

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 1517

- *Projet de loi de finances pour 2018 – États généraux de l'alimentation – Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (sera publié ultérieurement)..... 1517*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis..... 1517*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » - Examen du rapport pour avis..... 1531*
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Cohésion des territoires » (articles 52, 52 bis, 52 ter, 52 quater et 52 quinquies rattachés) - Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis..... 1540*
- *Questions diverses..... 1548*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Audition de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, et de M. Julien Denormandie, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Cohésion des territoires 1549*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 1563

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air..... 1563*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Défense » - Programme 146 « Équipement des forces » - Examen du rapport pour avis 1579*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis..... 1588*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis 1596*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis..... 1601*
- *Mission d'information sur la « Réforme de l'expertise internationale-Expertise France » - Nomination de deux co-rapporteurs 1606*
- *Questions diverses..... 1606*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 1607

- *Audition de Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, candidate pressentie à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de santé publique..... 1607*

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Santé » - Examen du rapport pour avis.....* 1615
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » - Examen du rapport pour avis* 1620
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Examen du rapport pour avis* 1628

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 1637

- *Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation* 1637
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Enseignement scolaire » - Crédits « Enseignement scolaire » et « Enseignement technique agricole » - Examen du rapport pour avis.....* 1659
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis.....* 1675
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Examen d'un amendement sur la première partie.....* 1687
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis - Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Campus France pour la période 2017-2020 - Communication - Examen de l'avis.....* 1688
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Culture » - Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture* 1692

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 1717

- *Audition de M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.....* 1717
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » - Examen du rapport pour avis.....* 1737
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables – Crédits « Transports aériens » - Examen du rapport pour avis.....* 1750
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Crédits « Recherche en matière de développement durable » - Examen du rapport pour avis... 1760*
- *Vote sur les crédits « Prévention des risques » et « Biodiversité – Transition énergétique » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables ».....* 1767

COMMISSION DES FINANCES..... 1769

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Enseignement scolaire » – Examen du rapport spécial* 1769

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Sécurités » (et article 62 bis) - Programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale », programme « Sécurité et éducation routière », compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (et article 66) et programme « Sécurité civile » (et article 62 ter) – Examen des rapports spéciaux..... 1775*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Médias, livre et industries culturelles » et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » – Examen du rapport spécial 1787*
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Action extérieure de l'État » – Examen du rapport spécial 1793*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » (et articles 57 octies et nonies) - Examen du rapport spécial 1800*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Santé » - Examen du rapport spécial 1812*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » - Compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial 1816*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Examen des articles précédemment réservés (11 ter, 12, 12 ter, 12 quater) et position de la commission sur la première partie – Tome II du rapport général 1818*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 bis). – Examen du rapport spécial..... 1822*
- *Projet de loi de finances pour 2018 - Examen des missions et de l'article rattaché précédemment examinés et réservés..... 1832*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Engagements financiers de l'État » - Compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » - Comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » (et article 55) – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)..... 1839*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)..... 1839*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » (et articles 52 à 52 sexies) - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », « Interventions territoriales de l'État », « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanismes, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)..... 1839*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » - Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement) 1840*

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 53, 54 à 54 quater) - Comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » - Programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » - Programme « Expertise, information géographique et météorologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)..... 1840*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie (sera publié ultérieurement)..... 1840*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Examen des amendements sur la première partie (sera publié ultérieurement)..... 1841*

COMMISSION DES LOIS 1843

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, et de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur..... 1843*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » – Examen du rapport pour avis..... 1868*
- *Projet de lois de finances pour 2018 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » – Programme « Fonction publique » – Examen du rapport pour avis... 1873*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Pouvoirs publics » – Examen du rapport pour avis..... 1881*
- *Groupe de travail sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs – Désignation de membres..... 1887*
- *Proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement concernant un cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel dans l'Union européenne – Communication 1887*
- *Proposition de loi relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections – Examen des amendements au texte de la commission..... 1890*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen du rapport pour avis..... 1897*
- *Lois de finances pour 2018 – Mission « Immigration, asile et intégration » – Examen du rapport pour avis..... 1909*
- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Sécurités » – Programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité et éducation routières » – Examen du rapport pour avis..... 1914*

- *Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Sécurités » – Programme « Sécurité civile »
– Examen du rapport pour avis..... 1919*

COMMISSION MIXTE PARITAIRE..... 1923

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à
l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à
l'environnement..... 1923*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour
2018..... 1933*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 27 NOVEMBRE ET A
VENIR..... 1941**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mardi 21 novembre 2017

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 16h45.

Projet de loi de finances pour 2018 – États généraux de l'alimentation – Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de la réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 19h05.

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.

Mercredi 22 novembre 2017

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Notre ordre du jour est particulièrement chargé aujourd'hui et, dans le prolongement de la très longue audition, hier soir, du ministre en charge de l'Agriculture, nous commençons nos travaux par notre avis budgétaire sur la mission « agriculture ».

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – C'est avec une certaine émotion que je vous présente pour la première fois les crédits de l'agriculture. Nous allons, à trois voix, vous livrer notre analyse du budget 2018 prévu pour l'agriculture, et je me félicite du travail en commun que nous avons mené dans une excellente ambiance.

Mon propos tiendra en trois points. Tout d'abord, le contexte pour l'agriculture reste difficile : la mutualité sociale agricole a publié ses derniers chiffres en octobre qui montrent que 30 % des exploitants agricoles avaient gagné l'année dernière moins de 350 euros par mois, et 20 % étaient en déficit. Naturellement, les réalités varient exploitation par exploitation et filière par filière, mais globalement l'année 2016 a été très difficile, en particulier dans le secteur céréalier avec des rendements historiquement faibles. Dans le secteur du lait et en viande bovine, les prix bas ont également pénalisé les éleveurs.

L'année 2017 est marquée par une certaine amélioration avec un retour à des rendements normaux en céréales, une hausse des prix du lait et la bonne tenue des ventes de broutards à l'export. Mais une hirondelle ne fait pas le printemps : l'agriculture française reste fragile économiquement pour au moins trois raisons.

– La volatilité des prix expose à des retournements violents de situation : on l'a vu dans le lait ces dernières années. Ce phénomène s'aggrave et devient de plus en plus « meurtrier » tandis que la PAC ne joue plus son rôle d'amortisseur de crises.

– La concurrence internationale est de plus en plus forte et l'ouverture des marchés avec les négociations comme le CETA avec le Canada et bientôt avec le Mercosur, oblige notre agriculture à aller vers plus de compétitivité, faute de quoi elle disparaîtra en tant qu'activité économique.

– Dans le rapport de force au sein des filières agricoles et alimentaires, l'agriculteur est toujours le plus faible : 500 000 agriculteurs font face à 3 000 entreprises de transformation et quatre acheteurs de la grande distribution. Ces centrales d'achat font la pluie et le beau temps d'autant que leur nombre est passé de sept à quatre.

Un élément complique encore davantage la situation des agriculteurs : les retards dans les versements des aides de la PAC. Depuis la réforme de 2014, le système ne tourne pas rond. Certes, les avances de trésorerie remboursable (ATR) ont permis de régler jusqu'à 90 % des aides, mais certains dispositifs sont encore en retard, en particulier les aides au bio ou les mesures agroenvironnementales climatiques (MAEC). Dans ce système qui s'apparente un peu à une « usine à gaz », on nous promet un retour à un calendrier normal de versement des aides en 2018, au prix d'un réajustement à la hausse des moyens du ministère et de l'Agence de services et de paiements. On aimerait croire à ce scénario car les trois dernières années ont été difficiles. Les paysans en arrivent à ne plus savoir à l'avance quels seront les montants d'aide qu'ils percevront.

