'étudiants est très faible, présentant des variations potentiellement très importantes d'une année sur l'autre.

Concernant le patrimoine universitaire, nous comptons beaucoup sur les régions. Dans mon université, s'il n'y avait pas eu la région, le bâtiment n'existerait pas. Toutefois, la CPU n'ayant pas mené à ce stade de débat sur une dévolution de ce patrimoine aux régions, je ne me permettrai pas de me prononcer sur ce sujet aujourd'hui.

Le *Brexit* est un réel enjeu. Nous avons beaucoup d'appels des universités britanniques nous interrogeant sur les futurs échanges ainsi que sur la capacité à accueillir de part et d'autre des étudiants et des enseignants chercheurs. Il existe une vraie inquiétude. L'impact concerne non seulement la relation avec le Royaume-Uni, mais aussi avec d'autres pays, notamment au niveau européen, l'axe franco-allemand universitaire étant renforcé. La

France a repris une position de leader au niveau de l'accueil dans l'enseignement supérieur et la recherche.

- Présidence de M. Jean-Pierre Leleux, vice-président -

J'ai également été interrogé sur les universités d'outre-mer. Au niveau de la CPU, j'ai rencontré spécifiquement le groupe des universités ultramarines pour travailler avec elles. Les problématiques sont extrêmement différentes de celles que l'on peut avoir en métropole. Je n'ai pas tous les chiffres en tête, mais je sais qu'à La Réunion, en première année de licence, plus de 50 % de bacs professionnels entrent à l'université. Nous préconisons des solutions adaptées à chacun des territoires. On souhaite pouvoir expérimenter sur les territoires, non pas pour déréguler, mais pour pouvoir s'adapter à ce qui se passe. Pour nous, il est également important d'évaluer les dispositifs mis en place, avant, éventuellement, de les mettre en œuvre sur d'autres territoires. Inversement, il faut pouvoir mettre fin à des expérimentations si elles ne sont pas concluantes. L'évaluation scientifique de l'expérimentation doit permettre, si cette dernière ne correspond pas aux attentes de la Nation, de revenir en arrière pour faire ensuite d'autres propositions.

S'agissant du droit d'accès à la première année de Master, 2 000 à 3 000 étudiants ont fait appel au recteur dans le cadre du droit à la poursuite d'études. C'est un chiffre faible comparé à la masse des étudiants en master, même s'il faut traiter des cas individuels. La loi a peut-être un défaut. Aujourd'hui, lorsque le recteur vient nous voir, il donne aux universités le nom de la personne et la licence qu'elle a obtenue ainsi que les choix de master qu'elle veut dans l'université. Mais il est très difficile de proposer un choix à ce jeune, car nous n'avons pas accès à son dossier universitaire. La procédure doit être améliorée. Dans tous les cas, il est encore un peu tôt pour tirer un bilan de cette loi. Plus encore, les étudiants concernés dès cette année se sont vus appliquer une réforme à laquelle ils n'étaient pas préparés. La question de l'orientation se pose également au niveau du master.

En matière de prérequis, il faudra sans doute fixer un cadre national, mais avec des adaptations possibles localement. On a parlé tout à l'heure de l'outre-mer ; il faudra nécessairement des solutions pour prendre en compte les spécificités locales.

La revalorisation des métiers de l'enseignement supérieur est liée aux moyens de l'université. Bien évidemment, nous souhaiterions être plus attractifs, mais cela ne dépend pas de la CPU.

La mise en place de missions de service civique pour accompagner des étudiants en situation de handicap à l'université est encore au stade des annonces. La convention n'est toujours pas signée et il sera compliqué de la mettre en œuvre cette année. En revanche, les universités essaient d'avancer sur ce point. Cela rejoint la question de la santé étudiante. Aujourd'hui, les universités n'ont pas les moyens d'accompagner la santé étudiante. Pourtant, que ce soit en matière de handicap ou de prévention des risques, les besoins se font sentir. J'en profite pour vous dire que dernièrement l'État nous a transféré la charge de la visite médicale des étudiants étrangers. Celle-ci incombait aux services des ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur, avant l'arrivée en France des étudiants concernés. Désormais, c'est aux universités de la réaliser mais elles ne disposent pas des moyens nécessaires. Il n'y a aucun moyen d'assurer qu'il n'y aura pas de risques sanitaires, de contagions avec des maladies telle que la tuberculose.

Les universités sont conscientes de la question de l'emploi des étudiants. Elles ont signé des chartes avec des employeurs afin de faire en sorte que le temps de travail soit compatible avec le temps d'études. Ainsi les chartes prévoient que si le jeune a besoin, pour une raison quelconque, d'une modification ou d'une diminution des horaires, l'employeur s'engage à la rendre possible.

Enfin, en ce qui concerne les prépas privées, il faut s'engager à permettre d'autres voies d'accès aux formations, notamment en médecine. Des expérimentations sont menées dans certaines universités, notamment via la procédure Alter-PACES, qui permet de diversifier les publics accédant aux études de santé. Il existe également des accompagnements par des étudiants de deuxième, troisième ou quatrième années, même s'ils n'ont pas le même impact que les prépas privées.

De manière générale, les universités ne sont pas favorables à ce que l'État accorde des moyens aux établissements privés. Si les universités disposaient des mêmes moyens et mêmes conditions que ces établissements, elles obtiendraient des résultats similaires. Nous sommes bien conscients que l'enjeu est dans le taux d'encadrement et la capacité à mieux individualiser le parcours des jeunes. Une petite structure avec des moyens peut en avoir la capacité, une université plus difficilement.

Toutefois, je tiens à souligner pour terminer sur une note positive, que de plus en plus d'étudiants souhaitent s'inscrire à l'université, notamment dans les filières scientifiques. Les universités ont mis en place, en économie et en gestion, des instituts d'administration des entreprises (IAE) qui ont des taux d'insertion excellents et ont un coût bien moindre pour les jeunes et la société que les écoles de commerce privées.

En conclusion, je dirai que certains éléments sont perfectibles dans l'université. Les moyens manquent. Mais il existe aussi de formidables réussites.

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 12 h 30.*

## COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

**Mercredi 18 octobre 2017**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Proposition de loi tendant à simplifier certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous allons examiner le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi n° 703 (2016-2017) tendant à simplifier certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable.

Ce texte sera discuté le jeudi 26 octobre en séance publique dans l'espace réservé au groupe UC.

La semaine dernière, nous avons désigné Pierre Médevielle rapporteur de cette proposition de loi. Il n'a donc eu que quelques jours pour procéder à son examen. Il a pu néanmoins bénéficier des travaux en amont réalisés par la délégation aux collectivités territoriales et par Rémy Pointereau, son vice-président à la simplification.

Les coauteurs de cette proposition de loi, Bernard Delcros et René Vandierendonck ont, en lien avec le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN), cherché à régler un problème très concret rencontré par un certain nombre d'élus locaux. Il s'agit de résoudre une incohérence dans le mode de déclaration des éléments nécessaires au calcul de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – J'ai effectivement disposé de peu de temps pour rédiger ce rapport sur un texte technique, relativement bref, et qui a le mérite assez rare de proposer une réelle simplification.

Cette proposition de loi a été déposée par nos collègues Bernard Delcros et René Vandierendonck le 1<sup>er</sup> août 2017. Elle a été cosignée par plusieurs membres de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Il s'agit donc d'une initiative transpartisane.

J'en viens au contexte général d'élaboration de ce texte. Le 23 juin 2016, le Sénat et le CNEN, présidé par notre ancien collègue Alain Lambert, ont conclu une charte de partenariat afin de renforcer leur coopération en faveur de la simplification des normes.

Notre assemblée est très mobilisée sur ce sujet de la simplification depuis plusieurs années, en particulier dans le cadre de la délégation aux collectivités territoriales. Je salue à ce titre l'engagement et le travail de notre collègue Rémy Pointereau, qui fut ces trois dernières années vice-président de la délégation en charge de la simplification des normes.

Dans le cadre de ce partenariat, auquel le président Gérard Larcher est très attaché, le Sénat a été saisi le 1<sup>er</sup> février 2017 par le CNEN de difficultés relatives au service public d'eau potable. Il s'agit plus spécifiquement de problèmes liés au délai donné aux collectivités territoriales pour transmettre certaines informations aux agences de l'eau. Afin de répondre à cette saisine, la délégation a missionné Bernard Delcros et René Vandierendonck. Lors d'une table ronde organisée au Sénat le 20 juin 2017, nos collègues ont réuni les principaux acteurs concernés : le CNEN, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et le ministère de l'environnement. Cette rencontre a permis de préciser les difficultés rencontrées et d'identifier les solutions possibles. Un travail de rédaction a ensuite été mené, en étroite collaboration avec les différentes parties prenantes. Finalement, la présente proposition de loi a été déposée le 1<sup>er</sup> août 2017.

J'en viens au fond. Les communes ou les EPCI doivent verser aux agences de l'eau une redevance sur les prélèvements en eau, dans le cadre de l'exercice de leur compétence en matière de service public d'eau potable. Pour déterminer le montant de la redevance due au titre d'une année, chaque collectivité doit transmettre avant le 1<sup>er</sup> avril de l'année suivante les volumes prélevés ainsi que plusieurs indicateurs de performance. Lorsque le taux de perte sur le réseau dépasse un certain seuil et que la collectivité n'a pas établi de plan d'actions pour y remédier, la redevance fait l'objet d'une majoration qui double le montant dû à l'agence de l'eau.

Cette déclaration avant le 1<sup>er</sup> avril pose des difficultés pour certaines collectivités qui ne disposent pas de données stabilisées aussi tôt dans l'année. À partir d'informations non définitives, les collectivités peuvent donc avoir à subir une majoration aléatoire. Ces informations sont souvent consolidées ultérieurement, dans le cadre du rapport sur le prix et la qualité de service (RPQS), qui doit être présenté au plus tard le 30 septembre dans les collectivités de plus de 3 500 habitants, et dont les données doivent être saisies dans un système informatique lié aux agences de l'eau.

La date du 1<sup>er</sup> avril est particulièrement difficile à respecter lorsque les activités de production et de distribution de l'eau sont séparées, car certaines données nécessaires au calcul de la redevance ne sont alors pas directement détenues par la collectivité redevable.

Ces incohérences de calendrier posent deux problèmes : l'application de la majoration s'appuie sur des indicateurs non définitifs, ce qui peut conduire à une majoration induue. En outre, ces différentes échéances créent des charges administratives supplémentaires, compte tenu d'une première transmission de données non consolidées, suivie d'une rectification ultérieure. En d'autres termes, cette situation est à l'origine d'une instabilité financière pour les collectivités, et de contraintes administratives jugées excessives pour de nombreux élus locaux.

Il avait été envisagé de reculer la date de transmission des données au 30 juin, mais cette solution n'a pas été jugée satisfaisante. C'est pourquoi cette proposition de loi prévoit qu'au lieu d'être mise en œuvre dès l'année suivante, la majoration sera appliquée deux ans après le fait générateur. En d'autres termes, la transmission des indicateurs de performance pour une année  $n$  et l'application éventuelle de la majoration seront effectuées non pas l'année  $n+1$  mais l'année  $n+2$ . Les indicateurs seront alors complètement stabilisés, ce qui garantira une application fiable du mécanisme de majoration. La sécurité juridique et financière des collectivités s'en trouvera donc renforcée.

Le second élément de simplification pour les collectivités territoriales est le pré-remplissage de la déclaration effectuée auprès de l'agence de l'eau avant le 1<sup>er</sup> avril. En effet, dans le cadre de la présentation du RPQS, les collectivités auront déjà renseigné les indicateurs de performance dans le système informatique des agences de l'eau. La proposition de loi prévoit donc que la déclaration à effectuer avant le 1<sup>er</sup> avril sera pré-remplie grâce à ces informations.

Cette évolution s'inspire de la logique du « dites-le nous une fois », visant à réduire la charge administrative en évitant les transmissions redondantes lorsque l'administration dispose déjà des informations concernées.

L'application de ces nouvelles dispositions nécessite cependant un temps d'adaptation. C'est pourquoi leur entrée en vigueur est différée. Les dispositions de ce texte entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020, pour tenir compte du transfert de la compétence eau aux EPCI prévu par la loi NOTRe, mais également pour permettre aux agences de l'eau de procéder aux développements informatiques nécessaires au pré-remplissage des déclarations. De plus, le dispositif de majoration ne sera pas appliqué en 2020 ni en 2021, afin de permettre le décalage nécessaire à la mise en œuvre du nouveau calendrier mais aussi pour ne pas imposer aux EPCI nouvellement compétents une majoration liée à un exercice géré par une commune.

La proposition de loi prévoit ainsi deux années blanches pour la majoration de la redevance sur le prélèvement en eau, dans le cadre du service public d'eau potable. En partant du montant constaté ces dernières années, le manque à gagner pour les agences de l'eau serait théoriquement de 4 à 5 millions par an. Il faut toutefois noter que la plupart des cas récents de majoration étaient liés à la faible taille des collectivités redevables. Le transfert de la compétence eau aux EPCI devrait réduire le nombre de ces cas, et par conséquent diminuer le manque à gagner résultant de ces deux années blanches.

La proposition de loi propose donc une solution pragmatique à des difficultés administratives réelles, rencontrées par un grand nombre d'élus locaux. Compte tenu de l'effort de concertation qui a guidé son élaboration, je vous demanderai de la soutenir sans réserve et ne vous proposerai que des ajustements rédactionnels, ainsi qu'une modification permettant d'étendre le dispositif aux départements d'outre-mer.

Cette initiative illustre parfaitement l'engagement du Sénat en faveur de la simplification des normes. Elle témoigne aussi de son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales. En adoptant cette proposition de loi, nous ferons œuvre utile et faciliterons l'exercice des compétences locales.

Enfin, ce texte permet de concrétiser le partenariat établi avec le CNEN. Je crois que nous pouvons tous nous en féliciter.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous félicite pour ce travail mené dans des délais contraints. Je remercie M. Pointereau pour son action au sein de la délégation aux collectivités territoriales qui a permis de nourrir ce texte. D'autres propositions des délégations n'aboutissent pas toujours, ce qui est un peu frustrant.

**M. Gérard Cornu.** – Nous souscrivons bien sûr à la volonté de simplification, volonté qui est partagée par la plupart des groupes. Il faut cependant que cette proposition de loi soit votée par nos collègues députés. Or, ce qui vient de se passer à l'Assemblée nationale

avec le rejet de notre texte sur la compétence eau que nous voulions optionnelle m'inquiète. Les députés doivent comprendre l'intérêt de ce texte de simplification.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Lors de la table ronde organisée au Sénat, les représentants du ministère de l'écologie ont approuvé ce texte. Je pense qu'ils sauront convaincre les députés de son intérêt.

**M. Hervé Maurey, président.** – Dans quelques semaines, nous accueillerons le secrétaire d'État auprès du ministre Nicolas Hulot dans le cadre de la préparation du budget : nous pourrions évoquer ce sujet avec lui.

Dans le cadre d'échanges institutionnels, je dois rencontrer Mme Barbara Pompili et je lui parlerai de ce texte.

Nous avons eu le sentiment que le principal défaut de la proposition de loi dont vient de parler Gérard Cornu était de venir du Sénat...

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Avec mon collègue Jean-François Longeot, nous avons rencontré hier soir la ministre Mme Gourault, qui nous a donné quelque espoir pour ce texte : son rejet pourrait ne pas être définitif.

**M. Charles Revet.** – Il y a déjà longtemps, nous avons reçu M. Lambert, notre ancien collègue, qui nous a cité des chiffres effarants sur le nombre de normes qui naissent quotidiennement. Ne serait-il pas intéressant de l'inviter à nouveau ?

Depuis quelques années, l'État procède à des prélèvements sur les budgets des agences de l'eau. Je ne suis d'ailleurs pas sûr que ce soit légal, car il s'agit du produit d'une taxe affectée.

Ne pourrait-on accélérer les processus de décisions des agences de l'eau afin que les dossiers présentés par les collectivités territoriales soient rapidement pris en compte et menés à terme ?

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Les mécanismes de non affectation sont connus...et pas toujours respectés. Dans ce cas précis, il existe un mécanisme de plafonnement des recettes ; l'excédent est reversé au budget général.

**M. Charles Revet.** – Ce n'est pas normal. Il s'agit d'une taxe affectée.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Cette proposition de loi va dans le bon sens. Elle tient compte de la réflexion de la délégation aux collectivités territoriales et des demandes de simplification des collectivités et des EPCI. Au Sénat, nous savons ce que c'est que de rapporter devant un conseil municipal ou devant un conseil communautaire. Nous voterons en l'état ce texte, moyennant quelques amendements rédactionnels. Bravo pour cette simplification et espérons que nous convaincrions nos collègues députés qui, pour la plupart, ne savent pas ce que sont les collectivités territoriales.

**M. Rémy Pointereau.** – La simplification des normes est un travail de longue haleine. Le stock est immense et il nous faut simplifier, notamment dans le domaine de l'eau potable.

Avec cette proposition de loi, certains ont pu s'inquiéter du manque à gagner pour les agences de l'eau. Mais il faut mettre en regard ces 4 à 5 millions avec les 400 millions que l'État va encore ponctionner cette année sur les fonds de roulement des agences. Notre commission devrait se mobiliser pour mettre un terme à ce prélèvement qui freine les investissements des collectivités. Nous devrions inciter les agences à financer les projets présentés par les collectivités pour empêcher l'État de procéder à ces coupes sombres dans leurs budgets.

Ce texte de simplification n'est qu'un début.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous pourriez ajouter : continuons le combat ! La simplification est un combat de tous les jours et qui est loin d'être terminé. En revanche, contrairement à M. Pointereau, je pense que l'État est toujours capable de ponctionner, même s'il y a moins de réserves.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Grâce à leur mode d'élection, les sénateurs ont l'expérience de la gestion des communes et des EPCI. D'un point de vue sémantique, nous risquons de provoquer l'émoi avec le *n-2*. Il faudra bien expliquer que les gestionnaires de réseaux continueront, pendant ces deux années, d'améliorer la performance de leurs réseaux. En tant que gestionnaires de réseaux dans les collectivités, nous allons bien évidemment continuer à faire des travaux en continu. Attention aux procès d'intention qu'on risque de nous faire.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – Le décalage d'une seule année ne devrait pas donner lieu à de tels procès.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous en venons à l'examen des articles et des amendements. Je vous rappelle que depuis un an et demi, notre commission expérimente le zéro papier. Pour la réunion d'aujourd'hui, vous pouvez consulter les amendements sous forme papier ou sous forme numérique. Je vous proposerai une formation aux outils numériques la semaine prochaine.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement rédactionnel COM-1 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

##### *Article 2*

*L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté.*

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

##### *Article 3*

*L'amendement COM-3 est adopté.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur.** – L'amendement *COM-4* permet l'extension aux départements d'outre-mer de la simplification apportée par la proposition de loi, en y appliquant la suspension pendant deux ans du mécanisme de majoration. Les dispositions relatives au fonctionnement de la majoration en outre-mer étant prévues au niveau réglementaire, nul besoin de les prévoir dans la loi.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

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

*L'article 4 est adopté sans modification ainsi que l'article 5.*

*La proposition de loi est adoptée à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **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 – Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**M. Hervé Maurey, président.** – Le projet de loi n° 21 (2017-2018) 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 a été adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

Ce texte, porté par Nicolas Hulot pour mettre fin à la recherche et à l'exploitation d'hydrocarbures dans notre pays à l'horizon 2040, a une portée symbolique importante, d'autant qu'il est le premier texte du Gouvernement dans le domaine de la transition écologique. Il est inscrit à l'ordre du jour des séances des 7 et 8 novembre.

De nombreux articles modifient le code de l'énergie et la réglementation en matière de gaz et d'hydrocarbures. C'est pourquoi, ce projet de loi a été renvoyé au fond à la commission des affaires économiques, qui a désigné Elisabeth Lamure comme rapporteure.

Nous ne pouvons cependant pas nous désintéresser de ce texte qui s'inscrit dans le cadre de l'Accord de Paris et dans le respect de nos engagements à réduire nos émissions de gaz à effet de serre. Je vous propose donc que nous nous saisissions pour avis sur ce texte et que nous nommions Jean-Marc Boyer rapporteur.

*La commission décide de se saisir pour avis du projet de loi n° 21 (2017-2018) 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 et désigne M. Jean-Marc Boyer en qualité de rapporteur pour avis.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Désignation des rapporteurs pour avis**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous devons désigner nos rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

Au cours de la réunion de bureau de notre commission de la semaine dernière, nous avons adopté le principe d'une répartition des avis budgétaires à la proportionnelle des groupes représentés au sein de notre commission. Comme notre commission présente un nombre limité d'avis budgétaires, correspondant aux seules missions relatives à nos compétences, cela ne permet pas aux plus petits groupes de présenter un avis. Au-delà de nos huit avis budgétaires traditionnels, nous avons décidé de présenter un neuvième avis sur la première partie de la loi de finances, comme cela se fait à l'Assemblée nationale, afin de nous pencher sur les recettes, notamment sur la fiscalité écologique. Les rapports budgétaires se répartissent donc ainsi : quatre avis pour le groupe LR, deux avis pour le groupe socialiste, deux avis pour le groupe UC et un avis pour le groupe RDSE.

*Sont nommés rapporteurs pour avis pour l'examen du projet de loi de finances pour 2018 : sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires », M. Louis-Jean de Nicolaÿ ; sur les crédits de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables », M. Jean-Pierre Corbisez pour les Transports routiers, M. Gérard Cornu pour les Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, Mme Nicole Bonnefoy pour les Transports aériens, M. Charles Revet pour les Transports maritimes, M. Pierre Médevielle pour la Prévention des risques-Météorologie, M. Guillaume Chevrollier pour la Biodiversité-Transition énergétique ; sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » Mme Nelly Tocqueville pour la Recherche en matière de développement durable ; sur la première partie du projet de loi de finances, M. Jean-Claude Luche.*

**Mme Éliane Assassi.** – Je suis très attachée au principe de la proportionnalité, mais certains groupes ne seront chargés d'aucun rapport budgétaire. D'autres missions ne pourraient-elles leur être confiées ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous nous efforcerons de faire en sorte que tous les groupes soient représentés dans les organismes extraparlimentaires. Mme Didier, que nous avons eu le bonheur de compter parmi nos commissaires, siégeait ainsi dans un certain nombre de ces organismes.

Nous créerons par ailleurs certainement à l'avenir des groupes de travail et il existe des groupes d'études. Ces derniers doivent être agréés par le Bureau du Sénat et leur durée de vie est d'au moins trois ans, tandis que les premiers sont beaucoup plus informels et chargés d'une mission généralement ponctuelle. Avec Patrick Chaize, nous avons ainsi animé il y a deux ans un groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire. Un rapport a été publié. Nous avons fait de même avec Louis-Jean de Nicolaÿ sur l'aménagement du territoire et Louis Nègre l'a fait sur les mobilités et les transports.

Après notre prochaine réunion de bureau, nous aurons certainement des propositions à vous faire en ce sens. Ainsi, un groupe de travail sur la Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) pourrait être créé.

*La réunion est close à 10h10.*

*Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après :*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MÉDEVIELLE, rapporteur</b>	1	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MÉDEVIELLE, rapporteur</b>	2	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MÉDEVIELLE, rapporteur</b>	3	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE, rapporteur</b>	4	Suspension de la majoration en outre-mer	<b>Adopté</b>

## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 18 octobre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### Nomination des rapporteurs spéciaux

**M. Vincent Éblé, président.** – Vous avez sous les yeux la liste des rapporteurs spéciaux issue des échanges que le rapporteur général et moi avons eus avec vous-mêmes et vos groupes respectifs.

