

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 699

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD) 699*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 709

- *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 – Examen du rapport pour avis..... 709*
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Audition de Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés..... 716*

COMMISSION DES FINANCES..... 725

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Finances locales - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur 725*
- *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen du rapport et du texte de la commission..... 738*
- *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 - Examen du rapport et du texte de la commission 765*
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées 768*

COMMISSION DES LOIS 781

- *Proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage - Proposition de loi visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé - Examen des amendements au texte de la commission 781*
- *Examen des pétitions adressées au Président du Sénat 785*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 6 NOVEMBRE ET A VENIR 787

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

Mardi 24 octobre 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'agence française de développement (AFD)

M. Christian Cambon, président - Monsieur le Directeur général, l'Agence française de développement (AFD), notre grand opérateur de financement de l'aide au développement, a connu plusieurs étapes importantes à la fin de l'année 2016 et en 2017. Tout d'abord, l'AFD a fêté ses 75 ans, a inauguré un nouveau logo et une nouvelle devise « Un monde en commun ». L'Agence s'approche désormais des 10 milliards d'euros d'engagements annuels en faveur du développement, dont 4 pour l'Afrique : vous êtes ainsi sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de 12,7 milliards annuels en 2020, fixé par le précédent Président de la République.

Je rappelle que le modèle financier de l'agence a été renforcé par la LFR 2016 : une partie de la dette de l'AFD auprès de l'État a été transformée en une dotation de l'État au capital de l'agence, soit un gain de 2,4 milliards d'euros de fonds propres, ce qui a ainsi conduit au desserrement de la contrainte réglementaire qui entravait la poursuite de la croissance de l'activité de l'AFD. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 30 novembre 2016 a confirmé par ailleurs la décision d'augmenter de près de 400 millions d'euros le montant annuel des dons bilatéraux d'ici 2020, par l'affectation d'une partie des recettes de la taxe sur les transactions financières. Vous évoquerez ce point et notamment un amendement qui a été voté par l'Assemblée nationale pour alimenter les dons de l'AFD en 2018.

Vous pourrez également nous dire si les 270 millions d'euros attribués en 2017 à l'AFD ont bien in fine pu être utilisés pour effectuer des dons et si le projet de loi de finances pour 2018 est conforme à l'ensemble de ces orientations. Néanmoins, au vu des crédits budgétaires de la mission Aide publique au développement, qui ne progressent que faiblement au sein de ce PLF 2018, nous sommes quelque peu sceptiques quant à la trajectoire annoncée pour les prochaines années.

Le CICID a également élargi le mandat de l'Agence. Il a notamment été créé, conformément d'ailleurs à une recommandation de notre collègue Hélène Conway-Mouret et de notre ancien collègue Henri de Raincourt, une « facilité d'atténuation des vulnérabilités et de réponse aux crises » pour aider les pays fragiles en sortie de crise. Ce nouvel outil est-il aujourd'hui en place ?

Enfin, votre agence a entamé, depuis début 2016, un rapprochement avec la Caisse des dépôts qui avait, à l'époque, fait couler beaucoup d'encre comme s'en souviennent mes anciens collègues. Vous souhaitez sans doute évoquer les aspects concrets de ce rapprochement, afin de pleinement nous persuader de l'intérêt de cette opération !

Je vous laisse la parole pour une quinzaine de minutes pour présenter vos perspectives budgétaires en relation avec le PLF 2018 et vos grandes orientations pour l'AFD, puis je la donnerai à nos deux rapporteurs de l'aide au développement, M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, et ensuite à l'ensemble des membres présents. Je rappellerai enfin que cette audition est filmée et sera retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Rémy Rioux, Directeur général de l'AFD.- Monsieur le Président, je vous remercie pour votre accueil. Je suis également ravi de rencontrer les nouveaux rapporteurs pour avis de votre commission ; l'AFD est ainsi à leur entière disposition pour leur fournir toute précision nécessaire à leurs travaux. Je suis également très fier d'être à nouveau devant votre commission, Mesdames et Messieurs les Sénateurs.

Je comptais vous passer deux messages. Comme viennent de le souligner les deux Ministres, la trajectoire financière de l'AFD est positive. Je reviendrai dessus ainsi que sur les réformes en cours dans notre Agence et du mandat sur lequel vous vous étiez prononcés en mai 2015 et qui avance conformément à ce que je vous avais dit lors de ma nomination. S'agissant de l'exécution de la loi de finances de 2017 et du projet de loi de finances pour 2018, l'année 2017 a été, malgré de réels aléas budgétaires, somme toute, satisfaisante. Le projet de loi de finances pour 2017, comme vous vous en souvenez, était très bon. Certes, en juillet dernier, d'importantes annulations ont été conduites, en particulier sur l'enveloppe des dons-projets gérés par l'AFD sur le programme 209, puisque environ 150 millions d'euros, à la fois en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ont ainsi été perdus. Il nous a fallu fournir un effort significatif, un peu inédit, pour contribuer à la nécessaire maîtrise de l'équilibre de nos finances publiques. Malgré cet épisode, en exécution, si le dégel des crédits nous est accordé conformément aux annonces faites, l'AFD aura eu nettement plus de moyens en 2017 qu'en 2016. Sur les dons-projets – qui peuvent être financés à la fois sur le programme 209 et sur l'affectation du produit sur la taxe des transactions financières, nous aurons obtenu au total 465 millions d'euros, soit 150 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2016. Sur les bonifications des prêts, l'AFD disposera de 350 millions d'euros, soit 65 millions d'euros de plus qu'en 2016, tandis que la ressource à condition spéciale (RCS) – les prêts du Trésor sur compte spécial – sera abondée de 25 millions d'euros supplémentaires, à hauteur de 500 millions d'euros. Les plus grosses lignes budgétaires qui financent l'activité de votre agence enregistrent ainsi une augmentation significative, dès cette année, en exécution.

Evidemment, la Taxe sur les transactions financières (TTF) demeure la grande nouveauté de l'année 2017 puisque, pour la seconde fois, le Parlement avait affecté, avec plus d'insistance que l'année précédente il est vrai, 270 millions d'euros de ressources de la TTF directement à l'AFD. J'ai le plaisir de vous dire que cette décision du Parlement a été exécutée et que la totalité de cette somme est parvenue dans les comptes de l'agence à la date où je vous parle. Cette ressource est essentielle, puisqu'elle nous garantit un certain volume de dons, à l'égal des grandes contributions multilatérales, comme celles du Fonds mondial SIDA, de la Banque mondiale ou encore du Fonds européen de développement. Nous sommes sur plusieurs centaines de millions d'euros protégés par cette taxe affectée.

En réponse à Monsieur le Président Cambon, évidemment, les 270 millions d'euros seront intégralement utilisés cette année et ce, uniquement pour nos crédits en dons et non pour bonifier des prêts. Nous avons effectué plusieurs choix. Le premier consiste en la création d'un fonds paix et résilience, que nous avons doté de cent millions d'euros. Cet instrument est innovant pour les pays en crise. Nous avons également accordé des aides budgétaires globales pour 50 millions d'euros, à destination notamment des pays du Sahel qui

avaient des besoins urgents. Nous avons complété l'enveloppe des dons-projets, qui avait été écornée en exécution, à hauteur de cent millions d'euros, en essayant de préserver les très grandes priorités de l'aide, à savoir l'Afrique, le climat, l'éducation et la santé. Enfin, nous avons redoté le FEXCT, qui nous sert de guichet auprès des entreprises françaises pour financer leurs études, favoriser leur position sur nos marchés et renforcer, en retour, l'influence française dans nos pays d'intervention.

Dernier point, nous avons alloué 5 millions d'euros au guichet FICOL destiné aux collectivités territoriales et qui permet de lancer des appels à projets de coopération décentralisée. Ce montant est d'ailleurs en augmentation continue année après année.

J'en viens au PLF 2018. Toutes les lignes budgétaires de l'AFD augmentent et dans le contexte contraint des finances publiques que nous connaissons aujourd'hui, le directeur général de l'AFD que je suis ne peut qu'être satisfait de cette confiance. Les dons vont ainsi connaître une augmentation significative : lorsqu'on additionne le programme 209 – où l'on rajoute 65 millions d'euros en autorisations d'engagement – et le produit de la TTF, on obtient plus de 700 millions d'euros de dons, soit 200 millions d'euros de plus qu'en 2017 en exécution. Le programme 110 augmente de 30 millions d'euros et le programme 853 augmente, quant à lui, de 20 millions d'euros. Cette augmentation régulière – depuis l'année dernière – de nos trois lignes budgétaires principales nous semble tout à fait bienvenue. En outre, comme vous l'avez souligné, vos collègues de l'Assemblée nationale ont, dans la nuit de samedi à dimanche, renforcé la pérennité des dons alloués à ce budget, en amendant la première partie de la loi de finances, pour maintenir une affectation directe à l'AFD des 270 millions d'euros du produit de la TTF, sans passer par le FSD.

Nous restons sur cette croissance positive. Cependant, il ne faut pas oublier que, sur ces dix dernières années, la politique de développement a perdu près de 40 % de ses crédits budgétaires. Nous avons manifestement changé, depuis 2015, de trajectoire en la matière. Evidemment, le Président de la République a pris un engagement encore plus fort, en annonçant à la tribune des Nations Unies et auparavant, devant les Ambassadeurs, que la France atteindrait l'objectif de 0,55 % de son revenu national consacré à l'APD en 2022. Il a également souhaité que soit modifiée la structure de l'aide bilatérale et que la part des dons augmente dans l'aide française. Il a enfin souhaité, en nous citant, que l'aide française soit plus efficace et rapide, afin d'atteindre plus rapidement les populations. Nous allons aller en ce sens. Atteindre 0,55 % du revenu national en 2022 représente un objectif considérable et revient à produire environ 6 milliards d'euros d'APD supplémentaires par rapport à aujourd'hui. Naturellement, des éléments non budgétaires doivent être pris en compte dans l'APD : des effets de levier existent, mais il faudra, pour atteindre un tel objectif, mobiliser plusieurs milliards d'euros supplémentaires sur la durée du quinquennat.

Si 2018 n'a pas permis d'amorcer, de manière massive, cette augmentation, on peut cependant penser que l'année 2019 sera meilleure. Un tel calendrier me convient, puisque nous devons augmenter la part bilatérale, nous améliorons nos procédures et nos méthodes de manière à forger un outil bilatéral plus puissant qui pourra générer des flux d'APD supplémentaires à compter de 2019 et pour les années qui viennent. Evidemment, il nous faudra disposer de volumes d'autorisation d'engagement placés tôt dans la trajectoire, afin d'assurer leur décaissement le plus rapidement possible et de conduire plus de projets qu'aujourd'hui. Le Ministre travaille très activement à définir cette trajectoire, avec l'ensemble des administrations et l'Agence.

Mon second message consiste à vous dire qu'avec ces moyens budgétaires, nous mettons en œuvre très résolument le projet stratégique que je vous avais présenté. Nous souhaitons que l'AFD devienne plus grande et plus partenariale, tout en étant plus agile et innovante. Avec une augmentation annuelle d'un milliard d'euros de nos engagements, ceux-ci devraient, à la fin de cette année, dépasser la barre des 10 milliards d'euros. Nous sommes bien sur le chemin qui avait été tracé pour atteindre la cible de 13 milliards d'euros de financement par an, à horizon 2020. Dans cette croissance, nous cherchons à garder notre signature : la moitié de notre activité concerne l'Afrique, la lutte contre le réchauffement climatique, la francophonie et l'égalité entre les femmes et les hommes. En outre, nos activités sont conduites, pour moitié, avec des entités non souveraines, comme les entreprises, les collectivités territoriales ou encore la société civile, sans demander la garantie de l'Etat. Cette démarche est indispensable dans des pays qui reviennent à des zones d'endettement public.

Le Premier ministre a annoncé la convocation d'un prochain CICID le 5 février prochain, qui sera une échéance très importante pour l'Agence. Les travaux que nous conduisons actuellement, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens, sur lequel vous serez appelés à donner un avis, ainsi que notre nouveau plan stratégique, sont conduits dans la perspective de leur approbation avant leur communication au public, en février prochain.

S'agissant des partenariats, mon projet est d'insérer l'Agence davantage dans la vie de notre pays. C'est la raison pour laquelle je considère que le rapprochement avec la Caisse des dépôts et des consignations, avec laquelle nous avons signé une charte d'alliance, me paraît idoine. Nous faisons le même métier, dans des territoires différents, et avons énormément à gagner de ce rapprochement. Depuis décembre dernier, date de la signature de notre charte d'alliance, nous avons aligné nos stratégies autour de la notion de transition, qu'elle soit démographique, sociale, territoriale, énergétique, écologique, numérique et technologique. L'AFD suit les mêmes lignes stratégiques dans ce domaine que le groupe Caisse des dépôts. Nous avons ajouté une cinquième transition politique et citoyenne, en raison de notre expérience dans des pays à la situation plus précaire avec lesquels la Caisse des dépôts n'est pas vouée à travailler. Nous avons engagé les mouvements d'échanges de personnels pour que nos experts puissent bénéficier d'une expérience à la fois nationale et internationale ; ces mouvements concernent près d'une dizaine de personnels, soit beaucoup plus que durant les précédentes années.

En outre, nous venons de créer un fonds d'investissement dans les infrastructures, doté de 600 millions d'euros de fonds propres et susceptible de générer 8 milliards d'euros de financement. La France avait un peu disparu des grandes opérations d'infrastructures dans les Pays du Sud au profit notamment des Chinois. Désormais, nous allons retrouver une capacité financière pour monter dans des grandes opérations en partenariat public-privé, en amenant un financement initial de 15 à 20 millions d'euros de fonds propres, avec des investisseurs privés français, afin de reprendre notre place sur ce marché. En outre, nous avons organisé une grande convention en juillet dernier qui a rassemblé tous nos directeurs pays avec les directeurs territoriaux de la Caisse des dépôts. Durant cette convention, nous avons décidé de mettre en synergie nos réseaux afin que les projets des territoires parviennent jusqu'à l'AFD, tandis que les informations que nous glanons sur les pays du Sud arrivent également aux acteurs français, en passant par le réseau de la Caisse des dépôts. Nous travaillons beaucoup avec les entreprises françaises, grâce au guichet FEXCT notamment, et nous avons été les partenaires de l'université d'été du MEDEF pour capter les intentions d'investissements internationaux et les transformer en projets. Nous travaillons de plus en plus avec les collectivités territoriales et cette démarche me paraît, à ce stade, perfectible. Je

fais d'ailleurs le tour des régions et suis à votre disposition pour parler avec vous des enjeux du Sud et du développement du grand international dans vos propres territoires. Le partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG) est le plus ancien que nous ayons bâti. Cette année, certains crédits ont été annulés, mais nous tentons de retrouver la même capacité pour nos partenaires de la société civile, cette année et l'année prochaine.

Enfin, le nouveau projet européen présenté par le Président de la République à la Sorbonne accordait une part importante au développement. Cette perspective n'est pas, en soi, nouvelle. En effet, dès le discours prononcé, en 1950, par Robert Schuman dans le grand salon de l'horloge du Quai d'Orsay, on parle non seulement de charbon et d'acier, mais aussi d'Afrique et de développement. La CECA avait ainsi pour finalité le développement de l'Afrique, ce qui souligne que le développement est au cœur du projet européen, auquel il nous faut redonner tout son sens aujourd'hui. Le travail que nous menons avec les Espagnols, les Italiens, ou encore les Allemands, se fait entre agences bilatérales. Nous pourrions également travailler avec les Suédois dans des logiques à plusieurs Etats, dans le dialogue avec la Commission européenne et pour porter cette politique européenne aux résultats déjà probants.

Je souhaitais en outre vous signaler un nouveau partenariat : l'AFD vient de prendre la présidence de « l'International Development Finance Club » qui a six ans d'existence et qui regroupe l'ensemble des banques et des agences nationales de développement du monde entier. Ces opérateurs financent à la fois le développement de leur propre pays et leur projection internationale. La présidence de ce nouveau cercle me paraît fournir à la France une capacité d'influence que nous mettons à votre disposition.

Enfin, il nous faut être plus agiles et innovants. Nos techno-procédures ne sont pas assez rapides lorsqu'il s'agit d'intervenir dans des pays en crise. Il nous faut également inventer des outils nouveaux et faire preuve d'agilité. Ce fonds, que vous avez évoqué, Monsieur le Président, et que nous avons dénommé Minca, - ce qui signifie en langue vernaculaire le Phénix -, est destiné à favoriser la renaissance des Etats. Il a été abondé à hauteur de 100 millions d'euros cette année et devrait l'être encore l'année prochaine. Cette démarche s'inscrit tout à fait dans l'esprit du rapport de M. Henri de Raincourt et de Mme Hélène Conway-Mouret qui préconisait la préservation d'une capacité en dons afin de développer des initiatives au Sahel, au Lac Tchad, en Centrafrique, au Proche-Orient, avec des projets à impact rapide et au plus près du terrain. Tous ces programmes s'inscrivent dans un programme international – l'Alliance pour le Sahel – qui a été lancé le 13 juillet dernier par le Président de la République et la Chancelière Merkel, avec les pays concernés du G5 ainsi que six partenaires internationaux, qui sont les plus actifs dans la zone et dont on essaie d'accroître l'effort pour faire face à l'importante crise de la zone sahélienne. L'année 2018 devrait être marquée par l'intensification de la simplification de nos procédures et le développement de notre gamme d'outils, pour être en capacité de délivrer en 2019 plus d'APD. De nombreux chantiers, comme la transformation numérique ou l'innovation financière, sont également en cours pour moderniser l'Agence. Nous sommes d'ailleurs à votre entière disposition pour vous communiquer des éléments à leur sujet.

M. Jean-Pierre Vial, rapporteur. – Merci Monsieur le Président. Je ne reviendrai pas sur votre présentation, qui nous rassure, des trajectoires et des objectifs de 0,55 % du produit intérieur brut (PIB) et les sommes mobilisées en 2017 et les projections à hauteur de 13 milliards d'euros en 2020. Je ne reviendrai pas non plus sur l'affectation de la TTF de 270 millions d'euros.

S'agissant des collaborations entre l'AFD et Expertise France, la convention de 2015 prévoit que l'AFD lui confie un volume de 25 millions d'euros de projets dans le domaine de la gouvernance, qui relève de son cœur de métier. Or, le montant atteint en 2017 serait en-deçà de l'objectif visé. Plus globalement, en 2016, la part des financements de l'AFD n'a représenté que 8 % de l'activité d'Expertise France qui travaille aujourd'hui bien davantage avec la Commission européenne. Comment comptez-vous renforcer cette coopération ? Quelles sont les difficultés qui expliquent cette situation ?

J'en viens à un second sujet : la coopération décentralisée. L'AFD soutient les collectivités territoriales dans leurs actions de coopération via notamment le FICOL qui a fait l'objet d'appels à projet en 2017. Toutefois, malgré les efforts de l'AFD, il semble qu'il soit parfois plus facile de travailler avec des bailleurs étrangers, comme le Kreditanstalt für Wiederaufbau allemand (KfW). Comment comptez-vous à la fois renforcer et simplifier votre soutien à la coopération décentralisée ? Comment le rapprochement avec la Caisse des dépôts peut-il contribuer à cette démarche ?

Ma troisième question portera sur les relations de l'AFD avec les grands émergents que sont l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud. Ainsi, les autorisations de financement de l'AFD dans ces pays se sont élevées à 1,5 milliards d'euros en 2016, soit en hausse de 45 % par rapport à l'année précédente. Il s'agit de prêt à taux de marché qui permettent à l'Agence de soutenir son modèle économique sans coûter, il est vrai, d'argent au budget de l'Etat. Ce n'est donc plus de l'aide à proprement parler, mais plutôt une coopération sur de grands enjeux transversaux, comme le développement durable. Comme ces pays sont aussi pour nous de grands concurrents dans l'économie internationale, il s'agit également, de manière explicite, de favoriser l'expertise technique française et, in fine, de nos entreprises. Comment l'AFD compte-t-elle renforcer sa contribution à cet objectif de promotion du savoir-faire et des entreprises françaises dans les pays émergents, dans les années à venir ?

Concernant les relations avec les Balkans, le CICID de novembre 2016 a élargi le champ de coopération de l'Agence aux Balkans occidentaux. Quels travaux ont-ils été menés pour explorer les possibilités d'intervention dans cette région et quels seront les grands axes qui y seront privilégiés ? Enfin, pour terminer, vous avez insisté sur l'importance de la coopération avec l'Afrique. J'aborderai le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique créé à la Valette en 2015, afin de lutter contre les causes profondes de migration dans 26 pays du continent. Il comprend 2,5 milliards d'euros et en 2016, 11 projets ont été confiés par la Commission européenne à l'AFD. Pouvez-vous nous informer sur les opérations conduites en 2017 ? En outre, votre évocation, Monsieur le directeur général, du Fonds Minca m'amène à vous interroger sur les fonds de gestion de crise qui sont portés par la cellule de crise du Quai d'Orsay et qui représentent quelque 30 millions d'euros. Nous savons que la cellule de crise souhaiterait que ce fonds, extrêmement précieux dans le contexte actuel, puisse être augmenté. Une telle perspective est-elle envisagée ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – J'aurais deux questions qui porteront sur les prêts et les dons. D'une part, les règles de comptabilisation de l'APD définies par l'OCDE vont connaître une importante évolution en 2018. Ainsi, les prêts ne seront plus considérés comme de l'APD positive lorsqu'ils sont versés, avant de l'être comme de l'APD négative lors de leur remboursement. Ils produiront désormais un montant d'APD en fonction de leur « élément-don », c'est à dire de leur caractère plus ou moins concessionnel. En outre, plus le pays auquel un prêt sera accordé sera pauvre, plus l'élément-don du prêt sera considéré comme élevé. Du fait de ces nouvelles règles, les grands bailleurs, comme l'AFD, devraient être incités à prêter davantage aux pays les plus pauvres à des taux plus bas. Ma question

porte sur trois volets : ces nouvelles règles ne risquent-elles pas de diminuer le montant d'APD comptabilisé pour les prêts de l'Agence aux pays à revenus intermédiaires, comme en Asie ou en Amérique du Sud, puisque l'élément-don de ces prêts sera considéré comme plus faible ? L'AFD sera-t-elle en mesure de prêter davantage aux pays les plus pauvres d'Afrique ou ceux-ci sont-ils incapables d'absorber davantage de prêts ? S'agissant des limites réglementaires de la capacité des prêts de l'AFD, celle-ci est limitée par la réglementation applicable aux établissements financiers qui imposent le respect de ratios fonds propres – prêts. Or, récemment, l'AFD était presque parvenue à la limite de ce qu'elle devait prêter à certains pays. La conversion récente d'une partie de la ressource à condition spéciale de l'Etat en fonds propres redonne une certaine marge de manœuvre à l'AFD. Cela est-il suffisant ? Je pense au Maghreb, au Maroc et à la Tunisie qu'il nous faut absolument soutenir dans la phase actuelle de construction démocratique et économique.

Concernant les dons, le faible montant de crédits dont disposait l'AFD il y a quelques années a induit un certain saupoudrage, avec des dons allant de 5 à 18 millions d'euros. De tels montants ne peuvent avoir d'impact significatif notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé. Les nouveaux crédits versés par l'AFD, en application des amendements votés par le Parlement à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2017, ont-ils permis d'accroître ces montants ? Il m'a semblé que tel était le cas, mais j'aimerais que vous me le confirmiez. Après des années de versement faible, l'AFD dispose-t-elle encore du savoir-faire, mais aussi de la marge de manœuvre nécessaire ? Ce type d'intervention en dons est-il désormais l'apanage – ce qui me paraîtrait dommage – des grands fonds multilatéraux ?

Enfin, et en dehors de l'aspect budgétaire, vous avez fait référence aux avantages de la Charte avec la Caisse des dépôts. Nous en avons bien conscience et nous soutenons cette démarche. Je souhaiterais que vous nous exposiez les bénéfices qui résulteraient d'un renforcement des synergies entre l'AFD et Expertise France, pour la politique de coopération et de développement, pour notre politique d'influence et plus largement, pour la diplomatie économique de la France. Je vous en remercie, Monsieur le directeur.

M. Richard Yung. – Je rebondis sur Expertise France dont la situation a été évoquée à plusieurs reprises. Nous avons l'impression que cet organisme, qui résulte de la fusion de plusieurs entités, a du mal à trouver sa voie. Avec une dotation de 26 millions d'euros, Expertise France demeure modeste et peu lisible. Ne faudrait-il pas plutôt intégrer Expertise France dans l'AFD, à l'instar de ce qui prévaut Outre-Rhin ? L'AFD aurait alors un bras séculier à l'instar de son homologue allemand !

S'agissant également de l'aide bilatérale, j'ai toujours été étonné qu'une partie de cette aide reste gérée par le Ministère des finances via l'opérateur Natixis. Je ne trouve pas cette situation logique tant il me semble que devrait incomber la totalité de la gestion de cette aide bilatérale à l'AFD. Je comprends qu'il vous est difficile de répondre à ces deux questions.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Monsieur le directeur général, vos annonces nous réjouissent. Je suis également très heureuse que les rapports de notre commission vous soient utiles. Vous avez parlé de l'augmentation de la part des dons et du bilatéral. Ce sont là des vœux déjà exprimés par notre commission. Nous nous félicitons que l'objectif de 0,55 % devienne enfin une réalité. L'augmentation de 6 milliards d'euros va se dérouler durant le quinquennat, ce qui représente un temps assez court. Comment allez-vous vous organiser en interne pour absorber cette augmentation très conséquente de crédits ? Votre plan stratégique a-t-il intégré très concrètement cette augmentation des moyens ?

M. Rémy Rioux. – Je connais l’attachement de votre assemblée vis-à-vis d’Expertise France dont la création avait été actée lorsque j’étais secrétaire général adjoint du Quai d’Orsay et que le directeur général était le conseiller du Ministre des affaires étrangères. Je me souviens très bien comment cette innovation avait été introduite dans la loi française. Je dois dire, comme M. le Sénateur Yung, que le travail de fusion de plusieurs établissements, aux cultures différentes, débuté depuis le 1^{er} janvier 2015, est à saluer. Cet opérateur est certes perfectible, mais il existe et dispose d’une marque plus importante que la somme de ses parties. Notre engagement consiste à apporter des crédits bilatéraux à hauteur de 25 millions d’euros et mes équipes m’ont communiqué un chiffre de l’ordre de 15 millions d’euros pour l’année dernière. Nous sommes sur la bonne voie. Ce point est très stratégique pour l’AFD. Nous sommes le financeur tandis qu’Expertise France est un opérateur d’expertises, qui apporte l’assistance technique et aide au renforcement des maîtrises d’ouvrages. La complémentarité entre les deux établissements est essentielle. Les grands pays émergents - comme j’ai pu dernièrement le constater au Brésil -, qui nous sollicitent recherchent un accès certes à des financements moins chers. Sur ce point, avec un AA+, la France ne peut proposer des financements moins élevés que l’Allemagne qui bénéficie d’une meilleure note. Mais au-delà, ces pays émergents recherchent notre expertise et, de manière générale, un accès vers la France. L’AFD est en mesure de le financer, mais l’instrument qui est capable de créer des liens avec tous les ministères demeure Expertise France. C’est là un métier très particulier, qui n’est pas simple, mais qui s’avère essentiel à la politique de développement.

Vous m’avez interrogé sur le renforcement de la coopération pour atteindre ces 25 millions d’euros. M. Sébastien Mosneron-Dupin, directeur général d’Expertise France, et moi, nous passons régulièrement des messages à nos managers. Je suis persuadé que deux établissements publics possèdent leur mouvement propre. Nous n’avons pas encore systématiquement le réflexe de proposer un volet expertise dans les projets dont nous assurons le financement. Or, je serais très heureux si, dans un avenir proche, nous parvenions à le proposer systématiquement. Si le réseau de l’AFD assure la commercialisation des produits d’Expertise France, qui n’aura jamais un réseau de représentants dans 85 pays dans le monde, nous allons générer un flux d’affaires nettement accru par rapport à celui d’aujourd’hui. Force est de constater que nous en sommes loin, et je ne souhaite aucunement présager de la forme à venir de ce rapprochement. Il nous faut en revanche travailler sur le contenu concret de ce rapprochement avec Expertise France pour y parvenir avec efficacité.

Sur la coopération décentralisée, nous disposons d’un guichet dédié dont on fait actuellement croître les crédits, ainsi que nos partenariats avec la Caisse des dépôts et Cités-Unies France qui est une association implantée dans les mêmes géographies que nous. Je n’ai pas en tête que la KFW soit extrêmement active, mais je vais vérifier ce point. Nous avons confié, l’année dernière, un rapport à M. Henry de Cazotte qui a expliqué, de manière très précise, le modèle allemand, sans pour autant explorer cette dimension.