Au-delà des facteurs économiques, il y a une raison plus profonde et plus préoccupante de la fragilisation de notre agriculture et de nos agriculteurs : ceux-ci en ont assez d'être sans cesse au banc des accusés. Le débat sur les pesticides en général et le glyphosate en particulier est emblématique de cette crise de confiance vécue comme une profonde injustice. Notre agriculture produit, en effet, une alimentation de grande qualité. Nous assurons une traçabilité de nos productions qui n'existe quasiment nulle part ailleurs. Nous avons une gestion technique, tant en cultures végétales qu'en élevage, remarquable. Nous faisons aussi d'importants efforts en matière de produits phytopharmaceutiques ou encore de maîtrise des effluents. Nous sommes également très attentifs au bien-être animal en élevage. Malheureusement, ce n'est jamais assez ! Au-delà des arguments économiques, de la dureté du métier, c'est ce sentiment d'être les mal-aimés de la société française qui décourage les vocations.

Il faut avoir à l'esprit ce contexte lorsque l'on examine le budget 2018 et j'en viens maintenant au deuxième point de cet exposé : l'analyse des crédits.

En légère baisse de 3,1 % en autorisations d'engagement et en hausse de 1,3 % en crédits de paiements, les crédits de la mission « agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » seront assez proches en 2018 de ce qu'ils étaient en 2017. La mission représente ainsi 3,4 milliards d'euros. Je note qu'elle enregistre le retour dans son giron de la pêche maritime, qui relevait jusqu'à l'année dernière du budget de l'écologie. Mais l'enjeu

budgétaire est modeste : 45 millions d'euros. Je signale également que ces crédits ne sont pas les seuls gérés par le ministère de l'agriculture, qui a aussi la responsabilité, d'une part, de l'enseignement technique agricole, avec 1,45 milliard d'euros relevant du programme 142, et, d'autre part, de l'enseignement supérieur et la recherche agricole avec 350 millions d'euros relevant du programme 143. Par ailleurs, bien d'autres ressources viennent en appui à la politique agricole, à commencer par la PAC qui apporte chaque année une contribution de l'ordre de 9 milliards d'euros à la France, dont un peu moins de 7,3 milliards d'euros proviennent du 1er pilier et environ 1,7 milliard d'euros du deuxième pilier. En outre, la Commission des finances chiffre à 6,5 milliards d'euros les allègements sociaux et fiscaux dont bénéficie l'agriculture française, ce qui conduit à évaluer les concours publics à l'agriculture à environ 20 milliards d'euros par an. Enfin, je rappelle que le budget du ministère de l'agriculture est essentiellement un budget de fonctionnement avant d'être un budget d'appui aux exploitations agricoles : les dépenses de personnel représentent 890 millions d'euros et les subventions aux établissements publics et autres organismes sous tutelle du ministère de l'agriculture - qui servent essentiellement à payer leurs personnels - représentent presque 550 millions d'euros.

Le maintien du budget de la mission en 2018 par rapport à 2017 pourrait être considéré comme une bonne nouvelle, surtout qu'en 2017, ce budget était en hausse de 15 % par rapport à 2016. Toutefois, plusieurs raisons amènent à nuancer ce jugement :

– Premièrement, comme en 2016, la dotation 2017 devrait se révéler insuffisante, compte tenu de nombreux aléas budgétaires : crise dans le secteur du foie gras, règlement des refus d'apurement communautaire. En juin dernier, la Cour des comptes avait estimé le dépassement entre 1,5 et 1,7 milliard d'euros. La Commission des finances du Sénat retient un montant plus faible mais encore significatif : 627 millions d'euros. Concrètement, cela signifie que le budget de l'agriculture est structurellement sous doté. Un seul exemple : aucun crédit n'est prévu pour le régime des calamités agricoles. Dans le projet de loi de finances rectificative qui vient d'être déposé, la mission « agriculture » est destinataire d'un peu plus d'un milliard d'euros de crédits supplémentaires.

– Deuxième raison : le maintien des crédits par rapport à 2017 résulte d'un montage très particulier dans le budget 2018. Avec la fin de l'exonération de sept points de l'assurance maladie des exploitants agricoles, la compensation qui était prévue au budget disparaît. Cela aurait dû conduire à baisser le budget de l'agriculture de 438 millions d'euros. Cet écart est rattrapé à cause de deux phénomènes. D'une part à cause d'une inscription de plus de 80 millions d'euros de plus en crédits de paiement sur les mesures agroenvironnementales et l'agriculture biologique, non pas pour permettre de financer davantage de dossiers mais pour rattraper les retards de paiement des exercices antérieurs, et d'autre part ce rattrapage s'explique grâce à l'inscription d'une provision de 300 millions d'euros, destinée à régler des dépenses imprévues.

Une telle mesure pourrait être saluée comme une mesure de prudence bienvenue. Mais on peut craindre qu'elle devienne un solde de tout compte et un argument pour refuser des augmentations de budget durant l'année 2018 en cas de survenance de nouvelles crises. Bref, ce « cadeau » pourrait être empoisonné car insuffisant pour faire face à des difficultés imprévues : nouvelle grippe aviaire, nouveau refus d'apurement communautaire, besoins importants du fonds des calamités agricoles.

Pour terminer mon deuxième point sur les grands équilibres budgétaires, je dirai un mot sur le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » dit CASDAR.

Ce sont les agriculteurs qui l'alimentent à travers une taxe spécifique : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations. Le CASDAR finance l'innovation en agriculture, notamment les programmes des chambres d'agriculture et ceux des instituts techniques agricoles. Il joue donc un rôle très important. Malheureusement, les mauvais résultats des exploitations amènent à réviser à la baisse cet instrument financier : les 147,5 millions d'euros prévus en 2017 n'ont pas été au rendez-vous. Pour 2018, le budget est donc ramené à 136 millions d'euros.

J'aborde maintenant mon troisième axe : les inquiétudes qui se dégagent à la lecture des choix budgétaires pour l'agriculture :

– La première porte sur la capacité à financer l'ensemble des mesures du deuxième pilier (et notamment la dernière année de versement de l'indemnité compensatoire de handicap naturel en 2020). Elle a en théorie été levée cet été avec le choix du Gouvernement de transférer 4,2 % des moyens du premier pilier de la PAC vers le deuxième pilier pour les années 2018 à 2020. Cette mesure permet de financer l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) à périmètre constant. D'ailleurs, le budget 2018 maintient les 264 millions d'euros de crédits nationaux appelés en cofinancement. Mais on sait que nous devons revoir la cartographie des zones défavorisées d'ici 2020. Le règlement européen omnibus va nous donner un délai supplémentaire, mais il est clair que tout ajout de territoires bénéficiaires de l'ICHN réduira les aides touchées par les 100 000 agriculteurs qui en sont aujourd'hui bénéficiaires. On peut aussi déplorer que le calibrage trop juste du deuxième pilier de la PAC ait conduit au prélèvement sur le premier pilier qui a une conséquence très concrète : la baisse du montant des aides directes touchées par tous les agriculteurs. En résumé, pour sauver l'ICHN en 2020, on réduit les aides PAC de tous les agriculteurs dès 2018.

– Autre motif d'inquiétude : l'appui à l'investissement des exploitations agricoles ne semble plus être la priorité. Le plan de compétitivité et d'adaptation des exploitations agricoles (PCEA) revient à son étirage bas de 56 millions d'euros. La rallonge de 30 millions d'euros n'est pas reconduite. Seuls 15 millions d'euros de crédits sont prévus mais plutôt pour de la mise aux normes sanitaires dans les élevages porcins et de volailles. Le Gouvernement a annoncé un grand plan d'investissement pour l'agriculture et l'agroalimentaire de 5 milliards d'euros. On n'en trouve pas trace dans le budget de l'agriculture en 2018. De même, il n'existe aucune dotation du programme des investissements d'avenir à destination de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Il faut espérer que le grand plan d'investissement ne consistera pas simplement à labelliser des dispositifs déjà existants comme le PCEA.