Plusieurs changements sont intervenus : une nouvelle mission est créée, la mission « Action et transformation publiques », qu'il est proposé de raccrocher, comme à l'Assemblée nationale, au bloc confié à Claude Nougéin et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis » et « Immobilier de l'État » ; les missions « Égalité des territoires et logement » et « Politiques des territoires » sont fusionnées en une mission « Cohésion des territoires » pour laquelle nous vous proposons de consacrer deux rapports, l'un pour les aspects relatifs à la ville et au logement et l'autre pour les aspects relatifs à l'aménagement du territoire ; nous vous proposons d'intégrer le compte d'affectation spéciale « Facé », qui faisait l'objet d'un rapport distinct depuis trois ans, dans le rapport sur la mission « Écologie », qui rassemble tous les dispositifs relatifs à la politique de l'énergie ; le rapporteur général et moi continuerions d'assumer la charge de rapports spéciaux, le rapporteur général pour la mission « Pouvoirs publics » et moi pour la mission « Culture » – en binôme ; il appartient aux rapporteurs spéciaux en binômes de se mettre d'accord sur les modalités de leur travail en commun ou, le cas échéant, sur leurs périmètres respectifs. Je vous sou mets donc cette proposition de répartition des rapports spéciaux, qui devra être modifiée pour attribuer un rapport au collègue qui nous rejoindra.

MISSION	RAPPORTEUR(S)
Action et transformation publiques	Claude Nougéin Thierry Carcenac
Action extérieure de l'État	Vincent Delahaye Rémi Féraud
Administration générale et territoriale de l'État	Jacques Genest
Affaires européennes (article de première partie) (Participation de la France au budget de l'Union européenne)	Patrice Joly
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales <i>et CAS Développement agricole et rural</i>	Alain Houpert Yannick Botrel
Aide publique au développement <i>et CCF Prêts à des États étrangers</i>	Yvon Collin Jean-Claude Requier

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	Marc Laménie
<p>Cohésion des territoires :</p> <p>Programmes 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, 109 Aide à l'accès au logement, 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat, 147 Politique de la ville</p> <p>Programmes 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire et 162 Interventions territoriales de l'État</p>	<p>Philippe Dallier</p> <p>Bernard Delcros</p>
Conseil et contrôle de l'État	Didier Rambaud
Crédits non répartis	Claude Nougéin Thierry Carcenac
Culture	Vincent Éblé Julien Bargeton
Défense	Dominique de Legge
Direction de l'action du Gouvernement <i>et BA Publications officielles et information administrative</i>	Michel Canevet
<p>Écologie, développement et mobilité durables :</p> <p>Programmes 113 Paysages, eau et biodiversité, 181 Prévention des risques, 174 Énergie, climat et après-mines, 345 Service public de l'énergie, 217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</p> <p><i>CAS Aides à l'acquisition de véhicules propres, CAS Transition énergétique, CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ)</i></p> <p>Programmes 203 Infrastructures et services de transports et 205 Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture <i>et CAS Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i></p> <p>Programme 159 Expertise, information géographique et météorologie <i>et BA Contrôle et exploitation aériens</i></p>	<p>Jean-François Husson</p> <p>Fabienne Keller</p> <p>Vincent Capo-Canellas</p>
Économie <i>et CCF Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	Frédérique Espagnac Bernard Lalande

Engagements financiers de l'État <i>CAS Participation de la France au désendettement de la Grèce</i> <i>CCF Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i> <i>et CCF Accords monétaires internationaux</i>	Nathalie Goulet
Enseignement scolaire	Gérard Longuet
Gestion des finances publiques et des ressources humaines <i>CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	Claude Nougein Thierry Carcenac
Immigration, asile et intégration	Sébastien Meurant
Investissements d'avenir	Christine Lavarde
Justice	Antoine Lefèvre
Médias, livre et industries culturelles <i>et CCF Avances à l'audiovisuel public</i>	Roger Karoutchi
Outre-mer	Nuihau Laurey Georges Patient
<i>CAS Participations financières de l'État</i>	Victorin Lurel
Pouvoirs publics	Albéric de Montgolfier
Recherche et enseignement supérieur	Philippe Adnot Jean-François Rapin
Régimes sociaux et de retraite <i>et CAS Pensions</i>	Sylvie Vermeillet
Relations avec les collectivités territoriales <i>et CCF Avances aux collectivités territoriales</i>	Charles Guené Claude Raynal
Remboursements et dégrèvements	Pascal Savoldelli
Santé	Alain Joyandet
Sécurités : Programmes 152 Gendarmerie nationale et 176 Police nationale  Programme 207 Sécurité et éducation routières <i>et CAS Contrôle de la sécurité et du stationnement routiers</i>  Programme 161 Sécurité civile	Philippe Dominati  Jean-Marc Gabouty  Jean Pierre Vogel
Solidarité, insertion et égalité des chances	Arnaud Bazin Éric Bocquet
Sport, jeunesse et vie associative	Éric Jeansannetas

<p>Travail et emploi :</p> <p>Programmes 102 Accès et retour à l'emploi et 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi et CAS Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</p> <p>Programmes 111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail et 155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</p>	<p>Emmanuel Capus Sophie Taillé-Polian</p>
--	--

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Le bureau de la commission, réuni le 5 octobre, a décidé que les commissaires qui ont fait paraître des rapports avant le renouvellement pouvaient continuer à s'appuyer sur les moyens de la commission des finances pour en assurer la diffusion, même s'ils ne sont plus rapporteurs spéciaux de la même mission.

Vous avez reçu le programme de travail avec les principales dates à retenir ainsi que les pages dans lesquelles nous examinerons les rapports spéciaux. Il est indispensable que toutes les dates de passage des rapports spéciaux soient confirmées cette semaine.

Vous recevrez la veille de l'examen de chaque rapport la note de présentation établie par le rapporteur spécial ainsi que les liens vers les documents budgétaires correspondants. Les documents budgétaires ne sont plus distribués au format papier mais restent disponibles.

Nous entendrons plusieurs ministres en commission des finances, plus nombreux que les années précédentes : Jacques Mézard, Florence Parly, Jean-Michel Blanquer, Sébastien Lecornu. Jacqueline Gourault et Gérald Darmanin viendront mercredi prochain.

Le calendrier d'examen du projet de loi de finances en séance publique sera présenté à la conférence des présidents du 24 octobre et vous connaîtrez alors la date de passage de votre rapport en séance. Mais vous pouvez déjà prendre vos dispositions pour être présents sur les articles de première partie et sur les articles non rattachés de deuxième partie.

**M. Jacques Genest.** – Je suis surpris que le budget du « Facé », très important pour le milieu rural, ne soit plus autonome, d'autant plus que c'est la première fois qu'il baisse. Le rattacher à la mission écologie est la marque d'un manque d'attention à la ruralité.

**M. Vincent Éblé, président.** – Jean-François Husson est chargé de cette mission : ce budget n'échappera pas à son regard vigilant.

**M. Philippe Dallier.** – Ma demande concerne le temps de parole en séance publique lors de l'examen de la deuxième partie. Cette année, le dossier du logement est très lourd ; je me vois confier également la politique de la ville et je m'en réjouis. Mais devrai-je présenter tout cela en sept minutes ? Je réitère ma demande d'une durée proportionnelle au poids du budget concerné.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je connais votre revendication. Mais nous sommes confrontés à une difficulté, celle de faire tenir dans une petite valise un édredon considérable !

Certes le volume financier, mais aussi le caractère sensible politiquement des différents secteurs sont différents d'un secteur à l'autre. Un temps de parole de cinq minutes a été écarté pour le vôtre. Quant à revenir à dix minutes... La question serait-elle résolue grâce à trois minutes supplémentaires ? Il est certes important de présenter les enjeux dans l'hémicycle, mais on n'y refera pas le travail de commission. Au-delà de la discussion générale, je proposerai à la conférence des présidents de consacrer au logement une grande plage horaire en séance pour la discussion des articles rattachés, en particulier pour la réforme des aides personnalisées au logement (APL).

**M. Claude Raynal.** – C'est une question de priorisation politique. Lors de la discussion générale, nous tentons d'aborder les thèmes les plus importants. Nous parlons souvent des collectivités territoriales, mais il serait possible de parler d'autres thèmes dont le logement, comme nous l'avons fait de la défense l'année dernière.

**M. Vincent Éblé, président.** – Les missions « Logement » et « Relations avec les collectivités territoriales » devraient être examinées dans des conditions qui permettront la présence d'un grand nombre de sénateurs. Dans la composition du calendrier, nous avons été tributaires de l'agenda des ministres – nous vous convoquerons ainsi un mercredi à 8 heures la semaine prochaine, afin d'entendre, sur les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault et Gérard Darmanin, avant le Conseil des ministres.

### **Désignation d'un rapporteur**

*M. Albéric de Montgolfier est nommé rapporteur pour le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, sous réserve de sa transmission.*

### **Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis**

*M. Alain Joyandet est nommé rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.*

### **Désignation d'un rapporteur**

*M. Vincent Capo-Canellas est nommé rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, sous réserve de son dépôt.*

### **Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen du rapport spécial**

**M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial.** – J'ouvre l'examen des rapports spéciaux avec la vingt-sixième mission du budget général par l'importance des crédits, mais qui incarne le cœur de notre société, celle qui regroupe les soutiens de l'État au mouvement sportif, à la jeunesse et à la vie associative.

Sa dotation progresse de 12 % à périmètre constant par rapport à 2017. Elle s'élève à 889 millions d'euros. Un quart de ses crédits est destiné aux subventions aux fédérations sportives et aux opérateurs du sport, ainsi qu'aux interventions en faveur du tissu associatif. Surtout, le service civique concentre la moitié des crédits. Rendu universel par le précédent gouvernement, il explique 80 % de la progression des crédits de la mission depuis 2015.

Le soutien de l'État à la vie associative résulte aussi des réductions d'impôts ouvertes par les dons. D'importantes dépenses fiscales sont ainsi portées par la mission, à hauteur de 2,9 milliards d'euros prévus en 2018. N'oublions pas cependant que le soutien au sport est essentiellement assuré par les collectivités territoriales.

Le projet de loi de programmation des finances publiques que nous examinerons en commission mardi 31 octobre prévoit qu'au cours des trois prochaines années, les crédits de la mission progressent plus vite que ceux de l'ensemble du budget de l'État. Cette dynamique reflète une double priorité : la poursuite du succès du service civique et la perspective formidable d'accueillir les Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Cent ans après les Olympiades de 1924, cette perspective doit conduire à un soutien de l'ensemble du mouvement sportif. Ainsi que le préconisait mon prédécesseur Didier Guillaume, un programme budgétaire spécifique sera créé afin d'identifier et de contrôler ces dépenses.

Je terminerai mon intervention en soulignant les trois défis qui se poseront en 2018. En premier lieu, le soutien en faveur du sport pour tous est menacé pour 2018. Les objectifs ambitieux du Gouvernement contrastent avec la réalité des chiffres. Les crédits du programme « Sport » augmentent par rapport à 2017 en raison de deux mesures exogènes. En réalité, les crédits destinés au soutien du mouvement sportif diminuent de 4 %.

En particulier, les ressources du centre national pour le développement du sport (CNDS) sont réduites de 35 % à périmètre constant par rapport à 2017, contraignant ce dernier à réduire son soutien au sport territorial de 63,8 millions d'euros. À l'initiative de notre collègue député Joël Giraud, rapporteur général, un amendement visant à relever de ce même montant le plafond de taxe affectée au CNDS a été adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il est indispensable que le CNDS dispose des ressources lui permettant de poursuivre son soutien essentiel au sport dans les territoires.

Par ailleurs, la subvention à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) progresse de 13 % par rapport à 2017. Cette hausse est bienvenue pour permettre à l'Agence de répondre aux exigences croissantes de la lutte antidopage. Toutefois, la récente suspension du laboratoire d'analyse de Chatenay-Malabry par l'Agence mondiale antidopage entraînera une perte de recettes temporaire à laquelle elle devra faire face. Je serai donc attentif à l'évolution de ce dossier.

En second lieu, la suppression de la réserve parlementaire met sous tension la vie associative dans nos départements. En 2017, elle représente 10 % des crédits destinés à la jeunesse et à la vie associative hors service civique. Les crédits ouverts à ce titre ont soutenu près de 4 000 associations en 2016. Or cette suppression n'est pas compensée en 2018. Associée à la disparition de nombreux contrats aidés, cette décision est préjudiciable au tissu associatif pourtant indispensable à notre économie et à la cohésion sociale.

En troisième lieu, la réussite du service civique devra se poursuivre en 2018. L'objectif de 150 000 jeunes s'engageant dans une mission est maintenu. Je me félicite de l'effort public en faveur de ce dispositif symbole de l'engagement de la jeunesse.

Dans l'attente du vote de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission, s'agissant en particulier du relèvement effectif des ressources du CNDS, je vous recommande de réserver le vote sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous mesurons aujourd'hui les conséquences de la suppression de la dotation d'action parlementaire. Le Président du Sénat nous avait confié la mission, à la présidente Michèle André et moi-même, de réfléchir à une réforme de cette dernière. Le système était tout à fait transparent. Les parlementaires ont autant de légitimité, sinon plus, qu'un préfet pour proposer des subventions – puisqu'il ne s'agissait que d'une proposition. Ils ont autant la connaissance du terrain.

Nous avons été les victimes d'une appréciation de la réserve qui date d'une autre époque. Ce que nous craignons se mesure aujourd'hui. Des organismes à l'étranger – instituts français, alliances françaises, organismes humanitaires – qui ne survivaient que grâce à la dotation d'action parlementaire, vont se trouver dans de grandes difficultés, car il est difficile de compenser par des crédits publics, comme dans les territoires, les suppressions de subventions ne sont pas compensées au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cela méritait une réforme, non une suppression.

**Mme Nathalie Goulet.** – « Il vaut mieux essayer d'allumer une flamme que maudire l'obscurité », disait le président Sadate. Le mécénat pourrait être une solution. Le fond de dotation Admical, qui rassemble les plus grands mécènes français, pourrait être sollicité, comme la Fondation de l'Isle ou la fondation Passions Alsace. Après le budget, nous pourrions les recevoir pour les orienter sur les territoires. Il est facile d'aider des projets à Paris, bien visibles ; c'est plus difficile sur les territoires pour des équipements moins porteurs de publicité...

**M. Vincent Delahaye.** – Nous avons tous regretté la suppression de la réserve parlementaire, qui occasionnera un transfert de la charge vers les collectivités territoriales qui seront évidemment sollicitées pour soutenir les associations. Il n'y a pas de montant concernant les Jeux olympiques dans ce projet de loi de finances. Avons-nous une idée du coût global pour le budget de l'État ? Nous pourrions ainsi vérifier par la suite qu'il n'y a pas de dérive.

Pourquoi réserver notre décision sur ces crédits ? Pendant la campagne électorale, ce domaine n'avait pas été jugé prioritaire ; dans une période où il faut réduire les déficits, je suis surpris que ces crédits augmentent, même si cette augmentation est en majorité liée au service civique. Dans la loi de programmation, il y a dix-huit missions dont les crédits augmentent, contre dix seulement qui diminuent et deux dont les crédits sont stables. Cela fait dix-huit priorités, autant dire qu'il n'y en a pas.

**M. Claude Raynal.** – J'ai été rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015. Nous nous étions déjà battus pour contrer la baisse des ressources du CNDS, avec succès. Un argument avait fonctionné à l'époque, celui de rappeler cette réduction entraînerait celle des interventions sur les équipements publics de proximité. Cette participation est très incitative pour les collectivités. Le CNDS priorise les grands projets qui structurent le territoire. Il faut à

nouveau contrer cette tentative. Je suis ravi que l'Assemblée nationale s'en soit préoccupée et j'espère que cela tiendra. Il faudra y veiller. Il serait curieux qu'on baisse les ressources du CNDS après nous avoir expliqué que la période d'ici 2024 devait être celle de la montée en puissance du sport pour tous en France. La proposition de réserver le vote est justifiée.

**M. Victorin Lurel.** – Je suis étonné que le plan de rattrapage des équipements sportifs dans les Outre-mer, que Patrick Kanner avait lancé à raison de 80 millions d'euros sur quatre ans, n'apparaisse nulle part. En juillet 2016, un rapport avait en effet parlé de nécessaire rattrapage, sachant que le ratio d'équipement par habitant est d'un tiers par rapport au reste du pays. Nous avons déjà des difficultés à entretenir des équipements souvent vétustes.

**M. Bernard Delcros.** – Le service civique fait la démonstration de son intérêt, notamment dans les associations. Si l'objectif est toujours de 150 000 jeunes, pourquoi cette augmentation importante du budget ?

Quel est l'intérêt du transfert de crédits concernant le CNDS vers le programme 219 ? Quelles modalités pratiques sont-elles prévues pour que ces crédits aillent bien vers le soutien aux différents équipements ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Les tarifs mensuels de la pension complète, de la demi-pension et de l'externat à l'institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) ont respectivement crû de 46 %, 69 % et 101 % depuis 2009 ! Les repas seraient-ils livrés par le Paris-Saint-Germain ?

**M. Patrice Joly.** – Quel est le montant de la dépense fiscale au titre des divers dons aux associations ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Quel est l'impact de la suppression des contrats aidés pour le mouvement sportif ? Je ne suis pas un *aficionado* de ce dispositif, mais il est utile aux associations sportives, et cela mériterait d'être examiné sous l'angle financier.

Comment s'expliquent les crédits destinés à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour la compensation des exonérations de charges sociales des arbitres et juges ?

J'ai entendu parler du déploiement de maisons de sport-santé pour rapprocher le sport des publics les plus éloignés... Je souhaiterais que l'État soit plus en dialogue avec les maires.

**M. Thierry Carcenac.** – Je souhaiterais moi aussi connaître l'impact de la suppression des emplois aidés dans ce domaine.

**M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial.** – Concernant les Jeux olympiques, un budget de plus de six milliards d'euros a été présenté au comité international olympique, dont 1,5 milliard d'euros d'argent public. L'organisation va bientôt se mettre en place. Je partage la proposition de Didier Guillaume d'établir un suivi spécial de ce budget qui concerne une manifestation importante pour notre pays.

Nous n'avons pas mesuré l'impact de la suppression des emplois aidés, mais il y aura certainement des difficultés pour l'encadrement des jeunes. Pour le CNDS, il nous faut

attendre l'issue du débat à l'Assemblée nationale : l'enjeu est important puisqu'il concerne les dotations aux collectivités qui investissent.

L'État compense auprès de la sécurité sociale le non-paiement des charges sociales des arbitres. Les dépenses fiscales de mécénat représentent 1,4 milliard d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et 200 millions d'euros au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Le service civique monte en charge progressivement pour atteindre l'objectif de 150 000 en 2018, où il connaîtra un effet plateau.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de réserver sa position sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » – Examen des rapports spéciaux**

**M. Vincent Éblé, président.** – Je salue la présence de M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois sur cette mission.

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – Les crédits de paiement de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » sont un peu inférieurs à 1,5 milliard d'euros. Ils relèvent de trois programmes : le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » pour 700 millions d'euros environ, le programme 308 assurant le financement d'onze autorités administratives indépendantes (AAI) et le programme 333 finançant le fonctionnement de l'administration déconcentrée de l'État. Le budget respecte la tendance prévue puisqu'il est stable. Des mesures de périmètre, pour 14 millions d'euros, correspondent notamment à la mutualisation à laquelle participe le Commissariat général à l'égalité du territoire dans le cadre de l'installation de quinze services dépendant du Premier ministre sur le site de Ségur-Fontenoy avec des AAI. Ce projet, au coût total de 370 millions d'euros, concerne les locaux de l'ancien ministère de la mer et une partie de l'ancien ministère de la santé. Le défenseur des droits et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) s'y sont installés l'année dernière et c'est aujourd'hui le tour de différents services dépendant du Premier ministre.

L'évolution des crédits de la mission est de 0 % en valeur et l'évolution triennale prévue est de 1,4 %. À périmètre courant, les dépenses d'intervention croissent de 7 millions d'euros, car 4 millions d'euros sont prévus pour l'indemnisation des victimes des essais nucléaires et 2,7 millions pour la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT.

Dix-huit créations d'emploi sont prévues, essentiellement dans le programme « Coordination du travail gouvernemental », qui compte 700 millions d'euros de crédits, consacrés pour moitié au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Priorité a été donnée à la lutte contre le terrorisme et au développement du renseignement : les crédits dévolus à ce Secrétariat augmentent, au profit notamment de l'Agence nationale pour la sécurité des systèmes d'information (Anssi), qui agit pour l'État et les opérateurs d'importance vitale. Ce n'est une agence que de nom, ses crédits étant gérés par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Les moyens augmentent aussi

pour le Groupement interministériel de contrôle (GIC), chargé des opérations d'écoute sur le territoire – hors écoutes judiciaires.

Les crédits des AAI, à un peu moins de 100 millions d'euros, dont 40 % pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), sont relativement maîtrisés. Deux d'entre les onze AAI obtiennent des crédits supplémentaires pour faire face à une augmentation de leur activité : la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, dont la charge de travail s'est accrue, et la Commission du secret de la défense nationale.

Le regroupement sur le site Ségur-Fontenoy a pour objectif des mutualisations - sécurité, moyens techniques comme la téléphonie – qui devraient permettre de réaliser des économies en dépenses de fonctionnement à hauteur de 7 millions d'euros par an d'ici 2022. Nous pourrions également nous séparer d'un patrimoine immobilier dont la valeur est estimée à 159 millions d'euros

Enfin, en ce qui concerne le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », je vous rappelle que les systèmes d'information de l'État sont gérés par les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC), qui regroupe 1 200 agents responsables des parcs informatiques sur le territoire. Mais le fait que les personnels aient des statuts différents et soient encore rattachés à différents ministères pose des problèmes de fonctionnement. Il serait beaucoup plus efficient de les doter d'un statut unique et qu'ils soient véritablement rattachés aux services du Premier ministre.

Passons maintenant au budget annexe de la Direction de l'information légale et administrative (DILA), qui publie le journal officiel, lequel n'a plus d'édition papier depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ce budget de 180 millions d'euros est financé à moitié par les annonces légales du Bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) et à moitié par celles du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (Bodacc). La DILA participe à la transformation numérique de l'État et gère en particulier le site Légifrance. Je suis satisfait de voir que les crédits sont maîtrisés grâce à une réduction des moyens humains, avec des contraintes : il a fallu prendre – et il faudra prendre – des mesures de départs anticipés à la retraite dans la coopérative datant de deux siècles qui assurait les éditions papier pour le compte de la DILA. Je propose donc d'adopter les crédits de ces missions.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les questions concernant l'immobilier sont récurrentes, car c'est un des domaines où l'État a le plus de marges de manœuvres. La tentative de rationalisation au sein de l'îlot Ségur est louable, mais il restera des AAI en dehors, avec des loyers élevés. La Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) avait, il y a quelques années, le loyer par mètre carré le plus élevé pour l'État. Les AAI ne s'appliquent pas les plafonds de loyer ou d'emplois qui ont cours dans les administrations de l'État, et c'est dans les satellites de ce dernier que la dérive des finances publiques est la plus grande, comme on peut le voir avec les agences régionales de santé (ARS) ou certaines AAI. Je regrette que cette densification n'ait pas concerné d'autres AAI. Il y a encore des marges de manœuvre dans ce domaine.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Je suis satisfait de voir que des fonctionnaires mis à disposition des AAI ont finalement été détachés : cela donne plus de visibilité et de marge de manœuvre aux AAI dans leur recrutement.

**M. Roger Karoutchi.** – Le coût de 370 millions d’euros pour Ségur-Fontenoy est-il définitif ? Pourrait-on connaître l’évolution de ce coût entre 2012 et 2017 ?

**M. Vincent Delahaye.** – L’augmentation ne serait que de 18 emplois ? Elle ne m’apparaît pas clairement... Les effectifs prévisionnels de la mission seraient de 5 239 équivalents temps plein, alors qu’ils étaient de 5 399 l’année dernière, ce qui fait 160 en moins... Quoiqu’il en soit, dans ces domaines-là, je suis opposé aux créations d’emploi, quand bien même seuls 18 emplois seraient concernés.