Nous sommes présents dans les pays émergents sur les problématiques de bien commun, dont celles du climat, en lien avec les entreprises françaises. L’orientation qui est celle de votre question me convient parfaitement et nous développons toute une série de nouveaux instruments pour réaliser plus d’affaires dans ces pays et y conforter les intérêts français.

Nous avons conduit une inspection dans les pays de la zone des Balkans, conformément à la demande du CICID. Nous avons proposé de travailler d’abord avec la Serbie et l’Albanie, en partenariat avec nos partenaires multilatéraux qui y sont présents. Le sujet est à la décision du gouvernement.

Le FFU représentait, en 2016, 70 millions d'euros de fonds délégués. Cette année, ce montant devrait être moins élevé, puisqu'il nous faut à présent mettre en œuvre tous ces projets. Nous avons probablement été le bailleur le plus actif en délégation de crédits du FFU, que ce soit au Mali, au Niger, au Tchad ou encore au Sénégal. Aujourd'hui, nous allons également chercher 500 millions d'euros, par divers mécanismes de mutualisation, à Bruxelles. Un tiers de nos ressources concessionnelles provient ainsi de la Commission européenne dans un réseau de plus en plus intégré avec les autres agences des Etats-membres.

Le centre de crise du Ministère des affaires étrangères agit dans le court terme et met en œuvre l'humanitaire. A l'inverse, en Suède, l'Agence nationale de développement assure également la réalisation des opérations humanitaires. La frontière entre ce qui relève de la crise et du développement peut s'avérer malaisée. Il nous faut ainsi nous concerter avec le centre de crise afin d'éviter toute redondance. Allouer plus de moyens au centre de crise qu'à l'AFD, c'est à dire davantage à l'humanitaire qu'au développement, relève d'une décision politique que le directeur de votre agence n'a pas à commenter.

S'agissant du CAD, on constate en effet une évolution des règles qui fait encore l'objet de débats dans la commission de l'OCDE qui exerce une grande influence sur nos métiers et nos instruments financiers. Je pense en particulier à l'actuel débat sur les garanties. En effet, une garantie n'est aujourd'hui comptabilisée en APD que si elle est appelée ; ce qui demeure rare. On a tout intérêt à faire plutôt un prêt plus qu'une garantie. Or, pour mobiliser le secteur privé dans de nombreux pays, on aurait beaucoup plus intérêt à mettre plus d'argent dans des fonds de garantie, mais l'on constate une forme de désincitation, dans les règles de l'OCDE, de l'emploi d'un tel instrument financier. La comptabilisation des prêts a quant à elle déjà été modifiée – l'élément-don étant comptabilisé et non plus les flux bruts ni les remboursements – et devrait induire des effets neutres sur l'aide française. Nous devrions le constater en 2019. Cette modification devrait modifier la comptabilisation des prêts de l'AFD – pour une baisse de près de 700 millions d'euros -, mais nous devrions nous rattraper sur d'autres instruments financiers, comme les prêts notamment du Trésor qui devraient, en revanche, faire plus d'aide au développement qu'aujourd'hui.

S'agissant du ratio grand-risque, la recapitalisation de 2,4 milliards d'euros nous redonne des marges significatives. Je prendrai, en guise d'illustration, un seul exemple : au Maroc, alors que notre engagement annuel s'élevait jusqu'à présent environ 150 millions d'euros par an, la recapitalisation devrait nous faire franchir le seuil annuel de 350 à 450 millions d'euros. Ce saut, en termes de volume, est important et se répercutera en fonction des pays et de leur importance stratégique pour la France.

J'en viens à votre question sur les capacités d'absorption : après les annonces vient le moment nécessaire du décaissement. En Tunisie, où je me suis rendu avec le Premier ministre, certains crédits engagés qui restent à verser s'élèvent à quelque six cent millions d'euros. Avant d'en conduire de nouveaux, il est nécessaire d'assurer le décaissement des financements des projets déjà engagés durant les années précédentes.

Sur les dons, je souhaiterais cependant rectifier une perception que vous pouvez avoir. En effet, on dit souvent que l'AFD fait surtout des prêts et très peu de dons. Lorsque vous additionnez tous nos instruments de dons – crédits européens compris -, l'AFD gère tout de même entre 10 et 15 % de son activité en dons. Au-delà des crédits du programme 209, qui comprend 200 millions d'euros parfois frappés par la régulation budgétaire, l'ensemble des instruments représente un bon milliard d'euros de crédits en dons, y compris grâce à la TTF désormais gérée par l'AFD. C'est moins que je ne le souhaiterais afin d'intervenir beaucoup

plus fortement dans les pays les plus pauvres et dans les secteurs sociaux, mais l'AFD est loin d'être dépourvue d'une capacité d'intervention en dons. Nous sommes une agence, qui suit une logique de banque, mais notre activité est celle du développement qui implique des dons.

Sur l'aide liée, je considère que nous exerçons de nombreux mandats pour le compte du Ministère des finances et il n'est pas absurde de penser que la banque publique qui assure le back-office financier pour l'Etat pourrait également le faire pour l'ensemble des instruments qui contribuent à la politique de développement.

Enfin, en réponse à Madame Conway-Mouret, nous transformons en effet l'Agence. Nous le faisons résolument, année après année. A la suite d'une mission de l'Inspection des finances sur notre productivité et notre organisation, le Gouvernement nous a autorisé à embaucher près de huit cent personnes. Pour une maison qui compte 2 500 collaborateurs, une telle perspective induit un changement de taille conséquent. Nous n'avons toujours pas épuisé cette enveloppe que nous gérons de manière extrêmement prudente, afin de garder des charges maîtrisables. En passant de 8 à 13 milliards d'euros, l'AFD est une entreprise qui augmente de près de 60 % son activité, voire plus, lorsque nous aurons atteint l'objectif national de 0,55 %. Nous conduisons ainsi un gros chantier interne, dont nous pourrons, si vous le souhaitez, vous rendre compte, s'agissant notamment de l'évolution de nos ressources humaines. Il n'est de richesses que de femmes et d'hommes et il est important de bénéficier de nombreux experts et de la bonne diversité dans notre Agence, afin d'assumer pleinement le mandat qui nous est confié.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Monsieur le directeur général, pour les nombreux éléments que vous venez de nous communiquer. Comme vous le savez, nous sommes très attentifs à la situation d'Expertise France, dont j'ai eu l'honneur de co-rapporter, avec mon ancien collègue, M. Jean-Claude Peyronnet, le texte qui en est à l'origine. J'aurai également une pensée pour notre ancien collègue M. Jacques Berthou qui avait beaucoup travaillé sur cette question. Pourquoi ne pas envisager à terme un rapprochement d'Expertise France et de l'AFD ? Mais laissons peut-être d'abord ce nouvel établissement prendre sa vitesse de croisière afin d'éviter d'en ruiner les perspectives. Monsieur le directeur général, je vous remercie.

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 19 heures

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 31 octobre 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 14 h 45.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 – Examen du rapport pour avis

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le Parlement examine, pour la cinquième fois depuis 2008, un projet de loi de programmation des finances publiques.

Selon la Constitution, les lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles n'ont toutefois pas de portée juridique supérieure aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles concernent l'ensemble des administrations publiques : l'État, les assurances sociales, qui intéressent plus particulièrement notre commission, et les collectivités territoriales.

Elles sont aussi, pour le Parlement, un outil de vérification de la trajectoire sur laquelle notre pays s'est engagé en ratifiant le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Comme les lois précédentes, ce projet de loi comprend une partie programmatique, qui définit les objectifs jusqu'à l'année 2022 et une partie législative relative aux règles de pilotage et de gouvernance des finances publiques. Notre commission s'est saisie pour avis en raison de la part que prennent les finances sociales au sein des finances publiques : en 2016, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont représenté plus de 46 % des dépenses publiques et plus de la moitié des prélèvements obligatoires, soit un quart du PIB. Il est à noter que le périmètre des administrations de sécurité sociale (ASSO) est plus large que celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale et qu'il n'est pas exprimé dans la même comptabilité : elle est nationale pour les ASSO, générale pour la sécurité sociale. Le passage de l'une à l'autre suppose des retraitements, notamment pour les transferts entre branches et caisses.

J'aborderai tout d'abord la partie programmatique. Pour ce qui concerne la trajectoire financière de l'ensemble des administrations publiques, l'objectif est d'atteindre un solde effectif de - 0,2 point de PIB en 2022 et un solde structurel de - 0,8 point de PIB pour cette même année.

Le projet de loi de programmation repose sur des hypothèses macroéconomiques. Les prévisions pour l'année 2018 sont par construction les mêmes que celles du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Au-delà, il s'agit d'hypothèses d'évolution. J'ai principalement examiné les variables qui intéressent les finances sociales : la croissance du PIB et l'évolution de la masse salariale du secteur privé. L'hypothèse de travail du projet de loi de programmation est celle d'une croissance de 1,73 %

en moyenne, à compter de 2019, avec une progression annuelle de 3,6 % de la masse salariale privée.

Saisi de ces hypothèses macroéconomiques, le Haut Conseil des finances publiques les a globalement validées. Elles sont effectivement plus prudentes que celles qui étaient attachées aux précédentes lois de programmation, alors même que la conjoncture s'annonce plus favorable.

Quel est notre point d'entrée en programmation ?

Le déficit des administrations de sécurité sociale a atteint, en 2016, 0,1 point de PIB, soit 2,9 milliards d'euros. Ce solde comprend des administrations de sécurité sociale qui sont par nature en excédent, soit parce qu'elles ont vocation à couvrir des engagements futurs, comme le fonds de réserve des retraites, soit parce qu'elles sont chargées d'amortir la dette, comme la Cades. Ces excédents ne sont pas de nature à couvrir les déficits des autres assurances sociales. Hors Cades, le déficit a été, en 2016, de 14,9 milliards d'euros.

Le déficit social n'est comparable ni en volume ni en part de la richesse nationale avec celui de l'État, mais la nature des dépenses n'est pas non plus la même. L'équilibre de la sécurité sociale n'est pas hors de portée : en 2008, l'excédent était de 0,7 point de PIB et de 14 milliards d'euros.

Par rapport à ce point d'entrée, le projet de loi prévoit un équilibre des comptes sociaux dès 2017, avec un excédent de 0,2 point de PIB. De fait, compte tenu de la nature du solde de la Cades, l'équilibre hors Cades serait atteint en 2019.

À partir de 2019, l'excédent est stabilisé à 0,8 point de PIB par an, soit environ 20 milliards d'euros. Ce montant est légèrement supérieur, de l'ordre de 3 milliards d'euros par an, à l'amortissement réalisé par la Cades. Ainsi que l'indique le Gouvernement dans le rapport annexé, il s'agit de transférer à l'État une partie de l'excédent des administrations de sécurité sociale afin de faire contribuer ce sous-secteur à l'amélioration du solde de l'État. Les modalités restent à définir ; un rapport est ainsi prévu par l'article 23 du texte sur la « rénovation » des relations entre l'État et la sécurité sociale. Elles prendraient *a priori* la forme d'une moindre compensation des allègements de cotisations à la sécurité sociale.

Si l'on peut comprendre le principe de cette solidarité entre sous-secteurs, elle fait peu de cas de la dette sociale hors Cades qui devrait représenter plus de 100 milliards d'euros à la fin de l'année. Elle comprend notamment la dette de l'assurance chômage – 33,8 milliards d'euros – et la dette du régime général de sécurité sociale portée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'Acoss – 23,3 milliards d'euros – ainsi que la dette hospitalière. Cette dette ne serait que très partiellement résorbée, contrairement à ce que nous entendons souvent, par la vigueur des excédents à venir.

Les dépenses continueraient à croître mais à un rythme très maîtrisé : 0,9 % en 2018, 0,4 % en 2019, 0,1 % en 2020. À ce stade, les outils que le Gouvernement entend mobiliser pour parvenir à ces résultats ne sont pas encore explicités.

Pour la deuxième fois, des projections sont présentées pour les régimes d'assurance chômage et de retraites complémentaires. Comme pour la loi de programmation 2014-2019, des interrogations subsistent à leur examen.

L'assurance chômage reviendrait à l'équilibre en 2020, avec un excédent de 1,1 milliard d'euros. En raison d'hypothèses de masse salariale plus favorables, cette projection est plus optimiste que celle présentée par l'Unedic en juin et révisée le 25 octobre dernier, selon laquelle l'équilibre ne serait atteint qu'en 2021.

En revanche, les prévisions de dépenses sont globalement en ligne et elles ne ménagent aucune marge de manœuvre pour des dépenses nouvelles. J'en tire comme conséquence que les annonces relatives à l'élargissement de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux travailleurs indépendants devront se faire au sein de l'enveloppe actuelle, dans le cadre d'une refonte globale des règles d'indemnisation.

Ce sujet est controversé. Les travailleurs indépendants ne sont d'ailleurs pas favorables à cette évolution. Les montants alloués aux démissionnaires font aussi l'objet d'un débat.

Les retraites complémentaires seraient à l'équilibre en 2020, avec un excédent de 5,5 milliards d'euros. À la même date, les prévisions associées à l'accord Agirc-Arrco du 30 octobre 2015 sont un déficit de 2,3 milliards d'euros. Les retraites complémentaires ne recouvrent pas que l'Agirc-Arrco qui représente cependant une part très majoritaire des dépenses. Une partie de l'écart s'explique, là encore, par des hypothèses de masse salariale plus conservatrices mais aussi par l'intégration, dans ce périmètre, d'autres régimes qui sont en excédent. En l'absence de réponse plus précise apportée par le Gouvernement, je ne suis en mesure ni de valider ni d'infirmer cette prévision de solde.

Nous parlerons très prochainement des régimes obligatoires de base et du FSV qui font l'objet du PLFSS. Leur retour à l'équilibre interviendrait en 2019. Pour l'assurance maladie, l'amélioration est très significative sur la période avec un excédent de 6,6 milliards d'euros en 2021. Les excédents des branches famille et AT-MP se consolident.

En revanche, le solde de l'ensemble assurance vieillesse – FSV se dégrade continûment pour atteindre un déficit de 4,7 milliards d'euros en 2021. Les déficits cumulés du FSV seraient de 15,5 milliards d'euros à l'horizon 2021. Aucune mesure n'est à ce stade prévue pour restaurer cette trajectoire mais le Gouvernement a fait des annonces sur les retraites dont nous aurons certainement à reparler.

Pour résumer, je dirai que la trajectoire des finances sociales qui nous est proposée est globalement satisfaisante puisque nous parvenons à l'équilibre. C'est un impératif pour les comptes sociaux. Cette trajectoire comporte néanmoins des zones d'ombre que l'état actuel des informations qui nous sont fournies ne permet pas totalement d'éclairer ; j'y reviendrai en vous présentant mes amendements.

Le solde des régimes à gestion paritaire ainsi que la nature et le montant des transferts à l'État dans le cadre de la rénovation de ses relations avec la sécurité sociale restent en particulier à clarifier.

Enfin, la trajectoire retenue laisse de côté la question de la dette dont l'amortissement n'est pas prévu au sein de la Cades, dette que le plafonnement des excédents ne permettra pas de résorber aussi rapidement que nécessaire. Ce choix est difficilement compréhensible si l'on souligne qu'il s'agit majoritairement d'une dette à court terme, fortement exposée au risque de remontée des taux d'intérêt, remontée qui devrait intervenir, si

le scénario de reprise économique qu'envisage le Gouvernement se confirme, au cours de la période de programmation.

La deuxième partie du texte porte sur des mesures de pilotage des finances publiques et de bonne gouvernance. Comme dans les lois de programmation précédentes, on y trouve le principe d'un meilleur pilotage des niches fiscales et sociales, l'obligation d'une évaluation régulière de celles-ci et une règle de sécurisation des recettes. Les articles propres aux administrations de sécurité sociale sont peu nombreux.

L'article 9 fixe des plafonds de dépenses pour les régimes obligatoires de base et définit en valeur pour les années à venir l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, l'Ondam. Son évolution correspond aux 2,3 % annoncés.

L'article 11 fixe un objectif global de baisse des dépenses de gestion administrative de 1,5 % en rythme annuel pour les régimes dont les conventions d'objectifs et de gestion seront signées à partir du 1^{er} janvier 2018. Si l'on comprend qu'il s'agit des branches du régime général, elles ne sont pas précisément visées et l'objectif est fixé pour cinq ans alors que les conventions d'objectifs et de gestion, les COG, sont quadriennales. Je vous proposerai néanmoins d'adopter un amendement visant à sortir les dépenses d'investissement de cet objectif global de réduction.

Comme dans la loi de programmation précédente, le Gouvernement se propose, à l'article 22, de remettre un rapport au Parlement sur la situation financière des établissements publics de santé. Dans la loi précédente, notre commission avait amendé l'article, qui portait uniquement sur les dépenses de personnel, pour l'élargir « à l'évolution des charges et des produits ainsi que de la dette des établissements de santé ». Ce rapport ne nous ayant jamais été remis, il est sans doute nécessaire de le prévoir à nouveau.

Le rapport prévu à l'article 23 devrait nous éclairer sur ce que le Gouvernement entend par la « rénovation » des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale. Il s'agirait *a priori* de revenir sur la règle instaurée par la loi de 1994, qui prévoit la compensation intégrale à la sécurité sociale des mesures d'exonérations ou d'allègements de cotisations. Comme évoqué précédemment, cette rénovation est d'ores et déjà intégrée dans la trajectoire.

J'insiste sur la nécessité de renforcer l'information du Parlement dans plusieurs domaines. Inséré à l'initiative de notre commission, l'article 28 de la précédente loi de programmation prévoyait que les recettes, les dépenses et le solde des différentes administrations de sécurité sociale seraient communiqués au Parlement, de même que les résultats de l'année écoulée et les projections pour l'année à venir pour ce qui concerne le solde structurel et le solde conjoncturel des administrations de sécurité sociale.

Ces informations, pour partie présentes dans le rapport économique, social et financier, restent aujourd'hui parcellaires. Quant au solde structurel des administrations de sécurité sociale, nous n'en avons connaissance qu'à l'occasion des lois de programmation, sans possibilité de suivi année après année.

Le projet de loi propose de supprimer cet article 28. Je vous proposerai quant à moi un amendement visant à ce que les informations nécessaires, que j'ai redemandées au ministre en commission, soient communiquées au Parlement.

Enfin, je vous proposerai d'adopter un amendement tendant à assurer que le bilan de la loi de programmation et la justification des écarts soient détaillés par sous-secteurs des administrations publiques.

En conclusion, il me semble que la trajectoire proposée par la programmation pluriannuelle pour les finances sociales est plus réaliste que celle qui était affichée dans la loi précédente. Je me félicite en particulier que le Gouvernement ait retenu des hypothèses prudentes pour l'évolution de la masse salariale du secteur privé.

Je précise que la commission des finances a examiné le projet de loi ce matin et a, pour sa part, proposé de supprimer, aux articles 3 et 7, la déclinaison du solde public par sous-secteurs en raison d'un tendancier d'évolution des dépenses jugé insatisfaisant pour les collectivités territoriales mais aussi d'un manque de transparence sur les conditions du transfert à l'État d'une partie des excédents des administrations de sécurité sociale.

La question de la dette sociale reste à traiter dans le scénario qui nous est proposé ; nous aurons à y revenir à propos de la révision des relations financières avec l'État.

J'invite donc notre commission à émettre un avis favorable, compte tenu des positions prises par notre commission des finances sur la partie programmatique du projet de loi, et à compléter sur quelques points la partie relative au pilotage des finances publiques.

M. Michel Forissier. – La vision qui se dégage de ce texte est trop optimiste. Ainsi, dans le cas de l'Unédic, on répète d'année en année les prévisions de retour à l'équilibre mais on ne parle plus des 39 milliards d'euros de dette. Comment la rembourser, au-delà du retour à l'équilibre ? Une programmation raisonnable devrait s'attaquer à ce problème. Je reste sur ma faim. Il me semble que l'Unédic elle-même se soucie trop peu de sa dette. De fait, aux taux d'intérêt actuels, ce n'est pas un grand souci mais s'ils devaient être relevés d'un ou deux points, cela deviendrait préoccupant.

M. Yves Daudigny. – La trajectoire n'incorpore pas de marges nouvelles qui permettraient de faire face à des obligations supplémentaires en matière d'indemnités de chômage.

La dette portée par l'Acoss n'est toujours pas traitée : il n'est pas prévu qu'elle soit transférée à la Cades. Le solde de l'ensemble assurance vieillesse – FSV demeure négatif. Aucun gouvernement ne décide de s'attaquer à ce problème.

Je ferai remarquer que la trajectoire précédente a été respectée en matière sociale, notamment pour l'Ondam, mais aussi pour l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale, et ce sans qu'il soit porté atteinte à des remboursements de médicaments ou à des prestations rendues à l'ensemble de nos concitoyens.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Sur l'Unédic, Monsieur Forissier, je partage votre préoccupation même si la dette de l'assurance chômage, d'une maturité plus longue, est globalement moins exposée au risque de taux que celle portée par l'Acoss.

Je souligne que la dernière convention d'assurance chômage devrait permettre de supprimer la part structurelle du déficit. La question de la dette reste entière.

Il faut garder à l'esprit que l'Unédic craint de voir l'État interférer dans sa gestion et s'attache par conséquent à la défendre.

Le Gouvernement a d'ailleurs quelque peu reculé par rapport à l'idée émise par le Président de la République, lors de sa campagne électorale, de mettre à la charge de l'État la dette de l'Unédic.

Monsieur Daudigny, les évolutions possibles de l'assurance chômage ne sont pas intégrées dans la projection. Nous avons déjà débattu de la dette supportée par l'Acoss. L'Acoss a beau être très confiante quant à la gestion qu'elle en fait, il n'en demeure pas moins qu'elle s'élève à plus de 20 milliards d'euros et qu'elle est très exposée au risque de taux. Personne ne semble en effet pour le moment disposé à la résorber en l'intégrant à la Cades ou en augmentant la contribution au remboursement de la dette sociale.

M. Jean-Noël Cardoux. – La Cour des comptes le suggère aussi !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Quant au FSV, le Gouvernement compte sur les excédents pour revenir à des niveaux acceptables de déficit, sinon à l'équilibre. Encore faudrait-il que la rénovation des relations entre l'État et la sécurité sociale ne se fasse pas au détriment de cette dernière et que la compensation des exonérations ne reste pas dans la poche de l'État. Le grand sujet, c'est bien la relation qui se nouera, au cours de cette période, entre l'État et la sécurité sociale : quelque chose est en train de changer, notamment à travers les changements apportés à la CSG.

M. Alain Milon, président. – Selon votre rapport, monsieur le rapporteur général, la sécurité sociale atteindrait l'équilibre dès 2018. Je voudrais simplement rappeler que, en 2018, la hausse de la CSG affectera l'année entière alors que les cotisations sociales ne baisseront qu'au second semestre. Six mois de cotisations sociales à taux plein, ce sont près de 3 milliards d'euros qu'on ne retrouvera pas en 2019 : il n'est donc pas sûr que l'équilibre perdure en 2019.

Nous devons discuter de l'excédent de la branche famille. Le Gouvernement continue la diminution de la prestation d'accueil du jeune enfant entamée sous le précédent quinquennat. La diminution des allocations familiales pour certaines familles, qui représentait une économie de 850 millions d'euros, n'est par ailleurs pas remise en cause, de même que la réduction de trois ans à deux ans du congé parental.

Certains points importants restent donc compliqués à déterminer pour l'instant mais nous ne manquerons pas d'en débattre lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Les principes mêmes qui avaient été fixés en 1945 semblent disparaître progressivement sans que nous ayons la possibilité de dire quoi que ce soit !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Sans vous contredire, monsieur le président, je tiens à mentionner que la CSG transférée, pour partie, à l'État, s'élèverait en 2018 à 3,8 milliards d'euros, une somme qui pourrait rester à la sécurité sociale en 2019.

M. Alain Milon, président. – Nous en débattons dès la semaine prochaine !

EXAMEN DES ARTICLES**Article 9**

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 1 a pour objet la construction de l'Ondam. Celle-ci est présentée succinctement par l'annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale. L'estimation de l'évolution tendancielle des dépenses par rapport à laquelle est déterminé le montant des mesures nouvelles nécessaires au respect de l'objectif n'est communiquée au Parlement que sous la forme d'un pourcentage d'évolution. Cet amendement vise à la rendre plus détaillée.

Mme Laurence Cohen. – Le groupe CRCE est hostile à la façon dont les dépenses de santé sont enfermées dans un carcan « austéritaire ». Dès lors, nous ne pouvons approuver ni le projet du Gouvernement ni les amendements de M. le rapporteur général, qui expriment la même philosophie. Nous voterons donc contre les amendements et le texte.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 11

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 2 tend à exclure les dépenses d'investissement de l'objectif de diminution de 1,5 % des dépenses de gestion administrative des régimes de sécurité sociale.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article additionnel après l'article 23

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 3 vise à demander au Gouvernement de présenter chaque année au Parlement une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, les organismes qui concourent à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale. Nous demandons également au Gouvernement de nous présenter les prévisions, pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif des administrations de sécurité sociale.

L'amendement n° 3 est adopté.

Article 27

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 4 vise à compléter l'information du Parlement sur la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques pour ce qui concerne les différents sous-secteurs des administrations publiques.

L'amendement n° 4 est adopté.

La commission adopte le rapport pour avis.

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Audition de
Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels à la caisse nationale
d'assurance maladie des travailleurs salariés**

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons à présent nos auditions préalables à l'examen, la semaine prochaine, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Nous recevons Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, pour évoquer la situation de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), aux spécificités de laquelle nous sommes particulièrement attachés.

Avec un peu plus de 13 milliards d'euros de dépenses, cette branche pèse d'un poids relativement modeste au sein de la sécurité sociale. Pour autant, elle soulève des enjeux majeurs pour l'amélioration de la prévention des sinistres d'origine professionnelle. Le renforcement des actions portant sur la santé au travail est l'une des priorités définies dans la convention d'objectifs et de gestion, ou COG, signée par la branche avec l'État pour les années 2014 à 2017.

D'autres objectifs ont été assignés à la branche AT-MP au cours du temps, comme la prise en charge des victimes de l'amiante. Depuis le 1^{er} octobre dernier, elle est également en charge du compte personnel de prévention réformé par les ordonnances « travail ». L'enjeu est de faire de ce compte un réel outil de prévention et non pas seulement de réparation.

Dans ce contexte qui semble évoluer très vite, pourriez-vous, madame la directrice, nous dresser un panorama général de la branche et des principales orientations retenues pour les années à venir ?

Mme Marine Jeantet, directrice des risques professionnels à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. – La branche AT-MP, quoique plus que centenaire, produit encore des résultats, notamment en matière de sinistralité. Le nombre d'accidents du travail s'est stabilisé depuis quelques années, après avoir été diminué de près de 80 % depuis 1945. Quant aux maladies professionnelles, elles s'atténuent légèrement ; les troubles musculo-squelettiques y sont désormais dominants. Ces résultats ne sont pas dus au hasard : ils sont le fruit de l'accompagnement quotidien des entreprises qu'effectue le réseau des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail, ou Carsat.

Investir dans la prévention est rentable ! Il est important de le rappeler quand on débat, dans le cadre de la renégociation de la COG, d'une possible réduction des moyens qui y sont alloués.

Par ailleurs, nous restons un assureur ; nous tarifons en fonction du risque. Cette tarification modulée, incitative à la prévention, est efficace. Elle produit également de bons résultats financiers : notre branche est en excédent de plus d'un milliard d'euros.

Les transferts représentent toujours un poids financier important : 15 % de nos ressources font l'objet d'un transfert vers la branche maladie. Le poids historique de l'amiante diminue au cours du temps, grâce à la réduction de l'exposition, mais reste important. La branche supporte désormais un nouveau poids, qui sera sans doute durable, du fait de la réforme du compte professionnel de prévention, ancien compte pénibilité, qui a été transféré vers notre branche par les ordonnances « travail ». Ce poids a été mutualisé, dans une

majoration de taux, entre l'ensemble des entreprises, quelle que soit l'exposition de leurs salariés à la pénibilité.

Le poids du contentieux reste lui aussi important : l'employeur ou l'assuré font souvent grief à la branche AT-MP de la reconnaissance ou non d'un sinistre. Notre gestion des contentieux a été améliorée mais ils pèsent toujours plus de 400 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable.

Notre branche a su s'adapter aux évolutions du monde du travail et, notamment, à la tertiarisation de l'économie. Les lombalgies représentent aujourd'hui 20 % des accidents du travail et nous coûtent 1 milliard d'euros par an ; nous lancerons prochainement une campagne de prévention sur ce sujet. Les risques psycho-sociaux sont aussi très importants ; il faut documenter la réalité dans les différents secteurs d'activité afin de développer par la suite des actions de prévention.