– Un autre sujet d'inquiétude concerne la compétitivité. En effet, la baisse de 7 points des cotisations d'assurance maladie des exploitants agricoles qui existait en 2016 et 2017 est supprimée par le PLFSS pour 2018. Les agriculteurs bénéficieront à la place d'une cotisation dégressive entre 1,5 % et 6,5 %. Seules les exploitations avec des revenus de moins de 13 500 euros par an seront gagnantes. Au passage, les agriculteurs dans leur ensemble paieront 120 millions d'euros de plus de cotisations maladie par an. La préoccupation d'améliorer la compétitivité de l'agriculture française en prend là aussi un coup et les baisses de cotisations sociales s'inscrivent désormais davantage dans une logique d'accompagnement social que dans une logique de soutien économique.

– Une autre curiosité relève non pas des crédits budgétaires mais du traitement des terres agricoles dans le cadre du remplacement de l'ISF par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Les terres détenus par la famille (hors famille très proche) sont traitées comme de

l'immobilier et non pas comme un actif économique et ne sont pas exonérées d'IFI. Ce choix traduit une certaine méconnaissance des mécanismes de portage des terres des exploitations dans le milieu agricole et risque de faire fuir les capitaux familiaux des exploitations agricoles.

– Enfin, la gestion des risques n'est pas une priorité budgétaire. Même si les crédits FAC et Agridiff sont revus à la hausse, ils restent à un niveau anecdotique : un peu plus de 5 millions d'euros en tout. On peut s'interroger également sur la réelle volonté de développer les assurances multirisques climatiques. L'enveloppe de crédits est depuis deux ans une enveloppe de crédits exclusivement européens. Elle me semble cependant sous-dimensionnée, si bien que l'ajustement se fait sur le taux de subvention. Pourra-t-on garantir une subvention à 65 % cette année ? Rien n'est moins sûr. Enfin, le projet de loi de finances n'affiche aucune ambition d'encouragement de la gestion des risques : rien de nouveau sur la déduction pour aléas (DPA), ni d'ailleurs sur l'ensemble des mesures fiscales à destination de l'agriculture. Le Gouvernement semble remettre tout projet de modification à l'année prochaine.

Je terminerai en évoquant les quelques amendements que nous vous proposerons d'adopter :

– Le premier concerne le maintien du fonds d'accompagnement de la suppression du forfait agricole, remplacé par le micro-bénéfice agricole. Il avait été décidé de prendre en charge pendant cinq ans de manière dégressive le surplus de cotisations sociales dues en application de la réforme pour les quelques agriculteurs qui pourraient être perdants. Les montants en jeu sont faibles : 8 millions d'euros maximum par an, et en pratique à peine 2 millions d'euros réellement mobilisés. Le Gouvernement supprime ce fonds, ce qui est mesquin. Nous proposerons de le rétablir.

– Le deuxième amendement concerne la remontée des centimes forestiers des chambres départementales d'agriculture vers le fonds national de péréquation. Cette mesure a été adoptée par les députés sur proposition du Gouvernement, sans aucun débat et un peu par surprise. Les chambres d'agriculture ne sont pas d'accord avec ce schéma. Nous proposerons donc, pour ne pas trop pénaliser les chambres d'agriculture des départements forestiers, que seule une fraction des centimes forestiers remonte au niveau national.

Pour conclure, et parce que je ne peux avoir qu'une confiance très limitée dans la capacité du budget agricole 2018 à faire face aux lourds enjeux pour nos exploitations, je propose un avis défavorable sur l'adoption des crédits de la mission : « agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ».

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis.- Il m'appartient à mon tour de vous parler du budget 2018 pour l'agriculture. Je ne dresserai pas à nouveau le panorama de ce budget mais je m'attarderai sur quelques questions essentielles.

La première porte sur la complémentarité entre fonds européens et fonds nationaux. De nombreux dispositifs sont cofinancés par l'État et l'Union européenne à travers le deuxième pilier de la PAC, porté financièrement par le fonds européens agricole pour le développement rural (FEADER). Les dotations budgétaires du programme 149 sont, pour certaines d'entre elles, la contrepartie de crédits européens encore plus importants : c'est vrai sur l'ICHN, mais aussi sur le PCAE, sur l'installation des jeunes agriculteurs, mais aussi sur

les mesures agro-environnementales et l'aide à l'agriculture biologique. Les arbitrages rendus cet été ont consisté à prélever sur le premier pilier pour donner davantage de moyens au deuxième pilier, mis trop fortement à contribution.

Une ligne budgétaire est emblématique des tensions budgétaires sur l'enveloppe de crédits européens : celle de l'aide aux mesures agroenvironnementales et à l'agriculture biologique. Pour 2018, les crédits de paiement sont plus que doublés et passent à 157 millions d'euros, afin de régler la part de l'État sur des engagements antérieurs, mais les autorisations d'engagement, c'est à dire les capacités nouvelles à soutenir les mesures agroenvironnementales et le bio, baissent de 85 à 81,4 millions d'euros. L'agriculture biologique connaît en effet un développement rapide, en particulier depuis 2015 : les surfaces ont fortement progressé et représentent désormais presque 6 % de la SAU, soit un peu plus d'1,5 million d'hectares. Compte tenu des conversions bio en cours, on devrait connaître une hausse des productions en agriculture biologique de l'ordre de 20 % par an d'ici 2020. Le bio bénéficie en effet d'un engouement de la part des consommateurs, ce qui pousse les agriculteurs à s'engager dans cette direction, même s'il existe toujours un risque, notamment de perte de rendement. Il ne faudrait pas croire cependant que le bio sera forcément le nouvel eldorado de l'agriculture française :

- D'une part, le bio ne restera un choix intéressant pour les agriculteurs que s'il existe un différentiel de prix substantiel avec les produits issus de l'agriculture conventionnelle, sinon ce sera un jeu de dupes.

- D'autre part, les moyens d'accompagnement du bio doivent suivre son développement. Et c'est là que l'on rencontre certaines difficultés. Ainsi, dans le budget 2018, le fonds avenir bio, destiné à aider à la structuration de la filière, reste doté de seulement 4 millions d'euros comme ces dernières années, alors que le bio a fortement progressé.

Le Gouvernement a dû également se résoudre à annoncer la fin des aides au maintien de l'agriculture biologique, car l'enveloppe est consommée par l'aide à la conversion. Seules les mesures de conversion pourront être soutenues à l'avenir. Le Gouvernement a demandé aux régions et aux agences de l'eau de prendre le relais mais cette éventualité est peu probable, compte tenu des contraintes budgétaires des uns et des autres.

En résumé, le budget en faveur de l'agriculture bio devient victime de son succès et l'enveloppe européenne n'est plus suffisante. Il faudra trouver de nouvelles ressources ou ralentir le développement de l'agriculture biologique.

Le deuxième sujet que je souhaite aborder est tout aussi important, voire plus encore que le premier : la formation des agriculteurs et l'installation des jeunes. C'est une priorité affichée depuis longtemps par le ministère de l'agriculture. L'enseignement agricole en est l'une des pierres angulaires, même si le passage dans l'enseignement agricole dirige vers une large palette de métiers en lien avec la nature et non pas seulement celui d'agriculteur. Le taux d'insertion professionnelle est excellent dans cette branche. Mais ce budget ne relève pas de la mission « agriculture ». Nous ne rentrerons donc pas dans les détails sur ce sujet.