Les crédits des AAI seraient en légère hausse, avec 2 %. Mais les concours aux collectivités ne bénéficient pas de 2 % de hausse. Pour moi, lorsque l’inflation est de 1 %, il s’agit d’une forte hausse, que je ne comprends pas – même si je sais bien que le montant concerné n’est pas très élevé. Le coût de l’opération Ségur-Fontenoy, à 370 millions d’euros, me semble assez élevé. Quel serait le coût au mètre carré ? Il serait également utile de comparer le coût au mètre carré et le nombre de mètres carrés par collaborateur avec ce que pratiquent des acteurs privés : il serait utile de comparer leurs chiffres avec ceux de cette opération. Il faut surveiller ces organismes qui ont tendance à s’affranchir des règles de l’administration.

**M. Marc Laménie.** – Merci à notre rapporteur spécial qui nous éclaire sur des domaines méconnus. Connaît-on la répartition géographique des AAI ?

Comment explique-t-on cette enveloppe de 1,5 milliard d’euros pour environ 5 000 emplois ?

**Mme Nathalie Goulet.** – La cybercriminalité est un vrai problème. Dans ce domaine, la coordination est un des gros enjeux récents. Il faut absolument développer les moyens de l’Anssi pour qu’elle procure aux entreprises des moyens de défense, et que ces dernières ne fassent pas chacune leur marché dans ce domaine. Il y a eu un appel du directeur de l’Anssi sur ce sujet. Je salue donc le renforcement de ses crédits.

**M. Victorin Lurel.** – Je m’interroge sur la sincérité de l’inscription de 4 millions d’euros de crédits pour l’indemnisation des victimes des essais nucléaires. J’ai été le rapporteur du texte ouvrant droit à cette indemnisation, et le Gouvernement avait alors évoqué des chiffres pharamineux : vingt millions d’euros d’abord, puis dix millions d’euros. Il y a un millier de dossiers en attente. Pourrais-je disposer d’un point sur les crédits inscrits antérieurement ?

**M. Éric Bocquet.** – Sur les AAI, un excellent rapport a été fait en 2015 par Jacques Mézard : *Un État dans l’État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler*. Ce rapport soulève la question de l’indépendance de ces structures, dont il rappelle qu’elles sont en marge d’un véritable contrôle démocratique.

**M. Thierry Carcenac.** – L’immobilier est un sujet important, et il serait bon que nous disposions d’une fiche récapitulative sur le site Ségur-Fontenoy. Vous dites que 159 millions d’euros de cessions sont prévues : est-ce pour l’année 2018 ? La Sovafim, qui a conduit la restructuration, est propriétaire de l’immeuble. Elle a versé 32,8 millions d’euros à l’État. Pourrions-nous avoir une vision globale de cette opération ?

**M. Emmanuel Capus.** – Le budget des AAI augmente de 2 %, soit 2 millions d’euros. Il semble que cette somme doive être exclusivement consacrée au financement, par le

Comité consultatif national d'éthique (CCNE), des États généraux citoyens en vue de la révision des lois bioéthiques. En quoi consisteront ces États généraux ?

**M. Michel Canevet, rapporteur spécial.** – L'aménagement du site Ségur-Fontenoy a déjà été débattu ici, et nous suivons attentivement ce dossier. Son coût, de 370 millions d'euros, correspond à l'engagement initial de l'État envers la Sovafim. En 2029, l'État deviendra propriétaire des locaux, et n'aura donc plus de loyers à verser à la Sovafim. L'opération a respecté la lettre de cadrage du Premier ministre, qui prévoyait une surface de 12 mètres carrés par collaborateur. La Halde occupait en effet des locaux dont les loyers étaient exorbitants, et le Défenseur des droits, en s'installant à Ségur-Fontenoy, réalise une économie de plusieurs millions d'euros par an.

L'essentiel des augmentations d'effectifs correspond en réalité à des transferts liés au fait que la Direction des services administratifs et financiers, qui relève du Premier ministre, assumera pour l'ensemble des entités regroupées des fonctions qui étaient auparavant à la charge de chacune. De plus, des moyens supplémentaires sont attribués au groupement interministériel de contrôle (GIC) car la demande d'écoutes augmente sans cesse. Et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) voit ses ressources augmenter. Les chiffres cités par Vincent Delahaye correspondent au plafond d'emploi qui a été porté à 5 399 en 2017, mais au 31 décembre 2017 seuls 5 239 étaient pourvus. Plus de la moitié des personnels du GIC et de l'Anssi sont des contractuels, car le statut ne permet pas de rémunérer suffisamment les compétences rares qui y sont requises. Il faudrait que tous les services de l'État respectent les prescriptions de sécurité de l'Anssi ; nous en sommes loin. L'Anssi veille aussi sur quelques grandes entreprises.

Les 1,5 milliard d'euros de crédits de la mission ne sont pas tous affectés à la rémunération du personnel ! Les fonds spéciaux, par exemple, représentent 67 millions d'euros. Il faut aussi tenir compte des investissements, et des loyers, qui figurent en particulier dans le programme 333.

Les nouvelles règles relatives à l'indemnisation des victimes d'essais nucléaires nécessiteront 7 millions d'euros en 2018, contre 3 millions d'euros cette année, et 1,5 million d'euros en 2016.

Le programme 308 ne comprend pas toutes les AAI mais uniquement celles qui interviennent dans le domaine de la protection des droits et libertés. J'ai proposé la fusion du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et du Défenseur des droits, sans succès. Il est vrai que le Défenseur des droits est prévu par la Constitution. Le budget du CSA représente 40 % des crédits de la mission dédiés aux AAI, mais il est désormais autonome. L'État lui verse donc une somme identique en 2018 à celle prévue pour 2017, ce qui revient à lui demander des économies.

Vont notamment rejoindre le Défenseur des droits et la Cnil à Ségur-Fontenoy : la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), le CCNE et la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH). Nous devons contrôler les AAI, même si elles sont jalouses de leur indépendance.

Les États généraux de révision des lois de bioéthiques seront organisés en partenariat avec les comités d'éthique des institutions de recherche, et doivent être approuvés par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Une

rallonge de 800 000 euros et un équivalent temps plein (ETP) supplémentaire sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2018.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».*

### **Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et articles 50 et 51) - Examen du rapport spécial**

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – Je recommanderai l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » du projet de loi de finances pour 2018, ainsi que des deux articles rattachés à la mission. Mon sentiment est toutefois mitigé car les équilibres proposés sont critiquables sur des points cruciaux.

Les crédits de la mission s'élèveraient à 2,459 milliards d'euros, dont 2,418 milliards de dépenses d'interventions, ce qui en fait, conformément à sa vocation, un réservoir de transferts en faveur du monde combattant.

Les crédits retracés dans le projet annuel de performances (PAP) donnent une image incomplète de l'effort financier de la Nation envers ses anciens combattants. Il convient d'y ajouter au moins 751 millions d'euros de dépenses fiscales, soit 31 % du montant des crédits d'intervention. Encore les dépenses fiscales ne sont-elles pas exhaustivement recensées par le PAP – et les dépenses sociales en sont exclues. D'ailleurs, compte tenu de la perspective d'une augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG), dont se trouvent exonérées plusieurs prestations versées aux anciens combattants, l'effort financier de la Nation en leur faveur s'en trouvera mécaniquement augmenté, sans pourtant qu'il en résulte aucun gain financier pour les bénéficiaires.

L'effort financier au bénéfice des anciens combattants tend à se déformer dans le sens d'une accentuation de la part des avantages sélectifs aux dépens des prestations à caractère universel. À cette tendance, il faut associer une forme de concentration sur certaines catégories de bénéficiaires au sein de la population générale des anciens combattants. C'est le résultat de la dynamique des dépenses fiscales, qui est relativement bonne par rapport à la tendance nettement baissière des dépenses budgétaires. C'est aussi la conséquence de l'alourdissement de la part des charges liées aux majorations de rentes mutualistes dans le total des interventions financées par le programme 169. Le nombre des bénéficiaires de ces majorations est trois fois moins important que celui des bénéficiaires de la retraite du combattant.

Cette accentuation de la sélectivité des prestations versées aux anciens combattants s'accompagne d'une sous-indexation chronique des interventions financées par la mission, ce qui renforce l'acuité des interrogations sur la distribution des transferts qu'elle met en œuvre. L'évolution des dépenses de la mission est tendanciellement négative, puisque le nombre de ses bénéficiaires se réduit. Mais ce facteur démographique peut être plus ou moins ralenti par des mesures de revalorisation. Or celles-ci semblent obéir à un cycle : tous les cinq ans environ, on se souvient que l'indexation des prestations n'a pas permis d'en maintenir le pouvoir d'achat. Celle-ci est en effet calée sur la valeur du point d'indice de la fonction publique, qui connaît des fortunes diverses. Le projet de budget pour 2018 illustre cette cyclicité. Les crédits de transferts baissent de 3,1 %, ce qui réalise une économie

d'environ 80 millions d'euros. C'est un peu moins que les 120 millions d'euros d'économies spontanées liées aux prévisions démographiques, mais c'est davantage que l'an dernier, si bien que la programmation budgétaire pour 2018 représente un premier pas vers un retour à la tendance naturelle des crédits. Si celle-ci n'est pas totalement rejointe, ce n'est que parce que des mesures de revalorisation acquises prolongent leurs effets en année pleine. Il faut certes noter l'impact des deux mesures nouvelles formalisées dans les articles rattachés à la mission. Mais, avec 6,5 millions d'euros, elles ne présentent pas les mêmes enjeux que le choix de ne pas indexer les différentes prestations. Il dégage une économie de plus de 23 millions d'euros.

En somme, le projet de budget adresse un signal plutôt négatif aux anciens combattants, celui d'une perte régulière de pouvoir d'achat des prestations qui leur sont versées et, avec elle, celui d'une dévalorisation de la reconnaissance de la Nation envers eux. Le projet de loi de programmation des finances publiques et sa traduction triennale pour les anciens combattants prolongent cette inquiétude d'autant que dans le passé le défaut d'indexation sur les prix a occasionné des pertes de pouvoir d'achat, notamment de la pension militaire d'invalidité. Dans ces conditions, il est indispensable que le filet de sécurité que constitue l'action sociale de l'ONAC-VG fonctionne bien. La préservation des moyens en 2018 et la consolidation des bases juridiques des interventions de l'établissement – qui conduit une restructuration à encourager – ne compensent pas tout, mais il faut plutôt s'en féliciter. L'engagement de la transformation de l'Institution nationale des Invalides (INI), à laquelle nous avons consacré une étude complète l'an dernier, est également un motif de satisfaction.

Dans ce contexte d'ensemble, je m'interroge sur les moyens de mieux agencer notre politique de reconnaissance envers le monde combattant. Outre la préoccupation de ne pas lui imposer une part disproportionnée dans la contribution au rétablissement de nos comptes publics, je crois qu'il conviendrait de réfléchir à l'adéquation entre notre appareil de reconnaissance et la nouvelle sociologie des combattants. La quatrième génération du feu présente des particularités qu'il faudrait sans doute mieux prendre en compte. Pour des jeunes gens qui quittent l'armée précocement après des périodes d'engagement militaire très fort, la perspective éloignée de disposer d'une retraite du combattant après 65 ans, voire plus, me paraît poser problème. De même, certaines situations individuelles devraient faire l'objet d'améliorations. Il en va ainsi de celle des forces qui protègent notre territoire contre les actions terroristes, notamment dans le cadre de l'opération Sentinelle, ou encore des aidants des très grands invalides de guerre.

Pour conclure, le PLF pour 2018, mais également la mission telle qu'elle est programmée pour les années 2018 à 2020, me semblent faire l'impasse sur des éléments importants. J'en mentionnerai deux parmi d'autres.

Le service universel obligatoire d'un mois, qui pourrait remplacer la Journée défense et citoyenneté (JDC), n'est pas budgété. Je rappelle que la JDC dure un jour et coûte environ 150 millions d'euros au budget de l'État. De son côté, la réorientation des missions de réparation des spoliations antisémites, financées par le programme 158, vers une politique plus proactive consistant à identifier des œuvres spoliées et les ayants droit des réparations afin de lever les parts réservées des indemnisations, ne fait l'objet d'aucune traduction dans le projet de budget non plus que dans le projet de loi de programmation pluriannuelle.

Sous réserve de ces observations, qui valent avertissement, je vous recommande d'adopter les crédits de la mission.

**M. Antoine Lefèvre.** – Il y aura moins de dérapages sur les actions de mémoire qu'en 2016. En 2018, nombre de commémorations concerneront mon département. Combien de cycles commémoratifs sont prévus ?

**Mme Nathalie Goulet.** – A la commission des affaires étrangères, dont j'étais vice-présidente, nous avons évoqué l'idée de transformer la JDC en plusieurs journées de défense. Je suppose que rien n'est prévu en ce sens. Où en est cette idée ? *Quid* de la prise en charge des soldats blessés en Opex ou dans le cadre de l'opération Sentinelle ? Quant aux spoliations, je pensais qu'il s'agissait d'un dossier clos depuis bien longtemps ! Pouvez-vous nous faire le point sur la question ?

**M. Michel Canevet.** – Merci d'avoir rappelé votre rapport sur la JDC, qui montrait que son coût était assez élevé et le programme desdites journées, pas toujours pertinent. La situation a-t-elle évolué ? Il paraît que certaines pensions versées à l'étranger – et notamment au Maghreb – continuent à l'être indûment après le décès du bénéficiaire. Qu'en est-il ?

**M. Claude Raynal.** – Ce rapport nous permet chaque année de nous replonger dans un sujet qui fait rarement l'actualité. Il me semble que votre avis ne suit pas votre rapport, qui met en évidence la baisse de 3,1 % des dotations budgétaires, entièrement absorbée par le programme 169. Cela mériterait un avis défavorable ! D'ailleurs, les pensions ont longtemps été figées. La revalorisation effectuée depuis deux ans est significative, mais insuffisante pour rattraper le retard. Comme les anciens combattants sont de moins en moins nombreux, il serait logique de poursuivre la revalorisation de leurs retraites. Mon groupe exprimera un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

**M. Jean-François Rapin.** – Quel sera l'impact de la suppression de la dotation d'action parlementaire sur le budget consacré aux anciens combattants ? Sera-t-elle compensée par le budget consacrée à la vie associative ?

**Mme Fabienne Keller.** – Les jeunes militaires blessés en Opex ou dans le cadre de l'opération Sentinelle peuvent être affectés à d'autres services – parfois. Au-delà des aides, quel accompagnement est prévu, en particulier pour ceux qui ont été victimes de mines en Afghanistan ?

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – Merci pour vos questions, qui concernent tous nos départements. Certains sont plus concernés que d'autres par le centenaire de la Première guerre mondiale qui est le principal facteur d'expansion des crédits prévus au titre de l'action mémorielle en 2018. La JDC a fait l'objet d'un rapport il y a un an et demi. Son remplacement par un service d'un mois est envisagé ce qui constitue un changement de bien plus grande ampleur que ceux évoqués jusqu'alors. Je rendrai bientôt un rapport sur les spoliations – sujet que je découvre aussi ! Beaucoup reste à faire au bénéfice des ayants-droits, en particulier dans le domaine des œuvres d'art. Oui, environ 10 % de jeunes ne se présentent pas à la JDC. Affligeant ! Quant aux rentes et pensions versées à tort, elles devraient faire l'objet d'un contrôle. Avis défavorable ? La baisse de 3 % des crédits doit être mise en rapport avec la baisse de 5 % du nombre de bénéficiaires. La dotation d'action parlementaire aidait parfois, tout simplement, à acheter un drapeau. Les collectivités territoriales peuvent toujours aider – mais je regrette sa suppression qui conduit à réduire les financements des actions de mémoire et de solidarité. L'Office national des Anciens combattants et victimes de guerre est là pour aider nos jeunes blessés en Opex. Lorsque ceux-

ci viennent témoigner lors d'une JDC, c'est toujours un moment fort. Nous le rappelons dans le rapport d'information sur l'INI.

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons à examiner les articles rattachés à la mission.

**M. Marc Laménie, rapporteur spécial.** – Il y a deux articles rattachés à la mission. L'article 50 revalorise de 100 euros les deux allocations versées aux anciens membres des formations supplétives et à leurs conjoints et ex-conjoints survivants. Le Parlement a manifesté à plusieurs reprises la reconnaissance de la Nation envers les harkis. L'effectif des bénéficiaires en 2018 est estimé à environ 5 500 personnes : anciens membres des formations supplétives, conjoints et ex-conjoints survivants non remariés. La charge supplémentaire théorique résultant de l'adoption de l'article est estimée à 550 000 euros. Elle pourrait être inférieure en exécution car les crédits des actions en faveur des rapatriés connaissent une consommation parfois difficile. Je vous recommande d'adopter cet article.

L'article 51 coûte davantage : environ 6 millions d'euros. Il s'agit d'ouvrir aux militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles et à leurs ayants cause le bénéfice du cumul d'une pension de retraite et d'une pension militaire d'invalidité liquidée au taux du grade. Cette mesure répare une iniquité. L'article 6 de la loi du 31 juillet 1962 de finances rectificative pour 1962 avait modifié les règles de cumul entre une pension de retraite et une pension militaire d'invalidité en prévoyant le cumul d'une pension de retraite et de la pension militaire d'invalidité (PMI) au taux du grade pour les militaires radiés des cadres ou rayés des contrôles par suite d'infirmité. Les ayants-cause bénéficient de cette pension en cas de décès de son titulaire en vertu de l'article L. 48 du même code. Toutefois, cette modification n'avait pas reçu de portée rétroactive au moment où elle fut adoptée, sans doute pour des raisons budgétaires, si bien que, pour les militaires non concernés par elle, les possibilités de cumul sont limitées à celui d'une pension de retraite et d'une pension militaire d'invalidité au taux du soldat. L'universalisation de cet avantage intervient bien tardivement, ce qui illustre l'une de mes observations sur la nécessité de faire mieux coïncider la reconnaissance manifestée aux anciens combattants avec les événements dont ils sont les acteurs. Je vous recommande l'adoption de cet article.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous entendrons prochainement Florence Parly, ministre des armées. Je vous propose donc de réserver les crédits de la mission.

**M. Claude Raynal.** – D'accord. J'en profite pour déclarer que nous souhaitons une revalorisation plus significative des pensions de retraite.

**M. Vincent Delahaye.** – Je ne suis pas d'accord avec cette proposition.

**M. Claude Raynal.** – Il est bon que ce soit dit !

**M. Vincent Delahaye.** – J'assume parfaitement. Je refuse la démagogie.

**M. Claude Raynal.** – Il ne s'agit pas de démagogie mais de continuité dans l'action. La revalorisation des pensions a commencé en 2016 et fut poursuivie en 2017 avec une croissance de 1 %. Au moment où celle-ci passe à 1,8 %, difficile de ne pas la prolonger !

**M. Éric Bocquet.** – Nous soutenons la proposition du groupe socialiste.

*Il en est ainsi décidé. À l'issue de ce débat, la commission décide réserver sa position sur les crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et de proposer au Sénat l'adoption sans modification des articles rattachés 50 et 51.*

### Questions diverses

**M. Vincent Éblé, président.** – Le journal *Libération* a publié ce matin un appel de plusieurs parlementaires au Gouvernement pour obtenir des informations sur les réformes fiscales, et notamment sur la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière ou l'instauration d'une *flat tax* sur les revenus du capital. Je n'ai pas signé cet appel car, comme président de notre commission, je dispose de pouvoirs particuliers en la matière. J'ai donc écrit aux ministres pour leur demander de me fournir tous éclairages utiles sur cette question. J'espère une réponse sous huitaine. Je vous en communiquerai immédiatement la teneur – sauf si le respect du secret fiscal, qui ne m'est pas opposable, m'en empêche.

### Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport spécial

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial.** – Conformément au principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, qui découle du principe de séparation des pouvoirs, la mission « Pouvoirs publics » regroupe les crédits alloués aux différents pouvoirs publics constitutionnels : la Présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat - ainsi que les chaînes parlementaires -, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République.

Ces différentes institutions participent pleinement à l'effort de redressement des comptes publics, comme en attestent les montants de crédits demandés : 991,7 millions d'euros, soit une hausse de 0,08 %, minime donc, par rapport à 2017.

Cette évolution recouvre une stabilisation des dotations de l'État aux assemblées parlementaires et à la Cour de justice de la République, une progression de celle attribuée à la Présidence de la République et une diminution des crédits du Conseil constitutionnel.

La dotation de la Présidence de la République est portée de 100 millions d'euros en 2017 à 103 millions d'euros. Cette augmentation de 3 % succède à trois exercices de reconduction à l'identique de la dotation. Elle est justifiée par une mise à niveau des équipements destinés à assurer la sécurité des personnes et des biens. Les charges de personnels progressent de 1,6 million d'euros, soit 2,3 %, en raison du renforcement des effectifs de sécurité autour du chef de l'État, les effectifs affectés à des missions de sécurité représentant près du tiers de l'ensemble des personnels de la présidence. Un important programme de travaux et d'équipements entraîne une hausse des dépenses d'investissement de 1,8 million d'euros alors que les charges relatives aux déplacements présidentiels sont stables depuis trois exercices. Blindage de véhicules, pose de barrières de protection, renforcement des effectifs du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) : ces crédits sont difficilement contestables. Au total, en dépit de la progression de la dotation demandée en 2018, les crédits de la Présidence demeurent inférieurs de près de 6 millions d'euros à ceux budgétés en 2012.

Les dotations prévues pour l'Assemblée nationale et le Sénat s'élèvent à 841,5 millions d'euros, montant inchangé depuis la loi de finances pour 2012. Cette stabilisation en euros courants des dotations des deux chambres est associée à la réalisation d'efforts en dépenses qui absorbent en partie la hausse tendancielle des charges, notamment du fait du GVT.

Les dépenses de l'Assemblée nationale reculeraient de 34,7 millions d'euros en 2018, soit une baisse de 5,9 %. L'exercice 2017 était caractérisé par le coût du renouvellement, estimé à 37,8 millions d'euros, et par un programme important de travaux durant la suspension des travaux parlementaires. Les dépenses de fonctionnement reviennent à un niveau comparable à l'exercice 2016, l'effort étant maintenu sur la maîtrise des charges de personnel, qui baissent de 2,89 millions d'euros. Les dépenses d'investissement diminuent de 8,5 millions d'euros mais demeurent à un niveau élevé en raison de l'achèvement de programmes de travaux lancés antérieurement. La dotation de l'État est maintenue à 517,89 millions d'euros, un prélèvement sur les disponibilités financières de l'Assemblée nationale d'un montant de près de 28,5 millions d'euros – contre 62,8 millions d'euros en 2017 – équilibrant le budget.

La dotation de l'État au Sénat au titre de l'exercice 2018 demeure également au même niveau depuis 2012, soit 323,58 millions d'euros, ce qui illustre la poursuite des efforts engagés depuis 2008. Les dépenses du Sénat diminueraient sensiblement en 2018 en marquant un recul de près de 12 millions d'euros, soit 3,29 %.

Les dépenses inhérentes à la mission institutionnelle du Sénat prises isolément baisseraient de 11,95 millions d'euros. Cette évolution recouvre une contraction de 4,9 millions d'euros des charges liées au mandat parlementaire – alors que le coût du renouvellement sénatorial avait été évalué à 5,3 millions d'euros en 2017 – ainsi qu'une baisse de 7,3 millions d'euros des dépenses d'investissement. Celles-ci concernent la poursuite des opérations engagées en 2017 : rénovation des bâtiments de bureaux des 26 et 36 rue de Vaugirard, création d'un restaurant libre-service et transformation de l'ancienne chapelle en salle de réunion multimédia. Les dépenses de personnel progressent de 0,9 million d'euros, malgré la suppression de cinq emplois de fonctionnaires, du fait de l'effet des augmentations du point d'indice intervenues en 2016 et 2017 et du recours à l'emploi de contractuels dans le cadre des chantiers en cours.

Les dépenses liées au Jardin du Luxembourg, quant à elles, baissent de 44 875 euros. Les dépenses de fonctionnement pour le jardin sont réduites de 1,8 %, du fait de la baisse de 3,1 % des charges de personnel, et les produits progressent en raison de l'évolution des redevances versées par les concessionnaires, ce qui fait plus que compenser un effort d'investissement en hausse sensible de 24 %.