Notre branche s'adapte aussi au vieillissement de la population des travailleurs salariés. Toujours plus de travailleurs âgés, souffrant de maladies chroniques, doivent être pris en charge. La France est en retard par rapport à d'autres pays européens quant au maintien en emploi de ces personnes. C'est un réel enjeu de société : maintenir quelqu'un dans l'emploi non seulement lui assure une insertion sociale, mais lui permet aussi de continuer de cotiser. Il faut accompagner les entreprises pour qu'il ne soit pas plus avantageux pour elles de licencier ou de placer ces travailleurs en invalidité. Ce sera un grand volet de notre prochaine COG.

Notre branche essaie de s'adapter aux besoins de ses publics. Pour les assurés, nous pouvons faire plus pour la détection en amont des maladies professionnelles et pour permettre aux salariés d'accéder à leurs droits : la sous-déclaration est un problème. Accompagner les assurés dans leur demande de reconnaissance de maladie professionnelle est crucial ; c'est encore aujourd'hui un parcours du combattant. Pour les entreprises, nous développons, conjointement avec l'assurance maladie, une offre de services numériques moderne, notamment pour répondre aux besoins des TPE. Une offre « grands comptes » est aussi en cours de développement.

M. Gérard Dériot, rapporteur de la branche accidents du travail et maladies professionnelles. – Si la branche est bénéficiaire, c'est grâce à son mode de financement, qui repose quasi-exclusivement sur les entreprises, *via* les cotisations employeurs. Celles-ci sont donc incitées à faire diminuer le nombre d'accidents du travail et le résultat est là. En revanche, on constate une légère fluctuation de l'incidence des accidents de trajet qui surviennent entre le domicile et le lieu de travail.

La branche a été capable de prendre en charge l'indemnisation des travailleurs victimes de l'amiante, ce qui représente une charge importante puisque ces prestations constituent 16 % des dépenses totales.

Depuis le 1^{er} octobre dernier, elle assure une nouvelle mission : le financement de la réforme du compte professionnel de prévention de la pénibilité. Quelles en sont les conséquences pour l'organisation de la caisse ? Quelles seront les modalités précises de financement par la branche AT-MP ? *Quid* de l'impact sur la fraction mutualisée du taux de cotisation ? Comment envisagez-vous la montée en charge du dispositif, en termes à la fois de nombre d'assurés et de dépenses ? Il s'agit d'une nouvelle dépense mutualisée de la branche, à rebours de la logique de prévention qui constituait sa vocation historique.

Je voudrais également évoquer la contribution de la branche AT-MP à la branche maladie au titre de la sous-déclaration. Le montant de cette contribution s'élève aujourd'hui à 1 milliard d'euros, soit près de 8 % des dépenses de la branche. J'ai interrogé le directeur général de la Cnam sur ce point, mais il m'a pas répondu ne pas disposer de statistiques précises, alors que la Cnam se montre capable d'en produire sur les sujets les plus divers ! Comment mieux évaluer cette sous-déclaration ? La commission *ad hoc* l'a estimée à un montant compris entre 800 millions et 1,5 milliard d'euros, une fourchette vraiment très large !

La situation financière de la branche AT-MP est saine, avec une dette apurée et des excédents depuis cinq exercices. Nous avons donc les ressources financières pour renforcer les efforts de prévention. Pouvez-vous nous indiquer comment seront employés les excédents ?

Enfin, pouvez-vous faire un point sur l'évolution de la sinistralité, à la fois pour les accidents du travail et les maladies professionnelles ?

Mme Marine Jeantet. – Le nombre d'accidents de trajet est en réalité extrêmement fluctuant, ni en hausse ni en baisse. Deux éléments expliquent leur nombre : la politique de sécurité routière – les accidents ont beaucoup baissé au moment de la mise en place du permis à points et des radars – et la météo.

J'insiste sur le changement de nom du compte pénibilité, devenu compte professionnel de prévention (C2P). Il est axé sur une logique de prévention, et sa gestion, auparavant confiée à la Cnav, nous revient désormais. Le transfert s'achèvera d'ici à la fin de l'année. La Cnav avait mis en place un dispositif d'ouverture et de gestion des droits, et n'avait pas développé l'activité de prévention en entreprise.

Quatre facteurs – trois portant sur les troubles musculo-squelettiques, un sur l'exposition aux risques chimiques – ont été « renvoyés » vers le dispositif de 2010 et ne permettent plus de créditer des points. La contrepartie de l'accord conclu avec les partenaires sociaux sur ce sujet a été le renforcement de la prévention. Nous évoquerons cette question avec l'État lors des négociations, qui commenceront la semaine prochaine, sur les moyens alloués à la convention d'objectifs et de gestion. Pour l'instant, nous sommes soumis à la réduction moyenne envisagée pour l'ensemble des branches de la sécurité sociale. Mais la prévention suppose l'emploi de personnels chargés de se rendre dans les entreprises pour y encourager les actions nécessaires, une méthode que nous savons efficace. Ne serait-il pas préférable d'investir dans ces effectifs pour éviter un coût social ? La ministre du travail approuve tout à fait cette logique de prévention. Nous verrons quels seront les arbitrages faits dans les prochains mois et les moyens qui nous seront attribués.

Je veux aussi évoquer l'impact sur le processus de reconnaissance des maladies professionnelles. Les quatre facteurs supprimés représentent 100 000 personnes : si 30 % d'entre elles font une demande de reconnaissance de maladie professionnelle, nous aurons une augmentation de 30 % du nombre de dossiers à examiner, ce qui ne pourra qu'avoir un impact sur les délais d'instruction.

Les ordonnances ouvrent un nouveau droit à la formation aux assurés. La branche s'est construite à la fin du XIXe siècle sur la nécessité de prévoir un revenu de substitution pour ceux qui devaient s'arrêter de travailler. Les rentes constituaient une forme de réparation. Aujourd'hui, dans une économie tertiarisée, la problématique est différente. Les victimes,

notamment celles qui ont fait un *burn-out*, cherchent avant tout une forme de reconnaissance et une aide pour retrouver du travail. Il s'agit souvent de personnes assez jeunes, qui doivent encore travailler plusieurs décennies. Le droit à la formation peut être intéressant dans cette perspective.

J'en viens à la sous-déclaration, qui est un sujet sensible au sein de la branche ! Elle concerne surtout les maladies professionnelles, car les accidents du travail doivent être déclarés dans les 48 heures par l'employeur, qui risque gros s'il ne le fait pas. La demande de reconnaissance de maladie professionnelle, à l'inverse, doit être faite par l'assuré. Or nombreux sont ceux qui ne connaissent pas leurs droits.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Ils ont peur de perdre leur travail !

Mme Marine Jeantet. – Généralement non, car les cancers touchent le plus souvent des personnes qui sont déjà à la retraite.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Pourquoi ne déclarent-ils pas leur maladie ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Plus les personnes sont modestes, moins elles connaissent leurs droits.

Mme Marine Jeantet. – Effectivement, les personnes concernées sont plutôt d'origine modeste et sont davantage préoccupées par la lutte contre leur maladie que par une éventuelle demande de reconnaissance de maladie professionnelle.

Nous proposons deux mesures. Il s'agit, d'une part, d'améliorer la détection de ces maladies, comme nous l'avions fait pour les cancers de la vessie il y a quelques années, en démarchant les personnes atteintes d'une affection de longue durée et en utilisant les médecins-conseils pour sensibiliser les patients à l'origine éventuellement professionnelle de leur maladie. Il s'agit, d'autre part, de développer un accompagnement des malades, par exemple en les aidant à constituer leur dossier. Nous essayons d'ailleurs de simplifier la procédure.

Malgré les efforts menés par la branche, le montant de la sous-déclaration est toujours de 1 milliard d'euros.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Il n'a pas évolué depuis trois ans mais il avait augmenté auparavant !

Mme Marine Jeantet. – Certes, mais on craignait que le montant n'atteigne 1,2 milliard d'euros. Tout cela relève d'un arbitrage politique qui n'est pas de ma compétence.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Il faut voir la réalité : cela contribue à l'équilibre de la branche maladie...

Mme Marine Jeantet. – ... qui sera à l'équilibre dans quelques années !

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Je ne comprends vraiment pas pourquoi la Cnam ne peut parvenir à des évaluations plus précises !

Mme Marine Jeantet. – L'assurance maladie n'est pas la mieux placée pour établir de telles statistiques. Le recours à une commission extérieure est une bonne solution car elle permet d'agréger les données provenant d'autres organismes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Un transfert de cotisations AT-MP de 0,3 point à l'assurance maladie n'est-il pas prévu l'an prochain ?

Mme Marine Jeantet. – La contribution au titre de la sous-déclaration représente ce que doit la branche AT-MP pour des accidents de travail ou maladies professionnelles pris en charge par l'assurance maladie.

La logique assurantielle de la branche AT-MP veut qu'une fois la dette remboursée, les cotisations doivent baisser. Les négociations ont effectivement conduit à diminuer les cotisations AT-MP et à augmenter, en parallèle, les cotisations pour l'assurance maladie, qui est déficitaire. Il a peut-être été maladroit de lier les deux, car si l'impact sur les cotisations des employeurs était neutre, les cotisations AT-MP avaient, elles, réellement baissé !

Il va se passer de nouveau la même chose en 2018. Comme la branche AT-MP est excédentaire de 1 milliard d'euros, une baisse des cotisations devrait être prochainement décidée. Elle conduira à une réduction du solde de 500 millions d'euros. Le taux est ajusté en fonction des besoins de la branche, ce qui est une mesure de bonne gestion.

Comme la trajectoire financière du C2P n'est pas encore très claire, il est préférable d'attendre de voir comment la situation va évoluer. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas intérêt à diminuer trop rapidement les cotisations, d'autant que nous devons investir dans la prévention.

S'agissant de l'utilisation des excédents, en plus de la baisse des cotisations, nous souhaitons développer des mesures incitatives pour les entreprises. J'aimerais notamment mettre en place, sur le modèle du bonus de rémunération des médecins qui ont rempli leurs objectifs de bonnes pratiques, une rémunération sur objectifs des entreprises. Ma cible prioritaire est les PME qui ont moins de moyens pour investir dans des services de prévention et auxquelles serait proposé un contrat générique, avec des objectifs définis (taux de maintien en emploi des seniors, respect des obligations légales...). Ce type d'instrument incitatif plaît aux entreprises.

Je n'exclus pas non plus d'utiliser les excédents de la branche pour accompagner les entreprises dans le maintien d'assurés spécifiques dans l'emploi. J'ai fait des voyages d'études à l'étranger pour examiner les dispositifs qui pourraient être transposés en France. Pour l'instant, nous n'anticipons pas le retour à l'emploi des personnes en arrêt maladie, alors qu'il s'agit d'une question fondamentale.

Présidence de Mme Colette Giudicelli, vice-présidente

Mme Pascale Gruny. – Je veux évoquer la médecine du travail. La loi « travail » a réduit le nombre de visites et en a modifié les modalités. C'est, à mon avis, une erreur du point de vue de la prévention. Le travail du médecin, en collaboration avec l'entreprise, est souvent très positif pour le maintien dans l'emploi tout au long de la carrière. Les moyens ont diminué...

Mme Laurence Cohen. – On se demande qui les a diminués !

Mme Pascale Gruny. – Par exemple, de nombreuses entreprises, même les plus petites, préparent les documents uniques d'évaluation des risques (DUER), en se faisant aider, le cas échéant, par les chambres de commerce. Mais elles ont aussi besoin des médecins.

Vous évoquez les dispositifs d'incitation à la prévention. J'insiste, mettez des médecins du travail et tout ira mieux !

Mme Marine Jeantet. – Les médecins du travail sont nos partenaires privilégiés. Dans le cadre de la précédente COG, nous avons conclu avec eux des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) sur lesquels le rapport d'évaluation de la COG réalisé par l'IGAS était assez critique. Cela a néanmoins permis de montrer aux ingénieurs et aux médecins que nos approches étaient complémentaires. Nos 1 500 préventeurs et les 15 000 personnes travaillant dans les services de santé au travail sont notre force de frappe. Nous devons mieux nous organiser, ce qui passera par des regroupements de ces services. Nous savons concevoir des programmes, et à terme nous ne ferons plus que cela ; leur déploiement dépendra des services de santé au travail.

Sur le rôle du médecin du travail, il a certes un poids très important mais nous pouvons aussi nous appuyer sur des personnels paramédicaux, des ingénieurs, des techniciens, des ergonomes... Au Danemark, le maintien dans l'emploi est assuré par des assistantes sociales et l'approche est multidisciplinaire. Nous devons sortir de notre vision très « médico-centrée ». Vu le manque de praticiens, je suis persuadée que la médecine du travail n'existera plus dans dix ans. Il faut trouver d'autres moyens d'action et travailler davantage avec les généralistes. C'est le cas au Danemark qui dispose aussi d'ergonomes très bien formés, intermédiaires entre l'entreprise et le médecin généraliste.

Une précision en ce qui concerne les DUER : une étude conduite avec l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) a montré que 50 % des TPE n'en disposaient pas.

Nous allons également élaborer un programme spécifique à destination des experts-comptables afin qu'ils relayent nos offres auprès des chefs d'entreprise car ils sont les tiers de confiance des petites entreprises.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Une estimation financière de l'extension de la reconnaissance de maladies professionnelles au *burn-out* a-t-elle été réalisée ?

Mme Marine Jeantet. – Nous organisons une conférence de presse le 5 décembre prochain sur cette question. Nous essayons d'évaluer les conséquences de la reconnaissance des risques psychosociaux non seulement en maladie professionnelle mais aussi en accident du travail. De nombreux cas de *burn-out* sont déjà reconnus comme accidents du travail. Quand nous disposerons d'informations plus détaillées (secteurs d'activité concernés, impact de la consommation d'anxiolytiques sur la santé...), nous pourrions intervenir de manière préventive et plus efficacement. Je veux souligner que la prise en charge n'est en tout cas pas négligeable.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Une réflexion est-elle menée sur le déclenchement de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle ? Je pense au récent jugement sur l'amiante.

Mme Marine Jeantet. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 clarifie les choses : la prise en charge pourra prendre effet à compter de la date qui précède de deux ans la demande de reconnaissance de la maladie professionnelle.

M. Dominique Watrin. – Nous devons bien évidemment avoir un débat sur l'utilisation des excédents de la branche AT-MP. Nous ne sommes pas favorables à une baisse des cotisations. Mais il faut surtout avoir une réflexion plus large, pour passer d'une culture réparatrice et compensatrice à une démarche de prévention, d'éducation et de promotion du travail et de la santé. Les inégalités en termes d'espérance de vie sont telles entre les catégories professionnelles que ce sujet doit être au centre de notre réflexion.

Une part des excédents ne serait donc pas siphonnée et il existerait une marge de manœuvre dans le cadre de la COG. J'évoquerai trois pistes.

D'abord, la réparation. En Lorraine, comme dans le Nord-Pas-de-Calais, des mineurs ont du mal à faire reconnaître leur maladie professionnelle ou l'aggravation de leur taux de silicose. Les organismes instructeurs de l'assurance maladie poussent au contentieux, ce qui retarde de quelques années les décisions de reconnaissance de maladie professionnelle.

Ensuite, les services à la personne. Le taux de sinistralité est trois fois supérieur à la moyenne nationale. Chaque année, la situation empire. Le travail est normé et cadencé dans ce secteur qui est en crise financière et dont il faudrait revoir le modèle économique.

Enfin, le C2P. Les risques chimiques ayant été retirés, les employeurs sont-ils dorénavant dispensés de rédiger les fiches d'exposition ? La possibilité d'un risque de vide juridique avait été évoquée, ce qui constituerait un recul majeur en termes de traçabilité des modalités des durées d'exposition.

Mme Marine Jeantet. – Les syndicats de mineurs que j'ai récemment reçus m'ont plutôt fait part de leurs inquiétudes quant au suivi post-professionnel qui ne fonctionne pas bien, pour les mineurs comme pour l'ensemble des assurés d'ailleurs. Avant une éventuelle reconnaissance de maladie professionnelle, les assurés ont droit à un dépistage renforcé s'ils ont été exposés à certains risques. Les mineurs sont particulièrement concernés, car ils sont polyexposés. Nous avons préparé une nouvelle mouture du dispositif que nous avons présentée aux syndicats, lesquels ont semblé satisfaits. Elle sera testée sur cette catégorie professionnelle dès 2018 et nous espérons ensuite une rapide montée en charge.

Les services à la personne seront un des axes prioritaires de la future COG qui fixera les objectifs pour les quatre ans à venir. L'État employeur s'est préoccupé de la question car ce service est principalement financé par des fonds publics. La ministre prépare un plan d'action pour les Ehpad. Nous avons déjà testé des actions, puisque les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) avaient mis en place des programmes régionaux d'action sur les soins à la personne. Il faut sensibiliser le payeur, le donneur d'ordre. Le taux de sinistralité est plus important encore que dans le BTP car il n'y a pas de culture de la prévention. Le personnel – il s'agit souvent de femmes très peu qualifiées, en deuxième partie de carrière – est particulièrement exposé. Il ne faut pas oublier non plus de mentionner le problème de la ressource : les conseils généraux peinent à trouver des candidats pour exercer ces métiers !

Sur les fiches d'exposition, la suppression des quatre facteurs n'exonère pas les entreprises de la mise en place d'actions de prévention au-dessus d'un certain seuil qui sera défini par décret. Les Carsat devront suivre les entreprises concernées.

Mme Brigitte Micouleau. – Les lombalgies constituent 20 % des accidents du travail. Les services d'aide à domicile et les maisons de retraite sont les premiers à en pâtir. Outre la prévention et la formation, que faire de plus pour aider ces professionnels lorsqu'ils n'ont plus de personnels ?

Mme Marine Jeantet. – Cela fait cinquante ans que nous travaillons sur cette question ! Nous allons adresser aux établissements une liste des aides techniques existantes car ils les connaissent mal. Je citerai un exemple simple : il faut s'échauffer avant de porter un malade. Nous allons sensibiliser les agences régionales de santé et les conseils départementaux, bref tous les donneurs d'ordre, afin qu'ils intègrent cette dimension dans les exigences de qualité qu'ils imposent aux établissements.

Mme Corinne Imbert. – Je ferai juste une remarque. En ce qui concerne les métiers d'aide à la personne, votre priorité va à la prévention dans les établissements. Mais il ne faut pas oublier les services d'aide à domicile qui sont confrontés à des problèmes de financement et de tarification mais qui souffrent aussi de l'absentéisme des personnels. Ces derniers travaillent de façon isolée, au domicile des personnes dont ils sont chargés. Je rappelle que le maintien à domicile est une priorité. Les départements font déjà beaucoup mais ils ne peuvent être les seuls à intervenir.

Mme Marine Jeantet. – Vous avez raison, d'autant que, comme je l'ai dit, la situation devient critique en raison de l'absence de réserve d'emplois.

La réunion est close à 16 h 30.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 25 octobre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 8 heures.

**Projet de loi de finances pour 2018 - Finances locales - Audition de
Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de
l'intérieur**

M. Vincent Éblé, président. – Après l'audition hier de Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, nous poursuivons aujourd'hui nos auditions sur le projet de loi de finances pour 2018.

Nous accueillons aujourd'hui notre ancienne collègue Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, Gérard Collomb, pour évoquer les dispositions relatives aux finances locales contenues dans le projet de loi de finances pour 2018 mais aussi dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Comme je vous l'indiquais hier, Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, que nous avons également convié, nous a informés qu'il ne pouvait être avec nous ce matin.

Le projet de loi de programmation des finances publiques, que nous examinerons mardi prochain en commission, contient d'importantes dispositions en matière de finances locales et les éléments de précision que vous allez nous apporter seront précieux.

Par ailleurs, l'ancienne rapporteure de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est bien placée pour savoir que les sénateurs sont par nature particulièrement attentifs aux dispositions des lois de finances relatives aux finances locales, et la réforme de la taxe d'habitation constituera à n'en pas douter un moment important de notre débat budgétaire.

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Le Gouvernement a fait le choix d'une politique en rupture avec les années précédentes : il ne réduira pas unilatéralement les concours de l'État aux collectivités territoriales, comme cela avait été le cas lors du précédent quinquennat, à hauteur de 10 milliards d'euros, ainsi que vous vous en souvenez. Ce choix se traduit par un contrat de mandature, dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, lancée ici même par le Président de la République en juillet dernier, et qui se réunira à nouveau le 14 décembre prochain.

À périmètre constant, les concours financiers de l'État augmenteront, en 2018, de près de 300 millions d'euros par rapport à l'année précédente. Pour la première fois depuis quatre ans, la DGF, la dotation globale de fonctionnement, reste stable, à périmètre constant, et connaît même une légère augmentation, de 0,4 %, soit 95 millions d'euros.

Parallèlement, les collectivités territoriales devront contribuer au redressement des finances publiques : un effort de réduction de leurs dépenses et de leur endettement leur sera demandé, à hauteur de 13 milliards d'euros sur le quinquennat, soit 16 % de l'effort global, auquel l'État contribue pour 30 % et les organismes de sécurité sociale pour 50 %, chacun est associé à cet effort en fonction de sa part dans la dépense publique.

L'article 10 de la loi de programmation des finances publiques prévoit ainsi une progression des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales par rapport à leur évolution tendancielle de 1,2 % par an en valeur, contre 2,5 % entre 2009 et 2014, correspondant à un effort de 2,6 milliards d'euros par an. Il s'agit, du même coup, de privilégier l'autofinancement des investissements, et de réduire le recours à l'emprunt.

Trois mécanismes sont prévus pour assurer le respect de la trajectoire. En premier lieu, la contractualisation entre l'État et les plus grandes collectivités territoriales – régions, départements, communes de plus de 50 000 habitants et intercommunalités de plus de 150 000 habitants, soit 319 collectivités territoriales représentant 65 % de la dépense publique locale.

Interviendra, en deuxième lieu, un mécanisme de correction dont les modalités seront déterminées par la loi, à l'issue d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales au sein de la Conférence nationale des territoires.

Enfin, la règle d'or sera renforcée par l'article 24, qui introduit un plafond d'endettement fondé sur un ratio entre dette et capacité d'autofinancement.

Tels sont les grands principes de la loi de programmation des finances publiques. Conformément à la méthode définie dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, des travaux seront conduits, sous la présidence conjointe d'Alain Richard et Dominique Bur, par une mission associant élus locaux, personnalités qualifiées et hauts fonctionnaires. Il s'agit de débattre des moyens de régulation de la dépense locale au cas où les objectifs venaient à ne pas être tenus. Ces travaux s'articuleront avec ceux du Comité des finances locales, le CFL. Un rapport d'étape est prévu fin novembre et les conclusions seront rendues en avril, afin d'ouvrir les travaux du CFL en vue du projet de loi de finances pour 2019. Il sera naturellement rendu compte régulièrement au CFL de l'avancée des travaux de la mission.

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales traduisent des priorités claires, et notamment la volonté de soutenir l'investissement local. Le niveau atteint, en 2017, par les subventions d'investissement aux collectivités locales de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est consolidé. Ces crédits correspondent à différentes dotations : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation politique de la ville (DPV). Celles-ci atteindront, en 2018, 1,8 milliard d'euros, soit une augmentation de 5,5 % à structure constante.

Le Gouvernement a choisi de consolider, dans la durée, la priorité donnée au soutien à l'investissement. C'est ainsi que la DSIL voit son existence pérennisée dans la loi. Le Gouvernement précédent avait fait le choix de la créer en compensation des ponctions effectuées sur la DGF. Non seulement nous ne touchons plus à la DGF, mais nous pérennisons l'enveloppe DSIL.

Aucune règle ou seuil d'éligibilité ne seront fixés pour bénéficier de ces crédits d'investissement, qui sont ouverts à toutes les collectivités territoriales, y compris les plus petites. C'est ouvrir une voie de financement importante à la ruralité.

Le Gouvernement tient aussi les engagements pris à l'occasion de la suppression de la réserve parlementaire et de la réserve ministérielle. Les fonds concernés ont été réinjectés dans les dotations aux investissements locaux, ouvertes à toutes les collectivités territoriales, sans restriction.

Enfin, pour accompagner la transformation des territoires, un certain nombre de politiques vont être renforcées. Tout d'abord, une part importante des moyens sera mobilisée en faveur des contrats de ruralité pilotés par les préfets, *via* un abondement de 45 millions d'euros en autorisation d'engagement de la DSIL. Ici encore, aucun seuil minimal d'éligibilité ne sera instauré. En deuxième lieu, la politique d'appui à la dynamique métropolitaine sera poursuivie, dans la continuité des opérations conclues avec les préfets, de même que les opérations s'inscrivant dans le cadre du grand plan d'investissement visant à transformer les territoires, telles que la rénovation thermique des bâtiments publics, les actions en faveur des mobilités durables ou celles qui contribuent à la modernisation de l'action publique. Enfin, pour répondre au besoin renforcé d'accompagnement des collectivités territoriales les plus modestes, qui demandent à être soutenues dans le montage des projets, des dépenses de fonctionnement pourront être éligibles à ces subventions, à hauteur de 10 % du total. Cette avancée bénéficiera à des opérations complexes, s'inscrivant dans un cadre contractuel et appelant une ingénierie particulière.

Nous avons également souhaité créer un nouveau fonds de modernisation destiné à appuyer financièrement les collectivités territoriales dans les réformes structurelles qu'elles engagent, par exemple pour la mutualisation de services ou la numérisation d'une procédure. Ce fonds, qui verra le jour en 2018 au sein de la DSIL, sera doté de 50 millions d'euros.

Après plusieurs mois de concertation avec les associations représentatives des collectivités territoriales, le projet de loi de finances pour 2018 introduit une réforme structurelle du fonds de compensation de la TVA, le FCTVA. Il s'agit, au lieu d'examiner l'éligibilité de chaque dépense, d'automatiser le processus. La réforme, qui s'attachera à rester financièrement neutre, fera gagner en efficacité et allègera substantiellement les charges administratives des collectivités territoriales. La hausse mécanique du FCTVA pour 2018 est, par ailleurs, estimée à 88 millions d'euros.

Une autre mesure d'accompagnement concerne les communes nouvelles. Le régime d'incitation, qui expirait au 31 décembre 2016, sera reconduit jusqu'en 2019. Les communes dont le nombre d'habitants est supérieur à 1 000 et inférieur à 10 000 bénéficieront, lorsqu'elles décident de fusionner, d'un bonus de DGF de 5 % et d'une garantie de stabilité de cette dotation, tant pour sa part forfaitaire que de péréquation, durant trois ans. Je précise qu'il n'y aura pas de discontinuité et que les fusions intervenues dans l'intervalle seront prises en compte.

Enfin, pour accompagner les mairies dans la délivrance des cartes nationales d'identité, la dotation pour titres sécurisés sera doublée, et portée à 40 millions d'euros.

J'en viens au financement des conseils régionaux. Les régions se sont vu transférer, par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), des compétences nouvelles, notamment dans le domaine du développement

économique. Le Gouvernement précédent avait prévu un certain nombre d'engagements financiers pour les accompagner. En premier lieu, donner aux régions une ressource nouvelle, en l'occurrence de la TVA. L'engagement est tenu puisque le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la transformation de la DGF des régions en une ressource dynamique, sous forme d'une quote-part des recettes de TVA. Cette recette nouvelle, dont la croissance est estimée à 100 millions d'euros en 2018, sera garantie aux régions. Sa croissance devrait être de 700 millions d'euros d'ici à 2022. De même, le précédent Gouvernement avait pris l'engagement d'abonder un fonds exceptionnel de soutien à la prise de compétence économique par les régions à hauteur de 450 millions d'euros ; 200 millions d'euros avaient été prévus dans le budget 2017. Restent donc 250 millions d'euros à verser en 2018. L'engagement est là aussi tenu, puisque les crédits correspondants sont inscrits au projet de loi de finances pour 2018. Toutefois, ces crédits ne seront pas intégrés en base à la nouvelle TVA – ce qui a donné lieu à débat. Si la consolidation de ce dispositif exceptionnel n'a pas été retenue, c'est par souci d'équité : une telle option aurait conduit à devoir rechercher des ressources ailleurs, en réduisant à due concurrence les « variables d'ajustement » dont bénéficient les autres collectivités territoriales.

Le Gouvernement a également souhaité renforcer les mécanismes de solidarité, en continuant à faire progresser la péréquation en faveur des collectivités territoriales les plus fragiles au regard des critères de ressources et de charges. Les composantes péréquatrices de la DGF seront ainsi abondées, en 2018, de 190 millions d'euros. C'est marquer un choix clair en faveur d'une solidarité destinée à réduire les fractures territoriales. La répartition de cette augmentation se fera au travers de la DSU, la dotation de solidarité urbaine des communes, pour 90 millions d'euros, de la DSR, la dotation de solidarité rurale, pour 90 millions d'euros également, et des dotations de péréquation des départements, pour 10 millions d'euros.

Le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC, est maintenu à un milliard d'euros afin de garantir la prévisibilité des ressources et des charges ainsi que l'ambition de la péréquation horizontale au sein du bloc communal.