Je détaillerai un peu plus mon propos sur les soutiens à l'installation des jeunes agriculteurs. Il y a là un enjeu majeur pour permettre le renouvellement des générations d'exploitants agricoles et pour assurer la préservation d'un modèle agricole qui est celui de l'exploitation familiale, à taille humaine, où l'agriculteur est celui qui travaille effectivement

sa terre et s'occupe personnellement de ses bêtes. La politique de l'installation a connu l'année dernière une nouvelle réforme avec la fin des prêts bonifiés, remplacés par une majoration de la dotation jeune agriculteur (DJA), variable selon les régions. Les jeunes agriculteurs bénéficient aussi d'allègements de cotisations sociales les cinq premières années de leur activité et d'une majoration des droits à paiement dans le cadre de la PAC. Il y avait eu un regain des installations en 2015, avec plus de 15 000 nouveaux agriculteurs selon la mutualité sociale agricole (MSA). Mais une large part de ces installations se fait hors du parcours d'installation aidée ;

Pour 2018, le Gouvernement maintient un objectif de 6 000 installations aidées mais plusieurs éléments conduisent à s'inquiéter :

– D'abord, on a été loin des 6 000 installations aidées ces dernières années. Pour 2016, dernière année connue, seuls 4 130 nouveaux dossiers de DJA ont été financés. La tendance semble cependant être à l'accélération des dossiers de DJA en 2017 : le dispositif est devenu plus intéressant en injectant les fonds précédemment consacrés aux prêts bonifiés.

– Autre inquiétude : l'accompagnement à l'installation, pourtant indispensable, n'a cessé d'être réduit ces dernières années. Le dispositif d'accompagnement ne repose plus que sur les stages à l'installation, pour lesquels une enveloppe de 2 millions d'euros est maintenue en 2018 et le programme pour l'accompagnement à l'installation-transmission (AITA), qui n'est plus abondé que par la taxe sur les terrains rendus constructibles, pour un maximum de 12 millions d'euros par an, alors que cette taxe rapporte bien plus (18 millions en 2016 et déjà 15 millions d'euros à la mi-2017). L'installation dépend donc largement d'une taxe fiscale affectée.

– Enfin, la ligne pour la DJA est un peu rabaissée cette année, passant de 40 à 38,4 millions d'euros. En tenant compte du cofinancement européen de 80 % sur cette mesure, c'est en réalité 6,4 millions d'euros en moins sur l'installation.

J'appelle à ne pas baisser la garde sur le soutien à l'installation : il ne faudrait pas qu'une reprise des installations soit freinée par des enveloppes budgétaires calculées de manière trop restrictive.

La troisième question sur laquelle je souhaite que l'on s'attarde concerne la sécurité sanitaire, qui constitue un enjeu tant sanitaire qu'économique. Le programme 206 porte les crédits de la sécurité sanitaire, qui augmentent de près de 10 % cette année et s'élèvent à un peu plus de 550 millions d'euros, après la hausse de 4,5 % déjà enregistrée l'année dernière. Ce renforcement est une nécessité, face aux menaces sur le secteur végétal comme la bactérie *Xylella fastidiosa*, comme dans le secteur animal avec l'influenza aviaire qui a touché les élevages de canards ou encore avec la tuberculose bovine.

Je souligne que la surveillance sanitaire s'inscrit dans un cadre qui n'est pas seulement national. En effet, les États membres de l'Union européenne doivent mettre en place des plans de surveillance et des plans de contrôle destinés à s'assurer du haut niveau de sécurité sanitaire des aliments. De plus, les alertes doivent aussi être partagées au niveau européen au sein du Système d'Alerte Rapide pour les Denrées Alimentaires et les Aliments pour Animaux (RASFF) afin de protéger le consommateur. C'est ce qui a été fait mais avec retard dans l'affaire du Fipronil sur les œufs cet été. Disposer d'un haut niveau de sécurité sanitaire du champ à l'assiette est une condition pour garantir la protection de la santé publique des consommateurs. Mais c'est aussi une condition de la réussite économique de

l'agriculture et de l'agro-alimentaire. En cas de problème, les consommateurs se détournent rapidement des produits soupçonnés. Les marchés extérieurs se ferment aussi dès qu'une maladie animale se propage, comme la fièvre catarrhale ovine. La perte du statut d'indemne a pour conséquence directe la fermeture des frontières et la fin des échanges commerciaux.

L'indemnisation des crises sanitaires constitue également un enjeu économique fort pour les agriculteurs. La crise de l'influenza aviaire a nécessité la mobilisation de 120 millions d'euros pour le premier épisode 2015-2016 et 140 millions d'euros pour le deuxième épisode 2016-2017. Le programme 206 n'est pas calibré pour faire face à des crises de grande ampleur : en tout état de cause, la survenue d'un nouvel événement de ce type en 2018 ne pourrait être gérée qu'à travers des nouvelles ouvertures de crédits.

Le programme 206 porte aussi les crédits de plans destinés à mieux maîtriser l'utilisation de produits et substances : Ecoantibio pour les médicaments vétérinaires et Ecophyto pour les produits phytopharmaceutiques, même si le financement État est tout à fait marginal sur ce second programme. Enfin, le programme 206 finance l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES). On peut se réjouir que la dotation de l'ANSES revienne en 2018 à son niveau de 2016, après la baisse enregistrée l'année dernière. L'ANSES est un organisme de référence, pas seulement à travers son activité d'avis scientifique, mais aussi parce que l'Agence gère 11 laboratoires qui constituent une force de frappe irremplaçable pour de l'expertise rapide en cas de crise. Il faut aussi souligner que l'ANSES aura beaucoup de travail supplémentaire en matière de médicament vétérinaire avec le Brexit et avec le nouveau cycle d'approbation de produits phytopharmaceutiques et de produits biocides. Les redevances qu'elle perçoit doivent permettre de faire face, sans crédits budgétaires supplémentaires, à condition que les règles budgétaires soient adaptées pour permettre le recrutement temporaire de personnels additionnels. Le budget 2018 donne quelques souplesses sur ce point et il faudrait que celles-ci soient pérennisées, à l'heure où l'ANSES va se lancer dans un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avec l'État.

D'une manière générale, sur la sécurité sanitaire, j'appelle l'État à ne pas baisser la garde, car il en va de la confiance dans notre alimentation et notre agriculture, tant à l'intérieur que vis-à-vis des marchés extérieurs. Force est de constater que si le programme 206 a été re-basé, il ne l'est qu'*a minima*, sans réserve pour faire face à d'éventuelles crises nouvelles.

Je terminerai mon propos en évoquant la viticulture. Les vendanges 2017 ont été historiquement faibles : la production française devrait être de 36,8 millions d'hectolitres soit 18 % en dessous de la moyenne des cinq dernières années. Le secteur viticole est pourtant essentiel à notre agriculture : 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires à l'export. La viticulture française ne demande pas spécialement d'aides : il n'existe pas de droits à paiement à la surface mais un programme opérationnel sectoriel qui permet de financer des investissements et des mesures visant à améliorer la commercialisation du vin. Je rappelle ici la nécessité de rester attentif à la préservation de la filière viticole. Malheureusement, le nouveau dispositif d'exonération de charges retenu par le PLFSS risque d'être moins favorable au secteur viticole que les dispositifs qui existent aujourd'hui comme le TODE. Ce n'est pas parce que la viticulture semble bien se porter qu'il faut oublier un contexte de forte concurrence internationale. C'est pourquoi des efforts doivent continuer dans le domaine de la promotion, autour des opérateurs UbiFrance et Sopexa qui sont soutenus par le budget du ministère de l'agriculture. C'est pourquoi il ne faut pas non plus hésiter à aller vers davantage de simplification des démarches administratives. Le secteur du vin a d'ailleurs donné l'exemple avec le contrat vendanges, sur lequel quelques améliorations sont encore à prévoir.

Pour conclure, j'émet également en ma qualité de rapporteur, un avis défavorable concernant l'adoption des crédits de la mission : « agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural ».

M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis.- Je remercie tout d'abord mes deux collègues co-rapporteurs avec lesquels nous avons travaillé pendant plusieurs semaines. L'exercice d'analyse budgétaire à trois voix n'est pas un exercice facile pour le troisième orateur, mais nous essayons de le mener en multipliant les angles de vision et grâce à une quinzaine d'auditions réalisées depuis la fin octobre.