Enfin, du fait de travaux d'investissement prévus en 2018, les charges prévisionnelles du Musée du Luxembourg atteignent 167 700 euros en 2018. Pour autant, ce poste demeure positif pour le Sénat, dès lors qu'il est associé à des produits d'un montant de 247 000 euros, grâce à la délégation de service public confiée à la Réunion des musées nationaux (RMN).

Comme l'Assemblée nationale, le Sénat équilibrerait son budget 2018 par un prélèvement sur ses disponibilités financières, d'un montant de 22,2 millions d'euros.

Pour ce qui est de la chaîne parlementaire, le projet de budget pour 2018 de LCP Assemblée nationale prévoit une dotation de 16,64 millions d'euros, identique à celle de 2017. La dotation demandée par Public-Sénat est en diminution de 1,1 % en 2018, à 18,05 millions d'euros. Ces dotations sont conformes à la trajectoire définie par le contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé en décembre 2015 pour la période 2016-2018.

La dotation demandée par le Conseil constitutionnel au titre de 2018 est, quant à elle, en baisse de 1,98 million d'euros et s'élève à 11,7 millions d'euros. La différence correspond au montant prévu en 2017 pour financer les dépenses relatives à l'élection présidentielle. La baisse de 128 000 euros des dépenses de fonctionnement équilibre la hausse du même montant des dépenses d'investissement, consacrées à des équipements informatiques et des travaux de restauration de différents espaces. Alors que la réforme constitutionnelle de 2008, avec l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a conduit à une forte hausse de l'activité de la juridiction, le budget du Conseil constitutionnel pour 2018 est inférieur de près de 6 % à la dotation accordée en 2009.

J'en viens, pour terminer, à la Cour de justice de la République. À titre de rappel, conformément à l'article 68-1 de la Constitution, la Cour est compétente pour juger les membres du Gouvernement au titre des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le budget prévisionnel de la Cour de justice de la République s'élève à 861 500 euros, soit un niveau identique à celui prévu depuis 2015. Je vous rappelle que le président de la République, s'exprimant le 3 juillet 2017 devant le Congrès, a indiqué sa volonté de supprimer cette juridiction.

En conclusion, je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

**M. Bernard Lalande.** – Le président du Sénat l'a dit un jour : le budget des deux assemblées, Sénat et Assemblée nationale, représente 840 millions d'euros, soit à peine plus d'un euro par mois et par habitant, ou 12 euros par an. Voilà le coût de la liberté, le coût de l'élaboration de la loi ! On ne peut pas dire que ce soit extrêmement cher.

Par ailleurs, le Sénat entretient le jardin du Luxembourg et prend à sa charge les frais d'un équipement ouvert au public.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il faut aussi comparer nos coûts de fonctionnement avec ceux des autres démocraties européennes. À cet égard, l'indemnité parlementaire des députés et sénateurs français se situe dans la moyenne. Et quand on voit certains bureaux, on ne peut pas parler d'« ors de la République ». Il est parfois très compliqué d'y travailler avec deux ou trois assistants. Beaucoup de cadres d'entreprise n'accepteraient pas ces conditions de travail.

**M. Bernard Delcros.** – Ma question porte sur les aides à l'exercice du mandat parlementaire. Je lis à la page 20 du rapport que « la dotation à l'Association de gestion des assistants de sénateurs diminuerait de 8,7 % ». Quelle en est l'explication ? D'une manière générale, je trouve que l'enveloppe dont dispose chaque sénateur pour rémunérer ses collaborateurs est d'un faible montant. Si l'on souhaite disposer d'une équipe de trois collaborateurs, il en résulte des niveaux de rémunération qui ne correspondent pas aux qualifications et aux compétences.

**M. Jean-François Rapin.** – Également à la page 20 du rapport, il est écrit que « les crédits dédiés à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) demeureront stables dans l'attente de connaître l'incidence sur les dépenses 2018 des nouvelles dispositions législatives ». Certes, mais n'apparaissent pas les crédits consacrés aux contrôles rendus obligatoires par ces nouvelles dispositions législatives, contrôles qui représenteront une importante charge en personnel. Cette charge ne saurait être imputée sur les crédits consacrés à l'exercice du mandat parlementaire ; il faut qu'elle apparaisse bien comme une dépense de contrôle.

**M. Éric Bocquet.** – Ma première question porte sur le Conseil constitutionnel. On nous a répondu sur les raisons de la forte augmentation des dépenses en 2017, liée à la tenue de l'élection présidentielle. Cela étant, la hausse des dépenses depuis 2006 est de plus de 18 %. Comment s'explique-t-elle ?

Ma deuxième question porte sur les chaînes parlementaires, qui sont sur un pied d'égalité puisqu'elles se partagent le temps d'antenne. Aussi, comment expliquer que Public Sénat dispose d'un budget plus important que LCP ?

**M. Marc Laménie.** – Ma question porte sur le patrimoine du Sénat, qui a engagé des ventes d'immeubles et d'appartements. Est-il envisagé de poursuivre ce mouvement ? Le jardin fait partie de notre patrimoine et, même s'il a un coût, présente pour tous ceux qui le fréquentent un grand intérêt.

**Mme Nathalie Goulet.** – Comme cela a été dit, la dotation à l'AGAS diminuerait de 8,7 %. Est-ce lié à la fin de la possibilité de rétrocéder aux groupes une partie des crédits d'assistants non utilisés ?

**M. Pascal Savoldelli.** – Je n'ai pas de question sur l'augmentation des moyens consacrés à la sécurité du Président de la République, car elle ne fait pas débat. Néanmoins, on demande aux collectivités territoriales de réduire leurs dépenses de fonctionnement, ce qui oblige les communes et les départements à trouver des équilibres. Par exemple, mon département du Val-de-Marne a dû consacrer 7 millions d'euros à la sécurité aux abords des collèges. Or il a bien fallu voter un budget en équilibre. Encore une fois, je ne conteste pas la hausse des moyens consacrés à la sécurité du Président de la République, mais dans ce cas il faudrait faire des arbitrages par ailleurs.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Bernard Delcros et Nathalie Goulet m'ont interrogé sur le montant des crédits dédiés aux collaborateurs parlementaires. Leur augmentation l'année dernière était liée au versement des indemnités de fin de contrat en 2017, année de renouvellement triennal.

**M. Vincent Delahaye.** – Ce n'est pas pris sur l'enveloppe ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Non. La prime d'ancienneté n'est pas non plus prise sur l'enveloppe, ce qui a un impact direct sur les crédits consacrés aux collaborateurs des parlementaires.

Jean-François Rapin m'a interrogé sur le contrôle de l'utilisation de l'IRFM. Lorsque François Pillet et moi-même, à la demande du Président du Sénat, avons étudié cette question, nous avons regardé ce qu'il en était chez nos voisins. Certains parlements pratiquent un système d'indemnité purement forfaitaire, tandis que d'autres pratiquent le remboursement

sur justificatif en exerçant des contrôles très précis. Le Royaume-Uni, par exemple, est passé du premier au second système, ce qui a engendré un coût de traitement de 7 millions d'euros. C'est une vraie question. Il appartiendra au bureau de définir un système de contrôle souple et intelligent qui n'aura pas pour conséquence une augmentation de la dépense publique délirante et la création de 50 postes de contrôleur. Je lui fais confiance. Il serait hallucinant que cela coûte plus cher qu'auparavant : économie et transparence doivent aller de pair. Toujours est-il que ces frais de contrôle n'ont pas été budgétés à ce jour.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je confirme les éléments indiqués à l'instant par le rapporteur général s'agissant de la baisse des aides à l'exercice du mandat parlementaire, à mettre en rapport avec les provisions passées antérieurement pour le licenciement des collaborateurs lorsque le parlementaire choisit de ne pas les renouveler ou lorsque son mandat a pris fin. Il est normal qu'on en revienne à un rythme différent en 2018.

S'agissant de l'IRFM – je parle sous le contrôle de Bernard Lalande – nous sommes en train d'élaborer des propositions et le Bureau du Sénat sera amené à fixer des règles, conformément à la loi. Les propositions des Questeurs seront soumises pour avis au comité de déontologie puis au Bureau du Sénat.

Nous devons répondre à plusieurs exigences – certains d'entre vous ont fait part de leurs attentes –, en particulier faire en sorte que ce contrôle n'induisse aucun surcoût.

S'agissant de la politique immobilière, nous avons la volonté de valoriser et de rationaliser le patrimoine du Sénat.

S'agissant du financement de l'entretien du jardin, il y a eu dans le passé des discussions avec la Ville de Paris.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Sur l'IRFM, il est prématuré d'en dire plus dans l'attente des décisions du Bureau.

Éric Bocquet m'a interrogé sur le Conseil constitutionnel. Malgré les efforts de rationalisation – hors période électorale, compte tenu de l'élection présidentielle –, l'augmentation de ses dépenses résulte de l'accroissement du nombre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Aujourd'hui, au minimum une séance hebdomadaire leur est consacrée, parfois deux, ce qui exige du personnel pour l'instruction. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, environ 50 QPC ont été soumises au Conseil.

Marc Laménie m'a interrogé sur le patrimoine du Sénat. Le questeur a partiellement répondu. Deux appartements ont été vendus rue Garancière pour 5,25 millions d'euros, montant conforme à l'estimation de France Domaine. L'objectif est de réduire au maximum les locations à l'extérieur. Par exemple, la transformation en bureaux du pavillon Guynemer, situé dans le jardin, permettra à terme de quitter des locaux actuellement loués, au 6 rue Casimir Delavigne. Au total, le Sénat aura cédé son patrimoine improductif et ne louera plus grand-chose à l'extérieur.

Enfin, Pascal Savoldelli a évoqué la hausse des dépenses de sécurité de la Présidence de la République. Jusqu'à une date très récente, je présidais, et cela depuis seize ans, un conseil départemental : nous avons dû faire face à des dépenses de sécurité incendie dans les collèges, les Ehpad, etc., malgré la baisse des dotations de l'État et sans augmentation des impôts. Aussi, nous avons dû faire des économies.

Le temps m'a manqué pour mener des investigations plus approfondies, afin de savoir si des mesures d'économies sont possibles sur les dépenses de la Présidence de la République. Les dépenses de sécurité ne sont pas contestables en elles-mêmes, mais je partage ce que dit notre collègue.

*À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».*

*La réunion est close à 11 h 50.*

**COMMISSION DES LOIS****Mardi 17 octobre 2017****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Projet de loi ratifiant l'ordonnance portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations – Examen des amendements au texte de la commission****EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR***Article 8***M. François Pillet, rapporteur.** – Mon amendement est purement rédactionnel.*L'amendement n° 32 est adopté.***EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE***Article additionnel après l'article 2*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'auteur de l'amendement n° 26 considère que la définition du contrat à exécution successive est insuffisante, en ce qu'elle ne prend pas clairement en compte le cas d'une prestation continue, mais seulement des prestations échelonnées dans le temps. Le sujet n'est apparu à aucun moment comme une difficulté lors de mes consultations.

Je le précise ici pour tous les articles du code civil issus de l'ordonnance : j'ai proposé de les modifier lorsque c'était indispensable et, sinon, d'en délivrer une interprétation claire et incontestable. La semaine dernière, la commission a validé cette démarche, ce qui a évité beaucoup de modifications du texte de l'ordonnance.

Nous sommes ici dans le second cas. Le contrat à exécution successive est défini par opposition au contrat à exécution instantanée, qui s'exécute en une prestation unique. Si cette interprétation fait doute, c'est l'occasion de l'affirmer, sans qu'il soit besoin de modifier le code civil. Demande de retrait, donc, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 26 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Articles additionnels après l'article 3*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Lors des auditions, la question du devoir de s'informer, comme corollaire de la nouvelle obligation d'information précontractuelle, a bien été soulevée et j'en ai tenu compte dans mon rapport.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois a précisé l'interprétation qu'il convenait de faire de l'article 1112-1 du code civil, sans pour autant le modifier. Pour faire

naître l'obligation d'information, celle-ci doit être « déterminante pour le consentement » de l'autre partie, mais cette dernière doit aussi en ignorer légitimement l'existence, ou faire confiance à son co-contractant. Il faut déduire du critère de l'ignorance légitime de l'information par le cocontractant que le texte consacre bien un devoir de s'informer. Je demande donc le retrait de l'amendement n° 7, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 27 vise à supprimer le principe de confidentialité des négociations précontractuelles inscrit à l'article 1112-2-1 du code civil. L'absence de précision concernant la définition de l'information confidentielle, de même que la durée de l'obligation de la confidentialité, a fait l'objet d'interrogations de la part des praticiens. Toutefois, je n'ai pas proposé à la commission de modifier l'article 1111-2 du code civil mais d'en préciser l'interprétation, ce qu'elle a accepté. Cet article est supplétif de volonté, il est donc possible d'y déroger, ou de l'aménager. L'amendement m'apparaît donc satisfait par le texte en vigueur. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 27 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 4**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 13 vise à rétablir la rédaction actuelle de l'article 1117 du code civil, issue de l'ordonnance, en ne prévoyant pas la caducité de l'offre en cas de décès du destinataire. Le texte de la commission ne fait que consacrer une jurisprudence constante selon laquelle l'offre ne se transmet pas aux héritiers. Pourquoi le Gouvernement revient-il sur ce point ?

Certes, certains auteurs avancent que l'offre deviendrait caduque uniquement si le contrat projeté était *intuitu personae*, c'est-à-dire en considération de la personne. Toutefois, la doctrine n'est pas unanime.

Surtout, le silence de la loi crée une incertitude juridique pour les héritiers, obligés de s'en remettre aux tribunaux pour savoir si l'offre leur est transmise ou non. J'ai donc souhaité clarifier explicitement ce point dans l'article 1117 du code civil et la commission l'a accepté. Restons-en là. Avis défavorable.

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement est contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 14 vise à maintenir l'exigence d'un « délai raisonnable » plutôt qu'un délai de deux mois, pour l'exercice de l'action interrogatoire du pacte de préférence. Notre commission a substitué un délai fixe de deux mois à un délai « raisonnable » fixé unilatéralement par le tiers et susceptible d'interprétations diverses. Le Gouvernement estime que deux mois sont insuffisants dans certains cas. Pourtant c'est le délai dont on dispose par exemple devant les cours d'appel sur des questions beaucoup plus complexes... Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14.*

### *Article 5*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement n° 4 rectifié vise à supprimer l’erreur de droit à l’article 1132 du code civil. Or il ne s’agit que de consacrer la jurisprudence sur ce point, et l’article est clair : l’erreur inexcusable n’emporte pas nullité du contrat, qu’elle ait porté sur une qualité essentielle de la prestation ou de la personne.

Nous avons précisé l’interprétation qu’il convenait de faire de cet article, nous ne l’avons pas modifié. En effet, si la jurisprudence admet l’erreur de droit, elle en a toujours fait une application mesurée – la refusant, par exemple, pour une décision judiciaire rendue pour d’autres parties ou sur les effets que le contrat doit produire.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 4 rectifié.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement n° 16 du Gouvernement est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 16.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L’amendement n° 8 rectifié est parfaitement satisfait : demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 8 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 1 et 15, identiques, visent à maintenir la rédaction de l’article 1143 du code civil, issue de l’ordonnance, qui considère l’état de dépendance comme constitutif d’un vice de violence.

En l’absence de définition de l’état de dépendance, la commission des lois a souhaité le préciser explicitement, en le qualifiant d’état de dépendance économique. Le régime de protection légale des incapables garantit déjà une protection juridique pour ceux qui sont en état de faiblesse, et le code de la consommation sanctionne l’abus de faiblesse ou d’ignorance. En outre, pour les abus commis à l’égard de personnes âgées en situation de dépendance, illettrées ou sous l’emprise d’une secte, il existe déjà une répression pénale, à l’article 223-15-2 du code pénal.

Par conséquent, avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 1 et 15.*

### *Article 6*

**M. François Pillet, rapporteur.** – On peut certes suivre le raisonnement de l’auteur de l’amendement n° 28 : l’incapacité éventuelle des personnes physiques (mineurs et incapables majeurs) ne relève pas du même plan que la limitation de la capacité des personnes morales. La suite du code ne traite du reste que des problèmes d’incapacité.

Cependant, le fait de mentionner le principe de capacité des personnes morales dans le code civil, face à des droits spéciaux épars (et pas toujours clairement écrits, comme pour le droit des sociétés), correspondait à une demande consensuelle sollicitée notamment par les milieux économiques, acceptée par le Gouvernement et bien reçue par la doctrine. Le

débat, aujourd'hui, porte seulement sur la formulation. L'opinion générale n'est pas de supprimer cette mention, mais bien de la corriger, comme la commission l'a fait. C'est pourquoi je demande le retrait de l'amendement.

Je ne comprends pas bien pourquoi la rédaction sur laquelle nous étions tombés d'accord ne convient plus au Gouvernement ; celle qu'il propose dans l'amendement n° 17 me paraît un peu restrictive. Dire que « la capacité des personnes morales est limitée par les règles applicables à chacune d'entre elles » suppose qu'il existe bien des règles claires, écrites, ce qui n'est pas toujours le cas en droit des sociétés. La formulation retenue par la commission me semble plus large, plus adaptée à cette diversité des droits spéciaux. La question n'est toutefois pas fondamentale. Nous pouvons donc nous en remettre à la sagesse du Sénat...

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 28 et, à défaut, y sera défavorable. Elle s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 17.*

### *Article 7*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 10, 9 et 29 traitent du même sujet.

Le premier rétablit la cause dans le droit des contrats, car elle a disparu dans le texte de l'ordonnance. Il est vrai que cette théorie a été enseignée à des générations d'étudiants – l'ont-ils toujours comprise ? – et que des systèmes juridiques étrangers l'ont adoptée... Néanmoins cette évolution, d'aucuns diront cette modernisation, est nécessaire. Par conséquent, ne cédon pas à la nostalgie. D'autant que si la cause a disparu, ses éléments constitutifs sont toujours présents. L'article 1128 du code civil précise que le contrat doit avoir un contenu licite et certain pour être valide, et l'article 1162 indique qu'il ne peut déroger à l'ordre public par son but. Le contenu et le but renvoient aux fonctions de la cause : la jurisprudence n'en sera pas bouleversée.

Le Sénat était hostile à une législation par ordonnance sur une aussi lourde réforme de notre droit civil, mais puisque la réforme est en vigueur depuis plus d'un an, faisons preuve de responsabilité, ne remettons pas en cause ses grandes options. Les praticiens du droit ne comprendraient pas. Tout en prenant acte du dernier combat des partisans de la cause du contrat, je propose donc le retrait de cet amendement.

L'amendement n° 9 supprime la sanction des clauses abusives dans les contrats d'adhésion. La commission a pourtant adopté une rédaction équilibrée, qui précise que ce mécanisme ne porte que sur les clauses non négociables déterminées unilatéralement par l'une des parties. Là encore, par esprit de responsabilité, elle n'a pas remis en cause ce choix du Gouvernement, qui semble admis par les milieux économiques, dans le périmètre circonscrit des contrats d'adhésion. Demande de retrait.

L'amendement n° 29 tend à préciser qu'il n'y a pas de cumul entre droit commun et droit spécial en matière de clauses abusives. Mon rapport est très clair sur ce point, je le cite : « L'article 1171 du code civil ne peut s'appliquer dans les champs déjà couverts par l'article L. 442-6 du code de commerce et par l'article L. 212-1 du code de la consommation ». Telle est l'interprétation que notre commission a validée la semaine dernière. Telle est l'intention du législateur. Toute interprétation contraire par les tribunaux serait erronée. L'amendement est donc pleinement satisfait et j'en demande le retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 10 et, à défaut, y sera défavorable. Il en va de même de l'amendement n° 9, ainsi que de l'amendement n° 29.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 11 rectifié apporte une précision concernant la fixation unilatérale du prix par l'une des parties dans les contrats cadres. La logique de l'article 1164 du code civil est bien que ce soit le débiteur de l'obligation qui puisse fixer le prix. L'inverse est un cas d'école... En outre, l'article 1164 précise que les parties peuvent en disposer ainsi, c'est-à-dire qu'elles peuvent en disposer autrement. C'est une disposition supplétive de volonté. Demande de retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 11 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 5 rectifié apporte la même précision concernant les contrats de prestation de services. Même réponse : l'interprétation de la commission est claire et l'amendement peut donc être retiré...

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Qu'il s'agisse de sa rédaction initiale ou de celle qu'il propose aujourd'hui dans l'amendement n° 18, j'ai du mal à suivre le raisonnement du Gouvernement touchant la qualité d'une prestation indéterminée ou indéterminable à la conclusion du contrat. Que le créancier ait une « attente légitime », certes mais le débiteur de l'obligation ? Celui qui commande son portrait à un peintre a une attente légitime : l'artiste, non ! Demande de retrait, sinon avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 18 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### *Article additionnel après l'article 7*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 30 supprime la condition de cessation de la cause de la nullité pour permettre l'action interrogatoire en matière de nullité. Je me suis moi-même interrogé sur ce point mais j'ai renoncé à modifier le texte.

Le code civil prévoit ce qu'on appelle une action interpellative, dans l'hypothèse où un contrat est entaché d'une cause de nullité. Une partie peut demander à celle qui pourrait se prévaloir de la nullité soit de confirmer le contrat, soit d'agir en nullité dans un délai de six mois. Ce, afin de purger le débat sur la nullité pour sécuriser le contrat ou pour en demander l'annulation.

Pourquoi est-il logique de prévoir que la cause de nullité doit avoir cessé pour que cette action interpellative puisse être mise en œuvre ? L'objectif est de protéger la partie qui pourrait se prévaloir de la nullité pour faire annuler le contrat. Il convient effectivement d'éviter qu'elle ne soit atteinte par la forclusion de l'action en nullité. Si elle doit agir avant la fin du délai de six mois, cela supprime toute portée à la protection ! Demande de retrait.

**M. Arnaud de Belenet.** – Je ne comprends pas. Soit il s'agit d'une nullité subjective, avec un vice de consentement, résultat d'une erreur ou d'un dol : ayant eu lieu au moment de la conclusion du contrat, elle a cessé ensuite et la rédaction est alors

superfétatoire. Soit il s'agit d'une nullité objective et elle vicie la confirmation du contrat : elle ne peut avoir disparu.

**M. François Pillet, rapporteur.** – En cas de vice de consentement en raison de violences ou d'un dol qui demeure caché, le contractant peut interroger son co-contractant mais si celui-ci est toujours soumis à une situation de violence, ou toujours ignorant du dol, il pourrait être conduit à confirmer le contrat sans être en mesure de se prévaloir de la nullité.

**M. Alain Richard.** – Il peut donner son assentiment sans être contraint. Mais il peut être trompé...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Il peut aussi être contraint à donner son assentiment... J'ajoute que la prescription interviendra plus tôt. C'est mal protéger les intéressés que de prévoir cela. On ne peut renoncer à une nullité par avance.

**M. Arnaud de Belenet.** – Je supprime une mention qui me semble superfétatoire...

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 30 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 8**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'article 1195 du code civil, qui définit le régime de l'imprévision, étant supplétif de volonté, la commission des lois n'a pas souhaité modifier la définition des critères à réunir pour pouvoir engager cette procédure. Je suis donc défavorable à l'amendement n° 12 rectifié, d'autant que les modifications proposées conduisent à réintroduire la notion de cause dans le code civil : ce n'est pas notre position.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 rectifié.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 31 prévoit que l'article 1195 du code civil est supplétif de volonté, et modifie les conditions de résiliation du contrat par le juge en cas de désaccord entre les parties.

La commission des lois a elle-même confirmé le caractère supplétif de volonté de cet article. Il n'apparaît donc pas opportun d'apporter la mention « sauf clause contraire ».

Sur la seconde modification, nous avons souhaité maintenir la possibilité pour le juge d'adapter le contrat en cas d'accord des parties, mais aussi d'y mettre fin en cas de désaccord entre elles. L'amendement de M. de Belenet va beaucoup plus loin, en interdisant au juge de prononcer la résiliation ou la résolution, ou d'accorder des indemnités. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 31 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Philippe Bas, président.** – Les amendements n<sup>os</sup> 2 rectifié et 19 sont identiques... et contraires à la position de la commission.