Enfin, les fonds de péréquation de la CVAE, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, tant pour les régions que pour les départements, seront réformés, ainsi que le requiert le changement d'affectation, en 2017, de 25 points de CVAE des départements vers les régions. À défaut, ce changement d'affectation aurait entraîné, pour le fonds de péréquation des régions, des évolutions imprévisibles et un alourdissement important et injustifié des charges des collectivités territoriales les plus dynamiques, comme l'Île-de-France ou l'Auvergne-Rhône-Alpes. Pour le fonds de péréquation des départements, il aurait conduit à une moindre contribution de certaines collectivités territoriales très favorisées ; les mécanismes de plafonnement limitant les prélèvements seront donc revus à la hausse pour ne pas reporter une part des prélèvements sur des collectivités territoriales moins riches.

Un mot, pour finir, sur la réforme de la taxe d'habitation, qui suscite des interrogations parmi les élus locaux, pour préciser que la réforme s'étalera sur trois ans. Il s'agira d'un dégrèvement, l'État se substituant au contribuable « exonéré ». La substitution sera de 30 % la première année, 65 % la deuxième et 100 % la troisième. L'opération sera blanche pour les collectivités territoriales concernées.

Cette décision du Président de la République s'appuie sur le constat qu'une inégalité croissante frappe cette taxe, du fait de la non revalorisation des valeurs cadastrales depuis 1970, ce dont nous sommes tous responsables.

Au-delà, la succession des réformes de la fiscalité locale, à commencer par celle de la taxe professionnelle, en 2010, appelle à une révision d'ensemble de la fiscalité locale : cette réforme de la taxe d'habitation ne saurait se comprendre hors d'une telle démarche. La Conférence nationale des territoires devra s'y atteler.

M. Vincent Éblé, président. – Le projet de loi de programmation des finances publiques propose que les économies des collectivités territoriales sur leurs dépenses de fonctionnement soient consacrées à leur désendettement plutôt qu'au financement de leurs investissements. N'est-ce pas contradictoire avec l'intention du Gouvernement de continuer à soutenir l'investissement local ? J'ajoute que la dette des collectivités territoriales, qui ne se financent pas uniquement par l'emprunt, mais aussi par un prélèvement sur les sections de fonctionnement, est relativement vertueuse, au regard de la dette de l'État, qui vient en permanence combler des dépenses de fonctionnement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous savez, Madame la ministre, que notre commission des finances a toujours privilégié une approche pragmatique. Nous ne sommes pas opposés par principe à une évolution de la norme de dépenses des collectivités territoriales, ce que dans notre jargon nous appelons l'Odedel, l'objectif d'évolution de la dépense locale. Il est normal que les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des comptes publics. J'estime aussi, pour ma part, qu'aller vers une logique de contractualisation, qui peut être vertueuse et incitative, est plus sain que s'en tenir à la logique du rabot appliqué uniformément aux collectivités territoriales, à l'aune de ce qu'elles pèsent dans la dépense publique. Sachant, cependant, que la contractualisation ne s'appliquera qu'à 319 collectivités territoriales, pouvez-vous me confirmer que les autres, c'est-à-dire la grande masse d'entre elles, seront bien soumises à des objectifs d'évolution des dépenses ?

Nos collectivités territoriales forment un ensemble hétéroclite, aux caractéristiques très différentes. Dans certaines d'entre elles, le dynamisme des dépenses peut être largement contraint ; je pense par exemple aux dépenses sociales pour les départements, ou à l'évolution démographique. D'où l'idée de ne pas appliquer uniformément l'objectif de 1,2 %, qui sera, si j'ai bien compris, modulé. Cependant, Gérald Darmanin a indiqué à l'Assemblée nationale que les collectivités territoriales qui refuseront la contractualisation se verront appliquer d'office un objectif de 1,2 %. Je vois mal, à ce compte, quel serait l'intérêt d'une collectivité territoriale à s'engager, dans le cas où la contractualisation aboutirait à un effort plus important.

Quel sera, enfin, le point de départ de la contractualisation ? Toutes les analyses le montrent, nous sommes dans une période de ralentissement de la dépense publique, y compris en matière d'investissement. Il ne faudrait pas qu'une collectivité territoriale qui a fait des efforts de maîtrise de son endettement, de sa masse salariale, qui s'est efforcée de rationaliser ses circuits de financement, se trouve pénalisée. Si l'on ne veut pas que la contractualisation devienne une prime au mauvais élève, il faut prendre en compte les efforts du passé.

Si donc je salue le choix d'un mécanisme novateur, vous voyez qu'il n'en reste pas moins des interrogations.

M. Charles Guené, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Vous avez évoqué la question de la DSIL. Ma première inquiétude porte sur la part qui remplacerait la réserve parlementaire.

Les 92 millions d'euros que représentait, en 2017, cette dotation, seront en partie compensés par une enveloppe de 50 millions d'euros au sein de la DSIL. Mais à y regarder de plus près, on s'aperçoit que ces crédits seront réservés aux communes et intercommunalités s'engageant à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement sur la base d'un projet de modernisation, dans le cadre d'un contrat conclu avec le représentant de l'État dans la région, précisant la date à laquelle seront atteints les objectifs de maîtrise de la dépense. Comment garantir que les communes rurales, qui ont besoin de ces dotations pour boucler leur budget, auront accès à ce dispositif ?

Certes, le mécanisme de la contractualisation est plus intelligent qu'un rabot appliqué sans discernement, mais nous avons besoin de clarifications : les lignes directrices des contrats seront, de ce que j'en comprends, validées par les parlementaires, mais comment ? Puisque cette validation ne pourra intervenir que dans la loi de finances pour 2019, faut-il comprendre qu'il y aura une année « sans filet » ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Le projet de loi de programmation des finances publiques vise, Monsieur le Président, à inciter les collectivités territoriales à développer leur capacité à autofinancer leurs investissements, ce qui aura pour effet de limiter leur recours à l'emprunt, donc leur endettement. Sans oublier qu'améliorer le solde des administrations publiques locales contribue à réduire l'endettement de la France.

Les objectifs du projet de loi de programmation des finances publiques s'appliquent bien à toutes les collectivités territoriales, monsieur le rapporteur général. La signature de contrats avec 319 collectivités est le moyen d'affirmer, pour les plus grandes d'entre elles, un engagement qui aura été très ouvertement discuté, y compris dans ses mécanismes de régulation, lesquels seront examinés dans le cadre de la mission confiée à Dominique Bur et Alain Richard. C'est, au fond, une démarche commune entre l'État et les collectivités locales.

La règle d'or en matière de gouvernance des finances publiques permet aujourd'hui de contrôler l'équilibre budgétaire annuel des collectivités territoriales. Cette règle, qui veut que la section de fonctionnement soit à l'équilibre et l'emprunt uniquement destiné à financer les dépenses d'investissement, est reconnue pour son efficacité, mais le Gouvernement souhaite renforcer la transparence et la responsabilité financières et c'est pourquoi un article du projet de loi de programmation des finances publiques introduit une nouvelle règle prudentielle, qui permettra de mesurer la soutenabilité financière du recours à l'emprunt. Le ratio de l'encours de la dette sur l'épargne brute permet également de mesurer l'autofinancement dégagé par les collectivités territoriales sur leur section de fonctionnement, et de s'assurer de leur effort de maîtrise de ces dépenses, en cohérence avec les objectifs d'économie que poursuit la loi de programmation des finances publiques.

Les crédits de la réserve parlementaire, sur lesquels m'interroge Charles Guéné, ont été intégralement redéployés dans les dispositifs de soutien à l'investissement. Ils sont venus abonder les politiques contractuelles en faveur de la ruralité et le nouveau fonds de modernisation que j'ai évoqué. Rien n'interdit, au-delà, de financer les opérations auparavant soutenues par la réserve par les dotations de droit commun, que ce soit la DSIL ou la DETR, la dotation d'équipement des territoires ruraux. Dans le département de la Creuse, par exemple, la moitié des subventions allouées en 2017 au titre de la DETR étaient d'un niveau inférieur à 8 000 euros. Ce montant correspond au montant moyen des actions financées par la réserve parlementaire. De même, 77 % des crédits de la DSIL étaient alloués, en 2016, à des

communes de moins de 10 000 habitants, et 43 % à des communes de moins de 2 000 habitants.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Mais les critères d’attribution de ces dotations ne sont pas les mêmes.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je viens de vous montrer que ces crédits de droit commun peuvent être utilisés pour les petites communes qui bénéficiaient de la réserve. J’ajoute que quatre parlementaires siégeront, dans chaque département, au sein de la commission départementale de la DETR, deux députés et deux sénateurs.

Le préfet devra adresser une note à l’ensemble des parlementaires pour les informer de la destination des subventions accordées dans le cadre de la DETR et de la DSIL. Quant au nombre de parlementaires appelés à siéger à la commission départementale, il a été décidé en 2017, sous le précédent Gouvernement. Il est clair que cela ne pose pas problème pour les petits départements, mais je constate que pour les plus grands, cela commence à soulever débat.

Je comprends votre souci de voir clarifier le mécanisme de contractualisation, mais tel est bien l’objectif de la mission confiée à Dominique Bur et Alain Richard.

M. Thierry Carcenac. – Dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022, deux articles m’interpellent. L’article 10, tout d’abord, prévoit une limitation à 1,2 % de la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Je relève, au passage, que la mission confiée à Dominique Bur et Alain Richard n’est pas sans antécédents. Le rapport de Gilles Carrez et Michel Thénault, soumis au Comité des finances locales en mai 2010, apportait déjà beaucoup d’éléments sur le sujet. J’aimerais des précisions sur la manière dont sera décliné l’objectif de 1,2 %, sachant qu’au sein de l’Odedel, il existe des dispositifs distincts pour le bloc communal, les départements et les régions. Si l’on prend 2016 pour point de départ, comment prendre en compte les dépenses de masse salariale qu’a entraîné, en 2017, le protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et les conséquences, pour les départements, des primes venant compenser l’augmentation de la CSG ?

Quant à l’article 13, il fixe, à périmètre constant, le plafond des concours financiers de l’État aux collectivités locales. Mais l’introduction de la ressource TVA – dont vous avez rappelé le dynamisme – au bénéfice des régions, pourrait avoir des conséquences pour le bloc communal et les départements. Qu’est-il envisagé au cas où cette ressource progresserait plus que prévu ?

M. Philippe Dallier. – J’aimerais des précisions sur les communes concernées par le mécanisme de contractualisation. On me dit qu’en Seine-Saint-Denis, elles seraient au nombre de dix. Or, au vu de la population municipale 2017, j’en compte douze. Quelle sera l’année de référence ?

J’en viens au cas de la métropole du Grand Paris. On nous dit que les établissements publics territoriaux, grandes intercommunalités de quelque 400 000 habitants, ne seraient pas concernés. Je rappelle que ces établissements publics connaissent des situations très différentes ; certains, qui existent depuis longtemps sont très intégrés, tandis que d’autres viennent de se créer. Pouvez-vous confirmer que ni les uns ni les autres ne seront concernés ?

Les contrats seront-ils annuels ou pluriannuels ? Votre objectif est le désendettement et la reconstitution de capacités d'autofinancement, mais alors que nous sommes au mitan des mandats municipaux, une période où beaucoup de projets vont se concrétiser, je concevrai mal que l'on s'en tienne à un examen annuel. Question subsidiaire : jugera-t-on du respect du contrat année par année ou au bout de la période ? Et dans ce dernier cas, comment vous assurer que les 13 milliards d'euros d'économies seront bien au rendez-vous ? Quant aux collectivités territoriales non soumises à contrat, seront-elles exemptées de pénalités si les collectivités territoriales sous contrat sortaient des rails ?

A-t-on définitivement abandonné, enfin, l'idée d'une réforme de la DGF et des dotations de péréquation ? Ce serait regrettable, car sans avoir abouti, faute de considérer ces dotations dans leur ensemble, nous y avons néanmoins travaillé, avec l'Assemblée nationale.

M. Philippe Adnot. – Je partage les inquiétudes du rapporteur général. L'expérience nous a montré que les plus mauvais gestionnaires sont bien souvent récompensés. J'en veux pour preuve la manière dont ont été attribués aux départements les 200 millions d'euros du fonds d'urgence. Si l'on n'intègre pas un principe de comparaison et un critère de charges par habitant, on continuera de récompenser les plus dispendieux.

Substituer, pour la taxe d'habitation, un contribuable national au contribuable local aura le même effet : ceux qui ont eu la main lourde sur les impôts locaux vont se trouver favorisés, tandis que les plus vertueux ne seront pas récompensés. On supprime, de surcroît, le lien entre la taxe et la compréhension, par le contribuable, des efforts qui lui sont demandés. C'est pourquoi j'aurais préféré un système d'abattement général, qui laisse chacun à ses choix, et ses responsabilités.

J'ai mal compris, madame la ministre, vos propos sur le FCTVA. Depuis toujours, l'administration tend à considérer que récupérer la TVA sur les investissements réalisés n'était pas un droit, et entend assimiler le FCTVA à une dotation. Il me semble que la forfaitisation que vous avez évoquée va dans ce sens, et le transforme, de fait, en une dotation, toujours susceptible d'être remise en cause.

Autre sujet d'interrogation : continuer de donner plus à des communes qui fusionnent, au prix d'une ponction sur les autres, puisqu'il s'agit d'une enveloppe fermée, me semble d'autant plus paradoxal que la fusion est théoriquement faite pour entraîner des économies... Voilà bien une exception française !

Vous avez dit, enfin, que le FPIC serait maintenu. Ce fonds est pourtant d'une totale injustice, puisque le coefficient par habitant retenu passe du simple au double selon qu'ils sont urbains ou ruraux. Résultat, dans mon département, la totalité des communes rurales sont prélevées, à la différence des communes urbaines.

M. Jean Pierre Vogel. – La fraction bourg-centre de la DSR profite aux communes chefs-lieux de canton et à celles dont la population représente plus de 15 % de la population totale du canton concerné. Or, avec la récente réforme territoriale, qui a divisé par deux le nombre de cantons, certaines communes ont perdu la qualité de chef-lieu, et d'autres n'atteignent plus le seuil de 15 %. Qu'en sera-t-il pour elles en 2018 ? Continueront-elles de bénéficier, au moins partiellement, de la fraction bourg-centre ?

L'Éducation nationale a demandé à l'ensemble des communes, par circulaire, quel sera leur choix à la rentrée scolaire 2018 s'agissant de la mise en œuvre des nouveaux

rythmes scolaires. Mais pour se prononcer, les communes ont besoin de savoir de quel soutien elles pourront disposer pour l'organisation des activités périscolaires. Qu'en est-il du fonds de soutien aux activités périscolaire ? J'ai compris que des crédits ont été inscrits pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 juin, mais *quid* des mois de septembre à décembre 2018 ?

Mme Nathalie Goulet. – Si l'on veut maîtriser les dépenses des collectivités locales, on ne pourra pas se passer d'un travail sur la réforme de la fonction publique territoriale. On ne peut demander un effort aux collectivités territoriales si elles ne peuvent maîtriser leur masse salariale.

Deuxième observation : vu le souci de transparence qui marque ce mandat et les efforts demandés aux élus, ne pensez-vous pas que l'on pourrait rendre obligatoire la motivation de tout refus de DETR ?

M. Bernard Delcros. – En faisant le choix d'une légère augmentation de la DGF et du maintien de la DETR à son niveau de 2017, ce Gouvernement a entendu préserver les capacités d'investissement des collectivités territoriales, qui portent l'activité et l'emploi dans nos territoires. Pour programmer leurs investissements, les collectivités territoriales ont besoin, au-delà, de visibilité : ne pourrait-on imaginer un contrat de stabilisation de ces dotations pour les trois années à venir ?

Les contrats de ruralité, mis en place en 2017, ont bénéficié de 212 millions d'euros en autorisations d'engagement. En 2018, la dotation, désormais portée par la mission « Relations avec les collectivités territoriales », sera de 45 millions d'euros. Ces autorisations sont-elles seulement prévues pour engager les crédits de deuxième année des contrats déjà signés ou de nouveaux contrats pourraient-ils en bénéficier ?

À partir du 1^{er} janvier 2018, pour que les intercommunalités puissent continuer de bénéficier de la DGF bonifiée, elles devront, aux termes de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, disposer de neuf compétences sur douze. Parmi ces douze compétences, celle de la politique de la ville ne concernant pas les communes rurales, la règle serait donc de neuf compétences sur onze. Cela crée une vraie difficulté pour ces collectivités territoriales, notamment celles qui, ayant fusionné, ont passé beaucoup de temps, tout au long de l'année 2017, à orchestrer la fusion. Ne pourrait-on, pour leur laisser le temps d'organiser leurs compétences dans de bonnes conditions, soit envisager un report d'un an de cette disposition, soit considérer que la règle, pour les territoires ruraux, sera de huit compétences sur onze ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – L'Odedel, Thierry Carcenac, se décline, bien évidemment, par niveau de collectivité. Pour 2018, il est prévu une progression limitée à 1,1 % pour le bloc communal, à 1,4 % pour les départements, et à 1,2 % pour les régions. S'agissant de votre deuxième question, je solliciterai Gérald Darmanin, pour que vous soit adressée une réponse écrite.

S'agissant du plafond des concours de l'État, le Premier ministre s'est engagé à ce que la progression spontanée de la TVA affectée aux régions ne soit pas gagée sur les autres ressources des collectivités territoriales. Autrement dit, une hausse des ressources de la TVA n'entraînera pas la baisse des ressources des autres collectivités territoriales.

Je reviens vers Charles Guené, qui m'avait interrogé sur le rôle des parlementaires au sein de la Conférence nationale des territoires. Les objectifs des contrats sont définis dans

la loi, ainsi que leur périmètre, qui en porte le nombre à 319. Les parlementaires pourront donc se prononcer sur l'un et l'autre sujet. Les contrats pourront être conclus dès 2018, il n'y aura donc pas d'année blanche. S'agissant des mécanismes de régulation, je ne puis vous en dire plus, à ce stade, puisque les discussions sont en cours.

Le FCTVA, Philippe Adnot, n'est en rien modifié. Il continuera de refléter les investissements des collectivités territoriales, et ne changera pas de nature. Ce qui est envisagé n'est autre chose qu'une technique d'automatisation : les règles d'éligibilité ne changeront pas.

Je comprends votre souci de voir récompensées les collectivités territoriales vertueuses. Dans la contractualisation, il en sera tenu compte.

Les établissements publics territoriaux seront-ils soumis à la règle d'or renforcée, me demande Philippe Dallier. Sachant que le projet de loi vise les EPCI à fiscalité propre, ils ne sont pas, *a priori*, concernés, à la différence de la métropole.

S'agissant des règles qui régiront les contrats, la mission de MM. Richard et Bur a précisément pour mission de les préciser. Le Gouvernement souhaite encourager une logique partenariale, pour des économies efficaces.

Je vous sais sensible au statut de la métropole du Grand Paris. Des réflexions sont en cours, et une conférence se réunira en fin d'année. Je crois que tout le monde souhaite une réforme, mais les positions divergent sur son contenu. La pérennisation ou non des établissements publics territoriaux fait partie de la réflexion. Plusieurs scénarii sont à l'étude et votre contribution à la réflexion, souvent mentionnée, y a sa part.

La DSR bourg-centre, Jean Pierre Vogel, a été maintenue aux anciens chefs-lieux de canton et continuera de l'être.

M. Jean Pierre Vogel. – Et pour les communes qui représentaient 15 % de la population des anciens cantons ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Oui.

J'entends votre souci, Philippe Adnot, lorsque vous déplorez, au sujet de la taxe d'habitation, la disparition du lien entre le contribuable et sa collectivité. Mais reconnaissons que la taxe d'habitation n'est guère lisible pour le contribuable : il lui est difficile de comprendre les taux applicables... Sans compter qu'une grande partie des contribuables sont déjà exonérés. Il est vrai qu'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale serait bienvenue. Souvenons-nous que lors de la réforme de la taxe professionnelle, on a, là aussi, réparti la ressource entre différents niveaux de collectivités territoriales. Il est temps, sans doute, de remettre les choses à plat, pour recréer le lien avec le contribuable, grâce à une fiscalité spécifique à chaque niveau de collectivité. Il existe des pistes, que je vous encourage à alimenter, y compris dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, qui connaîtra une déclinaison dans les départements.

Motiver les refus de DETR ? Je reconnais bien là, Nathalie Goulet, votre pugnacité. Mais cela supposerait un travail considérable. En revanche, il serait bon de rétablir, au sein de la commission départementale, une relation plus participative entre les élus et le préfet. Car il me semble que les choses se sont un peu détériorées au fil des ans, depuis

l'époque que j'ai connue, où l'on définissait clairement les grandes lignes à retenir dans les attributions.

Les charges de personnel pesant sur les collectivités territoriales ? Certes, mais il a bien fallu remédier à la paupérisation qui touchait les personnels de catégorie C. J'ajoute que toute la charge n'est pas imputable aux règles touchant aux rémunérations, elle l'est également à un défaut de mutualisation, voire à un effectif excessif au regard du nombre d'habitants.

Bernard Delcros s'inquiète de la prévisibilité nécessaire pour les projets d'investissements. Les dotations seront stabilisées, c'est l'objet du pacte de mandature. Si les circonstances économiques s'améliorent, on pourrait même envisager leur augmentation. La dotation sera de 45 millions d'euros pour les contrats de ruralité. Et la DSIL pourra contribuer, au-delà, si les nouveaux dossiers ne sont pas trop nombreux.

En ce qui concerne la DGF bonifiée, le Gouvernement réfléchit à une adaptation à la ruralité de la règle des neuf compétences sur douze. C'est une question clairement identifiée, et qui avait également été soulevée au sujet du transfert obligatoire des compétences eau et assainissement.

M. Vincent Éblé, président. – *Quid* du fonds de soutien aux activités périscolaire, dont s'inquiétait Jean Pierre Vogel ? Les communes doivent effectuer un choix. Elles ont besoin de savoir.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Il sera pérennisé pour la rentrée 2018.

M. Éric Bocquet. – Quelques remarques sur la philosophie générale qui sous-tend votre propos. Vous nous dites, Madame la ministre, qu'il s'agit de réguler la dépense locale. Est-ce à dire qu'elle ne le serait pas ? Que les élus locaux seraient, en quelque sorte, irresponsables ? Chacun sait, pourtant, qu'ils sont sous le contrôle direct et quotidien des habitants de leur collectivité territoriale, sous celui du comptable du Trésor, de la préfecture, de la chambre régionale des comptes !

Vous voulez vous assurer de la soutenabilité de la dette ? Celle des collectivités territoriales représente 8 % à 9 % de la dette globale du pays, depuis trente ans. Cette dette est maîtrisée ; elle sert à financer l'investissement, et non le fonctionnement – la différence est saisissante avec la dette de l'État. Le désendettement des collectivités territoriales a commencé, dans les communes, dans les départements. La note de conjoncture de la Banque postale, d'excellente qualité, nous apporte quelques éléments chiffrés. Entre 2016 et 2017, les intérêts de la dette sont passés de 5,1 milliards à 4,5 milliards d'euros. Et l'on annonce une baisse de 6,2 % en 2017.

Quant à l'investissement, il est en chute libre. Les dépenses d'investissement, sur les mêmes années, passent de 53 milliards d'euros à 49 milliards d'euros. Nous sommes pris dans un cercle vicieux : moins d'investissement, moins de commande publique, moins de croissance, moins, *in fine*, de recette fiscales – je pense à la TVA, en particulier, qui représente 50 % de nos recettes. C'est là une logique suicidaire. Je conteste votre démarche pour poser, au rebours, la question de la soutenabilité de la baisse des dotations aux collectivités territoriales. Les élus disent qu'ils ont atteint l'os. Chacun se demande où cela va s'arrêter. Quand donc, au lieu de considérer les collectivités territoriales, dans une logique de

court terme, comme une variable d'ajustement budgétaire, verra-t-on en elles un levier de croissance à long terme ?

M. Vincent Delahaye. – La fin du cumul des mandats m'inquiète pour les parlementaires. Je ne souhaite pas que le Comité des finances locales, que vous avez évoqué à plusieurs reprises, soit le seul interlocuteur du Gouvernement sur les questions touchant aux finances et à la fiscalité locales. De quelle façon le Sénat sera-t-il associé à ces réflexions ?

La dotation d'action parlementaire, qui était pourtant devenue totalement transparente, a été supprimée. La DSIL le sera-t-elle ? Les préfets seront-ils soumis aux obligations de transparence qui s'imposaient aux parlementaires ? De quelle façon seront désignés les parlementaires appelés à siéger dans les commissions, et auront-ils voix au chapitre dans les attributions ? J'observe pour l'heure qu'en Île-de-France, c'est le fait du prince qui prévaut. Il ne faudrait pas que cela dure.

Quand y verra-t-on plus clair sur la contractualisation ? Comme l'a dit le rapporteur général, quel intérêt à contractualiser si l'effort à fournir est plus important ? Les budgets locaux, dans les 319 collectivités concernées, sont en phase de bouclage : il est impératif que nous y voyions plus clair.

M. Jean-François Rapin. – Outre le transfert de la délivrance des cartes nationales d'identité, il est un autre acte qui, dans les deux dernières années, a été transféré aux communes, je veux parler des PACS, les pactes civils de solidarité. De nombreuses communes dotées d'un tribunal voient arriver des dossiers à stocker et à traiter. Bénéficieront-elles d'une compensation, au même titre que pour la carte d'identité ?

Mme Fabienne Keller. – Comme mes collègues, la question de l'équité dans le cadre de la contractualisation me préoccupe. Des dépenses de fonctionnement importantes peuvent s'expliquer, par exemple, par une politique culturelle ou d'accueil de la petite enfance dynamiques tout autant que par une gestion manquant d'efficacité. Quels critères seront pris en compte ?

Les orientations budgétaires de nos collectivités territoriales devront bientôt être chiffrées, pour les trois prochaines années. Quelle sera la référence retenue pour les 1,2 % ? Sera-ce le compte administratif 2016 ou 2017 ? On ne connaîtra le résultat de 2018 qu'au milieu de l'année suivante : à quel moment faudra-t-il le prendre en compte ? Dans le budget rectificatif de la même année ou celui de l'année suivante ? Il y a là un phénomène assez redoutable de décalage dans le temps : comment le prévoir ? Pourriez-vous, à titre d'exemple, nous fournir une illustration pour une commune de 20 000 habitants ? Nous avons besoin de savoir quels éléments comptables seront retenus, à quel moment, et comment seront pris en compte, par souci d'équité, les efforts déjà réalisés.

M. Michel Canevet. – Dans un contexte de nécessaire réduction des déficits publics, je me réjouis du maintien des concours de l'État aux collectivités territoriales, un choix qui tranche singulièrement avec ce que l'on a observé ces dernières années. Je vous remercie également, Madame la ministre, d'être intervenue au Congrès national des maires en faveur de la préservation du dispositif de prêt à taux zéro dans les zones rurales, essentiel au maintien de la population.

L'augmentation de la CSG prévue dans le projet de loi de finances pour 2018 aura un impact plus fort sur les collectivités territoriales que sur les entreprises : une compensation est-elle prévue ?

L'évolution du taux de la taxe d'habitation a, *via* les règles de liaison des taux, une incidence sur ceux de la taxe sur le foncier non-bâti et de la cotisation foncière des entreprises. Cet élément a-t-il été pris en compte ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Ce sont les présidents des deux chambres du Parlement, Vincent Delahaye, qui désigneront les parlementaires appelés à siéger dans les commissions départementales pour la répartition de la DSIL.

M. Vincent Delahaye. – A quelle date ?

M. Jean-François Husson. – La date du 1^{er} avril a été reportée au 1^{er} janvier.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Nous rappellerons aux préfets, bien évidemment, qu'ils doivent informer les parlementaires.

M. Vincent Delahaye. – Et la contractualisation ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Le plus rapidement possible, dès 2018.

Le PACS, Jean-François Rapin, ne peut pas faire l'objet de compensation puisque c'est une compétence que remplissent les maires comme officiers de l'État civil, comme ils le font déjà pour les mariages.

M. Jean-François Rapin. – Mais cela représente une charge énorme pour les communes qui accueillent un tribunal sur leur territoire.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je sais que la question a donné lieu, ici même, à débat, mais elle a été tranchée par le Conseil constitutionnel.

J'ai entendu votre propos, Éric Bocquet, mais je ne puis vous laisser dire que les dotations diminuent. J'ai pris soin, dans mon propos liminaire, de souligner qu'elles ne baissent pas, voire qu'elles augmentent.

La CSG, Michel Canevet, sera intégralement compensée aux collectivités territoriales, grâce à une enveloppe de 500 millions d'euros. Je rappelle également que nous entendons rétablir le jour de carence et que l'application du protocole « PPCR » sera reportée.