Tout d'abord, constatons que le budget de l'agriculture se maintient à peu près pour 2018, après avoir fortement augmenté en 2017 de l'ordre de 20 %. Mais 2018 devrait être un point haut, puisque la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 prévoit une légère décreue des crédits de paiement de l'ordre de 200 millions d'euros sur la mission d'ici à 2020. La valeur d'un budget ne se mesure cependant pas de manière mécanique au montant des crédits prévus. Entrons un peu dans le détail pour examiner comment sont utilisées ces ressources et j'en tire plusieurs remarques.

En premier lieu, le budget de l'agriculture pour 2018 réintègre en son sein ceux de la pêche et de l'aquaculture : 45 millions d'euros, soit à peu près ce qui était inscrit au budget de la mission écologie l'année dernière. La pêche revient dans le budget de l'agriculture, comme c'était le cas avant 2012. C'est le seul changement notable dans ce domaine, dans la mesure où toutes les lignes sont reconduites quasiment à l'identique : beaucoup d'entre elles sont la contrepartie de crédits du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Le secteur de la pêche connaît une réelle embellie depuis trois ou quatre ans. Les prix de vente des poissons sont bien orientés, le prix du carburant reste bas, ce qui est essentiel à l'équilibre économique des armateurs car il faut en moyenne plus de 600 litres de carburant pour pêcher une tonne de poisson. Signe de l'optimisme des pêcheurs, on construit davantage de navires : 52 en 2014, 65 en 2016. Mais cette embellie ne doit pas cacher de réelles préoccupations. Tout d'abord, le Brexit fait peser une lourde menace sur la pêche en mer du Nord et Atlantique Nord-Est : les ports de Boulogne-sur-Mer à Lorient pourraient être durement impactés. À Cherbourg, les deux tiers du poisson débarqué viennent des eaux britanniques. Ensuite le FEAMP a tardé à démarrer, alors que la France dispose d'une enveloppe de 588 millions d'euros. Il convient désormais d'accélérer les engagements de crédits sur les projets concernant la pêche, faute de quoi ces soutiens vont retourner au budget européen et n'auront pas pu être utilisés par la France. Enfin, il conviendrait de mettre un coup d'accélérateur à l'aquaculture, qui constitue une alternative à la pêche. Le Conseil économique social et environnemental vient de rappeler l'intérêt de l'aquaculture dans un rapport récent, tout en déplorant qu'aucune ferme marine n'ait vu le jour depuis 20 ans.

Ma deuxième remarque porte sur les crédits consacrés à la forêt, qui baissent de 11 % dans le budget 2018 et passent à 243 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cette situation s'explique en partie par la fin du plan qui avait été mis en place après la tempête Klaus de 2009. Au final, la reconstitution de 200 000 hectares de forêts touchées dans le Sud-Ouest a coûté 490 millions d'euros. Sur les 243 millions d'euros consacrés à la forêt, 175 millions sont destinés à l'Office national des forêts, dont 22 au titre des missions d'intérêt général. Le budget 2018 se caractérise par une grande stabilité par rapport à celui de 2017 concernant les dotations de l'ONF mais aussi du Centre national de la propriété forestière. Pour l'ONF, l'État suit donc une ligne de stabilité, exécutant les engagements du contrat

d'objectifs et de performance 2016-2020. La mobilisation du bois en forêt publique par l'ONF semble progresser légèrement : l'Office a vendu l'année dernière pour 15,2 millions de mètres cubes de bois pour un chiffre d'affaires de plus de 500 millions d'euros. Il assure 40 % de la mise sur le marché du bois d'œuvre en France. Les indicateurs économiques sont plutôt bien orientés, mais il convient de rester vigilant sur le climat social, toujours délicat, même si désormais l'ONF n'a plus l'obligation de réduire drastiquement ses effectifs, comme cela a été le cas entre 2002 et 2015. Concernant les crédits consacrés à la forêt, un point est particulièrement préoccupant : au-delà de la fin du plan Klaus, la baisse des crédits s'explique aussi en 2018 par une réduction de la dotation attribuée au fonds stratégique forêt bois (FSFB), qui passe de plus de 25 à moins de 18 millions d'euros. Même si ce fonds est alimenté par d'autres ressources, notamment le prélèvement sur les centimes forestiers de 3,7 millions d'euros et l'affectation de la taxe de défrichement, plafonnée à 2 millions d'euros, cette baisse est un très mauvais signal au secteur forestier. Rappelons qu'il y a un consensus pour dire qu'il faut investir 150 millions d'euros par an en forêt pour améliorer significativement son exploitation. On en sera donc loin avec le FSFB en 2018. Le doublement du fonds chaleur décidé en 2015 avait donné un coup de fouet à la filière bois-énergie, en finançant des chaufferies à biomasse. On peut souhaiter que la dynamique se poursuive pour la filière bois. Celle-ci ne se porte aujourd'hui pas trop mal, avec des prix qui se redressent et des investissements qui ont été réalisés dans la transformation : 300 millions d'euros grâce au suramortissement Sapin-Macron d'après la fédération nationale du bois. Mais il faudrait accélérer la mobilisation du bois, notamment en forêt privée qui est sous-exploitée, pour aller vers une meilleure valorisation et réduire notre colossal déficit commercial qui s'élève à près de 6 milliards d'euros. J'appelle donc à ne pas relâcher l'effort en matière de modernisation de la filière forestière qui doit être un atout pour notre pays.

Ma troisième observation concerne la gestion des risques en agriculture. Il y a un consensus pour dire que c'est un point stratégique pour les exploitations. Or, la gestion des risques est un peu le parent pauvre du budget 2018. Tout d'abord, il n'y a pas de crédits pour le fonds des calamités agricoles, comme chaque année. Ensuite, le financement des aides à l'assurance multirisque climatique relève exclusivement depuis 2016 de crédits européens. Une enveloppe de 100 millions d'euros est prévue pour subventionner la souscription d'assurances par les agriculteurs mais les chambres d'agriculture estiment que le besoin pourrait être entre 114 et 139 millions d'euros, ce besoin augmentant dès lors que la diffusion de l'assurance multirisque climatique progresse. Dans ces conditions, la crainte est que le taux de subvention soit ajusté bien en dessous de 65 %, pour rentrer dans l'enveloppe. Enfin, la déduction pour aléas (DPA) reste insuffisamment utilisée. Elle a été simplifiée ces dernières années pour inciter les agriculteurs à se constituer ainsi une épargne de précaution défiscalisée et pleinement mobilisable en cas de crise. Elle se révèle insuffisamment attractive. Il convient donc de l'assouplir encore, voire d'envisager un dispositif d'épargne de précaution défiscalisée plus avantageuse encore, pour faire réellement de l'agriculteur le premier étage de la gestion des risques, avant les étages suivants que constituent les assurances et enfin, la solidarité nationale à travers le fonds des calamités. La gestion des risques passe aussi par l'ajustement permanent des charges à la situation économique réelle des agriculteurs. Or, sur ce point, notre système de prélèvement fiscal et social reste archaïque car il se fonde sur les revenus d'années précédentes, qui peuvent avoir un profil très différent de celle au cours de laquelle il faut régler ces prélèvements, compte tenu d'aléas conjoncturels puissants. Il me semble qu'un des chantiers de la gestion des risques économiques passe aussi par une remise à plat des assiettes de prélèvements, afin qu'elles correspondent à ce qu'est vraiment le salaire de l'exploitant agricole.

M. Martial Bourquin. – Très bonne remarque.

M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis. – Ma quatrième remarque concerne le foncier agricole : sa préservation est primordiale et on peut se réjouir que le rythme de consommation des terres agricoles par l’urbanisation se soit réduit. Mais toutes les régions ne sont pas logées à la même enseigne : dans les espaces urbains en forte croissance démographique, la pression reste élevée.