**M. François Pillet, rapporteur.** – La question fondamentale qui nous est posée avec l'imprévision est la suivante : faut-il modifier le pouvoir du juge à l'occasion de cette

réforme ? Le juge peut-il, saisi par une seule des parties, modifier le contrat, aller au-delà de l'interprétation des clauses ou du règlement des problèmes d'exécution ? Je ne le crois pas ! Il devrait du reste devenir économiste, sociologue et fiscaliste, et se plonger dans le contrat pour en aménager les clauses.

**M. Alain Marc.** – Ce n'est pas souhaitable.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Non. Les co-contractants étrangers continueront de préférer recourir au droit suisse...

**M. Jacques Bigot.** – Il ne s'agit pas d'un pouvoir général du juge, seuls les cas d'imprévision et de changements importants sont visés.

**M. François Pillet, rapporteur.** – C'est déjà une nouveauté d'introduire l'imprévision en droit français et vous voudriez que le juge puisse intervenir dans les termes du contrat sans que les deux parties le demandent ? Si les deux s'accordaient à faire appel au juge, ce serait différent, il deviendrait une sorte de médiateur.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est le caractère unilatéral de la démarche qui nous choque.

**M. François Pillet, rapporteur.** – Il s'agit du point le plus novateur de la réforme.

**M. Alain Richard.** – En droit administratif, le juge peut se prononcer sur un contrat à la demande d'une partie depuis plus d'un siècle...

**M. Philippe Bas, président.** – En droit administratif...

**M. François Pillet, rapporteur.** – Au nom de la continuité du service public.

**M. Alain Richard.** – Sans doute la continuité de la vie économique a-t-elle pris de l'importance !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je me réserve pour le débat de séance publique sur cette importante question théologique.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 2 rectifié et 19.*

### **Article 9**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Certains se plaignent que la rédaction des textes de loi regorge de qualificatifs... N'allons pas, avec l'amendement n° 6 rectifié, risquer d'affaiblir le dispositif – d'autant que la notion de « disproportion déraisonnable » peut sembler redondante avec celle de « disproportion manifeste ». Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6 rectifié.*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement n° 20 est contraire à la position de la commission, qui n'est pas versatile.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.*

**M. François Pillet, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 3 et 21 ont pour objet de maintenir la faculté pour le créancier de solliciter du débiteur de l'obligation imparfaitement exécutée une réduction du prix. Si le débiteur refuse, le créancier sera contraint de saisir le juge. Avec la rédaction issue de nos travaux, le créancier pourrait décider de réduire le prix de manière unilatérale mais les effets seraient les mêmes : si le débiteur de l'obligation refusait de le rembourser, le créancier serait de toute façon contraint. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 3 et 21.*

### **Article 10**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 22 vise à modifier l'article 1304-4 du code civil pour prévoir que le bénéficiaire d'une condition suspensive ne peut plus y renoncer dès lors que cette condition est accomplie ou défaillie.

La précision selon laquelle le bénéficiaire d'une condition suspensive peut y renoncer une fois la condition suspensive accomplie n'a pas d'intérêt, car lorsque la condition est accomplie, que le bénéficiaire y renonce ou pas, l'effet est le même : l'obligation est pure et simple. En revanche, le bénéficiaire doit pouvoir y renoncer avant son accomplissement, ce qui est tout à fait possible grâce à la rédaction issue des travaux de notre commission, puisque le bénéficiaire peut renoncer à la condition suspensive tant que celle-ci n'est pas défaillie.

La précision apportée par cet amendement est inutile mais si le Gouvernement y tient vraiment, la commission ne s'y opposera pas. Sagesse...

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 22.*

### **Article 11**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Le code civil, dans la rédaction issue de l'ordonnance, impose un écrit pour la cession de créance et la cession de contrat. Nous avons souhaité le même formalisme pour la cession de dette. L'amendement n° 23 supprime notre ajout. Je préfère quant à moi maintenir cette précaution et cette harmonisation. Défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 23.*

### **Article 13**

**M. François Pillet, rapporteur.** – L'amendement n° 24 vise à préciser les conditions dans lesquelles une obligation de somme d'argent peut être payée en monnaie étrangère. Lors de l'établissement de son texte, notre commission avait ajusté sa rédaction pour tenir compte des observations du ministère de l'économie et des finances. Il semble que le Gouvernement souhaite modifier une rédaction qu'il avait lui-même inspirée. Quoi qu'il en soit, sagesse positive...

**M. Philippe Bas, président.** – Avis favorable avec retenue donc...

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 24.*

**Article 15**

**M. François Pillet, rapporteur.** – Le Gouvernement présente un amendement de suppression n° 25 pour les précisions que nous avons ajoutées à l’ordonnance quant à son application dans le temps. Pourtant la formulation de la commission est meilleure que celle du Gouvernement. Je rappelle à cet égard que, depuis la publication de l’ordonnance, la Cour de cassation, dans un arrêt du 17 novembre 2016, a écarté un article rédigé de façon parfaitement similaire à l’article 9 de l’ordonnance, prévoyant le maintien de la loi ancienne sauf exceptions expressément et limitativement énumérées, dans une affaire de bail d’habitation. C’est la preuve que la rédaction du Gouvernement ne suffit pas. La nôtre n’est sans doute pas parfaite, mais elle indique clairement l’intention du législateur. Défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 25.*

*Le sort de l’amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l’amendement</b>
<b>Article 8</b>		
<b>Le régime de l’imprévision et la durée du contrat</b>		
M. PILLET, rapporteur	32	<b>Adopté</b>

*La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel après l’article 2</b>		
M. de BELENET	26	<b>Demande de retrait</b>
<b>Articles additionnels après l’article 3</b>		
Mme MÉLOT	7	<b>Demande de retrait</b>
M. de BELENET	27	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 4</b>		
<b>L’offre de contrat, le pacte de préférence et la promesse unilatérale de contrat</b>		
Le Gouvernement	13	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	14	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b>		
<b>Les vices du consentement</b>		
Mme MÉLOT	4 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	16	<b>Défavorable</b>
Mme MÉLOT	8 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. COLLOMBAT	1	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	15	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 6</b> <b>La capacité des personnes morales et les règles de représentation dans la formation du contrat</b>		
M. de BELENET	28	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	17	<b>Sagesse</b>
<b>Article 7</b> <b>Le contenu du contrat</b>		
Mme MÉLOT	10	<b>Demande de retrait</b>
Mme MÉLOT	9	<b>Demande de retrait</b>
M. de BELENET	29	<b>Demande de retrait</b>
Mme MÉLOT	11 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Mme MÉLOT	5 rect.	<b>Demande de retrait</b>
Le Gouvernement	18	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après l'article 7</b>		
M. de BELENET	30	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 8</b> <b>Le régime de l'imprévision et la durée du contrat</b>		
Mme MÉLOT	12 rect.	<b>Défavorable</b>
M. de BELENET	31	<b>Demande de retrait</b>
M. COLLOMBAT	2 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	19	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9</b> <b>Les sanctions de l'inexécution du contrat</b>		
Mme MÉLOT	6 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	20	<b>Défavorable</b>
M. COLLOMBAT	3	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	21	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b> <b>Certaines modalités de l'obligation</b>		
Le Gouvernement	22	<b>Sagesse</b>
<b>Article 11</b> <b>La cession de dette</b>		
Le Gouvernement	23	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 13</b> <b>Le paiement d'une obligation de somme d'argent en devises</b>		
Le Gouvernement	24	<b>Favorable</b>
<b>Article 15</b> <b>Les conditions du maintien de la loi ancienne</b> <b>pour les contrats conclus avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016</b>		
Le Gouvernement	25	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 9 h 40.*

**Mercredi 18 octobre 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 10 heures 05.*

### **Nomination d'un rapporteur**

*M. Didier Marie est désigné rapporteur de la proposition de loi n° 362 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections.*

### **Proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice – Proposition de loi organique pour le redressement de la justice – Examen du rapport et des textes de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous en venons à l'examen de la proposition de loi n° 641 (2016-2017) d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice et de la proposition de loi organique n° 640 (2016-2017) pour le redressement de la justice dont je précise, en tant qu'auteur, qu'elles font suite au rapport de notre mission d'information, qui comportait un représentant de chaque groupe.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Ces deux textes font en effet suite aux travaux de notre mission d'information, qui ont donné lieu à 117 auditions au cours desquelles ont été entendues 289 personnes ainsi qu'à 13 déplacements, et dont le rapport a été présenté le 4 avril dernier. Je précise cependant qu'ils n'en reprennent pas toutes les conclusions, puisque la thématique retenue, très large, avait conduit la mission à se pencher sur des dispositions relevant tant de la loi que du règlement.

Ces deux propositions de loi partent du constat que la hausse des moyens dévolus à la justice, passés de 4,5 à 8,5 milliards d'euros entre 2002 et 2017, n'a pas apporté d'améliorations significatives. De fait, trop de réformes sont venues complexifier le fonctionnement de la justice, en même temps que l'activité juridictionnelle n'a cessé de croître, si bien que notre système judiciaire souffre aujourd'hui de la comparaison avec d'autres systèmes européens.

L'objectif de la proposition de loi d'orientation et de programmation est d'augmenter les crédits de la mission « Justice », pour les faire passer de 8,5 à 10,9 milliards d'euros entre 2018 et 2022, soit un taux moyen de progression de 5 % sur cinq ans. Cet objectif est indissociable – il ne faudra pas le perdre de vue au cours de nos débats – de réformes ambitieuses à engager.

Avec Jacques Bigot, nous avons travaillé main dans la main sur ces deux textes, qui nous ont conduits à aborder de multiples questions : sanctuarisation des crédits de l'autorité judiciaire, évolution des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes, statut des magistrats, création d'un tribunal départemental de première instance, exécution des peines, aide juridictionnelle...

L'objectif premier est, ainsi que je l'ai indiqué, de sanctuariser les moyens de l'autorité judiciaire, étant entendu que les lois d'orientation pluriannuelles ne sont pas juridiquement contraignantes, en particulier vis-à-vis des lois de finances, ainsi que l'a réaffirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 décembre 2012 sur la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Soulignons également qu'au cours de nos auditions, plusieurs personnes entendues ont constaté, à regret, que l'effort budgétaire nécessaire pour intégrer le plan de construction de 15 000 places de prison, résultant de la proposition n° 123 du rapport d'information, ait conduit à augmenter bien davantage les crédits de l'administration pénitentiaire que ceux des juridictions judiciaires. Ce point, qui reste l'objet de débat, appelle à rechercher un équilibre. J'indique ainsi d'emblée que l'augmentation projetée de 5 % par an tient compte des enjeux propres à chacun des secteurs de la justice.

Cette augmentation des moyens passe aussi par une augmentation du plafond des emplois, qui devrait atteindre, en 2022, le nombre de 96 954, ainsi que par le recrutement, sur la même période, de 1 500 conciliateurs de justice, dans l'optique de favoriser la résolution des conflits par la voie de la conciliation et de la médiation.

Si notre commission des lois n'est guère favorable à la demande de rapports au Gouvernement, il nous est cependant apparu utile, dans le cas présent, d'assurer le suivi de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, et c'est pourquoi nous proposons un rapport annuel à cette fin.

S'agissant de la mise à disposition, sous forme numérique, des décisions de justice au bénéfice du grand public, nous jugeons utile de prévoir l'anonymisation de tous ceux qui sont appelés à participer à la décision, afin de les protéger.

À titre personnel, j'estime que notre justice au sens large est très en retard, tant en termes de gestion des ressources humaines que de moyens matériels dévolus aux magistrats et aux greffiers. Il y a un souci majeur d'organisation de ce ministère et de mise à niveau de cette organisation. Autant de questions qui ne relèvent pas de la responsabilité du législateur, mais auxquelles il ne faudra pas moins être vigilants.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Le rapport de notre mission d'information est en effet très évocateur, puisque ses 127 propositions abordent de nombreuses questions touchant à l'organisation de la justice. Si c'est bien la question du financement qui préside à l'esprit de ce texte, il reste que ce renforcement des moyens de la justice ne saurait se passer d'une organisation nouvelle, plus efficiente – ce qui ne relève pas, pour l'essentiel, du législateur, et pas même, parfois, du pouvoir réglementaire...

La proposition de loi organique vise, principalement, à stabiliser la nomination des magistrats. Le fait est que dans certaines juridictions, les magistrats aspirent rapidement à une autre affectation, pour des raisons d'ordre géographique ou tenant à la charge de travail. Cela est vrai tant à Vesoul qu'à Bobigny, pour ne citer que ces exemples. Le texte prévoit donc que les magistrats resteront trois ans au moins dans leur affectation, quatre dans les fonctions spécialisées, avec en parallèle une durée maximale d'affectation de dix ans dans la même juridiction, tout en laissant une indispensable souplesse au Conseil supérieur de la magistrature. Il nous paraît important de l'affirmer dans la loi.

La proposition de loi ordinaire traite bien de questions d'organisation – son chapitre II est intitulé « Moderniser le service public de la justice en innovant et en maîtrisant la révolution numérique » –, mais on sait que l'essentiel de cette révolution passera par une évolution des modes d'organisation interne, qui ne relèvent pas de notre compétence. Le texte s'en tient à définir des cadres juridiques applicables à la mise à disposition des décisions de justice, aux sites internet de prestations juridiques et d'aide à la décision de justice, aux dispositifs de règlement alternatif des litiges – on sait que des sites commencent à se créer qui proposent aux gens de mettre en œuvre des procédures de conciliation : il faut en définir le cadre et leur fixer une déontologie. Tel est l'objet, fort pertinent, des articles 7 et 8.

S'agissant de l'organisation de la justice à proprement parler, la proposition de loi reprend un point intéressant du rapport de la mission d'information, sur lequel nous nous étions montrés assez unanimes : la création d'un tribunal départemental de première instance, institution unique venant remplacer les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, étant entendu que, dans certains départements, deux tribunaux peuvent rester nécessaires, compte tenu de divers critères comme le flux d'affaires ou la démographie. Il s'agit, en somme, de promouvoir une organisation plus rationnelle. On se souvient que la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle avait déjà transféré les audiences du tribunal de police au tribunal de grande instance, et que toute une série de compétences du juge d'instance ont peu à peu disparu au profit du tribunal de grande instance. Cette proposition de nouvelle organisation, à laquelle nous nous étions montrés plutôt favorables, n'est pas de nature à nuire, ainsi que le précise l'auteur de la proposition de loi, à la proximité du juge, car les structures existantes seraient maintenues et fonctionneraient sous forme de chambres détachées. Il y a là un équilibre possible.

Rappelons-nous aussi que la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle entendait décharger le juge d'un certain nombre de tâches, et renforcer la conciliation. La proposition de loi s'inscrit dans cette perspective en conférant force exécutoire aux procès-verbaux de conciliation dressés par les conciliateurs de justice – nous vous proposerons un amendement sur ce point, qui pose aujourd'hui des difficultés juridiques susceptibles, néanmoins, d'être réglées à l'avenir. Elle vise également à permettre au juge de déléguer sa mission de conciliation à des juristes assistants ou à des greffiers assistants du magistrat. Tel est l'objet de l'article 13.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – J'en viens à la proposition visant à transformer les tribunaux de commerce en tribunaux des affaires économiques, en leur donnant compétence à l'égard des agriculteurs, des professions libérales et des personnes morales de droit privé non commerçantes, autrement dit les associations ayant des activités à caractère économique, pour les problèmes liés aux difficultés économiques, qui relèvent pour l'heure des tribunaux de grande instance. Cela suppose, en conséquence, de revoir le collège électoral des juges consulaires, pour que ces professions y soient électeurs et éligibles. Cette évolution, intéressante, traduit la compétence reconnue du tribunal de commerce, ainsi qu'en

ont témoigné tant nos auditions que celles de la mission d'information, en matière de règlement des situations propres aux entreprises en difficulté.

En ce qui concerne le conseil des prud'hommes, le texte entend autoriser de façon non plus temporaire mais permanente le transfert d'un conseiller de section dans une autre section, pour s'adapter à la charge de travail. Cette souplesse permettra au conseil de fonctionner dans de meilleures conditions. Tel est l'objet de l'article 15.

S'agissant, enfin, de l'aide juridictionnelle, le texte prévoit un droit de timbre de 20 à 50 euros, pour financer le dispositif, saturé et onéreux. Nous avons exclu l'idée de constituer un fichier des assurances de protection juridique, consultable par les bureaux d'aide juridictionnelle, qui vérifieraient ainsi directement si la demande d'aide juridictionnelle n'est pas déjà couverte par une assurance. Les assureurs se disent incapables de mettre en place un tel fichier, dont l'utilité serait par ailleurs limitée puisque l'assurance ne couvre pas les mêmes contentieux que l'aide juridictionnelle.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce qui interdit, bien évidemment, de légiférer !

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Une précision sur les contrats de protection juridique. Ainsi que nous le relevons dans le rapport, ces contrats tels que proposés par les assureurs, en France, à la différence d'autres pays, n'ont pas pour objet la prise en charge des frais financiers d'accès à la justice. Ils visent plutôt à organiser un service de conseil juridique, à faire de la médiation – ce qui exclut, du même coup, les contentieux familiaux, pénaux et prudhomaux, c'est à dire les contentieux du quotidien.

J'en arrive au dernier point de la proposition de loi ordinaire, qui concerne le redressement de la justice pénale. Le groupe socialiste et républicain, dans sa contribution annexée au rapport d'information, avait manifesté des réserves sur ce point. Soyons clairs, nous ne sommes pas pleinement d'accord. Je sais gré, cependant, à l'auteur de la proposition de loi de ne pas y avoir inscrit la suppression de la contrainte pénale, et de poser clairement, à l'article 27, une question qui suscite l'incompréhension des populations. Depuis 2009, la loi précise que, lorsqu'une peine d'emprisonnement de moins de deux ans est prononcée par le tribunal correctionnel, son exécution est soumise à l'appréciation du juge de l'application des peines. Elle peut donc ne pas être exécutée en détention. Si bien que les gens en viennent à penser que les peines d'emprisonnement prononcées ne sont pas effectives. Le Président de la République, lui-même, n'a-t-il pas déclaré qu'il fallait que les peines d'emprisonnement prononcées soient effectivement exécutées ? Avant sa suppression, on réglait le problème de la surpopulation carcérale par la grâce présidentielle du 14 juillet, qui permettait de faire de la place dans les prisons. Mais il n'est pas sûr que ce soit là une solution adéquate. L'article 27 a le mérite de poser le débat, en soulignant que les juges qui prononcent la sanction ne doivent pas renvoyer à d'autres la décision sur ses modalités d'exécution. Lors des auditions de la mission d'information, les juges de l'application des peines se sont plaints de voir leurs collègues en correctionnelle se décharger sur eux. Et nos auditions sur ce texte nous ont amenés à constater une rupture totale et une absence de dialogue manifeste entre les magistrats et l'administration pénitentiaire, à telle enseigne que les visites d'établissements pénitentiaires par des magistrats sont assez exceptionnelles. Des juges prononcent ainsi des peines sans jamais se préoccuper des conditions qui prévalent en maison d'arrêt. Certains directeurs de maison d'arrêt disent qu'ils ne peuvent plus accepter de détenus, sauf à créer un risque de sécurité. L'article 27 nous permettra d'avoir un vrai débat sur ce problème, et d'interpeller la ministre de la justice sur le sens de la peine. Nous constatons que très peu de tribunaux correctionnels font le choix de l'ajournement du prononcé de la peine, qui donnerait

le temps de se renseigner après le prononcé de la culpabilité. Certes, la sanction est nécessaire, mais on sait qu'après la peine, il y a aussi la sortie, et que les courtes peines d'emprisonnement sont inefficaces et conduisent souvent à la récidive.

Pour toutes ces raisons, il importe que la politique pénale soit bien comprise au niveau des juridictions. Nous vous proposerons un amendement pour aller dans ce sens. Il y a là un vrai sujet, qui appelle une prise de conscience du monde judiciaire. Nous n'avons pas le pouvoir de provoquer une telle prise de conscience par la loi, mais nous avons celui d'interpeller : tel est le sens des articles 27 et 28 qui, sans résoudre le problème, ont le mérite d'ouvrir le débat.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Je précise que le rapport annexé à la proposition de loi d'orientation et de programmation présente un panorama complet des grands enjeux de la réforme de la justice, tant au plan législatif que réglementaire, pour assurer la cohérence d'ensemble. Il reprend les recommandations du rapport d'information.

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie nos deux rapporteurs dont le travail nous a permis de vérifier que nombre des propositions contenues dans ces deux textes sont consensuelles, en même temps que d'autres méritent d'être mieux affirmées, ce qui justifiera certains des amendements qui vont nous être présentés.

Le travail engagé depuis le mois de juillet 2016 a été inspiré par la conviction que la justice, comme la défense ou la diplomatie, est une grande fonction de l'État qui mérite d'être traitée hors des clivages partisans. C'est pourquoi nous avons recherché le consensus, afin de la soustraire à une gestion erratique et d'inscrire son redressement dans la continuité.

Notre diagnostic n'est pas original : notre justice va mal, elle souffre, elle est embolisée. Ses manques en matière de gestion, d'organisation, de fonctionnement l'empêchent de réagir à la marée montante des affaires. Nous en tirons deux robustes conclusions : il lui faut plus de moyens, mais qu'il serait inutile de déverser sans réforme. D'où ces deux textes, qui visent à répondre à cette double exigence.

Notre travail n'est pas sans précédent. Il y a déjà eu une loi d'orientation et de programmation pour la justice, votée en juillet 2002 et promulguée en septembre de la même année. C'est dire que lorsque l'on a le sentiment de l'urgence, on peut aller vite. Le Gouvernement s'est attelé à la tâche mais se donne, ce que l'on ne peut lui reprocher, le temps de la réflexion. Comme nous avons pris un peu d'avance sur le sujet, il nous a paru juste de nous mettre en capacité d'aiguillonner cette réflexion, en traduisant la nôtre en propositions de loi, dans l'espoir que, lorsque le Gouvernement sera mûr, il pourra directement inscrire nos deux textes à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, au lieu de présenter un texte en conseil des ministres à la fin du premier semestre 2018, au risque que celui-ci ne soit pas voté définitivement, compte tenu du calendrier des textes budgétaires, avant le début de l'année 2019 – ce qui, s'agissant d'une loi de programmation quinquennale, amènerait la fin de l'exécution de cette loi deux ans après la fin du quinquennat.

J'ajoute que le système de la loi de programmation, même s'il ne contraint pas l'État dans son budget annuel, s'est révélé efficace. La plus forte augmentation du budget de la justice s'est précisément observée durant le quinquennat 2002-2007 : elle a été de 37 %, contre 19 % entre 2007 et 2012 et 15,5 % seulement entre 2012 et 2017. D'où notre choix.

La réforme doit avoir pour effet de faciliter l'accès de nos concitoyens à la justice. Qu'ils ne se perdent plus dans la répartition des compétences entre tribunal d'instance et tribunal de grande instance serait déjà beaucoup. Il ne s'agit pas de fermer des lieux de justice, mais de faire en sorte que, dans tous, on puisse traiter les affaires de la justice de tous les jours, et de donner au président de juridiction et au procureur de la République les moyens d'organiser le travail des magistrats et des greffiers, en les mettant à la tête d'un effectif suffisant pour qu'un congé ou une vacance de poste n'entraîne pas un dysfonctionnement brutal, comme on l'a vu trop souvent dans nos départements. Ce n'est pas perdre en proximité, car les tribunaux d'instance deviendront des chambres détachées devant lesquelles tout contentieux pourra être présenté. Ce qui n'interdit pas, si la configuration ou la démographie d'un département le réclame, qu'il y existe plusieurs tribunaux de première instance.

Quant aux cours d'appel, il faut bien souligner qu'il s'agit d'en concevoir un nouveau modèle, plus homogène. Selon qu'une cour compte 11 ou 250 magistrats, elle ne peut, d'évidence, faire le même travail. Lorsqu'une cour est confrontée à un contentieux impliquant une grande entreprise, nos magistrats se sentent souvent bien démunis faute de spécialisation pour faire face à des brigades d'avocats et des services juridiques puissants. La qualité de l'appel s'en ressent. Les propositions de loi qui vous sont soumises ne visent pas, encore une fois, à fermer des lieux de justice mais à monter en gamme dans la réponse judiciaire aux contentieux complexes. Notre souci est de mettre en place, pour user d'une métaphore empruntée à la politique de la santé, des « plateaux techniques » performants, dotés de moyens humains adéquats.