J'en viens à la question de la liaison des taux. Je rappelle que sur la taxe d'habitation, les collectivités territoriales conservent un pouvoir de fixation : le dégrèvement n'aura pas d'impact. Il reste que cette question de la liaison peut se poser. C'est pour limiter le poids de la fiscalité économique qu'a été créé le lien, à l'époque, entre l'impôt dit « ménages » et l'impôt sur les entreprises. On peut dès lors se demander, avec l'évolution de la fiscalité locale, si ce lien a vocation à perdurer.

Fabienne Keller, enfin, pose des questions précises auxquelles je ne puis apporter dès à présent réponse, puisque le mécanisme de la contractualisation est en cours de négociation. Mais peut-être Gérald Darmanin, que je solliciterai, pourra-t-il en dire un peu plus.

La réunion est close à 9 h 35.

Mardi 31 octobre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 08 h 35.

Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

À l’attention de nos nouveaux collègues, je précise que nous voterons article par article, et c’est le texte, dans sa rédaction issue de nos travaux, que nous examinerons ensuite en séance publique.

Un projet de loi de finances rectificative sera délibéré en Conseil des ministres le jeudi 2 novembre, pour tirer les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel de la taxe sur les dividendes. Nous entendrons le Gouvernement, à l’issue de l’audition de Pierre Moscovici. Nous examinerons le rapport du rapporteur général mercredi 8 novembre au matin, après l’examen du tome I du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2018. Nous examinerons le texte en séance publique le jeudi 9 novembre, à l’issue de l’examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si l’article 34 de la Constitution prévoit que les « orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation », l’exercice a été considérablement renouvelé par la loi organique de 2012, qui transpose dans l’ordre juridique interne le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l’Union économique et monétaire (TSCG).

Désormais, la loi de programmation constitue le support des engagements européens de la France et doit à ce titre fixer un objectif à moyen terme de solde structurel ainsi que la trajectoire permettant sa réalisation.

Aussi, je me suis attaché à replacer ces orientations dans leur contexte macroéconomique, à en expliciter les hypothèses et à évaluer leur conformité aux engagements européens pris par notre pays.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement apparaît dans l’ensemble crédible. Le concept de solde structurel a pris une place centrale dans la gouvernance budgétaire européenne. Il dépend principalement de l’écart de production, c’est-à-dire de la différence entre le niveau de production effectivement observé et le potentiel de production de l’économie. Si l’économie évolue à un niveau inférieur à son potentiel, une partie du déficit nominal est attribuée à la conjoncture.

L’écart de production ne pouvant être observé directement, le précédent Gouvernement avait délibérément surestimé la capacité de rebond de l’économie française, afin de minorer le déficit structurel.

On peut se réjouir que le présent projet de loi marque une rupture avec ces pratiques. Le Gouvernement retient désormais une hypothèse d'écart de production proche de celle de la Commission européenne, ce qui conduit à une révision à la hausse de l'estimation du niveau du déficit structurel en 2016, désormais identique à celle de la Commission européenne.

Ce choix devrait utilement permettre de concentrer le débat sur le rythme de redressement des finances publiques, plutôt que sur sa mesure.

Pour la croissance, le Gouvernement retient une hypothèse de 1,7 % entre 2017 et 2021 et de 1,8 % en 2022. Ce scénario apparaît raisonnable jusqu'en 2020 – puisque conforme aux prévisions des économistes et institutions européennes et internationales –, mais un peu « optimiste » en fin de quinquennat. En 2022, l'hypothèse du Gouvernement, si elle est identique à celle du FMI, est ainsi supérieure de 0,8 point à l'estimation de la Commission européenne.

Cette différence d'appréciation tient à deux éléments. D'une part, la Commission européenne retient une hypothèse de croissance potentielle plus faible que celle du Gouvernement, ce dernier estimant que les réformes structurelles engagées porteront leurs fruits d'ici la fin du quinquennat. D'autre part, le Gouvernement estime que la croissance effective restera durablement supérieure à la croissance potentielle. Une phase haute du cycle économique succéderait ainsi à la phase basse de dix ans qu'a connue la France depuis la crise.

Compte tenu de cette divergence d'appréciation, j'ai souhaité estimer le niveau du solde public en cas de réalisation du scénario de croissance plus pessimiste de la Commission européenne. Le déficit passerait au-delà du seuil de 3 % du PIB en 2019 et s'établirait à 1,1 % du PIB en 2022, près d'un point au-dessus du niveau attendu.

Venons-en maintenant à la trajectoire des finances publiques, qui est plutôt ambitieuse. On peut d'ores et déjà formuler une critique : l'essentiel de l'effort est reporté sur la fin du quinquennat. À l'échelle du quinquennat, le Gouvernement s'est fixé trois principaux objectifs, qui avaient déjà été formulés dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, le DOFP : réduire l'endettement de plus de 5 points de PIB ; réduire la part de la dépense publique dans la richesse nationale de 3,7 points de PIB ; réduire la part des prélèvements obligatoires dans le PIB de 1,1 point.

J'observe ainsi avec satisfaction que l'effort de redressement des comptes publics portera exclusivement sur la dépense, ce qui contraste avec le choix de la précédente majorité. L'expression « ras-le-bol fiscal » a été utilisée par Pierre Moscovici, et il est vrai que, sous le précédent quinquennat – au moins pendant la première partie –, l'effort de redressement des comptes publics a pris la forme d'une forte augmentation des prélèvements obligatoires.

Si l'on en croit le Gouvernement, à la fin du quinquennat, la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale s'établirait à 43,6 %, soit un niveau légèrement inférieur à 2012, mais toujours supérieur au ratio d'avant-crise – 42,1 % –, et plus élevé que chez nos voisins.

Si les principaux objectifs restent globalement inchangés par rapport au DOFP, la trajectoire devant conduire à leur atteinte a néanmoins été substantiellement modifiée. En

effet, une partie importante de l'effort de maîtrise de la dépense publique a été reportée sur les deux dernières années de la programmation.

Le taux de croissance moyen de la dépense publique serait ainsi contenu à 0,5 % entre 2018 et 2020, contre 0,1 % dans le scénario du DOFP. Pour tenir cet objectif, 42 milliards d'euros d'économies devront être réalisées, contre 58 milliards d'euros dans le scénario initial. Un effort plus important au cours des deux dernières années du quinquennat — 2021 et 2022 — permettrait néanmoins de maintenir inchangé le quantum d'économies de 80 milliards d'euros annoncé.

En parallèle, le Gouvernement a été contraint de rendre plus progressive la baisse des prélèvements obligatoires, afin de ne pas remettre en cause son rythme de réduction du déficit public. La baisse des prélèvements obligatoires prévue au titre de l'année 2018 – 6,7 milliards d'euros, soit 0,3 point de PIB – est finalement deux fois inférieure au montant initialement annoncé –0,6 point de PIB. Le principal changement tient à la mise en œuvre en deux temps de la bascule des cotisations salariales sur la CSG au cours de l'année 2018, dont le rendement attendu s'élève à 4,5 milliards d'euros.

Si la trajectoire budgétaire proposée par le Gouvernement diffère sensiblement de celle annoncée en juillet dernier, la principale difficulté identifiée lors du débat d'orientation des finances publiques demeure : le rythme de redressement des comptes publics apparaît insuffisant au regard de nos engagements européens – à tout le moins difficilement conciliables avec ceux-ci.

Comme vous le savez, la France devrait, à l'issue de l'exercice 2017, ramener son déficit en deçà du seuil de 3 % du PIB – même si l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes complique la tâche du Gouvernement.

Il s'agit toutefois d'une condition nécessaire, mais insuffisante pour sortir du volet correctif du pacte de stabilité. En effet, sortir du volet correctif du pacte de stabilité exigera également que la Commission européenne estime que le déficit ne dépassera pas le seuil des 3 % en 2018 et en 2019 dans ses prévisions du printemps 2018.

Or l'année 2019 sera marquée par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE, en baisse de cotisations sociales, qui devrait se traduire pour les comptes publics par un surcoût temporaire d'environ 1 point de PIB. Dans le scénario du Gouvernement, le déficit « flirterait » ainsi avec le seuil de 3 % du PIB en 2019 – contre 2,9 points en 2017 et 2,6 points en 2018.

Aussi, il ne peut pas être totalement exclu que la Commission européenne considère que le déficit dépassera le seuil de 3 % du PIB en 2019 dans ses prévisions de printemps. À ce titre, il doit être noté que le FMI considère, dans son rapport annuel sur la France rendu public le 21 septembre dernier, que le déficit nominal devrait s'établir à 3,2 % du PIB en 2019. Le risque d'un maintien de la France dans le volet correctif du pacte de stabilité peut néanmoins être tempéré par les déclarations de la Commission européenne ces dernières semaines.

Si la France parvient à sortir du volet correctif au printemps prochain, elle entrera à compter de l'exercice 2018 dans le volet préventif du pacte de stabilité. Or les règles de redressement des comptes publics applicables dans le volet préventif ne sont pas moins exigeantes que celles prévues dans le volet correctif. En particulier, la France devra réduire

son déficit structurel de 0,6 point de PIB par an au minimum jusqu'à atteindre son objectif de moyen terme. L'ajustement structurel prévu par le Gouvernement dans le cadre du présent projet de loi apparaît très éloigné des prescriptions du pacte de stabilité.

En 2018, l'écart par rapport à l'objectif minimum serait de 0,5 point de PIB, soit la déviation maximum autorisée sur deux années. Autrement dit, la France aura épuisé dès l'exercice 2018 ses marges de manœuvre, au risque de conduire la Commission européenne à ouvrir une procédure pour « déviation significative » à son encontre à l'issue de l'exercice 2019.

Il n'est donc pas surprenant que la Commission européenne ait adressé vendredi dernier un courrier au ministre de l'économie Bruno Le Maire dans lequel elle souligne qu'il existe « un risque de déviation significative vis-à-vis de l'effort requis en 2018 » et demande des éclaircissements sur le projet de budget du Gouvernement.

La France pourrait se prévaloir des « clauses de flexibilité » prévues par le pacte de stabilité, mais les conditions dans lesquelles ces dernières peuvent être invoquées sont particulièrement strictes et ne devraient pas être remplies par la France avant 2020. Il faudra ainsi compter sur le fait que nos partenaires et la Commission européenne adoptent une lecture particulièrement souple des règles du pacte de stabilité.

En complément de la règle de solde structurel, la France sera également soumise à compter de 2021 à la règle de dette européenne, qui impose de réduire progressivement l'écart entre la dette et le seuil de 60 % du PIB.

Or, au cours de la période 2017-2020, la France devrait être le seul grand pays de la zone euro dont le ratio d'endettement reste pratiquement stable. L'endettement ne devrait diminuer véritablement qu'à compter de 2021, une fois la bascule du CICE effectuée.

Dans ces conditions, seule la France ne respecterait pas la règle de dette européenne en 2021, comme l'a d'ailleurs souligné la Commission européenne dans son courrier de vendredi dernier.

Au-delà de la question du respect formel de la règle de dette européenne, il doit être souligné que la trajectoire retenue par le Gouvernement devrait accroître la divergence des taux d'endettement de la France et de la zone euro. L'écart atteindrait 12 points de PIB en 2022, contre 6 points de PIB actuellement. Le différentiel d'endettement entre la France et l'Allemagne s'élèverait même à 39 points.

J'anticipe une question d'Éric Bocquet : ce n'est pas par masochisme que nous nous efforçons de respecter nos engagements européens ; cet écart de 39 points finira par se traduire dans les écarts de taux, le *spread*, et ce alors que ces taux sont en train de remonter, ce qui pourrait devenir insupportable pour la France.

D'une part, la France disposerait d'une faible marge de manœuvre pour mener une politique budgétaire de relance si une nouvelle crise survenait, contrairement à l'Allemagne. D'autre part, le poids de la charge des intérêts pourrait contraindre le Gouvernement à couper dans les dépenses publiques productives ou à avoir recours à des impositions supplémentaires pour contenir le déficit. Alors que les intérêts payés par la France et l'Allemagne à leurs créanciers sont aujourd'hui similaires – respectivement 41 et 39 milliards d'euros à ce jour –, le différentiel atteindrait 34 milliards d'euros en 2022 – 56 milliards d'euros pour la France

contre 22 milliards d'euros pour l'Allemagne. C'est précisément pour éviter de telles divergences que les règles européennes ont été mises en place...

J'en viens maintenant à la question centrale des leviers et de la répartition de l'effort de maîtrise de la dépense entre ses différents acteurs. Les collectivités territoriales ont consenti des efforts considérables au cours des années récentes dans la réduction de la dépense publique. Le précédent gouvernement a utilisé deux leviers pour réduire la dépense publique : les collectivités locales et la charge de la dette. Les collectivités ont même dépassé les objectifs que leur fixait la précédente loi de programmation pour les années 2014 à 2019 : en 2016, leurs dépenses totales étaient inférieures de 12 milliards d'euros à la trajectoire prévue. De même, entre 2013 et 2016, la réduction du déficit public a été portée aux deux tiers par les administrations publiques locales, alors même qu'elles représentent moins de 20 % de la dépense publique. C'est ce que j'ai rappelé au cours de la conférence des territoires, qui s'est tenue au Sénat en présence du Président de la République.

Pour 2018-2022, le Gouvernement a annoncé un effort de 13 milliards d'euros pour les collectivités territoriales sur leurs dépenses de fonctionnement. Ce montant s'apprécie par rapport à un « tendanciel ». Concrètement, on émet une hypothèse sur l'évolution « tendancielle », c'est-à-dire « toutes choses égales par ailleurs », des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ; on déduit 13 milliards d'euros du montant des dépenses prévu en 2022 ; et on obtient ainsi l'objectif d'évolution des dépenses des collectivités.

L'hypothèse que l'on retient pour le tendanciel est donc fondamentale : si on le surestime, l'effort demandé est en fait inférieur à l'effort affiché ; à l'inverse, si on le sous-estime, l'effort demandé est supérieur à l'effort affiché.

Or le tendanciel des dépenses locales est très difficile à estimer. L'Inspection générale des finances proposait un taux de 1 % en 2012, en précisant qu'il s'agissait d'une « hypothèse basse ». Le précédent Gouvernement et la Cour des comptes retenaient 1,8 %. Le présent projet de loi de programmation est construit sur un tendanciel de 1,2 % en volume, pour les seules dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Pour établir ce niveau de 1,2 %, le Gouvernement a considéré le taux moyen d'évolution des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales entre 2009 et 2014. En ajoutant l'inflation, on obtient un taux de 2,5 % en valeur.

Ce choix appelle plusieurs observations. Tout d'abord, cette période 2009-2014 correspond à des années où la dynamique annuelle était inférieure aux années précédentes : la prendre comme référence conduit donc à sous-estimer le tendanciel.

En admettant que l'on reprenne néanmoins cette moyenne, il faudrait *a minima* tenir compte des efforts structurels déjà fournis par les collectivités territoriales. Or le Gouvernement n'a pas tenu compte de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, la DGF, intervenue en 2014 – une baisse de 1,5 milliard d'euros –, qui correspondait à un effort structurel des collectivités territoriales du même ordre de grandeur. Il n'a pas non plus tenu compte de la non-indexation sur l'inflation des dépenses de personnel de la fonction publique territoriale – qui représente un effort de 5 milliards d'euros –, alors que cet effort est systématiquement considéré comme une économie par rapport au tendanciel lorsqu'il s'agit de l'État. Ce tour de passe-passe permet de demander plus aux collectivités.

En neutralisant ces éléments, on obtient un tendancier d'évolution des dépenses de fonctionnement de 3,1 % au lieu des 2,5 % proposés par le Gouvernement. Ce chiffre semble très raisonnable ; il est d'ailleurs très proche de celui retenu par la Cour des comptes.

En définitive, en retenant le tendancier « corrigé », les économies demandées aux collectivités territoriales dans le présent projet de loi de programmation seraient non pas de 13 milliards d'euros, mais de 21 milliards d'euros. Un effort de 13 milliards d'euros correspondrait en fait à une évolution annuelle, en valeur, de 1,9 %, au lieu des 1,2 % proposés par le Gouvernement.

Venons-en maintenant à la contribution de l'État à la maîtrise de la dépense publique. Cette partie est peu étayée. Le budget triennal 2018-2020 prévoit des évolutions contrastées entre les différentes missions. Il s'articule autour de choix de politique budgétaire clairs, avec des hausses marquées en faveur de certaines missions, dont la défense et la justice – je ne le critique pas –, et des baisses prononcées sur d'autres politiques publiques comme le logement ou l'emploi – ce qui fait plus débat. Cependant, ni les hausses prévues ni les diminutions annoncées ne sont définitives puisque le Gouvernement précise, dans le rapport annexé, que les plafonds de 2020 « seront actualisés pour intégrer notamment les économies complémentaires issues du processus Action publique 2022 nécessaires au respect de la trajectoire globale ».

Si le total de l'annuité 2020 du budget triennal est ajusté pour tenir compte de toutes les économies prévues au titre du processus Action publique 2022, l'objectif d'évolution des crédits du budget général sur ces trois premières années est modérément ambitieux avec une croissance de 1,2 % en valeur et une baisse de 1,3 % en volume. À titre d'exemple, le précédent budget triennal – qui n'a, il est vrai, pas été respecté – prévoyait une diminution des dépenses de 0,2 % en valeur et de 3,3 % en volume. C'est ambitieux, mais on ne sait pas sur quelles dépenses porteront les efforts.

S'agissant des administrations de sécurité sociale, sous l'effet de la reprise économique et de la maîtrise de la dépense, leur solde, déficitaire de 2,9 milliards d'euros en 2016, reviendrait positif dès 2017, avant de devenir nettement excédentaire à compter de 2018. On demande à voir.

À cet égard, il doit être noté que le présent projet de loi fait l'hypothèse d'une « contribution du secteur des ASSO à la réduction du déficit de l'État, sous forme de transfert, dès 2019 ». En pratique, l'excédent serait transféré à l'État. Interrogé sur ce point, le Gouvernement n'a pas souhaité préciser la nature et le montant des transferts envisagés.

En tout état de cause, le choix de transférer une fraction des excédents des comptes sociaux à l'État dès 2019, avant même d'avoir procédé au désendettement complet de la sécurité sociale, apparaît critiquable – la contribution au remboursement de la dette sociale existe toujours –, la structure de financement de la dette sociale étant beaucoup plus sensible que la dette de l'État – gérée par l'Agence France Trésor – à une hausse des taux d'intérêt.

Pour le régime général, cette amélioration concernerait l'ensemble des branches, à l'exception notable de la branche vieillesse.

Faute d'information, il est toutefois très difficile d'apprécier la crédibilité de ces trajectoires. À titre d'exemple, si le solde de la branche famille est supposé s'améliorer de

près de 5 milliards d'euros, la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant constitue à ce jour la seule mesure d'économie connue, pour un gain de 500 millions d'euros à horizon 2022.

Dans ce contexte, il est aujourd'hui urgent de procéder aux réformes de structure susceptibles d'infléchir durablement la trajectoire des dépenses. Or on observe peu d'économies structurelles. La masse salariale publique – qui représente à peu près la moitié du budget de l'État – et les dépenses de retraite constituent jusqu'à présent deux « angles morts » de la politique du Gouvernement. Celui-ci ne s'attaque ni à l'une ni à l'autre, alors que ce sont pourtant là des leviers importants de la maîtrise de la dépense publique.

À titre d'exemple, une récente étude de la Banque de France indique que si la démographie et les choix d'organisation expliquent près des deux tiers de l'écart entre les masses salariales publiques de la France et de l'Allemagne, il subsiste un écart de 2 points de PIB lié aux effectifs. Or il existe beaucoup de doublons entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale : président encore voilà peu d'un conseil départemental, je suis bien placé pour le savoir – prestation de compensation du handicap et allocation aux adultes handicapés ; routes nationales et routes départementales, etc.

Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait affirmé souhaiter réduire les effectifs de la fonction publique de 120 000 postes sur le quinquennat, dont 50 000 postes de la fonction publique d'État. Une telle diminution supposerait toutefois, si l'effort était équitablement réparti sur chacune des années de la période, une suppression nette d'environ 10 000 équivalents temps plein (ETP) par an de 2018 à 2022. Or, le solde global des créations et suppressions d'emplois devrait s'élever à moins 1 600 ETP en 2018, soit seulement 3 % de l'objectif prévu sur le quinquennat. Je tiens à le réaffirmer, une évolution du temps de travail dans la fonction publique permettrait de faciliter la mise en œuvre d'une réduction significative des effectifs d'ici la fin du quinquennat, sans diminution de la qualité du service public...

Il pourra aussi difficilement être fait l'économie d'une nouvelle réforme des retraites. En effet, le niveau des dépenses de retraite constitue la principale source d'explication de l'écart de dépense publique entre la France et ses principaux partenaires. Cet écart significatif (+ 4,1 points de PIB) n'est pas sans lien avec les caractéristiques de notre système de retraite, qui conduisent les travailleurs français à partir de façon plus précoce à la retraite que leurs homologues étrangers. Il n'est pas surprenant que le FMI et l'OCDE aient récemment recommandé au Gouvernement de retarder l'âge de départ à la retraite. Une réforme apparaît d'autant plus nécessaire que le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) fait état d'une importante dégradation de la situation financière du système de retraite, en raison de la révision des hypothèses démographiques de l'Insee. À titre d'illustration, le relèvement progressif de deux ans de l'âge légal de départ au rythme d'un trimestre par génération se traduirait par une amélioration du solde financier du système de retraite de 5 milliards d'euros au bout de cinq ans. Au bout de vingt ans, l'effet positif sur le solde des administrations publiques s'élèverait à 0,9 point de PIB. C'est ce qu'ont fait la plupart de nos voisins européens.

Ainsi, si les hypothèses macroéconomiques sont plus crédibles et s'il faut saluer la volonté de réduire les dépenses plutôt que d'augmenter la fiscalité, néanmoins il est regrettable que la trajectoire présentée reporte l'essentiel de l'effort en fin de quinquennat et que celui-ci pèse beaucoup plus sur les collectivités territoriales que sur l'État.

M. Vincent Delahaye. – Les efforts sont reportés en fin de quinquennat. En 2012 déjà, on nous annonçait que la situation allait s'améliorer et que tout irait mieux en fin de quinquennat... On connaît la suite !

On nous annonce un déficit nominal des administrations publiques de 2,6 % du PIB. Pourtant, le déficit budgétaire de l'État atteindrait 83 milliards d'euros. Pourrait-on avoir un tableau expliquant l'écart entre le solde en comptabilité nationale et en comptabilité budgétaire ?

La présentation en pourcentage du PIB ne me paraît pas optimale car elle donne l'impression trompeuse que le déficit est faible. Or, 3 % du PIB, c'est quand même l'équivalent de 20 % des dépenses de l'État !

Je suis surpris de l'écart constaté avec l'Allemagne en ce qui concerne la trajectoire d'endettement et la charge d'intérêts. Certes l'Allemagne se désendette, mais l'écart est important.

On nous annonce enfin une réduction de 1 600 emplois équivalents temps plein (ETP) en 2018 mais si l'on considère les emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) la progression totale est de 16 000. Pourquoi ?

M. Dominique de Legge. – Quel sera l'effet de l'article 14, qui prévoit un plafonnement des restes à payer, sur le budget de la Défense, caractérisé par un niveau d'investissement élevé, avec donc de forts reports de crédits et des restes à payer importants ?

M. Marc Laménie. – On constate que malgré le faible niveau de la charge d'intérêts, la situation est délicate, compte tenu du niveau très élevé de notre endettement.

Quelles pistes proposez-vous pour maîtriser l'évolution de la masse salariale ?

M. Éric Bocquet. – On marche sur des œufs. L'exercice de la prévision est toujours délicat. Il est bien beau de faire des projections, des graphiques ou des courbes, mais il serait surtout intéressant de comparer les projections à la trajectoire réalisée ! Le dernier budget triennal n'a pas été respecté. Il faut donc faire preuve d'humilité. Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), que nous avons combattu, est un carcan budgétaire incroyable qui limite considérablement nos marges de manœuvres.

Notre charge d'intérêts s'est élevée à 48 milliards en 2010, elle s'élèvera à 56 milliards d'euros en 2022. Si j'étais intervenant sur les marchés financiers, j'aurais envie que cela dure et que la France continue à s'endetter. Si l'on ne s'endette plus et que l'on ne paie plus d'intérêts, de quoi vivront en effet les marchés financiers ? François Guizot disait « Enrichissez-vous ! » ; les marchés nous disent : « Endettez-vous ! On vous suit car vous avez une bonne signature »...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour l'instant !

M. Éric Bocquet. – Les marchés fonctionnent sur un système de rentes à perpétuité.

Il est toujours hasardeux de faire des comparaisons avec nos voisins européens qui n'ont pas la même histoire, la même organisation. Si, selon vous, des marges de manœuvre

existent pour réduire la masse salariale, quels postes faut-il supprimer : des enseignants ? Des infirmiers ? Des gendarmes ? Des juges ?

M. Julien Bargeton. – Merci à notre rapporteur général d’avoir souligné la sincérité des hypothèses de croissance retenues, mise en évidence par le Haut Conseil des finances publiques. Cela tranche avec la pratique du passé ! Les effets seront visibles en fin de quinquennat, dans quelques années : c’est normal, c’est le temps qu’il faut aux réformes engagées par ce Gouvernement pour produire des effets. Les réformes structurelles auront pour effet de relever le taux de croissance potentielle de la France. Certes, le taux de croissance nominale ne peut durablement s’écarter du taux de croissance potentielle, mais on constate que le taux de croissance nominale est très en retard depuis plusieurs années, il est donc raisonnable d’anticiper un rattrapage.

Je ne partage pas le pessimisme de notre rapporteur général sur les taux d’intérêts. Certes, Mario Draghi a annoncé une réduction de la politique d’assouplissement quantitatif, mais les prévisionnistes et les économistes n’attendent pas de remontée des taux d’intérêt avant 2019.

Notre rapporteur prétend que les économies ne seraient pas assez documentées ; ce n’est pas vrai : le budget triennal fait apparaître des hausses et aussi des baisses marquées sur certains programmes. Surtout, mission après mission, au cours de l’examen du budget, notre commission ne cesse de critiquer les baisses de crédits ! N’est-ce pas à nous aussi de faire des propositions ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On en fera !

M. Jean-Marc Gabouty. – Il faut rechercher avant tout la sincérité. Vu la lourdeur de nos structures, les infléchissements de la politique budgétaire et fiscale mettent mécaniquement du temps à se traduire dans les faits. Il est toujours facile de qualifier les projections d’insincères lorsqu’elles sont trop optimistes, et de déplorer leur manque d’ambition lorsqu’elles sont réalistes. Il faut sortir de ce raisonnement circulaire !

Le basculement du CICE vers une baisse des charges est difficile sur le plan comptable car les dépenses et les recettes ne sont pas rattachées à l’exercice qui les a vues naître. Ainsi, en 2018, les entreprises acquerront un droit à un CICE, qu’elles percevront en 2019, au moment où elles bénéficieront d’une baisse des charges sociales, ce qui devrait provoquer une rentrée d’impôt sur les sociétés (IS) supplémentaire en 2020. Trois exercices seront donc perturbés par ce basculement. Ne serait-il pas judicieux de demander un acompte exceptionnel d’impôt sur les sociétés en 2019 afin de lisser l’impact budgétaire ?

M. Gérard Longuet. – Dans un pays qui vieillit, comment peut-on espérer voir le déficit de l’assurance-maladie disparaître et céder la place à un excédent, alors que chacun sait que les dépenses de santé augmentent avec le vieillissement ? L’excédent de la branche famille est calculé sur la base de règles constantes alors que notre démographie et notre politique familiale s’affaiblissent. Enfin, le déficit de la branche vieillesse est manifestement minoré et exigerait une réforme structurelle. Partagez-vous l’optimisme des projections du gouvernement à cet égard ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vincent Delahaye a raison, les efforts sont reportés en fin de quinquennat. Il y a là un air de déjà-vu... La décomposition du solde public effectif entre les différentes composantes est précisée au sein du rapport.

L'écart entre la France et l'Allemagne sur la charge de la dette est important pour deux raisons : d'une part, l'Allemagne se désendette ; d'autre part, elle emprunte à un taux moins élevé.

Le schéma d'emplois prévoit une baisse de 1 600 équivalents temps plein tandis que le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) augmente en raison de l'effet des créations de poste décidées par le précédent Gouvernement. Il y a donc un « effet retard ».

L'article 14 fixe un plafond sur les restes à payer de l'État. La hausse des reports de charges est préoccupante. Nous l'avons dénoncée à plusieurs reprises. Ce plafond s'applique à tous les ministères et ne vise pas spécifiquement la Défense, même si ce phénomène est d'une ampleur particulière dans ce ministère. Peut-être que Dominique de Legge, en tant que rapporteur spécial, pourrait déposer un amendement à ce sujet afin de prévenir toute difficulté.