Un autre problème réside dans le maintien de la maîtrise du foncier par les agriculteurs. En loi Sapin II puis par une proposition de loi discutée début 2017, on avait tenté de mettre en place des freins à la spéculation sur les terres agricoles portée par des investisseurs extérieurs au monde agricole. Mais le Conseil constitutionnel a vidé le dispositif que nous avons voté de sa substance. En vérité, nous sommes un peu démunis face aux montages de plus en plus complexes, qui visent à contourner les prérogatives des SAFER.

Je me réjouis que le budget 2018 dote de nouveau les SAFER d’une enveloppe de 3,75 millions d’euros. Mais les SAFER devraient pouvoir se financer par des ressources propres et ne pas dépendre des crédits budgétaires de l’État. J’espère que nous pourrons aller plus loin en attribuant aux SAFER une fraction de la taxe d’équipement qui bénéficie aujourd’hui aux établissements publics fonciers.

Je terminerai mon propos pour lancer un coup de projecteur sur la question des grands prédateurs et en particulier du loup. Le nombre des attaques de loup a progressé encore l’année dernière et nous atteignons les 10 000 victimes par an. La population de loups est estimée entre 320 et 400. Le loup coûte de plus en plus cher aux finances publiques : 1,6 million d’euros en 2013 pour les indemnités, payées sur le budget de l’écologie, et 3,6 millions d’euros prévus en 2018.

Le budget de l’agriculture supporte, pour sa part, les mesures de protection - clôtures mobiles, chiens de protection, formation des bergers - et il explose, lui aussi, en passant de 6,5 millions d’euros en 2013 à 12,6 millions d’euros pour 2018. Cette politique coûte cher, et elle n’est pas très efficace, puisque les attaques ne cessent d’augmenter et que les éleveurs des zones touchées, de plus en plus étendues, finissent par se décourager. C’est dans ce contexte qu’est élaboré le prochain plan national loup 2018-2022. Si le statut d’espèce protégée par la convention de Berne exige des mesures de protection pour les loups, la cohabitation se révèle plus que difficile. Et aucune convention ne protège l’éleveur en zone de montagne. La solution n’est certainement pas dans le budget 2018, mais elle passe par un renforcement des mesures que peuvent prendre les éleveurs pour se défendre.

Pour conclure, je préconise l’abstention sur l’adoption des crédits de la mission : « agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d’affectation spéciale « développement agricole et rural ».

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci à nos trois rapporteurs pour avis et je passe la parole aux nombreux intervenants sur ce sujet agricole.

M. Joël Labbé. – D’emblée, je vous précise que je m’abstiendrai sur ces crédits pour certaines des raisons exprimées par Henri Cabanel. J’ajoute quelques remarques : tout d’abord, l’Agence nationale de sécurité sanitaire de l’alimentation (ANSES) manque de moyens humains, en particulier pour faciliter la mise sur le marché de produits alternatifs. Les procédures d’autorisation sont extrêmement complexes et les services sont surchargés de demandes. En ce qui concerne les exportations de viande, je constate des anomalies : 45 % de la volaille que nous consommons est importée alors que nous sommes exportateurs nets. Nous

vendons à l'étranger des quantités croissantes de viande de brouillard, dont on connaît les qualités, tandis que 80 % de la viande bovine servie dans la restauration collective est importée. Ma dernière observation porte sur le ré-ancrage territorial de l'alimentation : elle est fondamentale tant pour les agriculteurs que les consommateurs. Le Président de la République a annoncé 50 % de local ou de Bio à l'horizon 2022 : je souhaite vivement qu'on y arrive mais encore faut-il enclencher le mouvement.

M. Daniel Gremillet. – Trois points : en premier lieu, le plus mauvais signal concerne le foncier agricole et forestier qu'il faudrait sortir de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Ensuite, je déplore, dans ce budget, la rupture avec le principe du « un pour un » dans le domaine des calamités agricoles : je rappelle que l'État apportait autant que les agriculteurs en cas de sinistre ; puis on a mis un système assurantiel qui rencontre aujourd'hui ses limites mais on ne voit rien dans ce budget pour couvrir les risques auxquels sont confrontés nos agriculteurs. S'agissant de l'amendement du rapporteur sur les « centimes forestiers » - que je soutiendrai même si on pourrait aller encore plus loin - je suis très surpris que l'on fasse remonter cette contribution au niveau national et qu'on prive le niveau départemental de cette ressource. Enfin le ralentissement des aides à l'investissement est très inquiétant puisqu'au même moment on affirme que les systèmes agricoles doivent profondément évoluer.

M. Pierre Louault. – Mon premier point concerne la réduction des crédits de personnels. Je rappelle le scandale de la gestion des fonds européens qui a fait perdre trois milliards d'euros à la France et qui ont été payés par les agriculteurs. Pourtant, l'agriculture française est suradministrée avec un fonctionnaire pour 30 agriculteurs. La moitié des effectifs travaillent en administration centrale et on les augmente encore tandis que les vrais besoins se situent dans les directions départementales. On n'a pas suffisamment sanctionné, à Paris, l'incompétence pour mobiliser les fonds européens et il faudrait influencer la politique actuelle d'une part, pour garnir les effectifs sur le terrain et, d'autre part, pour faire progresser les crédits de modernisation qui sont soutenus par l'Europe. Un mot enfin : notre agriculture n'est plus assez compétitive parce qu'« on a accroché trop de gamelles » aux agriculteurs. C'est la raison pour laquelle on ne consomme plus assez de viande française : elle est de haute qualité mais trop chère.

Mme Catherine Procaccia. – Henri Cabanel a signalé qu'aucune ferme aquacole n'a été créée depuis trente ans et je m'interroge sur les raisons financières ou environnementales de cette situation. J'apporte également mon soutien total à l'intervention précédente sur la nécessité de rééquilibrer les effectifs de fonctionnaires pour regarnir le niveau déconcentré départemental ou régional.

Mme Anne-Catherine Loisier. – S'agissant du secteur forestier, « on va dans le mur en klaxonnant ». Chacun connaît la situation financière dramatique de l'Office national des forêts avec, comme variable d'ajustement les contributions demandées aux communes. Pour dynamiser la forêt on a, par ailleurs, créé le fonds stratégique mais celui-ci n'est pas suffisamment alimenté si bien qu'on ne reboise pas, ce qui revient à « couper le blé en herbe ». Certes, les chiffres témoignent d'une mobilisation plus forte du bois mais cela nous amène tout droit à des pénuries – tel est d'ores et déjà le cas pour le chêne. Je souhaite qu'on incite davantage les scieurs et les producteurs à renouveler les essences de nos peuplements, avec en particulier des hêtres en très grand nombre qu'il faudrait mobiliser. S'agissant de la taxe sur les défrichements, nous avons été sollicités à juste titre car, même si cela représente des sommes limitées, « il faut réinvestir l'argent de la forêt dans la forêt ».

M. Franck Montaugé. – L’audition du ministre de l’Agriculture hier soir nous a laissé sur notre faim. S’agissant des enjeux de compétitivité ou d’organisation performante de nos filières, le Gouvernement ne dessine pas de perspective claire. Il en va de même pour les revenus des producteurs, la gestion des risques et la polyculture -élevage.

S’agissant de la PAC, l’exécutif pourrait utilement s’appuyer sur le rapport de notre groupe de travail auquel est associé une résolution européenne. Le Gouvernement devrait s’en inspirer et j’aurai souhaité qu’elle puisse faire l’objet d’un débat en séance publique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vais alerter le gouvernement à ce sujet.

M. Franck Menonville. – Tout d’abord, note positive : dans le contexte de rigueur budgétaire les crédits de l’agriculture sont sauvegardés. Ensuite, il faudra que le Parlement corrige un certain nombre de dispositifs. Je reviens sur la réforme de l’IFI : j’y suis très favorable mais elle comporte une faille dans le domaine foncier : tout particulièrement afin de faciliter les installations de jeunes agriculteurs, il faut que le foncier qui leur est loué par les propriétaires bailleurs puisse être traité comme un bien professionnel.