Je suis heureux que nous puissions procéder ici à l'ajustement de ces deux textes pour permettre leur examen en séance publique.

**M. Patrick Kanner.** – Le groupe socialiste et républicain accueillera favorablement ces deux propositions de loi, qui confortent l'action menée durant le précédent quinquennat, avec l'objectif d'améliorer le fonctionnement de la justice, à partir d'un constat sans concession sur la situation de notre système judiciaire que nous partageons.

Ces deux textes et le rapport d'information auquel ils font suite – et qui est une somme remarquable sur notre système judiciaire – soulèvent plusieurs questions. Comment donner aux jeunes magistrats l'envie de rester en poste dans des juridictions difficiles ? Comment assurer l'effectivité de l'exécution des peines ? Comment faire en sorte que les moyens de la justice soient en corrélation avec sa mission de service public ? Comment adapter le fonctionnement de la justice à la révolution numérique ? On est très loin du compte en la matière. Telles sont quelques-unes de ces questions.

Les réponses apportées par ces propositions de loi sont conformes à nos attentes. En particulier, la nécessité d'augmenter les moyens de la justice. Il nous faut aller jusqu'au bout de cette ambition et je tiens à souligner ici l'action de Jean-Jacques Urvoas, qui en avait fait son premier combat. Je me félicite de nous voir favorables à poursuivre ensemble la bataille, avec cette loi de programmation budgétaire.

Si nous souhaitons des sanctions, il faut des moyens pour les mettre en œuvre et pour s'assurer de l'effectivité de la peine. Il faut cesser de prononcer des peines d'emprisonnement qui ne sont pas, *in fine*, exécutées ; les Français ne le comprennent pas, il faut en tenir compte. Cela suppose aussi un système pénitentiaire qui prévienne la récidive.

J'observe que, malgré des divergences de position sur le sujet, ce texte ne remet pas en cause la contrainte pénale. C'est en cohérence avec l'augmentation des moyens, qui permettra une meilleure mise en œuvre de ce dispositif.

Ce texte respecte l'esprit de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, portée par Christiane Taubira, et qui entendait restaurer la confiance des Français dans une justice rendue moins complexe, plus lisible, plus accessible, notamment grâce à la modernisation du service public de la justice par le numérique.

Vous l'avez compris, notre groupe est particulièrement bienveillant à l'égard de ces textes. Il demeure, néanmoins, quelques points de divergence, notamment dans la proposition de loi ordinaire. Réinstaurer une contribution pour l'aide juridique ou mettre en place une nouvelle amende en cas de pourvoi jugé dilatoire ou abusif nous semble faire obstacle à un accès à la justice pour tous. Baisser les seuils d'aménagement de peine ou étendre le suivi socio-judiciaire ne nous semble pas cohérent avec la volonté de rendre les peines plus efficaces, donc avec l'esprit même du texte que vous présentez.

Enfin, même si le lien de l'amendement que je vais évoquer est certes ténu avec le contenu de ce texte, je ne saurais passer sous silence une actualité douloureuse. Nous avons voulu apporter notre contribution pour rendre justice aux victimes des prédateurs sexuels et combler un vide juridique en affirmant clairement le caractère irréfragable de l'absence de consentement d'un mineur victime d'un acte sexuel, comme cela existe dans d'autres pays européens.

Tel est l'esprit dans lequel notre groupe a abordé ces deux propositions de loi.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie de cette appréciation d'ensemble. Une précision sur la contrainte pénale : si sa suppression ne figure pas dans ce texte, c'est que le Sénat l'a déjà votée, le 31 janvier dernier, dans une proposition de loi de François-Noël Buffet sur l'efficacité de la justice pénale dont François Pillet fut le rapporteur. Nous espérons que ce texte sera prochainement débattu à l'Assemblée nationale, même si nous n'avons encore reçu aucune assurance en ce sens...

**M. Alain Richard.** – Je rejoins les approbations portées sur le travail qui a conduit à ces textes et à l'état d'esprit constructif et partenarial que nous observons aujourd'hui.

Devant la dureté des défis auxquels l'appareil judiciaire est confronté, je veux insister sur une dimension qui n'est ni dans la sensibilité du législateur ni dans les habitudes de pensée du monde de la justice : le management judiciaire. Beaucoup de pays comparables au nôtre ont introduit dans le fonctionnement de leurs juridictions une préoccupation touchant à l'efficacité dans l'utilisation des moyens. Les choses évoluent, certes, avec l'arrivée de nouvelles générations de magistrats, mais nous avons encore beaucoup de progrès à faire. À part dans le corps de l'inspection, c'est un mode de pensée, disons-le, qui est absent de la place Vendôme. Or, une quantité de conditions sont à remplir, même avec davantage de moyens, pour que le système fonctionne mieux.

Je rejoins Jacques Bigot sur le constat des difficultés de contact entre le « juge jugeant » et ceux qui sont en amont et en aval. En amont, car la concertation avec les barreaux sur le fonctionnement quotidien du déroulement des audiences, les rapports avec les experts, les choix en matière de durée d'instruction ne sont en rien collégiaux et ne font l'objet

d'aucun retour d'expérience évalué au niveau national, pour développer les bonnes pratiques. Ceux qui font cet effort de management sont isolés, et personne ne profite de leur expérience. Quant à l'aval, le problème de l'exécution des peines et du rapport avec l'administration pénitentiaire est récurrent, alors que l'exécution effective des peines est nécessaire.

Il faudra, par conséquent, y insister auprès de la garde des sceaux : sans esprit d'efficacité ni bonne utilisation de ressources humaines – qui seront toujours rares –, la meilleure réforme du monde ne saurait produire ses effets.

Nous n'en sommes qu'au début de la déjudiciarisation. En matière pénale, en particulier, le volume d'énergie et de temps consacré à la plus modeste action de répression est devenu disproportionné et provoque une autre déjudiciarisation : il ne se passe rien, concrètement, après le constat des faits, on ne poursuit pas. C'est un sujet difficile sur le plan légal et constitutionnel, mais si l'on n'augmente pas la part de la matière contraventionnelle, dont l'initiative revient à l'officier de police judiciaire, on échouera durablement dans la répression de la délinquance.

Il est de la responsabilité du législateur de faire la chasse à tout ce qui contribue à faire que celui qui a intérêt à jouer la montre gagne toujours. Du fait que les magistrats eux-mêmes sont sous la vague, si bien que s'ils contraignaient les parties à abandonner les manœuvres dilatoires, ils provoqueraient une nouvelle vague de volume à absorber, il y a aujourd'hui consensus entre la partie qui y a intérêt et l'appareil judiciaire, pour favoriser toutes les procédures dilatoires. Il faut y remédier, car c'est l'une des choses qui alimente le plus le sentiment d'inégalité devant la justice.

Enfin, se pose la question de la durée de formation des nouveaux magistrats. Mme Taubira disait qu'il fallait 31 mois. Si l'on dispose de moyens supplémentaires, il faudra inévitablement en venir à une question sur laquelle le Parlement et le Gouvernement se sont affrontés à plusieurs reprises au cours des dernières décennies, et augmenter les recrutements latéraux de magistrats en cours de carrière, venant des professions juridiques, plutôt que provenant de la seule voie des concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, puisque lorsque l'on augmente substantiellement le nombre d'admis, on baisse fortement le taux de sélection, qui, parfois, peut varier de 1 à 5. Cela revient au final à amoindrir le niveau universitaire des candidats à l'entrée à l'École.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – J'ai été particulièrement satisfait de voir que, pour une fois, une proposition de loi parle d'argent ! Je me demande cependant comment vous avez pu réussir ce petit exploit d'échapper à l'article 40 de la Constitution... Peut-être y a-t-il là un secret que vous ne souhaitez pas partager, comme on reste discret sur l'emplacement d'un coin à champignons, mais enfin...

Je m'interroge sur ce que serait, à vous suivre, la nouvelle carte de l'organisation judiciaire. Un exemple : dans le département du Var, il existe un tribunal de grande instance à Draguignan et un à Toulon. Faut-il comprendre qu'il n'y aurait plus qu'un tribunal de première instance du Var ? Si tel est le cas, cela veut dire que la donne change, car la justice ne tient pas seulement à une question de localisation.

Concernant l'aide juridictionnelle, je constate qu'il s'agit, avant tout, comme pour beaucoup de dispositions proposées, de faire des économies. Comme l'administration judiciaire ne met pas les moyens ou ne peut pas faire la sélection, on va demander à d'autres

de le faire. C'est un peu délicat. On met en place d'autres méthodes de filtrage comme le paiement d'une contribution par les justiciables, notamment.

Sur les tribunaux de commerce, enfin, la proposition de loi ne me choque pas, mais le problème n'est pas tant celui de la prise de décision que de l'exécution de ces décisions, abandonnée aux mains de gens qui n'ont peut-être pas toute l'objectivité qui conviendrait.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je salue la qualité de ce rapport, dans la continuité des propositions de loi et du rapport d'information qui l'ont précédé.

Les constats sont anciens, mais ces textes, intervenant à la veille de l'examen du projet de loi de finances et à l'orée de chantiers gouvernementaux sur la justice ouvrent un débat utile.

Je veux insister sur la mise en place du tribunal départemental de première instance. Pour avoir pratiqué cette institution, avant la départementalisation, à Mayotte, qui aura été à l'avant-garde en la matière, je puis témoigner que c'est une excellente initiative, propre à optimiser les moyens de la justice.

Mon autre sujet de préoccupation concerne l'article 24, relatif à l'amende en cas d'appel abusif ou dilatoire. En matière pénale, les délais d'appel sont très restreints et le justiciable, dans une position difficile, doit se déterminer dans un laps de temps très court. Je crains donc que la perspective d'une possible amende ne soit dissuasive.

**M. Alain Marc.** – Je salue à mon tour la qualité de votre rapport et souhaiterais savoir quel pourcentage du budget nous consacrons à la justice, par rapport aux autres pays européens. Quels objectifs fixez-vous pour les années à venir ?

Quelle est la durée moyenne d'attente entre une affaire et son jugement ? On sait que la situation est, en France, très hétérogène, mais j'aimerais savoir si elle s'est dégradée dans les années passées. Quels objectifs temporels pour les années à venir grâce à l'augmentation budgétaire prévue ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Les moyens de la justice doivent augmenter, c'est une évidence. Le président du tribunal de grande instance de Lille dit qu'il ne fait même plus laver les carreaux, faute de moyens pour payer une femme de ménage. Cela fait peine.

Vous parlez de stabiliser les affectations des magistrats, j'en suis fort aise. Si l'on peut ouvrir ainsi des perspectives professionnelles à de brillants étudiants en droit qui peinent à s'insérer dans le monde professionnel et hésitent, en particulier dans le Nord, à s'engager dans une voie qui leur paraît inaccessible, c'est tant mieux. Car une telle situation est regrettable. Le juge est le garant des libertés, celles des plus misérables, en particulier. C'est un beau métier. Ceux qui l'exercent dans le Nord sont contents d'y être, et demandent même parfois des prolongations. Pour les autres, ils doivent comprendre qu'un fonctionnaire est appelé à s'adapter aux ambiances locales.

À Lille, 150 000 plaintes ont été déposées et 8 000 affaires pénales jugées. La conciliation, qui est une bonne chose, n'explique pas tout de cette déperdition. Les justiciables, qui veulent des explications sur les classements sans suite de leurs plaintes, se tournent bien souvent vers les élus locaux pour les obtenir...

Que les peines d'emprisonnement de moins de deux ans ne soient pas exécutées est un fait. À Tourcoing, j'ai mis en place des chantiers de travaux d'intérêt général dont le juge de l'application des peines est très content, vu le taux de jeunes en attente de sanction. Les faire participer à de tels chantiers, pour repeindre la salle de sports par exemple, c'est faire entendre qu'ils ont commis une infraction et qu'une sanction a bien été appliquée. Peut-être pourrait-on, dans le texte, inciter les municipalités à proposer de tels chantiers, car il n'y a rien de pire que de ne pas exécuter une peine prononcée.

J'ai évoqué la place du juge, garant des libertés. Il est de bon ton de dire qu'il faut déjudiciariser la protection des mineurs. J'estime, depuis trente ans que je travaille dans ce domaine, que l'on a baissé le seuil de tolérance pour en venir à confier à l'administration, au conseil départemental, le soin de s'occuper du sujet. Cela me peine, car un juge peut avoir plus de poids qu'un éducateur ou qu'un médiateur, face à une famille maltraitante, pour mettre le holà. Nous sommes dans un domaine où il ne faut pas négliger la puissance de la parole de la loi.

**M. François Grosdidier.** – Je salue le travail important de la mission d'information, qui a mené des investigations approfondies et effectué de nombreux déplacements – même si j'aurais souhaité que l'un d'eux soit poussé plus au nord de 60 kilomètres, vers l'ancienne région Lorraine.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes allés à Metz, cher collègue.

**M. François Grosdidier.** – Je n'en ai pas eu vent. La cour d'appel de Metz ne remonte pas à Pierre Messmer mais à Louis XIII. Même si elle a été un temps suspendue par le duc de Lorraine, elle a été très vite rétablie et confortée par la République française.

Je ne reviens pas sur les points sur lesquels nous nous retrouvons largement, par-delà le clivage gauche-droite. Mais il en est d'autres qui appellent quelques réflexions moins consensuelles.

La justice est le département ministériel qui connaît le plus important problème de moyens. Les budgets n'ont jamais été à la hauteur, depuis des décennies. La responsabilité en revient, pour ce qui concerne les juridictions, à la droite comme à la gauche mais, pour ce qui concerne l'administration pénitentiaire, je serais tenté, quitte à briser le consensus, de l'imputer à la gauche. Car, depuis 1986, tous les programmes de construction initiés sous des gouvernements de droite ont systématiquement été interrompus à la faveur des alternances. Et même si j'ai été très heureux d'entendre M. Urvoas dire qu'il fallait construire, j'observe qu'il ne l'a fait qu'après interruption, par Mme Taubira, en 2012, du programme de construction envisagé sous le quinquennat précédent. Bref, on en reste à une vision trop binaire. Construire des places de prison est absolument nécessaire, au premier chef dans une optique de dignité pour tous les citoyens, à commencer par ceux qui sont incarcérés et qui, plutôt que souffrir de la promiscuité et s'exposer à être recrutés, en prison, par le grand banditisme ou le djihadisme, doivent pouvoir se préparer, durant leur détention, à une réinsertion pleine et entière.

S'agissant des objectifs quantitatifs, je ne pense pas qu'une progression de 5 % par an du budget de la justice soit suffisante si l'on veut construire, sur le quinquennat, 12 000 à 15 000 places immédiatement nécessaires, non pas pour mettre en prison ceux qui devraient y être, mais simplement pour placer tous les détenus en cellule individuelle. Une progression de 5 %, qui représente déjà peu pour les juridictions, est absolument insuffisante non

seulement pour ce qu'il faudrait mettre en place mais pour créer une police pénitentiaire, afin que les prisons redeviennent des zones de droit. Car les premières zones de non droit, dans notre pays, ce ne sont pas les quartiers sensibles, ce sont les prisons. On a autorisé l'administration pénitentiaire à posséder des *IMSI-catchers*, c'est à dire des appareils capables de détecter les communications par portable et de les écouter : j'aimerais savoir combien elle en a acquis à ce jour.

Oui, une loi de programmation est indispensable. Même si l'on sait qu'elles ne sont pas toujours respectées, on sait aussi que, sans elles, on est sûr d'être en deçà... Cela dit, je crains, encore une fois, que l'objectif quantitatif assigné soit insuffisant.

Une autre question, qui déborde l'objet de ces propositions de loi, touche aux relations entre police et justice. Quand je vois, si j'en crois la presse de ce matin, la crise qui a éclaté entre l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et la juridiction interrégionale spécialisée de Paris, je ne peux que constater que le problème ne se limite pas à la question des moyens, même si les tensions en sortent renforcées.

Un mot de la justice des mineurs, sur laquelle ce texte fait l'impasse. Le sujet est peut-être moins consensuel... La question des juridictions pour mineurs, celle de la majorité pénale restent, à mon sens, entières.

J'en arrive au problème de la territorialisation. Je loue les efforts déployés par notre président pour nous rassurer, mais je ne le suis pas pleinement. Je suis opposé à la notion de tribunal départemental de première instance. Si j'adhère à l'idée d'un tribunal de première instance regroupant les tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance – pour autant que soient maintenus les lieux de justice existants – je regrette déjà, pourtant, que les tribunaux de police aient glissé des tribunaux d'instance aux tribunaux de grande instance, car j'y vois un mauvais signe lancé sur le maintien de la proximité, qui augure mal de la prospérité que connaîtra votre idée – même si elle est pleinement défendable, sachant qu'à l'heure actuelle, le justiciable peine à démêler ce qui relève respectivement du tribunal d'instance et du tribunal de grand instance.

D'autres collègues vous le rappelleront, nos territoires sont très différents en termes d'espace et de population. Entre la Meuse, avec 200 000 habitants, et la Moselle, qui en compte un million, sur des territoires très diffus, quel est le bon étiage pour les cours d'appel ? Vous connaissez ma position. J'admets que l'on définit une taille minimum, mais ne faut-il pas prévoir, de même, une taille maximum ? Rend-on mieux la justice dans une cour d'appel de 200 magistrats ? Sur quel bassin de population ? Avec quel nombre d'affaires ?

À cette aune, je veux vous poser deux questions. Quelle est la durée du traitement des affaires, respectivement, dans les petites, moyennes et grandes cours d'appel ? Quel est le taux de cassation ? Pourrait-il nous renseigner sur la manière dont la justice est rendue ? Les magistrats, qui passent pourtant sans difficultés des uns aux autres, sont-ils moins bons dans des petites cours ? Voilà des questions que le Sénat, chambre des territoires, se doit d'approfondir. Il serait paradoxal de répéter sans cesse qu'il faut défendre les citoyens, tout en les éloignant sans cesse de leur justice. Et ce disant, je ne m'en tiens pas à la notion de lieu, car j'estime qu'il n'y a de bonne justice que décontextualisée. Et cela vaut, au premier chef, pour les parquets et les parquets généraux. Ne nous hâtons pas vers des orientations qui pourraient s'avérer contre-productives, tant pour les territoires que pour notre idée de la justice. La justice doit être territorialisée.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci d’avoir défendu un point de vue qui correspond bien à la vocation du Sénat, qui est l’assemblée démocratique des territoires. Les deux propositions de loi que j’ai déposées, de même que le rapport d’information que nous avons rendu en commun, permettent de répondre à nombre de vos préoccupations, mais il est bon qu’elles soient exprimées.

**Mme Sophie Joissains.** – J’approuve la majorité des arguments développés par mon collègue François Grosdidier. Le rapport de la mission fait consensus : on ne peut effectivement qu’être d’accord sur la hausse des moyens de la justice, mais il faudra vérifier chaque année que cette hausse est effective. De même, la création de 15 000 places supplémentaires de prison est une belle avancée, mais je ne suis pas certaine que l’ensemble des problèmes sera réglé, notamment pour ce qui concerne les soins, le respect du droit ou la réinsertion des détenus – ces questions devraient faire l’objet d’un rapport plus spécifique.

En ce qui concerne le tribunal unique départemental, on peut faire les mêmes critiques qu’au sujet des cours d’appel, qu’il s’agisse de la taille, de la population concernée ou de la configuration géographique. Je me permets de suggérer, dans ce cas, de recourir à l’expérimentation : appliquons le dispositif à trois départements présentant des caractéristiques très différentes afin de détecter les éventuels écueils.

Je suis un peu déçue par les dispositions relatives à l’aide juridictionnelle. J’ai rédigé, avec Jacques Mézard, un rapport d’information qui visait à élargir l’accès à l’aide juridictionnelle et, à la fois, à revoir ses modalités de financement à travers une taxation des actes notariés et des assurances. En effet, nous avons constaté que la plupart des contrats d’assurance comportent une clause de garantie juridique que personne ne voit, mais que le consommateur paie malgré tout : il s’agissait de faire contribuer les assureurs au financement de l’aide juridictionnelle. Je ne peux que déplorer un retour en arrière.

Patrick Kanner a évoqué la présomption irréfragable de non-consentement des mineurs à un acte sexuel, je ne peux qu’être d’accord, à titre personnel, avec sa proposition. De même, j’approuve la proposition d’élargissement du recrutement des magistrats formulée par Alain Richard.

Notre groupe votera ce texte, mais je pense que les points que je viens de mentionner méritent d’être reconsidérés.

**Mme Esther Benbassa.** – Je félicite les deux rapporteurs de leur travail minutieux et efficace. En principe, le rôle de la justice est de rétablir l’égalité des moyens entre les parties pour leur défense. Le plus souvent, ce sont les personnes précaires qui demandent à bénéficier de l’aide juridictionnelle. Je m’attarderai donc sur l’article 19 qui dispose : « Toute demande d’aide juridictionnelle est précédée de la consultation d’un avocat. Celui-ci vérifie que l’action envisagée n’apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement. »

Cette démarche supplémentaire dans le parcours des personnes les plus démunies économiquement et culturellement aura pour effet de les décourager, d’autant qu’elles devraient chercher une consultation gratuite. Pourquoi donc avoir introduit cette disposition ?

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Je remercie également les rapporteurs, ainsi que les membres de la mission d’information.

Les déclarations concordantes des représentants des différents groupes m'inspirent une interrogation : nous partageons tous, sur l'essentiel, le constat relatif à l'insuffisance des moyens de la justice, identifiant de manière convergente les sujets sur lesquels il faut progresser : accueil des justiciables, conditions de détention, accès au droit, etc. Ne devrions-nous pas conjuguer nos forces, au-delà des groupes politiques, pour que ce sujet avance ? Quel pacte sommes-nous prêts à conclure pour avancer collectivement ? J'insiste, parce que certains de nos collègues ici présents sont sur la même ligne que la majorité de l'Assemblée nationale – Alain Richard, qui fait autorité sur ces questions, a en effet déclaré qu'il partageait notre analyse. Nous sommes d'accord à 75 % sur ces textes, il faut avancer, sinon nous allons voter de très belles propositions de loi et il ne se passera rien !

**Mme Josiane Costes.** – Je salue également le travail des rapporteurs. Je me félicite de nouvelles règles en faveur de la stabilité des affectations des magistrats, en particulier pour des départements ruraux très enclavés où l'on a du mal à les garder : le fonctionnement de notre justice sera ainsi amélioré.

La création d'un tribunal départemental de première instance m'inquiète un peu : je crains que, dans les départements à faible densité de population, des lieux de justice ne soient promis à fermeture, ce qui éloignerait encore les populations fragiles de la justice. Dans l'intérêt de ces mêmes populations, l'aide juridictionnelle doit être confortée, améliorée et élargie.

Enfin, on parle beaucoup de surpopulation carcérale. Or, dans le département du Cantal, la maison d'arrêt d'Aurillac, de 72 places, a été entièrement rénovée – Michel Mercier était venu l'inaugurer lorsqu'il était garde des sceaux –, mais elle se caractérise par une sous-utilisation chronique : actuellement, à peine 46 places sont occupées. Cette situation inquiète les élus du Cantal.

**M. Yves Détraigne.** – Je retrouve dans ce travail de nombreuses propositions qui avaient émergé dans différents rapports que j'ai rédigés, de même que la question cruciale des moyens, que j'ai soulevée maintes fois en tant que rapporteur pour avis du budget des juridictions judiciaires. Combien de fois avons-nous constaté que des mesures qui nous semblaient bonnes n'ont jamais été entièrement appliquées, parce que le ministère de la justice est un ministère pauvre par rapport au rôle que la justice devrait jouer dans la société ? Les divers gouvernements ont fait preuve d'imagination, mais force est de constater que les moyens humains, immobiliers ou techniques ont toujours manqué. Quelle action mener pour avoir l'assurance que les moyens seront au rendez-vous ?