S'agissant de la masse salariale, je tiens à rassurer Éric Bocquet : il n'est pas question de supprimer des postes de policiers ou d'infirmières, mais de mener des réformes structurelles pour supprimer les nombreux doublons entre l'État et les collectivités territoriales, dans le domaine social ou les infrastructures par exemple. Il faut aussi cesser de déresponsabiliser les préfets qui sont trop souvent dessaisis au profit d'agences ou de structures qui n'ont pas de plafonds d'emploi et qui contribuent largement à la hausse de la dépense publique. Enfin, augmenter le temps de travail dans la fonction publique de 2,5 heures engendrerait une économie de 5 milliards d'euros. Cette question ne doit pas être taboue...

Les règles de convergence ne sont pas dues au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), mais visent à limiter les écarts de taux d'intérêts entre les pays et éviter que certains pays ne paient trois ou quatre fois plus cher leur dette. Une augmentation du *spread* entre l'Allemagne et la France serait inquiétante.

Julien Bargeton, pour les projections que je vous ai présentées, j'ai simplement pris pour base de travail un scénario médian, qui est celui du Gouvernement, et qui prévoit une légère hausse des taux d'intérêt. Il faut aussi tenir compte du stock de dette existant. Concernant les dépenses, je suis ouvert à toutes les propositions visant à réaliser des économies.

Créer un acompte d'impôt sur les sociétés en 2019 serait contradictoire avec la trajectoire de baisse du taux annoncée. Le Gouvernement prévoit déjà cette année une surtaxe d'impôt sur les sociétés pour compenser l'annulation de la taxe sur les dividendes.

Je ne partage évidemment pas l'optimisme du Gouvernement sur les retraites et la trajectoire financière de la Sécurité sociale. Tous les pays ont relevé l'âge de départ à la retraite. Les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) appellent à une grande réforme. Quant aux économies en matière de santé, elles portent en grande partie sur l'hôpital et restent peu documentées. Il faudra du temps pour développer l'ambulatoire. Je suis plus réaliste qu'optimiste à cet égard.

Mes amendements tirent les conséquences des observations que je viens de vous présenter. Ils visent, sans modifier la trajectoire que s'est fixée le Gouvernement, à rappeler dans la loi les engagements européens de la France dont le respect doit être apprécié par le Haut Conseil des finances publiques. Ils visent également à ajuster les efforts demandés aux

collectivités locales, à préciser les modalités de leur contractualisation avec l'État et les conditions dans lesquelles pourra leur être octroyé un « bonus » et non plus seulement un « malus » en fonction de la qualité de leur gestion. Je vous présenterai aussi un amendement pour rappeler l'engagement présidentiel de baisse des effectifs de la fonction publique de l'État et plusieurs amendements pour améliorer la sincérité du budget de l'État – par l'encadrement de la mise en réserve de crédits, l'ajustement des plafonds d'emplois aux postes réellement ouverts, et le plafonnement des taxes affectées à un niveau en cohérence avec leur rendement réel.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-21 vise à permettre au Haut Conseil des finances publiques d'apprécier le respect des engagements européens de la France en matière de finances publiques en inscrivant à l'article 2 un objectif d'évolution du solde structurel conforme à nos engagements européens.

M. Bernard Lalande. – Le groupe socialiste et républicain votera contre cet amendement.

M. Éric Bocquet. – Comme le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.

M. Julien Bargeton. – Le groupe La République en Marche aussi.

L'amendement COM-21 est adopté.

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

Article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-22 supprime la déclinaison du solde public effectif par sous-secteur des administrations publiques. Parallèlement, nous proposerons, à l'article 10, de modifier la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales afin de tenir compte d'un tendancier de dépenses plus sincère.

M. Julien Bargeton. – Nous voterons contre cet amendement.

M. Éric Bocquet. – Nous aussi.

M. Bernard Lalande. – Nous aussi.

L'amendement COM-22 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 3

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-23 vise à permettre aux parlementaires d'apprécier la cohérence des orientations pluriannuelles des finances publiques avec l'ensemble des engagements européens de la France, notamment en matière d'endettement.

M. Bernard Lalande. – Nous voterons contre cet amendement, pour les mêmes motifs.

L'amendement COM-23 est adopté et devient l'article 3 bis (nouveau).

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-24 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-12 de Victorin Lurel est satisfait par le texte adopté par l'Assemblée nationale. Retrait ?

L'amendement COM-12 est retiré.

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

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-13 de Victorin Lurel est satisfait. Retrait ?

L'amendement COM-13 est retiré.

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 6 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-25 affecte la totalité des éventuels surplus budgétaires à la réduction du déficit aussi longtemps que le déficit sera proche des 3 % du PIB, c'est-à-dire presque jusqu'en 2019. C'est une règle de bon sens.

L'amendement COM-25 est adopté.

L'article 6 bis nouveau est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'amendement rédactionnel COM-26 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-27 supprime la déclinaison de l'objectif d'évolution de la dépense publique par sous-secteur des administrations publiques. L'amendement COM-3 serait satisfait si mon amendement était adopté. Retrait ?

L'amendement COM-27 est adopté. L'amendement COM-3 est retiré.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

M. Éric Bocquet. – Nous votons contre cet article.

M. Bernard Lalande. – Nous aussi.

L'article 8 est adopté sans modification.

Articles additionnels après l'article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-28 encadre l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de programmation, comme le préoyaient les précédentes lois de programmation des finances publiques.

L'amendement COM-28 est adopté et devient l'article 8 bis (nouveau).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Depuis plusieurs années, pour de nombreux ministères, le plafond d'emplois apparaît décorrélé de l'exécution réelle des emplois. L'amendement COM-29 prévoit donc que les plafonds d'emplois ne peuvent excéder de plus de 2 % l'exécution réelle des emplois constatée durant la dernière année pour laquelle les données sont disponibles, corrigée de l'impact des schémas d'emplois réalisés ou prévus depuis cette date.

L'amendement COM-29 est adopté et devient l'article 8 ter (nouveau).

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement a présenté l'objectif de dépense des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale en pourcentage du PIB, et non en euros courants comme c'était le cas dans les lois de programmation antérieures. Cela lui permet d'éviter d'afficher des comptes en progression soutenue. Ne changeons pas la méthode de présentation ! Avec l'amendement COM-30, l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sera également affiché en euros courants.

L'amendement COM-30 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'évolution tendancielle des dépenses locales retenue par le présent projet de loi est largement sous-estimée : les efforts structurels déjà réalisés en 2014 par les collectivités territoriales, compte tenu de la baisse de 1,5 milliard d'euros des concours financiers, ne sont pas pris en compte, de même que les économies résultant de la non-indexation sur l'inflation des rémunérations des agents de la fonction publique territoriale sur la période de référence. Pourtant, lorsqu'il s'agit de l'État, ce type d'économies est considéré comme une économie par rapport au tendanciel ! Si cet effort est pris en compte pour l'État, il doit également l'être pour les collectivités territoriales. Ainsi, la trajectoire représente un effort pour les collectivités territoriales de l'ordre de 21 milliards d'euros et non de 13 milliards d'euros. L'amendement COM-31 vise donc à confirmer l'objectif d'une baisse de 13 milliards d'euros des dépenses des collectivités territoriales, mais sur le fondement d'hypothèses d'évolution tendancielle de la dépense locale plus sincères.

L'amendement COM-31 est adopté.

M. Victorin Lurel. – L'amendement COM-14 décline les deux objectifs de l'article 10 pour des collectivités territoriales qui sont dans une situation particulière.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette précision est utile. Avis favorable.

L'amendement COM-14 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je demande le retrait des amendements COM-10 de Loïc Hervé, COM-4 de Claude Raynal et COM-9 de Loïc Hervé au profit de mes amendements COM-32 et COM-33 qui complètent l'article 10.

L'amendement COM-32 prévoit que les grandes lignes des contrats entre l'État et les collectivités territoriales soient définies par la loi. Vous avez entendu la ministre Jacqueline Gourault : les modalités de contractualisation sont encore vagues. Quels critères doivent être mis en place ? Un contrat suppose deux parties. L'amendement précise les engagements de l'État envers les collectivités sur l'évolution des ressources, les dépenses contraintes... Il y a deux ans, le Sénat, qui débat souvent des normes, avait proposé de défalquer le coût des normes de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). L'État ne devrait pas rajouter de nouvelles normes. L'amendement COM-33 propose des mécanismes de correction « bonus », et non seulement des « malus ».

M. Julien Bargeton. – Je partage l'objectif des alinéas 2 et 3 des considérants de l'amendement COM-33, mais il ne faudrait pas toujours passer par la loi. Vous aurez mon abstention bienveillante.

Les amendements COM-32 et COM-33 sont adoptés. Les amendements COM-10, COM-4 et COM-9 ne sont pas adoptés.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je souhaite le retrait de l'amendement COM-11 de Loïc Hervé.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Article 11

L'article 11 est adopté sans modification.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-34 complète utilement l'information du Parlement sur le respect du budget triennal par le Gouvernement, tant en prévision qu'en exécution.

L'amendement COM-34 est adopté.

M. Vincent Delahaye. – Je m'oppose à l'article 12, car on ne peut vouloir réduire les dépenses publiques et augmenter le budget de dix-sept missions, tout en n'en réduisant que huit.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-35 ôte du périmètre des concours financiers de l'État la fraction de TVA transférée aux régions, à Mayotte, à la Corse, à la Martinique et à la Guadeloupe. C'est un vieux débat des finances locales. Je demande le retrait de l'amendement COM-15 de Victorin Lurel, ainsi satisfait.

L'amendement COM-35 est adopté. L'amendement COM-15 est retiré.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Concernant l'amendement COM-16, notre commission n'aime pas particulièrement les rapports, qui ne sont pas toujours remis. Je partage les intentions de Victorin Lurel : il est crucial de suivre l'évolution des restes à payer, mais ces informations sont déjà présentées dans le compte général de l'État annexé au projet de loi de règlement.

En outre, l'amendement du président Vincent Éblé sur la mise en ligne des données devrait aussi faciliter notre travail. N'encombrons pas les étagères avec un nouveau rapport. Je demande donc le retrait de cet amendement.

M. Vincent Delahaye. – Je ne suis pas favorable au rapport, mais au plafonnement des restes à payer. C'est un progrès par rapport au record atteint fin 2016. Même si je pense qu'il serait préférable d'abaisser ce plafond, je voterai donc l'article 14.

L'amendement COM-16 est retiré.

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 15

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Chaque année, nous débattons du plafonnement des taxes affectées. Il arrive que le plafond soit largement supérieur au produit de la taxe, détournant le principe même du plafonnement. L'amendement COM-36 rend ce plafonnement plus réaliste, afin d'améliorer la sincérité du budget.

M. Julien Bargeton. – Mais vous ne nous présentez pas les conséquences opérateur par opérateur ? Cela pourrait affecter par exemple le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous débattons d'une loi de programmation : elle ne prévoit aucune perte de ressources, la fixation du plafond de chaque taxe affectée relève de la loi de finances. D'ailleurs, les ressources fiscales affectées au CNC ne sont pas plafonnées.

M. Julien Bargeton. – Certes, mais c'est un principe.

M. Gérard Longuet. – L'État peut ainsi récupérer de l'argent dans les caisses de ces établissements...

L'amendement COM-36 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 16

L'article 16 est adopté sans modification.

Article 17

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-17 de Victorin Lurel reprend la période maximale de trois ans prévue par la précédente loi de programmation pour les créations ou extensions de dépenses fiscales. Avis favorable.

L'amendement COM-17 est adopté.

M. Victorin Lurel. – Mon amendement COM-20 vise à faire respecter les dispositions de l'article 73 de la Constitution et de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le plafonnement des dépenses fiscales constitue un objectif global, et ne porte pas sur un secteur ou une zone géographique particulière. En outre, la portée normative de l'amendement est incertaine. Avis défavorable.

M. Victorin Lurel. – Lorsqu'on traite également de situations différentes, on maintient des différences. Il faut adapter la loi, comme le prévoient la Constitution et le TFUE.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le plafond est global et s’applique à l’ensemble des dépenses fiscales : cela n’interdit pas de modifier telle ou telle mesure. Nous en débattons en séance.

L’amendement COM-20 n’est pas adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Aucune démarche d’évaluation des dépenses fiscales et niches sociales n’a été menée depuis le rapport dit « Guillaume » de 2011, qui portait sur 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales. Mon amendement COM-37 propose que les plus importantes d’entre elles – celles dont le coût est supérieur à 2 % du coût total des dépenses fiscales, soit environ 2 milliards d’euros – fassent l’objet d’une évaluation bisannuelle indépendante. Cela concernerait huit dépenses fiscales en 2018.

L’amendement COM-37 est adopté.

M. Vincent Éblé, président. – Mon amendement COM-6 facilitera le travail d’analyse budgétaire : il impose au Gouvernement de mettre en ligne les données relatives aux dépenses fiscales sous un format directement utilisable pour être exploitées. Oui, cela nécessite de modifier la loi !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J’y suis très favorable.

L’amendement COM-6 est adopté.

L’article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18

L’article 18 est adopté sans modification.

Article 18 bis (nouveau)

L’article 18 bis est adopté sans modification.

Article 19

L’article 19 est adopté sans modification.

Article additionnel après l’article 19

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La précédente loi de programmation prévoyait un taux plancher de mise en réserve de 6 % des dépenses de l’État. Le projet de loi n’en prévoit pas. Mon amendement COM-38 encadre ce taux par un « tunnel » de 3 % à 6 %. Le Gouvernement, prudemment, a prévu de ramener le taux de crédits « gelés », ce qui devrait permettre un meilleur respect de l’autorisation parlementaire à 3 %, taux satisfaisant qui limite la sous-budgétisation.

L’amendement COM-38 est adopté et devient l’article 19 bis.

Article 20

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-39 complète l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'État, qui sont de nature très diverses et présentent un risque variable pour les finances publiques. Certaines garanties sont très dangereuses, d'autres moins. Dès lors qu'un rapport est créé par l'article 20, il est proposé d'enrichir son contenu.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 20

M. Vincent Éblé, président. – Mon amendement COM-7 procède de la même démarche que celui sur les dépenses fiscales, mais concerne le compte général de l'État.

L'amendement COM-7 est adopté et devient l'article 20 bis (nouveau).

Article 21

L'article 21 est adopté sans modification.

Article 22

L'article 22 est adopté sans modification.

Article 23

L'article 23 est adopté sans modification.

Article 24

M. Vincent Éblé, président. – Les trois amendements de suppression COM-1 rectifié de Jean-François Husson, COM-5 de Claude Raynal et COM-18 de Victorin Lurel vont faire débat.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable. Je comprends les arguments mais ce n'est pas parce que l'État n'est pas vertueux que les collectivités territoriales ne doivent pas l'être. L'article 24 n'a pas d'effet automatique. Si les communes ont un endettement élevé, elles doivent présenter des mesures correctives. La chambre régionale des comptes (CRC) n'intervient qu'en cas de désaccord. Cela évitera certaines situations dramatiques que l'on a connues auparavant. Certes, les situations diffèrent fortement d'une collectivité à l'autre : parfois l'endettement est dangereux pour la commune, parfois il s'explique parfaitement, comme par exemple lors d'investissements immobiliers dont on attend en retour de nouvelles ressources. Cet article 24 instaure une nouvelle transparence et ouvre le dialogue. Il ne concernera que 226 collectivités sur 40 000. J'y suis favorable, ses objectifs sont raisonnables.

M. Jean-François Husson. – Je prends acte de vos arguments mais je maintiens mon amendement : la règle d'or se suffit à elle-même. Si l'article n'ajoute pas grand-chose, pourquoi l'ajouter ? Lorsqu'on demande à 319 collectivités de grande taille de contractualiser,

c'est relativement inégalitaire. Pourquoi traiter différemment des collectivités de grande taille – celles qui ont une capacité d'investissement plus importante ? Je maintiens mon amendement.

M. Victorin Lurel. – Plus que le projet de loi lui-même, c'est sa philosophie qui me gêne : il est une mise sous tutelle réglée des collectivités locales. Déjà, elles ne maîtrisent rien dans leur fonction publique, même si le Gouvernement vient de geler le point d'indice. Les dépenses de fonctionnement sont encadrées, et désormais la capacité d'autofinancement, et donc l'investissement ; quelle marge de manœuvre nous reste-t-il ? Cette infime parcelle, nous sommes en train de la négocier avec l'État. Les maires et présidents de collectivités deviendront des agents – comme ils le sont déjà pour l'état-civil. Nous pourrions aboutir aux mêmes objectifs avec le respect scrupuleux du contrôle de légalité et de la règle d'or. Je maintiens mon amendement.

M. Jean-Marc Gabouty. – Il s'agit d'un problème de méthode : nous imposons des règles pour les collectivités, mais l'État ne les respecte pas lui-même... Nous définissons un plafond de référence. C'est un système pernicieux, il n'y a pas suffisamment de concertation avec les collectivités.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La règle d'or interdit d'emprunter pour des dépenses de fonctionnement. L'article 24 n'interdit pas le recours à la dette, mais le prévoit uniquement dans les communes qui ont des perspectives de développement et donc de ressources fiscales. S'il était automatique, j'y serais défavorable ; il ouvre le dialogue.

M. Alain Joyandet. – J'ai cosigné l'amendement COM-1 car l'État s'occupe des collectivités et oublie de s'encadrer.

M. Jean-François Husson. – Qu'il s'occupe de lui-même !

M. Alain Joyandet. – Certes, cet article ne constitue pas une obligation. Mais dès qu'on laisse le champ libre à la chambre régionale des comptes, elle s'y engage et juge de plus en plus souvent non en droit, mais en opportunité. Les collectivités doivent respecter la règle d'or et les grandes règles budgétaires, pourquoi en rajouter ? Je voterai cet amendement.

Les amendements de suppression COM-1, COM-5 et COM-18 sont adoptés. L'article 24 est supprimé. Les amendements COM-2, COM-40 et COM-41 deviennent sans objet.

Article 25

M. Vincent Éblé, président. – En raison de la suppression de l'article 24, le troisième alinéa de l'article 25, qui fait référence à l'article 24, doit être supprimé par coordination. C'est l'objet de l'amendement COM-50.

L'amendement COM-50 est adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 25

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-42 vise à assurer la transparence des données relatives aux concours financiers de l'État et à la fiscalité locale.

L'amendement COM-42 est adopté et devient l'article 25 bis (nouveau).

Article 26

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-43 précise le contenu du rapport annexé, afin qu'il soit plus utile.

L'amendement COM-43 est adopté.

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 27

L'article 27 est adopté sans modification.

Article 27 bis (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements COM-44, COM-45 et COM-46 apportent des précisions techniques pour que le Parlement dispose d'une information fiable et complète sur les normes des dépenses de l'État.

Les amendements COM-44, COM-45 et COM-46 sont adoptés.

L'article 27 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 27 ter (nouveau)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon amendement COM-47 supprime l'article 27 ter, devenu inutile car l'article 19 prévoit un dispositif d'évaluation bisannuel des dépenses fiscales les plus importantes.

L'amendement COM-47 est adopté. L'article 27 ter est supprimé.

Article 28

L'amendement COM-8 est adopté.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 29

L'amendement de coordination COM-48 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement COM-19 de Victorin Lurel est en partie satisfait par l'article 19. Retrait.

L'amendement COM-19 est retiré.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les informations relatives aux estimations de croissance tendancielle des dépenses des administrations publiques sont indispensables. Le Gouvernement devrait nous donner le montant des économies à réaliser pour tenir l'objectif en volume et la répartition entre les dépenses de l'État et celles des collectivités.

L'amendement COM-49 est adopté.

M. Bernard Lalande. – Par cohérence avec nos votes sur les amendements, le groupe socialiste et républicain vote contre ce projet de loi ainsi modifié.

M. Julien Bargeton. – Par le même souci de cohérence, le groupe La République en marche s'abstient.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TITRE I^{er} : Orientations pluriannuelles des finances publiques			
Article 1^{er} Approbation du rapport annexé			
Chapitre I^{er} : Les objectifs généraux des finances publiques			
Article 2 Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel et de la trajectoire de solde structurel pour les années 2018-2022			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	21	Inscription d'un objectif d'évolution du solde structurel conforme aux engagements européens de la France	Adopté
Article 3 Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	22	Suppression de la déclinaison du solde effectif par sous-secteur des APU	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	23	Inscription de la trajectoire des finances publiques au format de la règle de dépenses et de la règle de dette européennes	Adopté

Article 4 Objectif d'effort structurel des administrations publiques sous-jacent à la trajectoire de solde structurel			
Article 5 Trajectoire de la dépense publique hors crédits d'impôts et du taux de prélèvement obligatoires			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	24	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LUREL	12	Intégration des crédits d'impôts dans la trajectoire d'évolution de la dépense publique	Retrait
Article 6 Mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUREL	13	Obligation pour le Gouvernement, en cas de circonstances exceptionnelles, de communiquer au Parlement les raisons qui l'ont conduit à demander ou non à la Commission européenne d'exclure du calcul du déficit les dépenses mobilisées pour y faire face	Retrait
Article 6 bis (nouveau) Règle d'affectation d'un surplus budgétaire			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	25	Modalités d'affectation des « bonnes nouvelles » de nature conjoncturelle ou structurelle	Adopté
Chapitre II : L'évolution des dépenses publiques sur la période 2017-2022			
Article 7 Objectifs d'évolution de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	26	Amendement rédactionnel	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	27	Suppression de la déclinaison de l'objectif d'évolution des dépenses publiques par sous-secteur des APU	Adopté
M. RAYNAL	3	Assouplissement de la trajectoire en volume des dépenses des collectivités territoriales	Retrait

Article 8 Normes de dépenses de l'État			
Article(s) additionnel(s) après l'article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	28	Réduction des effectifs de l'État et de ses opérateurs	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	29	Ajustement des plafonds d'emplois à leur exécution réelle	Adopté
Article 9 Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et objectif national de dépenses d'assurance maladie			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	30	Inscription de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale en euros courants	Adopté
Article 10 Fixation d'objectifs en matière de finances des collectivités territoriales et mise en place d'une procédure de contractualisation			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	31	Relèvement de l'objectif d'évolution en valeur des dépenses de fonctionnement des collectivités locales	Adopté
M. LUREL	14	Déclinaison des objectifs en fonction des catégories de collectivités et d'établissements publics	Adopté
M. HERVÉ	10	Transfert des dispositions relatives à la contractualisation et au mécanisme de correction dans un article séparé	Rejeté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	32	Ajout de précisions sur les modalités de contractualisation entre l'État et les collectivités locales	Adopté
M. RAYNAL	4	Exclusion du champ du mécanisme de correction des collectivités territoriales ne contractualisant pas	Retrait
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	33	Modification des modalités d'application du mécanisme de correction	Adopté
M. HERVÉ	9	Exclusion du champ du mécanisme de correction des collectivités territoriales ne contractualisant pas	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après l'article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HERVÉ	11	Mise en place d'un dispositif dérogatoire	Rejeté
Article 11 Objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale			
Chapitre III : L'évolution des dépenses de l'État Objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale			
Article 12 Budget triennal			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	34	Information du Parlement sur l'exécution du budget triennal	Adopté
Article 13 Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période quinquennale			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	35	Exclusion du périmètre des concours financiers de l'État de la TVA transférée aux régions	Adopté
M. LUREL	15	Exclusion du FCTVA de l'enveloppe normée et du retrait du produit de TVA affecté aux régions de l'ensemble des concours financiers	Devient sans objet
Article 14 Plafonnement des restes à payer au niveau atteint en 2017			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUREL	16	Demande de rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre du plafonnement des restes à payer	Retrait

Article 15 Règles encadrant le recours à l'affectation de recettes fiscales à certains organismes concourant à une mission de service public			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	36	Ajustement des plafonds des taxes affectées à leur rendement réel	Adopté
Chapitre IV : Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales			
Article 16 Incidence annuelle des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement			
Article 17 Plafonnement et pilotage des dépenses fiscales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LUREL	17	Durée d'application des dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1 ^{er} janvier 2018	Adopté
M. LUREL	20	Prise en compte des spécificités des collectivités territoriales d'outre-mer	Rejeté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	37	Évaluation bisannuelle des dépenses fiscales les plus importantes	Adopté
M. ÉBLÉ	6	Mise en ligne des données relatives aux dépenses fiscales sous format dématérialisé	Adopté
Article 18 Plafonnement et pilotage des « niches sociales »			
TITRE I^{ER} bis : DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT (Division et intitulé nouveaux)			
Chapitre I^{er} A : Rapport sur la conformité des projets de loi de programmation à la loi de programmation des finances publiques (Division et intitulé nouveaux)			
Article 18 bis (nouveau) Rapport sur la cohérence des projets de loi de programmation à la loi de programmation des finances publiques			
TITRE II (Division et intitulé supprimés)			
Chapitre I^{er} : État et opérateurs de l'État			

Article 19 Interdiction du recours au crédit-bail immobilier pour l'État et ses opérateurs			
Article(s) additionnel(s) après l'article 19			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	38	Encadrement des taux de mise en réserve des crédits de l'État	Adopté
Article 20 Création d'un rapport d'information annuel sur les garanties de l'État			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	39	Précisions relatives à l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'État	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 20			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ÉBLÉ	7	Mise en ligne des données du compte général de l'État sous format dématérialisé	Adopté
Article 21 Autorisation du fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) à recourir à l'emprunt			
Chapitre II : Administrations de sécurité sociale			
Article 22 Remise d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé			
Article 23 Relations financières État et sécurité sociale			
Chapitre III : Administrations publiques locales			
Article 24 Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HUSSON	1 rect.	Amendement de suppression	Adopté
M. RAYNAL	5	Amendement de suppression	Adopté
M. LUREL	18	Amendement de suppression	Adopté
M. HUSSON	2 rect.	Remplacement du ratio d'endettement par le ratio d'autofinancement brut	Devient sans objet

M. de MONTGOLFIER, rapporteur	40	Amendement de précision	Devient sans objet
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	41	Ajout d'informations dans le rapport spécial sur les perspectives financières de la collectivité locale	Devient sans objet
Article 25 Rapport sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale			
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	50	Amendement de coordination	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 25			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	42	Transparence des données relatives aux concours financiers de l'État et à la fiscalité locale	Adopté
Chapitre IV : Autres dispositions			
Article 26 Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au « Grand plan d'investissement »			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	43	Précisions relatives au rapport sur le « Grand plan d'investissement »	Adopté
Article 27 Bilan annuel de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques			
Article 27 bis (nouveau) Présentation des agrégats des normes de dépenses de l'État			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	44	Précisions relatives à la composition de la norme de dépenses	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	45	Précisions relatives aux retraitements de flux internes au budget de l'État et à l'inventaire des comptes spéciaux	Adopté
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	46	Information sur les critères relatifs à la définition du caractère exceptionnel de certaines dépenses	Adopté

Article 27 ter (nouveau) Liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	47	Amendement de suppression	Adopté
Article 28 Rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux opérateurs			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. ÉBLÉ	8	Mise en ligne des données présentées dans le « jaune opérateurs » sous format dématérialisé	Adopté
Article 29 Abrogation de dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	48	Amendement de coordination	Adopté
M. LUREL	19	Informations relatives au bilan des niches fiscales et sociales ainsi qu'aux prévisions de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif des APU	Retrait
M. de MONTGOLFIER, rapporteur	49	Informations relatives aux estimations de croissance tendancielle des dépenses des APU	Adopté

La réunion est close à 10 h 20.

La réunion est ouverte à 14 h 20.

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 - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – Notre commission est réunie pour examiner la solution proposée à un problème vieux de plus de soixante ans : la fiscalité de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Cet aéroport constitue un cas unique en son genre d'aéroport binational. La France et la Suisse se sont entendues pour le construire sur le territoire français au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, car l'aérodrome de la ville de Bâle ne parvenait plus à faire face à la hausse du trafic aérien. Un aéroport provisoire a été inauguré dès 1946 sur le territoire de la commune de Saint-Louis dans le département du Haut-Rhin, puis une

convention bilatérale a été signée en 1949 pour définir les règles relatives à la construction et à l'exploitation de l'aéroport.

Cette convention a créé un établissement public franco-suisse, administré de façon paritaire par les deux pays. Celui-ci est divisé en un secteur douanier français et un secteur douanier suisse ; dans ce dernier, la douane suisse contrôle personnes et marchandises, et la Suisse dispose de la compétence souveraine d'accorder des droits de trafic aux compagnies aériennes.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse est situé dans une région prospère et densément peuplée, au carrefour de la France, de la Suisse et de l'Allemagne. Le nombre de passagers accueillis par l'aéroport a connu une croissance de 71 % ces dix dernières années et devrait représenter 7,7 millions de personnes en 2017, ce qui en fait le troisième aéroport de Suisse et le cinquième de France, hors aéroports parisiens. 90 % des vols au départ de l'aéroport se font sous droits de trafic suisse.