S’agissant des crédits alloués aux SAFER, je fais observer que son augmentation résulte principalement du fléchage de la politique foncière en Guyane : pour l’hexagone, aucun moyen supplémentaire n’est prévu.

M. Alain Duran. – En ce qui concerne les prédateurs, je voudrais qu’on mette en balance des exigences contradictoires. La directive habitat vante la biodiversité à la fois végétale et animale mais je me demande, par exemple dans les Pyrénées, si les effets de la réintroduction de l’ours compensent suffisamment la perte environnementale liée à la limitation du pastoralisme, seul capable de maintenir ouverts des espaces situés entre 1800 et 2000 mètres d’altitude. Du point de vue de nos agriculteurs qui élèvent des animaux de qualité, il est inacceptable d’alimenter à hauteur de millions d’euros le budget consacré aux prédateurs : la colère monte dans nos campagnes et le Gouvernement doit en prendre la mesure avant qu’il ne soit trop tard.

M. Roland Courteau. – Le secteur viticole pèse à l’exportation huit milliards d’euros, soit l’équivalent de dizaines d’Airbus, de centaines de TGV, avec des milliers d’emplois à la clef et une contribution au rayonnement de la France. Pourtant la récente campagne de prévention de l’alcoolisme, parfaitement légitime dans son principe, cible uniquement le vin et pas les alcools durs. On ne peut pas à la fois promouvoir les vins français à l’étranger et les dénigrer en France. Je demande donc le respect du code de la santé qui interdit les discriminations entre les boissons dans ces actions de prévention. Je rappelle que la consommation de vin a baissé de 60 % au cours des dernières décennies.

M. Daniel Dubois. – Deux courtes observations : tout d’abord, à propos du mal être des agriculteurs évoqué par Laurent Duplomb, je signale la publication d’une étude américaine très sérieuse selon laquelle le Glyphosate ne serait pas cancérigène, ce qui viendrait conforter les indications récentes de l’ANSES. Je voudrais que, si cette étude est indiscutable, nous puissions être porteurs de messages de raison. En second lieu, même si, conjoncturellement, la situation s’améliore sur certains points, il faut continuer à combattre la prolifération des normes qui pèse lourdement et structurellement sur le moral de nos agriculteurs et l’efficacité de leur activité.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Un mot pour rappeler qu’il ne faut pas oublier les arboriculteurs et le maraîchage qui utilisent des technologies de pointe mais sont les oubliés de ce budget.

M. Marc Daunis. – Je m’associe aux propos de notre collègue Alain Duran sur les prédateurs et la biodiversité. La problématique est assez similaire dans les Pyrénées et les Alpes maritimes avec l’ours dans le premier cas et le loup dans le second. L’agro-pastoralisme, tel qu’il se pratique dans les Alpes maritimes, ne permet pas de se protéger contre le loup puisque les troupeaux sont laissés en liberté. L’acceptation du loup contraint à abandonner le pastoralisme ce qui entraîne à la fois des drames humains et une perte de diversité biologique. Il faut sortir du dogmatisme et cartographier de façon réaliste les endroits compatibles avec la présence du loup.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je passe la parole à nos rapporteurs pour avis pour qu’ils puissent répondre aux interventions.

M. Henri Cabanel, rapporteur pour avis. – S’agissant de la raréfaction des installations de fermes marines depuis une vingtaine d’années, je précise qu’elles sont soumises aux règles des Installations classées pour la protection de l’environnement (ICPE) : la complexité administrative est telle que beaucoup se découragent. Le phénomène n’est donc pas lié à l’insuffisance de financement – 30 millions d’euros de crédits ont été consommés sur 588 millions - mais aux difficultés de montage des dossiers. S’y ajoutent, dans le choix des sites, les conflits d’usage avec la pêche et le tourisme.

Par ailleurs, il faut permettre aux Safer de s’autofinancer : chacun sait qu’elles ont « déstocké » en raison de difficultés budgétaires.

Sur le Glyphosate, je rappelle que le Parlement européen a formulé une proposition équilibrée prévoyant une reconduction pendant cinq ans, suivie d’une interdiction. Outre-Atlantique, une autorisation supplémentaire de dix ans a été accordée et cela doit nous conduire à une très grande vigilance et à mettre en place un système de traçabilité permettant, par exemple, d’identifier lorsque l’on achète du pain, la provenance du blé et de la farine qui le compose.

Mme Sophie Primas, présidente. – Les travaux de la mission commune d’information sur les pesticides qui avait rendu son rapport (n° 42, 2012-2013) il y a six ans montrait que des produits non autorisés parviennent à franchir les frontières : le sujet est donc pertinent.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Je partage l’inquiétude exprimée sur les moyens de l’ANSES : le ministre semble se satisfaire qu’on retrouve le niveau budgétaire de 2016 mais il faudrait aller plus loin et tenir compte de la multiplication des crises sanitaires.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Pour prolonger les propos de mon collègue Henri Cabanel, je citerai l’étude sur la lentille verte qui est produite dans mon département : elles sont produites sur la base de 0,1 milligramme par kg de Glyphosate, ce qui correspond à la norme française. D’autres pays exportateurs ont souhaité que la règle soit assouplie au niveau européen : je rappelle que la lentille canadienne est à 4 milligrammes et 5 pour les États-Unis. La norme européenne a été portée à 10 milligrammes par kg et je suis

donc surpris de constater que c'est en France, là où les normes sont les plus restrictives, que le débat sur l'interdiction du Glyphosate est le plus vivace.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous en venons à l'examen des amendements au projet de loi de finances annoncés par nos trois rapporteurs pour avis.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Le premier vise à maintenir jusqu'à son terme, c'est-à-dire 2021, le fonds d'accompagnement créé pour prendre en charge les hausses de cotisations sociales dues par les exploitants pénalisés par le passage du régime du forfait au micro-bénéfice agricole. Je rappelle que ce fonds a rendu la réforme plus acceptable et a fait l'objet d'un accord entre l'État et les organisations professionnelles agricoles. Financièrement, la fin du forfait a engendré des économies de fonctionnement pour les services fiscaux, ce qui facilite l'alimentation de ce fonds par l'État prévue à hauteur de 8 millions d'euros de 2017 à 2019, 6 millions d'euros en 2020 et 3 millions d'euros en 2021.

L'article 49 vise à supprimer ce fonds à compter de 2018, estimant que les mesures du PLFSS 2018 devraient davantage alléger les cotisations sociales des agriculteurs. Or, même si le fonds n'est pas utilisé en totalité, il conserve une utilité et l'État doit respecter l'engagement pris en 2015 d'accompagner jusqu'au bout la réforme du forfait agricole.

La commission approuve l'amendement COM-1 de suppression de l'article 49.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis. – Le second amendement qui vous est soumis porte sur l'article 49 bis. Introduit par les députés à l'initiative du Gouvernement, cet article vise à faire remonter l'intégralité des « centimes forestiers » perçus par les chambres départementales d'agriculture, jusqu'à présent fléchés vers l'action forestière et le fonctionnement des chambres départementales, à un fonds national piloté par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture. Concrètement, les chambres départementales n'auront plus aucun moyen issu de la ressource forestière. Cette réforme conduirait à priver une trentaine de chambres de ressources importantes et de mettre en danger financièrement une dizaine d'entre elles. L'amendement propose donc de ne faire remonter au niveau national qu'une fraction des centimes forestiers, pour ne pas pénaliser les chambres départementales des départements forestiers et leur laisser la maîtrise d'une part de leurs ressources.

La commission approuve l'amendement COM-1 modifiant l'article 49 bis.