**Mme Nathalie Delattre.** – Je félicite les rapporteurs pour la qualité de leur travail. Comme l'a dit Mme Lherbier, nous voyons tout le paradoxe de ce travail législatif : nous comprenons que les moyens ne sont pas suffisants et que les améliorations à la marge ne relèvent pas toutes du pouvoir législatif. Je connais une juge des enfants qui a passé une demi-journée à téléphoner pour trouver un foyer qui accepte d'accueillir un enfant en danger dans sa famille. De nettes améliorations doivent donc être apportées pour que les magistrats n'aient plus à assumer des tâches qui ne sont pas de leur ressort, mais malheureusement elles ne relèvent pas de la loi.

Monsieur le président, vous avez délibérément choisi de ne pas traiter des conseils de prud'hommes, or je pense que des modifications sont nécessaires dans ce domaine. Il faut conserver le conseil de prud'hommes pour la phase de conciliation, qui ne doit pas être de pure forme. En cas d'échec, il faudrait que l'intervention du juge départiteur, entouré le cas

échéant d'assesseurs représentant les employeurs et les salariés, soit la règle et non l'exception. À Paris, 30 000 dossiers sont en attente de jugement. Est-il possible de déposer des amendements sur ce point ?

**M. Philippe Bas, président.** – Ma chère collègue, vous pourrez déposer vos amendements aux textes de la commission jusqu'au lundi 23 octobre à 12 heures. Bien entendu, ils devront présenter un lien avec les textes pour être recevables. Les rapporteurs sont à votre disposition pour vous aider sur ce point.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Quelques éléments de réponse aux questions d'ordre budgétaire.

En ce qui concerne l'application de l'article 40 de la Constitution, je rappelle qu'une loi de programmation n'a pas de portée contraignante sur les lois de finances, mais a le mérite de fixer un cadre...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Donc, elle ne sert à rien !

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Ne soyez pas si pessimiste !

En ce qui concerne les délais de jugement en première instance, entre 2012 et 2015, on est passé de 7 mois à un an en matière civile. L'augmentation des délais est comparable en matière pénale.

Le budget de la justice représente très exactement 2,8 % du budget de l'État. En termes de comparaisons européennes, la France dépense 64 euros par habitant pour sa justice, l'Autriche 96, la Belgique 85 et l'Italie 73.

François Grosdidier a posé la question du taux de cassation des décisions rendues par les cours d'appel : nous disposons de chiffres globaux, mais pas de statistiques par cour d'appel.

J'ajoute un point concernant l'aide juridictionnelle, car je n'ai peut-être pas été suffisamment clair. Il n'est pas question de faire payer un droit de timbre aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle : ils sont évidemment exonérés. En revanche, la question de fond du financement de l'aide juridictionnelle se pose, d'où l'idée de rétablir un droit de timbre, pour que les justiciables qui ne relèvent pas de l'aide juridictionnelle contribuent à son financement. Cette recette était de 50 millions d'euros environ avant la suppression de cette contribution en 2013, ce qui n'est pas négligeable. Ce droit de timbre ne serait pas acquitté par les défendeurs et ne s'appliquerait pas à certaines procédures pénales.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Notre collègue Alain Richard l'a dit et l'annexe à la proposition de loi le rappelle, il est évident que toute une série de difficultés tient à des notions de management et d'organisation. La proposition de loi comporte quelques dispositions qui portent sur ces points, concernant notamment le rôle de l'équipe du juge – le président Bas a été choqué par l'organisation hyperindividualiste des magistrats, qui ne correspond plus à notre époque. Cette notion d'équipe du juge permettrait de réduire la dépense, en améliorant l'efficacité du travail.

La création d'un tribunal de première instance répond à ce type de préoccupation : comment mieux organiser les services à l'échelle du département, qui est la circonscription de base de l'administration de l'État ? Les procureurs seraient très intéressés par la cohérence de

l'action, au niveau du département, avec le préfet, l'administration de la police et l'administration pénitentiaire. Toutefois, le texte prévoit de prendre en compte les problématiques spécifiques des départements. Le Var, par exemple, est un département très peuplé et on peut concevoir qu'il ait deux tribunaux de première instance : cette exception est prévue...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Où ça ?

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Nous avons déposé un amendement prévoyant la consultation du conseil départemental sur la révision de la carte judiciaire, car cette question relève de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, le texte insiste sur la justice de proximité. Il faut faire le lien entre ces questions d'organisation et l'idée du service d'accueil unique du justiciable. Cette clé d'entrée, qui ne fonctionne pas aujourd'hui, faute de moyens, doit pouvoir être organisée sur le territoire départemental, dans tous les lieux de justice.

Madame de la Gontrie, il y a bien un pacte entre nous et nous sommes effectivement d'accord à 75 % sur les questions essentielles. Il faut espérer que ces propositions de loi donnent à Mme le garde des sceaux la vision de ce qu'attend le Sénat, afin d'éviter la multiplication des navettes. Après les états généraux de Mme Taubira, Mme Belloubet lance des chantiers, ce qui ajoute des délais : s'il y a un consensus, il faut pouvoir avancer. Les justiciables attendent que l'on progresse dans tous les domaines, et pas seulement dans celui de la justice pénale dont on parle beaucoup. La justice du quotidien, c'est aussi le temps qu'il faut pour prononcer un divorce, pour que le juge statue sur la résidence des enfants ou les droits de visite, pour que le juge des enfants se prononce sur des cas difficiles. Ces sujets sont la cause d'une véritable souffrance.

Nous n'avons pas tout réglé, mais nous avons été véritablement choqués par le fait que la magistrature semble ne pas se préoccuper des problèmes de l'administration pénitentiaire. Nous proposons la création de maisons d'arrêt et de centres de détention, mais il faut prendre en compte la réalité du terrain : à l'École nationale de l'administration pénitentiaire d'Agen, 10 % des candidats reçus au concours renoncent à intégrer l'école, 10 % des élèves renoncent à être nommés à la sortie de l'école, 10 % à 20 % des nouveaux fonctionnaires démissionnent dans l'année qui suit leur prise de fonctions, notamment parce qu'ils sont mal payés par rapport aux autres administrations. Nous devons donc faire face à un véritable problème de recrutement des personnels pénitentiaires, d'autant plus que des emplois sont créés par ailleurs dans le secteur de la sécurité.

**M. Alain Richard.** – Aucun système statutaire n'efface les phénomènes de marché !

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – La totalité des amendements que nous présentons vise à préciser le contenu des propositions de loi, en particulier pour le parcours professionnel au sein de l'administration pénitentiaire ou l'application concrète des durées minimale et maximale d'affectation pour les magistrats, afin que le Conseil supérieur de la magistrature puisse disposer d'une relative souplesse. Par ailleurs, nous apportons quelques précisions concernant les conseils de prud'hommes ou les tribunaux de commerce.

Nous aurons un point de discussion concernant l'aide juridictionnelle, mais je considère que les explications ont été données.

Un amendement de suppression porte sur la question de la généralisation du droit d'appel des jugements des tribunaux de police.

Enfin, une question de fond est posée par l'amendement de notre collègue Patrick Kanner, concernant la présomption irréfragable de non-consentement des mineurs à un acte de pénétration sexuelle. Le sujet est extrêmement important et nous l'avons abordé en début d'année lors de l'examen de la proposition de loi tendant à renforcer l'efficacité de la justice pénale et plus indirectement lors de l'examen de la proposition de loi relative aux délais de prescription en matière pénale. Je pense sincèrement que le présent texte n'est pas le véhicule législatif adéquat, car il faut envisager un travail plus large. En outre, Mme la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes annonce un texte, sans parler de la démarche générale lancée par Mme le garde des sceaux.

À titre personnel, je propose au président de la commission de créer un groupe de travail sur ces thématiques, pour que nous soyons prêts au moment où le sujet sera abordé. Lorsque j'étais rapporteur de la proposition de loi réformant les délais de prescription en matière pénale, nous avons maintenu le délai de prescription à vingt ans ; j'entends que Mme la secrétaire d'État proposerait un délai de trente ans ; enfin, la question de l'imprescriptibilité est reposée...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ils sont cinglés !

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – J'avoue que ma réflexion n'est pas aboutie, mais j'estime que ces questions méritent que nous ayons une discussion approfondie.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie de cette suggestion intéressante et propose donc que nous mettions en place un groupe de travail pour lequel nous désignerons un rapporteur auquel s'ajoutera un membre de chaque groupe représenté au sein de la commission. Ce sujet n'est pas nouveau pour nous, comme l'a rappelé François-Noël Buffet, et nous devons élaborer notre propre doctrine rapidement, en quelques semaines. Si la commission en est d'accord, que chaque groupe désigne un membre pour participer au groupe de travail et je proposerai le nom d'un rapporteur la semaine prochaine.

**M. Patrick Kanner.** – Monsieur le président, j'avais bien conscience que le lien de mon amendement avec le texte était ténu. L'actualité nous appelle cependant à réagir en tant que de besoin, mais naturellement cet amendement est irrecevable et je ne contesterai pas cette appréciation. Je prends acte de la création de ce groupe de travail, qui me semble relever du bon sens qui sied au Sénat et nous permettra d'être prêts quand le texte de Mme Schiappa nous sera soumis. J'ajoute que des propositions de loi allant dans le même sens seront déposées sur le Bureau du Sénat. Ce sujet de société mérite que nous lui consacrons du temps pour trouver les bonnes solutions.

#### EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

##### *Article 1<sup>er</sup>*

##### *Annexe*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L'amendement COM-6 prend en compte la nécessité de renforcer l'attractivité des carrières dans l'administration pénitentiaire.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

### *Article 6*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L'amendement COM-7 intègre les greffiers parmi les personnes bénéficiant de l'anonymat dans le dispositif de mise à disposition du public des décisions de justice.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

### *Article 9*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L'amendement COM-8 associe le procureur général près la Cour de cassation au premier président de la Cour de cassation dans la mission de contrôle de l'exploitation des données judiciaires.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

### *Articles additionnels après l'article 9*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Avec l'amendement COM-23, notre collègue Jean-Pierre Grand veut favoriser la comparution par vidéo-transmission. En matière pénale, il faut que les parties soient présentes à l'audience : avis défavorable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Tout à fait !

*L'amendement COM-23 n'est pas adopté.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L'amendement COM-24 du même auteur relatif à la suppression de missions du parquet considérées comme accessoires n'est pas sans intérêt, mais ses conséquences ne sont pas maîtrisées. Avis défavorable.

*L'amendement COM-24 n'est pas adopté.*

### *Article 12*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – La proposition de loi prévoit que, lorsque les conciliateurs de justice parviennent à un accord entre les parties qui les ont saisis, le procès-verbal soit assorti de la force exécutoire : lorsqu'une des parties n'exécutera pas les obligations résultant de l'accord, l'autre pourra demander à un huissier de faire exécuter l'accord. Cette disposition pose un problème technique : la force exécutoire est une prérogative de puissance publique, confiée aux officiers publics et ministériels et aux magistrats. Il paraît donc prématuré d'envisager de confier un tel pouvoir aux conciliateurs de justice.

Nous risquons en effet d'ouvrir la boîte de Pandore : les avocats nous ont fait observer que les actes d'avocat et les accords d'avocat ne sont pas assortis de la force exécutoire, à telle enseigne que, dans la réforme du divorce par consentement mutuel, la chancellerie a eu l'idée de faire enregistrer les divorces par consentement mutuel sous forme de contrat auprès des notaires qui, eux, sont habilités à conférer la force exécutoire.

L'amendement COM-9 supprime donc l'octroi de la force exécutoire aux procès-verbaux de conciliation, en attendant qu'une réflexion de fond soit menée sur cette question.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L'amendement COM-10 restreint le champ d'application de l'article 12.

L'auteur de la proposition de loi proposait que, lorsque la conciliation échoue, les conciliateurs adressent néanmoins un rapport au juge assorti d'une proposition de règlement du litige. Les conciliateurs que nous avons entendus considèrent que cette disposition dénature leur mission.

Nous vous proposons de distinguer l'hypothèse où les parties ont saisi de leur propre initiative le conciliateur qui, en cas d'échec, ne peut pas faire de proposition de règlement, de l'hypothèse où le conciliateur est mandaté par le juge : il paraît alors logique que le conciliateur lui adresse un rapport suggérant une solution.

**M. Alain Richard.** – Cet amendement pose un problème de cohérence. La loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle oblige les parties à recourir à la conciliation avant de saisir le juge dans de très nombreux domaines. Dans tous ces cas, votre amendement aboutit à dispenser le conciliateur d'adresser une proposition de règlement du litige au juge.

Il peut se produire que les deux parties, après l'échec de la conciliation, ne saisissent pas le juge, mais si l'une d'entre elles le fait, il serait logique que le conciliateur adresse d'office au juge les éléments du dossier. Le fait que la conciliation résulte d'une demande du juge est un allongement de procédure dont je ne vois pas l'utilité.

**Mme Muriel Jourda.** – Ce qui me gêne dans la transmission de la proposition de conciliation au juge, c'est que le conciliateur ne concilie pas en droit, alors que le juge doit juger en droit.

**M. François Pillet.** – Je suis tout à fait d'accord avec notre collègue Muriel Jourda. Si l'on veut que la conciliation fonctionne, il faut que l'on puisse tout se dire devant le conciliateur, y compris rechercher une transaction que l'on ne rechercherait pas dans le procès. Si le conciliateur doit rapporter tout ce qui s'est dit dans la conciliation, plus rien ne se dira devant lui. Il me semble d'ailleurs que la procédure civile comporte des règles excluant que l'on puisse faire état devant le juge des propositions faites devant le conciliateur.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Le problème réel tient à la mission de conciliation. La loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle impose le recours à la conciliation pour les litiges d'une valeur inférieure à 4 000 euros, en application de l'adage selon lequel un mauvais accord vaut mieux qu'un bon procès. Le rôle du conciliateur est de trouver ce mauvais accord, même en dehors de la règle de droit.

En revanche, il est tout à fait possible que le juge, par exemple pour une question de trouble du voisinage, donne mission à un conciliateur de trouver un accord entre les parties, ce qui l'amène à étudier la situation. Le juge peut alors lui demander d'établir un rapport complet, comme il le fait en matière d'expertise – malheureusement, il se contente parfois d'homologuer le rapport de l'expert, ce qui n'est pas la solution la plus heureuse d'un point de vue juridique.

Nous avons essayé de trouver un équilibre : l'article 12 était intéressant, mais il ne pouvait pas s'appliquer à une conciliation *ab initio*.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Le juge reste maître de l’appréciation et de la défense de l’ordre public. Un accord intervenu en conciliation qui irait à l’encontre des principes de l’ordre public ne doit évidemment pas être homologué.

**M. Philippe Bas, président.** – Il s’agit aussi de ne pas laisser perdre le travail du conciliateur quand la conciliation n’a pas abouti et de faire économiser du temps au juge pour l’examen des faits de l’espèce. C’était l’idée de départ.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Le texte précise bien que le secret des échanges auxquels a donné lieu la conciliation doit être respecté.

*L’amendement COM-10 est adopté.*

### *Article 13*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L’amendement COM-11 précise que le juge ne délègue pas l’intégralité de sa mission de conciliation aux « délégués du juge », mais seulement des missions de conciliation ponctuelles, selon les affaires.

*L’amendement COM-11 est adopté.*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L’amendement COM-12 supprime la précision selon laquelle les assistants de justice sont nommés à temps partiel, car cela relève plutôt du décret.

*L’amendement COM-12 est adopté.*

### *Article 15*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L’amendement COM-13 est relatif à la compétence du tribunal de commerce, renommé tribunal des affaires économiques, qui serait étendue pour les mesures et les procédures relatives aux difficultés des entreprises, déterminées par le livre VI du code de commerce, aux professions libérales, aux agriculteurs et aux associations, sans compétence résiduelle du tribunal de grande instance. Le contentieux général resterait en revanche de la compétence du tribunal de grande instance pour ces professions et ces entreprises.

*L’amendement COM-13 est adopté.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L’amendement COM-14 donne compétence au tribunal saisi d’une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire pour trancher tout litige relatif au bail commercial, afin d’éviter d’attendre la décision du tribunal de grande instance.

**M. Philippe Bas, président.** – L’accessoire suit le principal...

*L’amendement COM-14 est adopté.*

### *Article 17*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L’amendement COM-15 prévoit la saisine pour avis des conseils départementaux lors de l’évaluation périodique de la carte judiciaire.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement devrait rassurer les représentants des territoires sur les transformations des juridictions qui pourraient être mises en œuvre.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

### *Article 18*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L'amendement COM-16 rectifié précise que la contribution pour l'aide juridique n'est pas due dans le cadre de la tentative de conciliation obligatoire préalable à la saisine du juge d'instance ou dans le cadre de la conciliation déléguée par un juge à un conciliateur de justice.

*L'amendement COM-16 rectifié est adopté et l'amendement de suppression COM-1 devient sans objet.*

### *Article 21*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – L'amendement COM-17 supprime l'article 21 relatif à la constitution du fichier des assurances de protection juridique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne comprends pas la position des rapporteurs. Les assureurs bénéficient-ils du privilège d'échapper à la loi ? Chaque fois qu'un lobby est mécontent, va-t-on s'abstenir de légiférer ?

**Mme Muriel Jourda.** – D'un point de vue pratique, lors de l'ouverture d'un dossier d'aide juridictionnelle, l'assureur doit remplir un formulaire confirmant que le demandeur n'est pas pris en charge au titre de la protection juridique – le plus souvent au titre de l'assurance habitation. Le bureau d'aide juridictionnelle vérifie donc la réalité du contrat de protection juridique.

**Mme Sophie Joissains.** – Lorsque Jacques Mézard et moi-même avons rédigé notre rapport d'information sur l'aide juridictionnelle, nous avons constaté que trois quarts des demandeurs ne savaient pas qu'ils étaient bénéficiaires d'une assurance au titre de contrats de garantie. Je ne peux donc pas être d'accord avec ma collègue : il faut admettre la réalité sociologique, qui n'est pas toujours conforme à la logique administrative.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – La protection juridique en France pose un vrai problème, car les assureurs ne cherchent pas à favoriser la prise en charge de contentieux. Nous allons trouver en annexe des contrats d'assurance multirisque habitation des clauses de défense-recours qui s'appliquent de manière limitée. Les clauses de protection juridique initialement intégrées dans ces contrats ont été pratiquement supprimées.

La proposition de loi prévoyait que les bureaux d'aide juridictionnelle puissent consulter un registre national pour vérifier si le demandeur d'aide juridictionnelle est couvert ou non par une assurance de protection juridique. Après avoir entendu les spécialistes, nous avons conclu qu'une telle disposition n'est pas applicable, parce qu'il n'existe pas de fichier de ce type...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Eh bien, on le fait !

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – On risque tout simplement de retarder la décision d'attribution de l'aide juridictionnelle.

En revanche, les services d'accueil unique du justiciable auront un vrai problème le jour où les gens leur demanderont de vérifier. On n'en est pas là, puisque ces services ne fonctionnent pas aujourd'hui, comme nous avons pu le constater lorsque nous nous sommes rendus avec le président de la commission à Brest. Lorsque nous sommes arrivés, la responsable du service de greffe nous a expliqué que le service ne fonctionnait plus, puisque le poste du greffier qui le faisait fonctionner avait été supprimé. L'intéressé avait été envoyé à Lorient pour y mettre en place un nouveau service d'accueil, sans disposer des effectifs nécessaires.

Puisque cette proposition de loi comporte une partie de programmation financière, avec l'obligation de rendre un rapport annuel, nous parviendrons peut-être à avoir une idée de la manière dont la justice s'organise pour que les moyens qui lui sont alloués profitent aux justiciables.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – D'un point de vue pratique, les assureurs et la chancellerie ont prévu un nouveau formulaire qui permet au bureau d'aide juridictionnelle de savoir si le demandeur est couvert par un contrat de protection juridique. Une fois que le demandeur a indiqué avoir souscrit un contrat d'assurance auprès de tel assureur, c'est au bureau d'aide juridictionnelle qu'il revient de saisir la compagnie d'assurance pour savoir si le contentieux potentiel est couvert ou non.

Nous ne cherchons pas à exonérer les assureurs de leurs responsabilités. Nous constatons simplement qu'il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de prévoir la consultation automatique d'un fichier central par les bureaux d'aide juridictionnelle. On ne peut pas exclure que la situation évolue, mais il n'est pas possible d'envisager aujourd'hui une consultation efficace.

**Mme Sophie Joissains.** – De fait, se pose à nouveau la question de la taxation des contrats de protection juridique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On plie sous les fichiers plus ou moins utiles et, dans le cas présent, on ne peut pas faire de fichier ! On pourrait imaginer que la question soit posée à l'assureur au moment de la demande d'aide juridictionnelle...

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – C'est le cas !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Alors, il faut trouver un système pour vérifier les déclarations des assureurs. C'est un peu gros : ils refusent de couvrir, mais ils encaissent les primes ! Comment peut-on se permettre d'exonérer les assureurs d'un certain nombre d'obligations ? Faisons-le, ce fichier !

**M. Alain Richard.** – La réflexion sur ce sujet n'est pas achevée. On pourrait imaginer que le contrat d'assurance comporte l'obligation pour l'assureur de couvrir des séquences précises de défense juridique, y compris l'engagement d'un contentieux, mais ce n'est pas prévu actuellement. L'assistance juridique est une proposition commerciale de l'assureur qui n'entre pas dans les cases de l'aide juridictionnelle. Je pense que le système de l'aide juridictionnelle est dans une impasse, parce qu'il ne trouvera jamais son équilibre. Du coup, le recours aux assurances mériterait d'être évalué, mais cela suppose qu'une loi définisse les obligations de base d'un assureur : ce n'est pas un travail facile, car il est évident que l'on ne peut pas imposer l'assistance en demande, sauf à assurer les plaideurs professionnels.

Quoi qu'il en soit, nous sortons du cadre de la proposition de loi, car il s'agirait de substituer les assureurs à l'aide juridictionnelle. Cela ne peut pas être l'objet du débat d'aujourd'hui, parce que les contrats existants ne s'y prêtent pas.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes dans un domaine où les assureurs n'offrent pas de prestations pour la plupart des contentieux, qu'ils soient pénaux ou familiaux. Les cas où l'assistance juridique joue ne sont pas les plus nombreux et, s'il fallait demander aux assureurs de monter en régime, encore faudrait-il que, dans le cadre de la liberté du commerce et de l'industrie, ils offrent une prestation qui puisse être financée sur un marché solvable. Nous pourrions réfléchir à ce type de question, mais dans un autre cadre.

Je rappelle que la disposition que nos rapporteurs proposent de supprimer est bien modeste : il s'agissait de mettre en place un fichier qui permette aux bureaux d'aide juridictionnelle de vérifier qu'un assureur ne prend pas en charge la protection juridique d'un justiciable, sachant que, par hypothèse, ce justiciable est dénué de tout moyen puisqu'il demande l'aide juridictionnelle. C'est par souci de perfectionnisme que j'avais introduit cette disposition, sans me rendre compte que sa difficulté de mise en œuvre, rapportée à son intérêt extrêmement limité, risquait de la réduire à un coup d'épée dans l'eau. Je me rallie donc à l'amendement de suppression de nos rapporteurs.

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Il faut préciser que l'intérêt de l'article 21 est d'avoir suscité le débat. En réalité, ce texte vise à améliorer le fonctionnement de la justice tout en réduisant son coût. L'adoption de cette disposition ne ferait qu'aggraver l'encombrement des bureaux d'aide juridictionnelle. En outre, la population visée ne fait pas partie des « clients » des assureurs de protection juridique, la seule exception concernant les victimes qui pourraient invoquer l'assurance multirisque habitation qui comporte une clause de défense-recours – mais les bureaux d'aide juridictionnelle connaissent bien cette situation.