Quelque 126 entreprises sont implantées dans l'enceinte de l'aéroport, dont 75 % dans le secteur douanier suisse. Leur activité génère 6 400 emplois directs sur la plateforme et autant d'emplois indirects. Les activités industrielles de maintenance aéronautique – en particulier pour l'aviation privée et d'affaires – représentent 2 000 emplois, les compagnies aériennes 600 emplois et les activités de fret et de sûreté/sécurité 500 emplois chacune. Les deux tiers des rémunérations versées par des entreprises présentes sur le site de l'aéroport le sont à des salariés français.

Si le dynamisme économique et l'attractivité de cet aéroport ne sont plus à démontrer, la question de la fiscalité applicable dans son enceinte est devenue un problème de plus en plus prégnant, au point de retarder certains programmes d'investissement nécessaires à sa modernisation et à son agrandissement.

En effet, l'article 14 de l'annexe II à la convention de 1949 prévoit que les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises au sein de l'aéroport font l'objet d'un accord entre les deux gouvernements. Seulement, cet accord n'a jamais été signé.

Invoquant cette absence d'accord, l'établissement public exploitant l'aéroport, ainsi que les sociétés établies dans le secteur douanier suisse, ne s'estimaient tout simplement pas redevables des impôts en France. Plus précisément, l'établissement public EuroAirport n'a pas payé l'impôt sur les sociétés entre 1949 et 2015, les compagnies aériennes n'étaient pas soumises à la taxe de l'aviation civile et la DGAC ne bénéficiait d'aucun financement pour les missions d'intérêt général qu'elle effectuait. Enfin, la plupart des entreprises établies dans le secteur douanier suisse ne payaient pas non plus d'impôt sur les sociétés, ni de TVA, ni de CFE ni de CVAE. Seul un petit nombre d'entre elles s'acquittaient des impôts en question, de façon hétérogène.

En réalité, cette exonération de fait n'avait pas de véritable fondement juridique : en l'absence de l'accord bilatéral prévu, c'est bien le droit commun qui aurait dû s'appliquer, et celui-ci repose sur le principe de territorialité : les entreprises sont imposables dans l'État où sont réalisées les activités, c'est-à-dire là où elles disposent d'un « établissement stable ». Or l'aéroport est intégralement situé sur le territoire français. Le droit interne, tout comme la convention fiscale franco-suisse « générale » de 1966, sont sans ambiguïtés sur ce point.

En réalité, ce sont sans doute bien plus des raisons politiques – la bonne entente entre la France et la Suisse – que des raisons juridiques qui ont permis à cette situation de perdurer pendant des décennies.

Je précise que ce problème concerne le seul secteur douanier suisse de l'aéroport, l'application pleine et entière du droit commun dans le secteur français n'ayant jamais été contestée – mais il est vrai que peu d'entreprises l'ont choisi.

Tout cela a changé en 2009 : le Conseil d'État, saisi par une compagnie suisse réalisant des activités de maintenance au sein du secteur suisse, a estimé que la fiscalité française s'appliquait dans l'ensemble de l'aéroport. À partir de cette date, les inconvénients de l'incertitude l'ont emporté sur les avantages du non-dit fiscal, entravant par exemple des projets d'investissement. Les négociations ont véritablement repris en 2015, avec une série de déclarations conjointes successives, dans un contexte où la Suisse était sous forte pression internationale en matière de fiscalité et de transparence.

J'ai présenté de manière détaillée la situation antérieure pour mieux faire apparaître l'avancée que représente l'accord du 23 mars 2017 – qui est donc celui prévu par l'article 14 de l'annexe II à la convention de 1949. Celui-ci permet de régler de façon équilibrée le problème tout en préservant l'intérêt des parties et la compétitivité de l'aéroport, vital pour la région.

Ainsi, les revenus de l'établissement public EuroAirport seront soumis à l'impôt sur les sociétés français, dans les conditions de droit commun. Son produit sera en revanche partagé à égalité entre la Suisse et la France, ce qui n'apparaît pas anormal compte tenu de la détention paritaire du capital. En pratique, l'établissement public se conforme déjà à cette règle depuis 2015.

Une contribution spécifique payée par les compagnies aériennes, assise sur le nombre de passagers au départ de l'aéroport, a été créée dans le cadre de la loi de finances pour 2016. Cette contribution, dont le tarif est inférieur à celui de la taxe de l'aviation civile, couvrira strictement le coût des missions d'intérêt général assurées par la DGAC au profit de l'aéroport. Son produit représentera une ressource annuelle supplémentaire de 6 millions pour la DGAC.

Les entreprises établies dans le secteur douanier suisse paieront l'impôt sur les sociétés en France, en application du droit commun. Plus des deux tiers ont déjà régularisé leur situation, les autres, qui jusqu'à présent ne payent rien, suivront ces prochains mois.

En revanche, c'est la TVA suisse qui s'appliquera dans le secteur douanier suisse. La France a pour cela demandé une dérogation au Conseil de l'Union européenne, qui lui a été accordée le 21 février 2017.

C'est le cas des impôts locaux – CFE et CVAE – qui est le plus dérogatoire au droit commun. L'accord prévoit que les entreprises du secteur suisse en seront exonérées, mais qu'elles seront à la place soumises à l'impôt sur le capital en Suisse, dans le canton de Bâle-Ville. La perte de recettes potentielles pour les collectivités locales concernées – la région, le département et les communes de Saint-Louis, Blotzheim et Héringue – sera compensée par un versement de 3,2 millions par an, prélevé sur l'impôt sur les sociétés payé par l'aéroport lui-même, avant partage de son produit entre la France et la Suisse. Ce montant correspond à ce qu'elles touchent aujourd'hui.

La solution retenue est originale. Elle n'est certes pas exempte de critiques, notamment parce que le montant de 3,2 millions, plafonné, ne tient pas compte du dynamisme attendu des bases fiscales. Mais il s'agit d'un compromis acceptable, et ce sont les collectivités elles-mêmes qui ont poussé pour qu'une solution soit trouvée et elles ont approuvé cet accord. De fait, mieux vaut un montant garanti que des recettes qui n'étaient jusque-là que théoriques, d'autant que le développement de l'aéroport aura des retombées qui profiteront indirectement aux collectivités – ce dont elles sont pleinement conscientes.

Si un mot pouvait résumer le sens de cet accord, ce serait donc celui de pragmatisme. Si la France n'y gagne pas autant qu'avec une stricte application de son droit interne, elle y gagne beaucoup par rapport à la situation antérieure, et c'est là l'essentiel. Cet accord permet d'assujettir les entreprises concernées à l'impôt sur les sociétés, tout en préservant l'intérêt de chacune des parties et la compétitivité du site, dont l'importance économique est vitale pour toute la région.

Fondamentalement, même si l'aéroport est situé en territoire français pour des raisons physiques, il s'agit d'un aéroport en grande partie construit pour la Suisse, financé à parité par les deux pays, et sur lesquels les deux pays disposent de prérogatives souveraines. Il n'est donc pas anormal que cette spécificité, unique en son genre, se traduise par des adaptations de la fiscalité, conformément à la lettre mais aussi à l'esprit de l'accord de 1949.

Mme Nathalie Goulet. – Il s'agit d'une bonne convention qui comble un vide juridique important. Pour avoir travaillé avec Éric Bocquet sur la fraude et l'évasion fiscales, j'ai constaté des dysfonctionnements à l'aéroport de Genève, notamment avec les Ports-francs. En va-t-il de même pour celui de Bâle-Mulhouse ?

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur. – Dans sa partie douanière suisse, l'aéroport était pour ainsi dire une vaste zone franche. Une fois que la convention entrera en vigueur, tel ne sera plus le cas.

Le projet de loi est adopté sans modification.

M. Vincent Éblé, président. – Ce projet de loi sera examiné en procédure simplifiée le jeudi 9 novembre.

La réunion est close à 14 h 30.

La réunion est ouverte à 15 heures.

Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées

M. Vincent Éblé, président. – Madame la ministre, soyez la bienvenue. Après Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, et Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'Intérieur, nous poursuivons notre cycle d'auditions sur le projet de loi de finances pour 2018 avec Florence Parly, ministre des armées. Cette commission ne vous est pas étrangère puisque vous étiez intervenue devant elle pour la dernière fois le 6 décembre 2001. Vous étiez alors secrétaire d'État au budget et aviez présenté à nos collègues, dont Philippe Adnot et Alain Joyandet, le programme de stabilité 2003-2005. Plus récemment, le 24 octobre dernier, vous avez présenté au Sénat les

conclusions de la revue stratégique, destinée à fixer le cadre pour la prochaine loi de programmation militaire 2019-2025.

Le budget des armées fait l'objet d'une attention particulière au Sénat. Les précisions que vous nous apporterez sur les évolutions des crédits de votre ministère, en 2018 et au-delà, seront donc particulièrement appréciées.

Pour 2018, le projet de loi de finances prévoit une augmentation des crédits des armées à hauteur de 1,8 milliard d'euros. C'est un effort conséquent, première étape vers un budget de la défense représentant 2 % du PIB en 2025.

Après votre propos liminaire, le rapporteur général Albéric de Montgolfier et les rapporteurs spéciaux Dominique de Legge, pour la mission « Défense », et Marc Laménie, pour la mission « Anciens combattants », – que nous avons examinée il y a quelques jours mais dont nous avons réservé le vote – vous interrogeront, ainsi que tous les collègues qui le souhaitent.

Mme Florence Parly, ministre des armées. – C'est aujourd'hui notre première rencontre. Me voici devant une commission renouvelée et volontaire. Je connais l'attachement particulier du Sénat à un travail parlementaire exigeant, riche et utile. Je suppose qu'il n'a pas faibli au cours du temps. Vous pourrez compter sur mon plein engagement pour dialoguer avec vous. Je suis très heureuse de me trouver devant votre commission, qui a à cœur de servir les intérêts de la France et des Français, à un moment important pour nos armées. Ce matin, j'ai présenté le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires, qui implique des moyens importants pour améliorer concrètement leur quotidien. Objet d'une large concertation, il place au cœur de mon action celles et ceux qui, au quotidien, se battent pour notre sécurité et notre liberté. Je souhaitais commencer cette audition en rendant hommage à toutes celles et tous ceux qui prennent cet engagement si particulier de servir le pays quels qu'en soient les risques. Ils sont au cœur de notre défense et c'est par eux et pour eux que nous agissons.

Le projet de loi de finances pour 2018 a pour vocation de leur donner les moyens d'accomplir leurs missions dans les meilleures conditions possibles. Il est une réponse à leur engagement exceptionnel ; une réponse à notre devoir d'assurer une sécurité intransigeante pour la France et les Français ; une réponse enfin à nos ambitions, en matière d'innovation et d'aide concrète aux femmes et aux hommes de la défense.

Ce budget de remontée en puissance propose une hausse inédite depuis vingt ans des moyens de nos armées, avec une dotation supplémentaire de 1,8 milliard d'euros par rapport à la loi de finances pour 2017, afin de répondre à des exigences de court terme tout en préparant l'avenir avec confiance et ambition.

Quelques chiffres montrent l'ampleur de cet effort inédit. Le premier, c'est ce 1,8 milliard d'euros de hausse des crédits budgétaires en 2018, qui porte le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour la mission « Défense » à 34,2 milliards d'euros contre 32,4 milliards d'euros en 2017, soit une augmentation de 5 %. Ce n'est certes pas la première augmentation du budget des armées dans la période récente, mais il faut souligner l'ampleur de l'effort que le Président de la République a voulu pour nos armées : 1,8 milliard d'euros, c'est trois fois plus que la hausse de 2016 sur 2017.

Avec 190 millions d'euros de recettes issues des cessions, qui s'ajouteront aux crédits budgétaires, le montant total des ressources de la défense sera porté à 34,4 milliards d'euros, à comparer aux 32,7 milliards d'euros de 2017.

Deuxième chiffre important : 30 milliards. Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit que le budget des armées progresse chaque année de 1,7 milliard d'euros jusqu'en 2022, afin de s'inscrire dans une dynamique durable de remontée en puissance. Entre 2018 et 2022, au total, la Nation consacra 190 milliards d'euros à sa défense. À titre de comparaison, au cours de chacun des deux précédents quinquennats, cette somme était de 160 milliards d'euros. La différence est donc de 30 milliards d'euros, soit presque une annuité de budget de plus pour les armées sur les cinq prochaines années. Cette somme concrétise l'engagement durable du Président de la République envers les armées, la défense et la protection de la France et des Français.

Troisième chiffre : 1,8 %, soit la part de l'effort de la défense dans la richesse nationale. Avec la hausse significative du budget, nous dépassons sensiblement la barre symbolique de 1,8 % du PIB, passant de 1,77 % du PIB en 2017 à 1,82 %. Il s'agit là du premier jalon pour atteindre l'objectif fixé par le Président de la République d'un budget des armées à 2 % du PIB, soit 50 milliards d'euros hors pensions et à périmètre constant, d'ici 2025. L'ensemble de la trajectoire financière sera décrite dans la future loi de programmation militaire 2019-2025, qui sera présentée au Parlement au cours du premier semestre 2018.

Avant d'entrer dans le détail des mesures prévues par le projet de loi de finances, revenons un instant sur les 850 millions d'euros d'annulation de crédits décidés cet été, qui ont été très débattus. Il s'agissait tout simplement d'une contribution nécessaire à la solidarité gouvernementale afin d'assurer la maîtrise de notre déficit public. Sans entrer dans le détail des mesures que nous mettons en œuvre pour compenser ces annulations, je veux appeler l'attention de la commission sur deux éléments : d'abord, je me suis engagée à ce que la protection et les conditions de vie du soldat en opération soient préservées ; ensuite, il n'y aura aucune annulation de programmes. En accord avec les armées, nous avons décalé de quelques mois des livraisons de matériel sans lien avec les opérations sur le territoire national ni avec les opérations extérieures. Parfois, en début de quinquennat, les changements de majorité conduisent à des annulations de programmes ou à la remise en cause de livraisons de matériels. Ce n'est pas le cas grâce à ce budget, puisque la quasi-totalité des livraisons sont maintenues.

Tout cela nous donne des bases solides pour préparer la prochaine loi de programmation militaire, dont les travaux sont déjà bien entamés et qui tiendra évidemment compte des orientations retenues dans les conclusions de la revue stratégique. Elle prendra acte de la remontée en puissance de nos armées et l'inscrira, concrètement, dans le temps long.

J'ai fixé trois priorités à cette future loi de programmation militaire : restaurer la soutenabilité de nos engagements ; investir résolument dans l'avenir pour que nos armées puissent faire face aux menaces de demain ; permettre aux femmes et aux hommes de la défense de vivre l'exercice de leur métier dans les meilleures conditions. C'est grâce au triptyque soutenabilité-préparation de l'avenir-soutien à ceux qui s'engagent que nous disposerons des forces capables de répondre aux engagements de notre pays. J'ai fixé au ministère pour objectif de déposer le projet de loi de programmation militaire au début de

l'année 2018 sur le bureau des assemblées pour, idéalement, une promulgation l'été prochain, afin de préparer le projet de loi de finances pour 2019 dans les meilleures conditions.

Le budget 2018 a deux vertus principales : d'abord, il répond dans l'immédiat aux menaces qui pèsent sur notre pays ainsi qu'aux aspirations des femmes et des hommes de la défense. Il est construit pour eux et leur donne les moyens d'exercer leurs missions dans les meilleures conditions possibles. Ensuite, il prépare l'avenir.

La revue stratégique, remise le 13 octobre dernier au Président de la République, a mené une analyse lucide et précise de la situation internationale ainsi que des défis auxquels la France est confrontée. La première de ces menaces reste le terrorisme. Daech est acculé. Il a perdu ses deux capitales ; d'ultimes offensives sont à l'œuvre pour anéantir ce pseudo-califat et ses prétendus soldats. Mais – je le disais à nos forces, dimanche aux Émirats Arabes Unis –, nous n'en avons pas fini avec le terrorisme. Le chant du cygne de Daech s'accompagne de nouvelles actions clandestines, parfois spectaculaires, et la notoriété virtuelle de l'organisation reste intacte. Au Sahel, l'opération Barkhane contient la menace terroriste, alors qu'au Nigéria, au Levant, au Yémen ou récemment aux Philippines, les métastases de la haine aveugle se répandent encore. Face à cette menace, nous ne céderons rien.

En outre, des stratégies de puissance des nations sont toujours à l'œuvre. Les attitudes expansionnistes de la Chine et de la Russie nous préoccupent, tout comme, évidemment, les agissements de la Corée du Nord. Son armement nucléaire montre que la question de la prolifération n'est pas résolue. L'Europe, désormais, est potentiellement à portée des missiles nord-coréens. Dans cette crise, nous devons faire preuve de la plus grande fermeté et de la plus grande vigilance.

Dans ce contexte international, étant donnée notre volonté de conserver pleinement notre autonomie stratégique, l'intensité d'engagement de nos forces en opération restera évidemment élevée en 2018. En bande sahélo-saharienne, au Levant, en Atlantique, en Méditerranée, à l'est de l'Europe, nous devons adapter nos dispositifs à l'évolution de la situation mais nous resterons dans un niveau d'effort élevé. Cette situation impose que soit réalisé, à court terme, un effort en faveur de la soutenabilité des opérations. Il s'agit de lutter contre l'usure des matériels, accélérée par la dureté des théâtres et la durée des déploiements, mais aussi d'œuvrer en faveur des personnels en maintenant un équilibre entre préparation opérationnelle et engagement en opération. Le budget prévoit ainsi un effort en faveur de l'activité afin de poursuivre le retour de la préparation opérationnelle vers les normes fixées par la loi de programmation militaire actuellement en vigueur. C'est une condition indispensable pour assurer que nos forces engagées maîtrisent tous les savoir-faire opérationnels dont elles ont besoin. C'est aussi une nécessité pour assurer le maintien de toutes les compétences et donc de notre modèle d'armée complet et équilibré, comme indiqué dans la revue stratégique. C'est enfin un gage de notre attractivité et de la possibilité de faire monter nos jeunes en qualification. Faute de ces efforts, la pérennité de notre modèle de défense dans la durée ne serait pas assurée. En 2018, l'effort d'entretien programmé du matériel représentera plus de 3,9 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 450 millions d'euros de plus qu'en 2017, ce qui assurera une hausse de l'activité dans tous les domaines où nous sommes encore en dessous des normes. Enfin, tirant les conclusions d'un niveau d'engagement structurellement élevé, le budget pour 2018 prévoit de porter la provision pour la couverture des opérations extérieures de 450 millions d'euros à 650 millions d'euros. Cela réduira le hiatus entre provisions et réalité du coût.

L'engagement des armées au service de nos concitoyens couvre de nombreux domaines en plus des opérations extérieures. Plus de 10 000 militaires, en moyenne, sont engagés sur le territoire national, en métropole et dans les outre-mer, dans le cadre de la mise en œuvre de la posture permanente de sûreté, de l'opération Sentinelle et des différents plans gouvernementaux dont Vigipirate. Leur engagement a favorisé une réponse rapide et efficace dans les Antilles face à l'ouragan Irma. Il y a quelques semaines encore, les soldats de l'opération Sentinelle ont prouvé leur valeur, leur efficacité et leur courage à Marseille en neutralisant l'agresseur des deux jeunes filles tuées en gare Saint-Charles. Près de 1 500 d'entre eux assurent en permanence, 24 heures sur 24 et tous les jours, la surveillance et la protection de nos approches maritimes, aériennes et spatiales et portent assistance aux usagers en détresse. Citons également les militaires qui tiennent la posture de dissuasion : vigilants dans nos centres d'opération, dans les unités de nos forces aériennes stratégiques ou dans le secret des océans, les aviateurs et les marins de nos forces nucléaires stratégiques sont capables de monter en puissance sans délai, sur ordre du Président de la République. Les menaces de la Corée du Nord aujourd'hui montrent à quel point c'est important. Aussi, le budget de la dissuasion nucléaire passera de 3,87 milliards d'euros à 4,04 milliards d'euros en 2018.

Pour répondre immédiatement aux menaces qui pèsent sur les Français et à l'engagement exceptionnel de nos forces, j'ai décidé d'une enveloppe de 200 millions d'euros pour la protection de nos femmes et de nos hommes. Ce « paquet protection » signifie d'abord que nous protégerons les combattants, en remplaçant les gilets pare-balle actuels par des gilets de nouvelle génération, plus efficaces, plus légers et plus protecteurs. Quelque 49 000 gilets pare-balle ont été commandés tandis que le packaging des soldats a été sensiblement amélioré et continuera à l'être. En plus de la protection du soldat lui-même, nous renforcerons celle des équipements en accroissant l'emploi de véhicules blindés pour toutes les missions de nos armées.

Protéger le combattant signifie aussi garantir une protection accrue des installations militaires. Il ne faut pas oublier que les emprises militaires sur notre territoire, nombreuses, sont des cibles potentielles. Nous renforcerons la protection des sites ministériels contre une potentielle attaque terroriste. Concrètement, 105 millions d'euros du budget infrastructures seront spécifiquement dédiés au renforcement des protections actives comme passives des emprises militaires les plus vulnérables, en particulier les dépôts de carburant et de munitions ou encore les écoles et les hôpitaux. Un investissement humain conséquent est également prévu avec la création de 150 postes l'an prochain pour renforcer la sécurité-protection des emprises de la défense. Ces mesures étaient très demandées par nos armées ; nous répondons ainsi à l'exigence de sécurité de nos personnels et de nos équipements.

Mais si la réponse à l'exigence de sécurité est nécessaire, elle n'est pas suffisante. À chaque déplacement, j'ai l'occasion de parler à nos soldats. Je suis à chaque fois impressionnée par leur engagement, leur courage et leur abnégation. J'entends leurs difficultés, leurs craintes et leurs aspirations, qui portent notamment sur leurs conditions de vie et leurs familles. J'ai présenté ce matin un plan d'accompagnement des familles, réponse concrète et immédiate aux besoins de nos forces et de leurs proches. Ce plan ambitieux touche tous les aspects de leur quotidien. Moderne, il tient compte de l'évolution des familles et des souhaits de tous les militaires. Pour un effet rapide, je me suis attachée à ce que 70 % de ses mesures soient applicables dès 2018. Ce plan améliorera la prise en compte des absences opérationnelles, l'intégration des familles dans la communauté de défense, la mobilité et les conditions de logement et d'hébergement. Nous avons provisionné une enveloppe de

22 millions d'euros pour 2018. Au total, au cours du quinquennat, celle-ci sera de 300 millions d'euros.

Outre ce plan, la masse salariale du ministère, c'est-à-dire les crédits du titre 2 de la mission défense, sera augmentée de 300 millions d'euros, à 11,7 milliards d'euros hors pensions. Les crédits du plan catégoriel pour 2018 s'élèvent à 136,5 millions d'euros, comparable à celui de 2017, mais en très nette augmentation par rapport à 2015 où il était de 10 millions d'euros et plus encore à 2016, à 3,4 millions d'euros. Le plan catégoriel de 2018 intègre, à hauteur de 124 millions d'euros, le financement de mesures déjà engagées, qu'il s'agisse du financement en année pleine de mesures initiées en 2017 – environ 34,3 millions d'euros –, de la mise en œuvre de mesures relevant du protocole de la fonction publique « parcours professionnels, carrières et rémunérations » appliquées au personnel civil ou transposées au personnel militaire – pour près de 88 millions d'euros – ou du financement de mesures de nature interministérielles.

Ce plan catégoriel comprend également des mesures nouvelles, en particulier pour rétablir l'attractivité du ministère vis-à-vis du personnel civil, grâce à l'accroissement de l'enveloppe dédiée au complément indemnitaire annuel – en hausse de 8,8 millions d'euros, il sera porté à 20,8 millions d'euros.

Les moyens supplémentaires en faveur de la protection de nos soldats et l'effort particulier pour la condition du personnel correspondent à notre première préoccupation. Cependant, ce budget ne saurait remplir son office s'il ne préparait pas l'avenir de nos forces, de nos technologies et de notre ministère.

Et s'il est un besoin à la fois immédiat et futur pour nos troupes, c'est bien l'équipement de nos armées. Parfois vieillissant, il doit être renouvelé. La qualité de nos matériels est une condition de l'intervention partout où les intérêts de la France sont menacés. Le budget 2018 répond pleinement à cette nécessité. Les crédits d'équipements atteindront 18,5 milliards d'euros, en hausse de 1,2 milliard d'euros par rapport à cette année. Cette hausse de 7 % contribuera directement à la modernisation des matériels des forces armées et à l'entretien des infrastructures. Le renouvellement et le renforcement de l'ensemble de nos capacités se poursuivra grâce aux livraisons de matériels neufs et à des rénovations : le premier avion ravitailleur en vol MRTT Phénix ; les premiers véhicules blindés multirôles lourds Griffon ; une Frégate multimissions ; des fusils de nouvelle génération HK416. Les capacités de protection et de sauvegarde seront renouvelées avec les deux premiers bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers. L'effort dans l'axe des moyens de commandement et de maîtrise de l'information se matérialisera notamment pour nos facultés de renseignement avec le premier avion léger de surveillance et de reconnaissance.

En 2018, le programme 146 relatif à l'équipement des forces disposera de 13,6 milliards d'euros pour les engagements, soit 35 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2017, où il était de 10,1 milliards d'euros. Grâce à ces crédits, nous réaliserons des commandes structurantes, telles qu'un sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda, trois avions ravitailleurs MRTT supplémentaires, 8 000 fusils d'assaut HK416, vingt véhicules légers Griffon et la rénovation de 55 avions de combat Mirage 2000-D. Cet effort renforcera notre base industrielle et technologique de défense, qui soutient aussi l'emploi et l'innovation.

Complément indispensable du développement de nos équipements, l'infrastructure est un point d'attention majeur pour nos forces. Qu'il s'agisse des infrastructures de défense pour l'entretien et la sécurisation de nos matériels ou des

infrastructures de vie sur nos bases ou pour nos personnels, ce domaine a trop souvent souffert d'un manque d'investissements dès lors qu'il fallait faire des choix budgétaires difficiles. Ce domaine est pourtant essentiel pour la préservation de nos matériels et du moral de nos personnels civils et militaires. Aussi, j'ai décidé d'un effort financier significatif en matière de dépenses d'infrastructures. Hors dissuasion et hors fonctionnement, celles-ci augmenteront significativement pour atteindre 1,5 milliard d'euros, contre 1,2 milliard en 2017, y compris les recettes issues de cessions. Il s'agira en particulier de renforcer l'effort de maintenance au profit du parc existant et de mieux garantir une finalisation des infrastructures dans des délais compatibles avec le rythme de livraison des nouveaux équipements militaires. Parallèlement, cela permettra de satisfaire les besoins dus à l'augmentation des effectifs des armées, à l'amélioration des conditions de vie des personnels mais aussi au renforcement de la sécurisation et de la protection des emprises militaires.

J'en viens à nos intentions en matière d'innovation. Celle-ci n'a rien d'un gadget mais est la condition de la supériorité de nos forces sur le terrain. Elle est aussi la garante du succès de notre industrie de défense à l'exportation. Je souhaite la mettre au cœur de ce ministère en profitant des savoir-faire extraordinaires dont nous disposons. En 2018, le budget des études restera stable à 720 millions d'euros et participera à un effort de recherche et développement global de 4,7 milliards d'euros. Je soutiendrai également, dans la prochaine loi de programmation militaire, une revalorisation rapide du budget des études et du soutien à l'innovation pour le porter à un milliard d'euros annuellement dès 2022.

Je soutiens une innovation technologique mais aussi opérationnelle de nos usages, et même une innovation administrative. Le ministère des armées, qui s'est beaucoup transformé, continuera à se moderniser. La hausse des crédits ne doit en aucun cas freiner cette dynamique, cette recherche d'efficacité, de simplification et d'utilisation responsable des deniers publics. Je conduirai un volet ambitieux de modernisation pour améliorer et simplifier le fonctionnement du ministère. Nous le ferons avec volontarisme, sans tabou ni *a priori*.

Face aux menaces qui accompagnent l'évolution de notre monde, la révolution numérique constitue un autre défi. Les cyberattaques peuvent avoir des conséquences désastreuses sur la vie de nos concitoyens et sur notre sécurité nationale. Nous devons mieux nous préparer, car quand nos ennemis n'ont ni visage, ni nom, ni motivation, il importe de savoir, de comprendre et d'anticiper. Le budget 2018 consolidera les moyens dédiés au renseignement et à la cyberdéfense, prolongeant en cela l'effort de long terme engagé au profit de la fonction « connaissance et anticipation ». Les effectifs dédiés au renseignement et à la cyberdéfense bénéficient d'un traitement spécifique. Entre 2014 à 2017, ils ont augmenté de près de 1 800 emplois. Cette dynamique se poursuivra en 2018 avec 850 postes supplémentaires dédiés aux services de renseignement, à l'état-major des armées et à la direction générale de l'armement. Pour la seule cyberdéfense, les effectifs auront presque doublé en cinq ans, pour atteindre fin 2018 un total de plus de 2 200 postes. Quant aux effectifs des services de renseignement, ils seront passés de 7 660 en 2013 à 8 200 début 2017, et près de 9 000 fin 2018.