*L'amendement de suppression COM-17 est adopté.*

### **Article 23**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L'amendement COM-18 supprime l'article 23, qui étend le droit d'appel des jugements des tribunaux de police à l'ensemble des contraventions. La Cour de cassation est très favorable à cette mesure, car les contraventions les plus faibles, pour lesquelles l'appel n'est pas possible aujourd'hui, peuvent faire l'objet de pourvois en cassation. Les procureurs généraux et les premiers présidents de cour d'appel nous ont cependant fait observer que les prétoires risquaient de se trouver encombrés et qu'une telle mesure semblait prématurée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'épisode précédent et celui-là me rappellent la maxime selon laquelle il faut se méfier du premier mouvement parce que c'est le bon...

*L'amendement de suppression COM-18 est adopté.*

### **Article 24**

**M. Patrick Kanner.** – L'amendement COM-2 supprime l'article 24. Nous ne sommes pas favorables à la création d'une amende civile de 10 000 euros en cas d'appel ou de pourvoi qui serait jugé dilatoire ou abusif. Nous pensons qu'il s'agit d'une remise en cause d'une composante essentielle du droit à un procès équitable, pour un effet très faible.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je soutiens cet amendement, parce qu’il me paraît dangereux de porter atteinte au principe du double degré de juridiction. J’ajoute que le temps de la réflexion est limité en matière pénale, les délais de recours étant très brefs, à la différence de la procédure civile. L’amende civile représente donc une épée de Damoclès pour le justiciable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Notre groupe votera aussi cet amendement.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Les deux rapporteurs considèrent qu’il est compliqué de mettre en œuvre une amende civile en matière pénale et émettent un avis favorable à cet amendement. En la matière, le justiciable a dix jours pour faire appel et la vie pour maudire son juge.

**M. Alain Richard.** – Je vote contre cet amendement.

*L’amendement de suppression COM-2 est adopté.*

#### **Article 25**

*L’amendement de coordination COM-19 est adopté.*

#### **Article 26**

*L’amendement de coordination COM-20 est adopté.*

#### **Article 27**

**M. Patrick Kanner.** – L’article 27 risque d’aboutir au gonflement de la population carcérale, alors que nous ne disposons pas de suffisamment de places de prison. Au 1<sup>er</sup> mars 2017, on comptait 69 430 détenus pour 59 664 places. L’amendement COM-3, que je défends, vise à supprimer cet article.

**Mme Muriel Jourda.** – Nous ignorons totalement quel sera l’effet de cet article. En revanche, les articles 132-25 et suivants du code pénal, qui permettent l’aménagement *ab initio* de la peine d’emprisonnement, ne sont jamais utilisés pour des raisons pratiques, le tribunal ne disposant pas des éléments suffisants pour décider d’aménager la peine.

J’ajoute que l’application des peines est un métier à part entière, extrêmement complexe. Les juges des tribunaux n’ont pas les connaissances nécessaires, car il faut prendre en compte les peines qui ont été prononcées antérieurement. Pour ma part, je trouvais assez efficace l’ancien article 723-15.

**Mme Catherine Troendlé.** – Monsieur le président, excusez-moi de réagir avec retard, mais j’aurais souhaité que nous revenions sur le vote de l’amendement COM-2, parce que je ne pense pas que son adoption recueille la majorité.

**M. Philippe Bas, président.** – Ma chère collègue, à partir du moment où j’ai constaté l’expression de la commission, il ne me paraît pas convenable d’y revenir. Je regrette que vous n’ayez pas fait part de votre observation en temps utile.

En ce qui concerne l’amendement COM-3, je tiens à rappeler qu’il touche au cœur de la partie pénale de notre dispositif. Nous avons en effet constaté une large

incompréhension face à un régime qui conduit à prononcer des peines de prison ferme qui ne sont pas suivies d'un emprisonnement. Bien sûr, c'est parce que le prononcé d'une peine de prison ferme n'implique pas nécessairement son exécution en détention que cette situation est possible.

Il faut mesurer l'écart entre la condamnation à une peine de prison ferme, revêtue de l'autorité de la justice, prononcée devant le délinquant, les parties civiles, les médias, et la réalité, c'est-à-dire un délinquant qui rentre chez lui et sera convoqué ensuite devant le juge de l'application des peines, pour voir comment cette peine se traduira, soit en prison ferme, soit en mesures alternatives à la prison. Ce n'est pas récuser la nécessité de diversifier les peines pour les adapter à la situation du condamné et aux nécessités de sa réinsertion que de dire que ce système, qui n'est compris que d'une poignée d'initiés, doit aujourd'hui évoluer de sorte que les mots retrouvent leur sens. Cela n'empêche nullement de développer les peines alternatives à l'emprisonnement dont chacun mesure les limites.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je trouve le raisonnement curieux : sous prétexte que l'on n'a pas les moyens d'appliquer une bonne justice, on en établit une mauvaise. Au nom du principe de réalité, on se résout à ce que le système marche cahin-caha !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Seule une poignée de pratiquants connaît ces mécanismes, mais la plupart de nos concitoyens ne les comprennent pas, même quand les personnes ont été incarcérées – je pense notamment au bruit fait récemment autour de l'affaire Cantat, même si elle ne concerne pas la justice française.

De deux choses l'une : soit une information suffisante est donnée à nos concitoyens pour qu'ils comprennent qu'il existe une échelle des peines et une échelle des infractions et que la condamnation à une peine de prison ferme résulte de leur application ; soit nous supprimons le juge de l'application des peines, parce que nous voulons que le condamné sorte du tribunal avec une condamnation correspondant à la peine qu'il va réellement subir. Nous sommes tous d'accord pour reconnaître, par ailleurs, qu'il ne s'agit pas de peines non exécutées, mais de condamnés non incarcérés, ce qui n'est pas la même chose.

Je ne peux donc pas suivre votre raisonnement, monsieur le président. Vous prenez acte d'une situation que nous connaissons tous et vous estimez qu'il n'est pas bon qu'une incompréhension puisse subsister concernant le rôle de la justice, doublée d'une impression d'impunité – jusque-là, nous pouvons vous suivre –, mais le traitement que vous proposez ne résout rien, car la même question se posera pour des peines moins importantes. Par ailleurs, cela revient à baisser les bras face à la mécanique de l'aménagement des peines. Or notre responsabilité de législateur est d'expliquer la situation et, peut-être, d'enjoindre aux juridictions de « nommer les choses », comme dirait le Président de la République.

Voilà pourquoi nous soutenons cet amendement.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Ce n'est pas seulement dans la presse que l'on constate une incompréhension : la police qui a arrêté le délinquant a été informée de la condamnation, de même que les voisins, et ils le voient rentrer chez lui le lendemain. L'effet est terrible au niveau local.

Mon expérience du terrain m'amène à penser qu'il vaut mieux qu'un jeune soit condamné à des travaux d'intérêt général – si tant est que l'on ait des travaux à lui faire faire et, si c'est le cas, cela peut prendre des mois. Il faut aider le juge de l'application des peines

en lui donnant un éventail d'alternatives à l'emprisonnement. Sinon, quand le condamné rentre chez lui le lendemain de son jugement, ses copains se disent que la justice est *cool*...

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Il faut situer cette proposition de loi dans son contexte : une programmation pluriannuelle qui affirme qu'il faut donner plus de moyens à la justice et à l'administration pénitentiaire, dont le rôle ne se limite pas à l'incarcération, mais s'étend aussi à la réinsertion.

Cette proposition de loi doit susciter le débat. Je comprends l'amendement déposé par les collègues de mon groupe. En l'état actuel, l'article 27 est bien sûr discutable, mais il doit nous amener à réfléchir sur un nouveau mode de fonctionnement. Le Président de la République lui-même veut que les peines d'emprisonnement prononcées soient effectivement exécutées : c'est faire porter au tribunal correctionnel la responsabilité de l'efficacité de la peine. Les tribunaux correctionnels, aujourd'hui, ont complètement renoncé à l'ajournement du prononcé de la peine, à la réflexion sur le choix d'un travail d'intérêt général. C'est la raison pour laquelle nous avons déposé un amendement pour obliger la justice à réfléchir, localement, à son action, nous le verrons dans un instant.

Comme l'ont rappelé nos collègues, le fait qu'une personne condamnée semble ne pas subir de sanction pose un problème. Alain Richard a estimé que la justice ne savait pas créer un tissu relationnel en amont comme en aval. Elle ne sait notamment pas rendre compte à la police de ses décisions – j'avais appelé l'attention d'Hubert Haenel sur ce point, il y a vingt ans...

Le juge de l'application des peines conserve toute sa valeur. En fait, de plus en plus de courtes peines sont prononcées, et l'exécution de ces courtes peines conduira à la récidive tant que l'administration pénitentiaire n'aura pas repensé son organisation. La préparation de la sortie de prison est tout aussi importante que l'incarcération, mais l'administration pénitentiaire ne dispose pas des moyens pour agir en ce sens.

J'ai accepté de défendre cet article, parce que je pense qu'il a le mérite d'ouvrir la discussion. J'espère que nous aurons un débat avec la ministre de la justice et que ses chantiers apporteront des réponses efficaces, notamment en termes de moyens financiers.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le problème est de disposer d'alternatives réelles à l'emprisonnement...

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Il y en a !

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes d'accord. Cet article suppose d'avoir une vision des moyens nécessaires pour diversifier les types de peine.

**M. Jacques Bigot.** – Je m'abstiens sur cet amendement, pour ne pas devenir schizophrène !

*L'amendement COM-3 n'est pas adopté.*

#### *Articles additionnels après l'article 27*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, l'amendement COM-21 étend le contenu du rapport annuel du procureur de la République sur l'état et les délais de l'exécution des peines, pour permettre un renforcement

des échanges entre, d'une part, le ministère public et les magistrats du siège sur la question de l'exécution et de l'aménagement des peines et, d'autre part, les magistrats et les représentants de l'administration pénitentiaire au niveau local, dans le cadre des commissions de l'exécution et de l'application des peines.

Il s'agit d'inviter les magistrats à se préoccuper de leur politique pénale, en concertation avec l'ensemble des acteurs.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

*L'amendement COM-25 n'est pas adopté.*

### **Article 28**

*L'amendement de coordination COM-22 est adopté.*

**M. Patrick Kanner.** – L'amendement COM-4 a pour objet d'éviter la banalisation du suivi socio-judiciaire, que nous voulons réserver aux actes les plus répréhensibles, raison pour laquelle nous souhaitons supprimer l'article 28.

*L'amendement de suppression COM-4 n'est pas adopté.*

### **Article additionnel après l'article 28**

**M. Patrick Kanner.** – J'ai bien compris que l'amendement COM-5 serait déclaré irrecevable, mais vous avez proposé une solution alternative qui nous convient, monsieur le président.

*L'amendement COM-5 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

### **Article 1<sup>er</sup>**

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-1 complète le dispositif de sanctuarisation budgétaire en excluant les annulations de crédits en cours de gestion pour les crédits de l'autorité judiciaire.

**M. Alain Richard.** – Le *wishful thinking* budgétaire est la matière la plus facile pour une assemblée parlementaire !

**M. Philippe Bas, président.** – Je me permets de vous signaler qu'il ne s'agit plus de *wishful thinking* lorsque l'on modifie la loi organique relative aux lois de finances pour interdire la mise en réserve des crédits du ministère de la justice. Certes, il peut en résulter un effet négatif sur le calcul des crédits lors de l'élaboration du projet de loi de finances.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

## *Article 2*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-2 vise à tenir compte des difficultés d'ordre pratique susceptibles de résulter des nouvelles règles instituées par la proposition de loi organique en matière de durée d'affectation des magistrats, en permettant d'y déroger sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature.

*L'amendement COM-2 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-13.*

## *Article 4*

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – L'amendement COM-3 supprime l'article 4. La volonté que vous exprimez, monsieur le président, de permettre à des jeunes magistrats d'assister des magistrats du siège sans prendre part à la décision est rejetée par l'ensemble de la profession au nom du principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire. La solution est en réalité dans la collégialité. Il nous a donc paru prudent de renoncer à insérer une telle disposition dans la loi organique, parce que nous sommes convaincus qu'elle n'aboutira pas.

**M. Philippe Bas, président.** – Je déplore les réactions qui se sont exprimées au cours des auditions. J'avais imaginé, comme une voie d'excellence, la possibilité pour un jeune magistrat de faire partie d'une équipe animée par un magistrat chevronné pour traiter de contentieux complexes. La constitution de ces équipes se ferait sur la base du volontariat : il ne s'agit donc pas d'une affectation sous contrainte. Les membres de ces équipes auraient ainsi pu s'aménager un parcours d'excellence qui les aurait conduits vers les plus hautes fonctions juridictionnelles.

Je veux bien renoncer à cette innovation, mais la levée de boucliers qu'elle a suscitée en dit long sur la souplesse d'esprit de ceux qui se sont exprimés...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mon raisonnement sera le même que sur la question des assureurs. Il n'y a pas de raison d'exclure cette disposition de la proposition de loi organique. Personnellement, je vous suis.

**Mme Sophie Joissains.** – Moi de même. Cet article introduit une forme de tutorat tout à fait bienvenue.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le fait est que l'École nationale de la magistrature apprend à ses recrues à ne pas douter de soi, à être des magistrats opérationnels dès la sortie.

**Mme Sophie Joissains.** – C'est une très mauvaise chose que de ne jamais douter.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Cela fait partie de leur formation, il faut être opérationnel à 100 % dès le premier jour. On peut le regretter.

*L'amendement de suppression COM-3 n'est pas adopté.*

## *Article 6*

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement COM-4 vise à donner plus de souplesse à l'organisation de la formation des chefs de cour et de juridiction.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**Article 7**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Notre amendement de suppression COM-5 devrait se voir opposer la même fin de non recevoir que l'amendement COM-3.

*L'amendement de suppression COM-5 n'est pas adopté.*

**Article 8**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Notre amendement COM-6, comme les cinq suivants, vise à introduire un peu de souplesse dans l'application des dispositions relatives à la mobilité des magistrats, dans la continuité de l'amendement COM-2.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**Article 9**

*L'amendement COM-7 est adopté.*

**Article 10**

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**Article 11**

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**Article 12**

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**Article 13**

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**Article additionnel avant l'article 14**

**M. Jacques Bigot, rapporteur.** – Notre amendement COM-12, de cohérence, est relatif aux déclarations de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

*La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :*

**PROPOSITION DE LOI**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Annexe à l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	6	Revalorisation des métiers de l'administration pénitentiaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 Renforcement du cadre juridique de la mise à disposition du public des décisions de justice</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	7	Protection de l'anonymat des greffiers dans le dispositif de mise à disposition du public des décisions de justice	<b>Adopté</b>
<b>Article 9 Attribution à la Cour de cassation d'un rôle de surveillance des différentes utilisations des données judiciaires mises à la disposition du public</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	8	Partage avec le procureur général de la mission de supervision de l'exploitation des données judiciaires attribuée au premier président de la Cour de cassation	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 9</b>			
M. GRAND	23	Suppression de l'accord du détenu pour une comparution par vidéotransmission	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	24	Suppression des missions accessoires du parquet	<b>Rejeté</b>
<b>Article 12 Renforcement du rôle des conciliateurs de justice</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	9	Suppression de l'octroi de la force exécutoire aux accords de conciliation	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	10	Limitation des cas de transmission au juge d'une proposition de règlement par le conciliateur aux conciliations demandées par le juge	<b>Adopté</b>
<b>Article 13 L'accomplissement de missions de conciliation par des « délégués du juge », recrutés sous le statut de juristes assistants</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	11	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	12	Précision relative aux temps de travail des assistants de justice	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 15</b> <b>Extension de la compétence des tribunaux de commerce, renommés tribunaux des affaires économiques, aux agriculteurs, professionnels libéraux et personnes morales de droit privé non commerçantes</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	13	Extension de la compétence des tribunaux de commerce à toutes les procédures relatives aux difficultés des entreprises et suppression de l'extension de leur compétence au contentieux général des agriculteurs, professionnels libéraux et associations ayant une activité économique	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	14	Attribution au tribunal de commerce de la compétence pour statuer sur un litige en matière de bail commercial lié à une procédure de traitement d'une entreprise en difficulté	<b>Adopté</b>
<b>Article 17</b> <b>Instauration d'un mécanisme consultatif permanent d'évaluation périodique de la carte judiciaire</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	15	Association des conseils départementaux au mécanisme d'évaluation périodique de la carte judiciaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b> <b>Rétablissement de la contribution pour l'aide juridique, modulable de 20 à 50 euros</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	16 rect.	Exemption de la contribution pour l'aide juridique pour la conciliation obligatoire préalable à la saisine du juge d'instance et pour la conciliation déléguée par un juge	<b>Adopté</b>
M. KANNER	1	Suppression	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 21</b> <b>Mise en place d'un mécanisme permettant la vérification, par les bureaux d'aide juridictionnelle, de l'existence de contrats d'assurance de protection juridique bénéficiant au demandeur</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	17	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 23</b> <b>Extension du droit d'appel en matière contraventionnelle</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	18	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 24</b> <b>Sanction des appels et des pourvois abusifs en matière correctionnelle par une amende civile</b>			
M. KANNER	2	Suppression	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 25</b> <b>Faculté d'un appel limité en matière criminelle</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	19	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 26</b> <b>Représentation obligatoire devant la chambre criminelle de la Cour de cassation</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	20	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 27</b> <b>Clarification du régime d'aménagement de peines d'emprisonnement</b>			
M. KANNER	3	Suppression	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article 27</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	21	Rapport du ministère public sur l'exécution des peines	<b>Adopté</b>
M. GRAND	25	Possibilité de cumuler une peine d'emprisonnement et une peine restrictive de liberté	<b>Rejeté</b>
<b>Article 28</b> <b>Élargissement du champ d'application du suivi socio-judiciaire</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	22	Coordination	<b>Adopté</b>
M. KANNER	4	Suppression	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article 28</b>			
M. KANNER	5	Présomption d'absence de consentement en cas d'infraction sexuelle sur un mineur	<b>Irrecevable art. 45 alinéa 1 de la Constitution</b>

**PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Identification des crédits alloués à l'autorité judiciaire au sein de la mission « Justice » et exonération de ces crédits de la procédure de mise en réserve budgétaire</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	1	Exemption de toute annulation de crédit pour les crédits de l'autorité judiciaire	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2</b> <b>Mise en place de durées minimale et maximale d'affectation dans une même juridiction pour tous les magistrats</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	2	Possibilité de dérogation aux durées minimales et maximales d'affectation des magistrats dans une même juridiction sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Adopté</b>
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	13	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	3	Suppression	<b>Rejeté</b>
<b>Article 6</b> <b>Obligation de formation des chefs de cour et de juridiction à la prise des fonctions</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	4	Assouplissement des modalités d'organisation de la formation obligatoire à la prise de fonctions des chefs de cour et de juridiction	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège en sortie d'école sur des postes dédiés dans des juridictions spécialisées</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	5	Suppression	<b>Rejeté</b>
<b>Article 8</b> <b>Mise en place d'une durée minimale d'exercice des fonctions de conseiller référendaire ou d'avocat général référendaire à la Cour de cassation</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	6	Possibilité de dérogation aux durées minimales et maximales d'affectation des magistrats dans une même juridiction sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b> <b>Mise en place d'une durée minimale d'exercice des fonctions pour les chefs de juridiction du premier grade</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	7	Possibilité de dérogation aux durées minimales et maximales d'affectation des magistrats dans une même juridiction sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 10</b> <b>Mise en place d'une durée minimale d'exercice des fonctions spécialisées dans une même juridiction</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	8	Possibilité de dérogation aux durées minimales et maximales d'affectation des magistrats dans une même juridiction sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b> <b>Mise en place d'une durée minimale d'exercice des fonctions de premier président d'une cour d'appel</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	9	Possibilité de dérogation aux durées minimales et maximales d'affectation des magistrats dans une même juridiction sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Adopté</b>
<b>Article 12</b> <b>Mise en place d'une durée minimale d'exercice des fonctions de procureur général près une même cour d'appel</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	10	Possibilité de dérogation aux durées minimales et maximales d'affectation des magistrats dans une même juridiction sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Adopté</b>
<b>Article 13</b> <b>Mise en place d'une durée minimale d'exercice des fonctions de chef de juridiction placé hors hiérarchie</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	11	Possibilité de dérogation aux durées minimales et maximales d'affectation des magistrats dans une même juridiction sous le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel avant l'article 14</b>			
<b>MM. Jacques BIGOT et François-Noël BUFFET, rapporteurs</b>	12	Coordination relative à la déclaration de situation patrimoniale des membres du Conseil supérieur de la magistrature	<b>Adopté</b>

*La réunion est close à 12 heures 45.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 23 OCTOBRE ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 24 octobre 2017**

*à 16 h 30*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

Audition de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 21 (2017-2018) 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.

**Mercredi 25 octobre 2017**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 21 (2017-2018) 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 (Mme Élisabeth Lamure, rapporteur).

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :  
Lundi 23 octobre 2017, à 12 heures

- Désignation des membres des trois groupes de travail communs avec la commission des affaires européennes : sur la politique agricole commune, sur les négociations commerciales et sur la stratégie industrielle de l'Union européenne.

*à 16 heures*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 24 octobre 2017**

*à 17 heures*

Salle Médicis

Captation vidéo

*à 17 heures :*

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2018.

*à 18 h 30 :*

- Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD), sur le projet de loi de finances pour 2018.

**Mercredi 25 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle ½ Clemenceau côté écran

*à 9 heures :*

- Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2018.

*à 10 h 15 :*

- Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la marine, sur le projet de loi de finances pour 2018.

*à 11 h 30 :*

- Audition du Général Lizurey1, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018 (captation vidéo).

*à 12 h 45 :*

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :

. le projet de loi 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 (M. Jacques Le Nay, rapporteur) ;

. le projet de loi 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 (M. Bruno Sido, rapporteur).

## **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 25 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 213

*à 9 heures :*

- Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

*à 10 h 30*

- Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

## **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 25 octobre 2017**

*à 16 h 30*

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture, sur le projet de loi de finances pour 2018 (Mission Médias, livre et industries culturelles).

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 25 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 21 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, 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 (M. Jean-Marc Boyer, rapporteur pour avis).

- Examen des amendements éventuels de séance sur le texte n° 32 (2017-2018), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 703 (2016-2017) tendant à simplifier certaines obligations applicables aux collectivités territoriales dans le domaine du service public d'eau potable (M. Pierre Médevielle, rapporteur).

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi 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.

*à 16 heures*

Salle Médecis

Ouverte au public et à la presse - Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep).

### **Commission des finances**

#### **Mardi 24 octobre 2017**

*à 16 heures*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Patrice Joly, rapporteur spécial, sur la participation de la France au budget de l'Union européenne (article 27).

*à 16 h 45*

Salle n° 131

- Audition de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, sur le projet de loi de finances pour 2018.

#### **Mercredi 25 octobre 2017**

*à 8 heures*

Salle demi-Clemenceau, côté vestiaire

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, sur les finances locales dans le projet de loi de finances pour 2018.

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial, sur la mission « Remboursements et dégrèvements ».

- PLF 2018 – Examen du rapport de MM. Yvon Collin et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Didier Rambaud, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 24 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur les textes n<sup>os</sup> 34 et 35 (2017-2018) de la commission sur la proposition de loi n° 641 (2016-2017) d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice et la proposition de loi organique n° 640 (2016-2017) pour le redressement de la justice (Rapporteurs : MM. Jacques Bigot et François-Noël Buffet).

**Mercredi 25 octobre 2017**

*à 9 heures*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Dominique Lottin, dont la nomination aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel est envisagée par le Président du Sénat, en application des articles 56 et 13 de la Constitution ainsi que de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

*à l'issue de l'audition*

Salle n° 216

- Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de Mme Dominique Lottin aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, en application des articles 56 et 13 de la Constitution ainsi que de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

- Nomination du rapporteur et des membres du groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs.

- Examen du rapport de Mme Catherine Di Folco et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 557 (2016-2017), présentée par M. Jean Claude Carle et plusieurs de ses collègues, tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage, en examen conjoint avec la proposition de loi n° 680 (2016-2017), présentée par M. Loïc Hervé et plusieurs de ses collègues, visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 23 octobre 2017, à 12 heures

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 26 octobre 2017**

*à 9 h 30*

Salle Clemenceau

- Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargée des Affaires européennes, sur les résultats du Conseil européen des 19 et 20 octobre.