Sur le plan organisationnel, la création, en 2017, d'un commandement de la cyberdéfense illustre la volonté de notre ministère de s'adapter aux défis de demain et de consolider la place accordée au renseignement et à la cyberdéfense. Enfin, cet effort sera accompagné par une dynamique renouvelée de partage avec nos partenaires étrangers, tout particulièrement européens.

Je n'ai fait qu'effleurer certains thèmes pourtant centraux pour notre ministère. Je pense par exemple au lien armée-Nation, au projet de service national universel ou à nos anciens combattants.

Ce budget 2018, de reconquête, offre 1,8 milliard d'euros supplémentaires pour nos armées ; il améliorera la condition du personnel et la protection de nos militaires et renouvellera nos équipements pour répondre aux préoccupations d'aujourd'hui tout en anticipant celles de demain. Cet avenir ne saurait être franco-français. Si la revue stratégique a souligné la nécessité de maintenir un modèle d'armée complet, la défense ne se construira pas sans l'Europe. Le Président de la République l'a rappelé en Sorbonne : l'Europe est une condition de notre réussite et de notre souveraineté. Ce constat s'impose particulièrement pour l'Europe de la défense. Je bâtirai avec tous ceux qui le souhaitent et qui le peuvent une Europe forte et protectrice, capable d'intervenir, d'innover et donc de compter.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « Défense ». – Je me réjouis d'un projet de budget pour 2018 plus sincère – ou moins insincère – que ceux que nous avons connu jusqu'à maintenant et salue votre effort de remontée en puissance. Permettez-moi simplement de signaler que cette dernière est tout de même relative. Vous soulignez que la hausse du budget est de 1,8 milliard d'euros en 2018, mais n'oublions pas l'annulation de 850 millions d'euros en crédits de paiements en 2017 – auxquels s'ajoutent 200 millions d'euros pour les opérations extérieures. Il y a donc un effet de rattrapage. Le solde, dans une lecture plus pessimiste, est davantage de 750 à 800 millions d'euros que de 1,8 milliard... Sans boudier ma satisfaction, je souhaitais le rappeler.

Avant le budget 2018, mon inquiétude porte sur la clôture de l'exercice 2017. Si l'on achève l'année sans régler plusieurs difficultés, l'exercice 2018 s'en trouvera profondément affecté. Madame la ministre, pensez-vous obtenir un financement interministériel des surcoûts liés aux opérations extérieures – de l'ordre de 300 à 350 millions d'euros ? *Quid* des 700 millions d'euros de crédits toujours gelés ? Faute de satisfaction sur ces deux points, les reports de charge ne seraient pas de 3 milliards mais de 4 milliards d'euros.

Je me suis penché ce matin sur l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques, qui prévoit la fixation du niveau des restes à payer de l'État sur le niveau constaté en 2017. Le ministère des armées est le seul à connaître un budget d'investissement aussi important et de tels reports de charges. Cette disposition pourrait par conséquent entrer en contradiction avec les programmes d'investissements du ministère.

La revue stratégique, si elle n'est pas réjouissante, fait l'unanimité. Comment la conjuguer avec l'affirmation d'une trajectoire budgétaire déjà arrêtée ? La marge de manœuvre financière me paraît faible.

J'ai cru comprendre que le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) était reporté ; nous perdrons un an. Pouvez-vous préciser le calendrier ?

Quant au plan famille, que vous avez longuement évoqué, je me réjouis de l'effort fourni pour la condition militaire. Simplement, les mêmes causes produisant les mêmes effets, si, comme par le passé, l'on affiche une ambition forte pour améliorer les conditions de travail et d'hébergement, compte tenu des dérapages du financement des infrastructures

opérationnelles, l'immobilier du quotidien en fera les frais. Pouvez-vous nous assurer que les objectifs seront atteints en 2018 ?

Le chef d'état-major des armées a observé que l'on parlait beaucoup de contrats opérationnels, or ceux-ci n'ont pas vocation à être appliqués 24 heures sur 24, 365 jours par an, sinon nos armées ne peuvent pas se régénérer. Rassurez-nous sur leurs conséquences sur les conditions de vie des militaires et sur les matériels.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial de la mission « Anciens combattants ». – Lors de l'examen du projet de budget de la mission « Anciens combattants », j'ai recommandé l'adoption des crédits, tout en formulant des réserves et des interrogations.

La première porte sur la sous-indexation des pensions militaires d'invalidité (PMI) ainsi que la retraite du combattant. Du fait des mécanismes d'indexation, ces allocations sont régulièrement gelées jusqu'à ce que, tous les cinq ans, l'on se rende compte du considérable retard accumulé. Nous semblons repartir sur ces mauvaises bases. La relative dynamique observée pour 2018 n'est due qu'à l'extension, en année pleine, d'une de ces campagnes tardives et incomplètes de rattrapage. Je souhaite qu'il ne s'agisse pas là d'une préfiguration d'une politique de sacrifice de la valeur réelle de l'effort consenti en faveur des anciens combattants.

Je me suis également interrogé sur le lien entre le projet du Président de la République d'instaurer un service universel et la budgétisation triennale de la mission « Anciens combattants » qui finance la Journée défense et citoyenneté (JDC). J'ai été étonné que le projet de loi de programmation des finances publiques ne mentionne pas le coût du projet présidentiel. La JDC coûte environ 150 millions d'euros – pour une journée – alors que le service universel devrait durer un mois. Quelles en seraient les incidences financières ?

Mme Florence Parly, ministre. – Dominique de Legge, je partage l'attention que vous portez à la fin de l'exercice 2017. Les crédits consacrés aux opérations extérieures qui s'élèvent à 1,1 milliard d'euros compte tenu des annulations et réouvertures de crédits opérées cet été, ne permettront pas de faire face à la totalité de la dépense, celle-ci étant estimée à au moins 350 millions d'euros en plus du 1,1 milliard d'euros. Les discussions ont été intenses. Je crois pouvoir dire que ces 350 millions d'euros seront financés par la solidarité interministérielle sans apport complémentaire du ministère des armées. Je souhaite toutefois que l'avenir nous le confirme de façon formelle.

J'ai demandé le dégel des 700 millions d'euros de crédits encore bloqués ; je continue à le demander. J'espère obtenir un résultat.

L'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques mobilise toute notre attention. Ses conséquences sont différentes pour un ministère dont une part importante des crédits est consacrée à l'investissement. Avec vos collègues de l'Assemblée nationale, nous avons partagé des interrogations sur les conséquences de cet article s'il devait être appliqué de façon systématique ministère par ministère. La gestion des investissements de long terme en matière militaire en serait rendue difficile.

J'en viens à l'articulation entre la revue stratégique et la loi de programmation militaire. La revue stratégique n'avait pas pour vocation de fixer les contrats opérationnels. Réalisée dans des délais bien plus courts qu'un livre blanc, elle pointe avec précision les

aptitudes nécessaires à nos armées pour qu'elles puissent remplir leurs missions de protection. Le travail sur la loi de programmation débute maintenant. Elle traduira très concrètement notre ambition opérationnelle.

Le fait de connaître le cadrage financier d'entrée de jeu me semble rassurant puisque nous bénéficions d'une annuité de budget supplémentaire sur le quinquennat ; personnellement, j'apprécie la certitude de savoir compter sur des moyens en très nette croissance.

Un décalage d'un an avait été prévu dans l'application du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » pour les personnels militaires par rapport aux personnels civils. Vu le report d'un an des mesures du protocole, j'ai souhaité que l'écart ne s'aggrave pas et qu'une solution soit trouvée pour réconcilier les calendriers.

J'entends votre remarque sur l'immobilier. En 2014, un plan a été lancé pour résorber 900 « points noirs » concernant l'hébergement et les lieux de travail. Un effort d'investissement de 275 millions d'euros a permis d'en traiter 84 %. Ce qui reste à faire correspond aux travaux les plus lourds, qui coûteront 352 millions d'euros d'ici à 2019.

Je remercie Marc Laménie d'avoir proposé l'adoption du budget des Anciens combattants. D'un montant de 2,361 milliards d'euros, il est en croissance réelle. En effet, la baisse des crédits est limitée à 3 % quand, de leur côté, les effectifs diminuent de 5 %.

La valeur du point PMI a été fixée à 14,40 euros au 1^{er} janvier 2017, après de fortes revalorisations de la retraite du combattant au cours des deux dernières années. L'application du PPCR devrait aussi conduire à revaloriser le point de PMI. Bref, en un an, ce point aura gagné 2,5 %, soit plus que l'inflation.

Le service universel n'est pas budgété car ses modalités ne sont pas encore déterminées. Certes, par rapport à la journée défense et citoyenneté, il aura un coût, qui fera l'objet d'une évaluation interministérielle dans les prochains mois.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le projet de loi de finances pour 2018 augmente les crédits destinés au financement des opérations extérieures (Opex), qui passent de 450 millions d'euros à 650 millions d'euros. Tant mieux : notre commission des finances n'a eu de cesse de dénoncer la sous-budgétisation de ce poste. Et la réserve de précaution diminue, ce qui nous réjouit également. Toutefois, les 650 millions d'euros prévus ne suffiront sans doute pas. Comment le surcoût sera-t-il financé en 2018 ?

La décote « Duflot », qu'obtiennent les communes pour construire des logements sociaux, a un impact sur le produit des cessions immobilières du ministère des armées – qui, par exception, lui revient pour financer son parc immobilier. Le Sénat a proposé de la limiter. S'appliquera-t-elle à l'îlot Saint-Germain ? Au Val-de-Grâce ? D'ailleurs, en attendant la cession de cet hôpital d'instruction des armées à la Ville de Paris, ne pourrait-on y héberger les militaires de l'opération Sentinelle ? Ceux-ci ne sont pas toujours bien logés et nous avons perdu plusieurs implantations militaires en Île-de-France.

M. Vincent Éblé, président. – L'année 2018 verra le début du déploiement du logiciel Source Solde, qui remplacera le sinistre – et non le ministre ! – Louvois. Où en est le développement de ce logiciel ? Pourra-t-il bien être mis en œuvre dans la marine dès fin 2018 ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères. – La coupe de 850 millions d’euros et le gel de crédits impliquent des reports de charge. Comment gérerez-vous cette « bosse » budgétaire en 2018 ? Sera-t-elle étalée dans le temps ?

Je rentre du Mali : vous avez raison de dire que nous risquons d’avoir à y rester quelque temps. La Centrafrique est aussi instable. Et les efforts de nos partenaires européens restent modestes. Nous devons les encourager à faire plus !

Les mesures pour la sécurité de notre personnel et de nos emprises sont bienvenues. Au cours du quinquennat, les 650 millions d’euros de provision « Opex » seront-ils intégrés au budget des armées ? Mettrez-vous fin à l’interministérialisation du complément de financement des Opex ?

M. Antoine Lefèvre. – Pouvez-vous nous préciser l’échéancier de mise en œuvre du service obligatoire ? Quelles seront les moyens nécessaires pour disposer des bâtiments et de l’encadrement idoines ?

Les gendarmes sont désormais équipés de tablettes et de smartphones, mais leur utilisation est compliquée en milieu rural par les problèmes de réseau. Comment y remédier ?

M. Philippe Dominati. – Comme rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurités », je souhaite vous interroger sur l’emploi des militaires sur le territoire national. Les gendarmes et les militaires n’ont pas le même statut, ni les mêmes objectifs de carrière. Comment évoluera l’emploi des militaires sur le territoire national au cours du quinquennat ?

M. Emmanuel Capus. – Vous évoquez la nécessité de maintenir un modèle d’armée complet. Les dérapages et décalages découlant des Opex ne nous empêcheront-ils pas de mettre nos industriels en situation de nous assurer un équipement français ? Je pense en particulier au remplacement des fusils Famas, à celui des Rangers par des chaussures autrichiennes, ou à notre incapacité à maintenir des turbines françaises dans nos sous-marins nucléaires ou notre porte-avion.

M. Claude Raynal. – Le budget des Opex doit être sincère dès le budget primitif, mais il est difficile de trouver l’équilibre entre ce qui revient au ministère des armées et ce qui relève de la solidarité interministérielle. Si tout était imputé à votre ministère, cela nuirait à sa capacité d’investissement.

La retraite du combattant a sensiblement progressé en 2016 et 2017, mais depuis dix ans il n’y avait guère eu de revalorisation, et son montant est resté très faible : de l’ordre de 750 euros par an. Ne pourrait-on, à la faveur du retour de la croissance, poursuivre notre effort en faveur de cette retraite ? Nous pourrions décider d’une augmentation régulière au cours des trois prochaines années. Après tout, le montant global est assez faible, et la diminution des effectifs libère des marges de manœuvre.

M. Victorin Lurel. – Vous avez évoqué Saint-Martin. L’anticipation et le déploiement ont pris du temps : quatre à cinq jours pour faire venir l’A400M, puis un mois et demi pour le bâtiment de transport léger (Batral) – seul bateau capable de faire du plageage – et le B2M n’arrivera que fin 2019 ou en 2020. Sur l’océan Pacifique, nous avons 5 millions de kilomètres carrés à surveiller, avec une recrudescence des pillages. La surveillance satellitaire peut-elle être intensifiée ? Elle donne des résultats en Guyane. Nous nous sommes battus lors

du vote de la dernière loi de programmation militaire pour faire admettre la nécessité de ce type d'équipements. Nous ne pouvons pas laisser ces surfaces en déshérence.

Mme Florence Parly, ministre. – Vous avez noté l'effort de « sincérisation » du financement des Opex. Cela dit, 650 millions d'euros ne suffiront pas. Ce n'est pas le ministère des armées qui définit le niveau d'engagement des Opex. Il ne doit donc pas être seul mis à contribution. D'évidence, l'équilibre n'est pas facile à trouver, et dépend aussi de la contrainte budgétaire d'ensemble. Pour que l'effort de sincérité se poursuive, il est prévu de porter la provision pour les Opex à 850 millions d'euros en 2019 puis à 1,1 milliard d'euros en 2020, et de la stabiliser à ce niveau ensuite. Si le contexte stratégique ne change pas, il faudra toujours avoir recours à un financement interministériel. S'il évolue, il faudra rediscuter. En tous cas, nous débattons de cette question lors du vote de la prochaine loi de programmation militaire. À mon avis, il faudra garder une place pour le financement interministériel – d'autant que la réserve de précaution diminuera.

La décote « Duflo » est prévue par la loi. Ces dernières années, le ministère des armées a négocié des contreparties aux moins-values qu'elle engendre. Ainsi, pour l'îlot Saint-Germain, nous avons perçu 29 millions d'euros au lieu des 80 millions d'euros attendus, mais la différence est compensée par 50 logements réservés aux militaires – dans un quartier où la valeur du foncier est élevée.

La partie historique du Val-de-Grâce ne sera pas cédée. Le bâtiment qui abritait l'hôpital moderne a vocation à l'être. Cette cession est envisagée dans le cadre d'un appel à projet conduit par la Ville de Paris. Bercy étudie la possibilité de mobiliser une partie de cette emprise pour l'accueil de services de l'État. Comme la destination n'est pas sociale, la décote ne s'appliquera pas.

Nous testons le logiciel Source Solde, qui a vocation à remplacer Louvois. Une équipe est entièrement dédiée à ce projet. Je reste prudente sur le calendrier de déploiement, car je ne donnerai pas de feu vert si je n'ai pas la certitude que le nouveau logiciel est absolument fiable, et qu'il règlera les problèmes encore en suspens pour 3 % des soldes.

Les annulations de crédits en 2017 ne se traduiront pas par des reports de charge à due concurrence en 2018. En effet, la direction générale de l'armement en a profité pour renégocier des contrats, ce qui limitera l'effet de bosse évoqué.

Le service national universel est encore dans une phase exploratoire. La montée en charge se fera en plusieurs années.

Oui, l'usage des tablettes par les gendarmes est entravé par les zones blanches. C'est une préoccupation que je partage avec le ministre de l'intérieur, et avec celui chargé des territoires. Nous devons intervenir auprès des opérateurs.

L'opération Sentinelle est une opération spécifique, déclenchée il y a deux ans, et dont je ne sais pas quand nous pourrons l'arrêter. Avec Gérard Collomb, nous avons cherché à l'adapter au mieux aux contraintes et à la menace. Il y a quelques semaines, sans modifier les effectifs engagés, nous en avons changé les règles d'emploi pour rendre leur présence moins prévisible, afin d'éviter d'en faire des cibles. Sentinelle est désormais intégrée dans la vie du soldat : elle s'intercale entre la préparation et l'entraînement et les périodes de projection. Pour autant, j'espère que nous pourrons un jour y mettre un terme.

Notre modèle d'armée complet a été préservé, malgré les vicissitudes récentes. Certes, le choix a parfois été fait de procéder à des achats sur étagère, plutôt que de développer des programmes coûteux. Le remplacement du fusil Famas, par exemple, a été accéléré de cette manière. Je souhaite porter à un milliard d'euros le budget de la recherche et des études, ce qui montre bien que nous soutenons nos industriels – sans parler du soutien à l'export. Cela dit, les partenariats européens sont bienvenus, et je salue la création d'un fonds européen de la Défense.

Certes, les B2M n'arriveront pas avant fin 2019. C'est pourquoi nous avons commandé un troisième patrouilleur léger guyanais, qui sera affecté aux Antilles. Plusieurs programmes moderniseront les forces maritimes outre-mer, et certains B2M devraient être livrés très prochainement. Les commandes de Batsimar (bâtiments de surveillance et d'intervention unique) commenceront en 2021.

La retraite du combattant aura connu une augmentation de 4 % en 2017, dont 2 % au 1^{er} septembre, mesure qui n'avait pas été financée, mais que nous avons honorée. Ces 4 % coûtent 60 millions d'euros, dont 30 millions d'euros portés par le budget 2018. En dix ans, cette retraite aura été augmentée de plus de 60 %, puisqu'elle était de 462 euros en 2006. Certes, c'est un montant qui peut être amélioré. Mais c'est un effort appréciable, et le budget de 2018 comporte des mesures en faveur des conjoints survivants d'anciens combattants. Les rendez-vous budgétaires à venir permettront d'aborder à nouveau cette question.

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 16 h 40.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 31 octobre 2017**

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Proposition de loi tendant à soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans leur mission d'accueil des gens du voyage - Proposition de loi visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé - Examen des amendements au texte de la commission

M. François Pillet, président. – Nous examinons les amendements au texte établi par la commission sur la proposition de loi 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 visant à renforcer et rendre plus effectives les sanctions en cas d'installations illégales en réunion sur un terrain public ou privé.

Article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 14, qui réécrit les articles 1^{er} et 2 de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage. La commission a retenu une autre rédaction. Même avis sur les amendements identiques n°s 21 et 28 qui reviennent sur plusieurs dispositions importantes de l'article 1^{er}.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14 ainsi qu'aux amendements n°s 21 et 28.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié : nous avons déjà adopté cette disposition lors de l'examen de la loi Égalité et citoyenneté. L'amendement n° 5 est moins précis, et satisfait par le précédent : retrait.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié ; elle demande le retrait de l'amendement n° 5 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements de suppression n°s 22 et 29 sont par définition contraires à la position de la commission, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 22 et 29.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 15 rectifié est également contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15 rectifié.

Article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je suggère le retrait de l'amendement n° 3 en vertu duquel tout projet de stationnement, y compris sur un terrain privé, de moins de 150 caravanes devrait être notifié au maire. Cet amendement est trop imprécis puisqu'il trouverait à s'appliquer au stationnement de deux caravanes. Il faudrait le réécrire.

M. Alain Marc. – Il n'en reste pas moins intéressant.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – En effet, mais son champ d'application doit être mieux défini.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 4 présenté par notre collègue Jean-Claude Carle est intéressant sur le fond, mais il faudrait préciser la répartition des responsabilités entre l'État et la commune. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 4.

Article additionnel après l'article 3

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié qui tend à augmenter la taxe sur les résidences mobiles et à créer une vignette à apposer sur le véhicule, pour faciliter les contrôles.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié.

Article 4

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.

Article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 30.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 23 est contraire à la position de la commission, avis défavorable ; quant à l'amendement n° 6 rectifié, il reprend une disposition que la commission n'avait pas retenue. Retrait ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 ; elle demande le retrait de l'amendement n° 6 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 24.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 7 rectifié est satisfait : demande de retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 8 déplace la mention de la circonstance aggravante en cas de dégradation d'un bien au cours d'une occupation illicite. À mon sens, la rédaction retenue par le texte de la commission est préférable : avis par conséquent défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Les amendements n^{os} 31, 12 et 16 sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 31, 12 et 16.

Article 7

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 9, 11, 17 rectifié et 25.

Article 8

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 13, 26 et 32.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement n° 18 réduit les peines encourues en cas d'occupation habituelle en réunion sans titre d'un terrain que nous avons décidées : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 19 rectifié, 27 et 33.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Obligations et compétences des communes et des EPCI en matière d'accueil des gens du voyage		
M. COLLOMBAT	14	Défavorable
M. FICHET	21	Défavorable
Le Gouvernement	28	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	1 rect.	Favorable
M. PELLEVAT	5	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Suppression de la procédure de consignation de fonds à l'encontre des communes et EPCI défallants		
M. FICHET	22	Défavorable
Le Gouvernement	29	Défavorable
M. COLLOMBAT	15 rect.	Défavorable
Article 3 Organisation des grands rassemblements et des grands passages de gens du voyage		
M. MÉDEVIELLE	3	Demande de retrait
M. CARLE	4	Sagesse
Article additionnel après l'article 3		
Mme PRIMAS	2 rect.	Favorable
Article 4 Police spéciale du stationnement des résidences mobiles		
M. LECONTE	20	Défavorable
Article 5 Évacuation des campements illicites		
Le Gouvernement	30	Défavorable
M. FICHET	23	Défavorable
Mme GUIDEZ	6 rect.	Demande de retrait
Article 6 Renforcement des sanctions pénales en cas d'occupation en réunion sans titre d'un terrain		
M. FICHET	24	Défavorable
Mme GUIDEZ	7 rect.	Demande de retrait
M. PATRIAT	8	Défavorable
Le Gouvernement	31	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	12	Défavorable
M. COLLOMBAT	16	Défavorable
Article 7 Renforcement des sanctions pénales en cas de destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui		
M. PATRIAT	9	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Maryse CARRÈRE	11	Défavorable
M. COLLOMBAT	17 rect.	Défavorable
M. FICHET	25	Défavorable
Article 8 Création d'un délit d'occupation habituelle en réunion sans titre d'un terrain		
Mme Maryse CARRÈRE	13	Défavorable
M. FICHET	26	Défavorable
Le Gouvernement	32	Défavorable
M. COLLOMBAT	18	Défavorable
Article 9 Peines complémentaires applicables au délit d'occupation en réunion sans titre d'un terrain		
M. COLLOMBAT	19 rect.	Défavorable
M. FICHET	27	Défavorable
Le Gouvernement	33	Défavorable

Examen des pétitions adressées au Président du Sénat

M. François Pillet, président. – L'examen d'une pétition est un exercice que nous avons rarement à pratiquer, mais qui démontre l'existence d'une part de démocratie quasi-directe, les citoyens ayant la faculté de saisir les parlementaires.

La présente pétition, qu'il nous faut examiner en questions diverses, a été adressée hier au Président du Sénat, en application des articles 87 et suivants de notre règlement, par soixante-sept membres de l'association Sauvegarde des retraites qui s'opposent à la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Elle est, sur le fond, du ressort de la commission des affaires sociales ; je propose de la lui renvoyer.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 9 h 15.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 6 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 7 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le projet de loi n° 43 (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)

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement

Éventuellement à 13 h 30

Salle n° 263

Suite de l'examen des amendements de séance déposés sur le projet de loi n° 43 (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)

Mercredi 8 novembre 2017

à 9 h 30

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

Audition de M. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ;

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 7 novembre 2017

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées, sur le projet de loi de finances pour 2018

Mercredi 8 novembre 2017

à 9 h 30

Salle Clemenceau

- Examen du rapport pour avis de MM. Olivier Cadic et Rachel Mazuir sur le programme 129 – Coordination du travail gouvernemental – de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2018.
- Examen du rapport pour avis de MM. Jean-Pierre Grand et Rachid Temal sur le programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2018.
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont sur les programmes 110 – Aide économique et financière au développement – et 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement – de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2018.
- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 821 (2015-2016) autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part (M. Gilbert Bouchet, rapporteur).
- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 706 (2016-2017) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur).

- Nomination de rapporteurs sur les projets de loi suivants :

. n° 382 (2016-2017) autorisant l'approbation de la convention sur le transfèrement des personnes condamnées entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou ;

. n° 576 (2016-2017) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sainte-Lucie et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sainte-Lucie ;

. n° 614 (2016-2017) autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République socialiste du Viet Nam et du traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et la République socialiste du Viet Nam ;

. n° 6 (2017-2018) autorisant la ratification du protocole sur les privilèges et immunités de la juridiction unifiée du brevet.

7. Désignation des sénateurs appelés à siéger au sein du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne et au sein du groupe de suivi sur les négociations commerciales.

Commission des affaires sociales

Mercredi 8 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 : M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général en charge des équilibres financiers généraux, Mme Catherine Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie, MM. Bernard Bonne, rapporteur pour le secteur médico-social, Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et les maladies professionnelles, René-Paul Savary, rapporteur pour l'assurance vieillesse et Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la famille.

à 16 h 30

½ salle Clemenceau – côté vestiaire

- Audition de Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'État auprès de la ministre des armées, sur le projet de loi de finances pour 2018 (Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »).

à 17 h 30 :

- Audition de Mme Dominique Le Guludec, candidate proposée par le Président de la République à la présidence de la Haute Autorité de santé (en application de l'article 13 de la Constitution) (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur cette proposition de nomination (En application de l'article 3 de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010, relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les délégations de vote ne sont pas autorisées)

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 7 novembre 2017

à 16 h 30

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, sur le projet de loi de finances pour 2018.

Mercredi 8 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 245

- Audition de Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Campus France pour la période 2017-2020.

- Examen du rapport pour avis de Mme Laure Darcos sur les crédits Recherche et de M. Jacques Gasperrin sur les crédits Enseignement supérieur de la mission Recherche et Enseignement supérieur du projet de loi de finances pour 2018.

à 16 h 45

Salle n° 245

Captation vidéo

- Audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports, sur le projet de loi de finances pour 2018.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 8 novembre 2017

à 9 heures

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Élisabeth Borne, Ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports.

à 11 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Transports routiers » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018 (M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018 (M. Gérard Cornu, rapporteur pour avis).

Jeudi 9 novembre 2017

à 11 heures

Salle Clemenceau

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Mounir Mahjoubi, Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Numérique.

Commission des finances

Mardi 7 novembre 2017

à 14 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Joyandet sur le projet de loi n° 269 (2017-2018) de financement de la sécurité sociale pour 2018, adopté par l'Assemblée nationale, sous réserve de sa transmission

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »

- PLF 2018 – Examen du rapport de MM. Vincent Éblé et Julien Bargeton, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture »

à 17 h 30

Salle Médecis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

Audition de M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes, en commun avec la commission des affaires européennes

à 19 heures

Salle Médecis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

Audition de MM. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017

Mercredi 8 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen des principaux éléments de l'équilibre sur le projet de loi de finances pour 2018 – Tome I du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général) – et communication sur le régime fiscal et la rentabilité des biens immobiliers des particuliers

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017, sous réserve de son dépôt et de sa transmission

- Examen des amendements de séance sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (texte n° 57 (2017-2018)) (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur)

- PLF 2018 – Examen du rapport de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer »

à 14 h 30

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (et article 49)

- PLF 2018 – Examen du rapport de Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial, sur la mission « Investissements d'avenir »

- PLF 2018 – Examen du rapport de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur la mission « Défense »

à 16 h 30

Salle Médecis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, sur le projet de loi de finances pour 2018

Jeudi 9 novembre 2017

à 14 h 30

Salle n° 131

Examen des amendements de séance sur le projet de loi de finances rectificative pour 2017, sous réserve de son dépôt et de sa transmission (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général)

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 8 novembre 2017

à 10 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport de Mme Françoise Gatel et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 620 (2016-2017), présentée par M. Alain Bertrand et plusieurs de ses collègues, tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 6 novembre 2017, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mardi 7 novembre 2017

à 17 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition M. Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques, de la fiscalité et des douanes, en commun avec la commission des finances.

Jeudi 9 novembre 2017

à 8 h 30

Salle A 120

- Cybersécurité : avis motivé de M. René Danesi et Mme Laurence Harribey.

- Libre circulation des données non personnelles : avis motivé de M. Simon Sutour.

- Plan d'investissement pour l'Europe : communication de MM. Didier Marie et Cyril Pellevat.

- Nomination de rapporteurs et de groupes de travail.