Puis la commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Projet de loi de finances pour 2018 – Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » - Examen du rapport pour avis

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – L'examen du Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » dans le projet de loi de finances initiale constitue chaque année un exercice un peu curieux, dans la mesure où il est demandé au Parlement de se prononcer sur des crédits dont tout le monde sait qu'ils sont très largement hypothétiques. De fait, les sommes inscrites en dépenses et en recettes sur les deux programmes de ce compte spécial revêtent un caractère conventionnel. Leur montant réel, tout

comme la provenance et la destination effective des fonds ne sont connues qu'après coup, avec des écarts toujours importants par rapport à ce que prévoit le projet de budget.

Ainsi, en 2018, comme les années précédentes, 5 milliards d'euros provenant de la vente d'actifs du portefeuille de l'État sont inscrits en recettes sur le compte « Participations financières de l'État ». Pourtant, il est probable que le produit des cessions effectivement réalisées en 2018 sera très éloigné de ce chiffre.

Je rappelle qu'en 2011 et en 2012, les cessions ont rapporté moins de 300 millions sur les 5 milliards prévus. En 2013 et 2014, elles ont rapporté respectivement 1,7 et 1,6 milliard d'euros très loin aussi des 5 milliards inscrits en loi de finances initiales. En 2015 et en 2016, le montant des cessions a été plus significatif : environ 2,3 milliards d'euros, montant cependant déconnecté de la prévision initiale de 5 milliards. Enfin, pour 2017, à la date du présent rapport, l'État a d'ores-et-déjà cédé des titres Engie, PSA et Renault pour un montant de près de 5,8 milliards d'euros, ce qui excède largement les prévisions de produits de cession de 5 milliards votées l'année dernière –sans compter que le budget du Compte d'affectation spéciale a été aussi alimenté, au mois de juillet 2017, par un versement en provenance du budget général de 1,5 milliard d'euros, qui n'avait pas été explicitement prévu en loi de finances.

Le même écart entre les prévisions initiales et la réalité peut s'observer au niveau des dépenses du compte. Cette incertitude concerne à fois les sommes consacrées au désendettement des administrations publiques et celles utilisées pour capitaliser des entreprises ou acquérir des participations.

Je vous épargne l'énumération des chiffres, mais vous pourrez les retrouver dans la version écrite de mon rapport. Pour m'en tenir au dernier budget exécuté, celui de 2016, l'État a dépensé 4 milliards d'euros pour apporter du capital à ses entreprises ou acquérir des titres, alors que les prévisions de dépenses se montaient seulement à 2,7 milliards. Quant à l'année en cours d'exécution, 2017, elle sera également infidèle aux prévisions de dépenses, puisque, à elle seule, les recapitalisations d'Areva et d'EDF ont déjà conduit à inscrire 8 milliards d'euros de dépenses sur le compte, bien au-delà des 6,5 milliards d'euros prévus dans le budget pour 2017.

Concernant la participation du compte aux dépenses de désendettement de l'État, l'imprécision est la même. En 2012 et en 2013, 4 milliards d'euros devaient y être consacrés ; en 2016, cela devait être 2 milliards. Finalement, pour ces trois années, la contribution du compte spécial au désendettement a été nulle. En 2015, la prévision a été légèrement meilleure, avec une participation au désendettement de 800 millions d'euros sur les 4 milliards prévus. Il n'y a qu'en 2014 que l'objectif de 1,5 milliard annoncé a été effectivement atteint.

Dans ces conditions, vous comprendrez que je prenne avec un peu de scepticisme l'inscription dans le budget pour 2018 d'une somme de 1 milliard d'euros destinée au désendettement...

Au demeurant, j'espère que le Gouvernement ne cherchera pas à respecter cet engagement, parce que réduire le stock de dette en cédant les participations du portefeuille de l'État est une politique contestable. Je suis sans réserve en faveur d'une réduction de l'endettement public : que ce soit clair ! Mais j'estime que réduire une dette qui génère une charge annuelle de 2,5 % en cédant des participations qui ont une rentabilité courante

supérieure à 3,5 %, c'est une absurdité financière ! En faisant cela, l'État dégrade son bilan et s'appauvrit. J'ai l'occasion de le dire chaque année lors de la présentation de mon rapport et je le répète donc encore cette année : la réduction de la dette passe par le sérieux budgétaire et la croissance économique, pas par la cession d'un patrimoine rémunérateur.

S'agissant de l'incertitude qui entoure la présentation du Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », j'ajoute qu'elle ne concerne pas seulement le volume des dépenses et des recettes, mais également la nature des opérations qui seront réalisées dans l'année. On ne connaît évidemment pas à l'avance quels titres vont être achetés ou vendus par l'agence des participations de l'État. Cela peut se comprendre, car les décisions d'achat et de vente dépendent étroitement de la situation des marchés, ainsi que de la situation des entreprises concernées.

Toutefois, si l'on met bout à bout tous les facteurs d'incertitude que je viens de rappeler, cela conduit à s'interroger sur la finalité du travail que nous effectuons : quel est le sens pour les parlementaires de voter sur des enveloppes dont nous ne connaissons en réalité ni le volume ni la destination ? Il faut le dire : les modalités du contrôle parlementaire de la politique de l'État actionnaire ne sont pas satisfaisantes sous leur forme actuelle.

Cette insatisfaction est encore plus marquée cette année dans la mesure où le Gouvernement a annoncé, sans en préciser les contours exacts, sa volonté de redéfinir en 2018 les contours de la doctrine de l'État actionnaire. L'actuelle doctrine a formalisé en 2014 la pratique qui s'était mise en place dans les années précédentes. Or, vous avez pu constater lorsque nous l'avons auditionné que le ministre de l'économie a vivement critiqué cette doctrine. Permettez-moi de citer ses propos : « Le rôle qu'on a fait jouer à l'État jusqu'à présent n'est pas le bon. L'État n'a pas vocation à diriger des entreprises à la place des entrepreneurs, il n'en a ni la capacité ni la légitimité. En revanche, il doit garantir la protection de certains intérêts de souveraineté de notre pays et la préservation d'un certain nombre de services publics auxquels tous les Français sont attachés. (...) Redéfinir le rôle de l'État dans l'économie est l'un des enjeux fondamentaux des dix prochaines années : c'est ce que nous faisons en cédant des participations de l'État dans certaines activités du secteur concurrentiel (...) ».

On peut discuter du bienfondé de cette redéfinition de la doctrine. C'est un vrai sujet, qui va nous occuper dans les mois qui viennent. Je souligne simplement que voter un budget en sachant que le montant des enveloppes est purement conventionnel, que les décisions opérationnelles de cessions et d'achat sont couvertes par un principe de confidentialité et que les grands principes qui guident ces décisions vont être redéfinis en cours d'année, c'est une situation assez peu respectueuse de nos compétences. Ce n'est plus du contrôle parlementaire, c'est un blanc-seing.

C'est pourquoi, par principe, je propose à la commission d'émettre un avis plutôt défavorable aux crédits de ce compte pour 2018.

J'en viens maintenant à la deuxième partie de mon rapport, qui concerne non pas les crédits prévus pour 2018 mais l'exécution de ceux votés pour 2017. Sachant, comme je viens de le montrer, que les crédits votés sont de nature conventionnelle, c'est au stade de l'exécution que s'exerce véritablement la capacité de contrôle du Parlement – ou du moins son droit à l'information.

En 2017, l'activité du Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » a principalement tourné autour de la refondation de la filière électronucléaire. C'est un dossier complexe, car les enjeux sont à la fois financiers, industriels, commerciaux et géopolitiques. Ils sont aussi sociaux puisque, bien que tout cela se soit fait à « bas bruit », il y a eu une réduction de 20 % des effectifs d'Areva.

Concernant cette dernière, je rappelle que l'État l'a divisée en trois structures :

La première est Areva New Co. Recentrée sur le cycle du combustible nucléaire, cette nouvelle société détient, suite à un apport partiel d'actifs réalisé en novembre 2016, l'ensemble des activités dédiées à la mine, à la conversion et à l'enrichissement du combustible nucléaire, ainsi qu'au traitement aval (recyclage, logistique). L'État a souscrit le 26 juillet 2017 à une augmentation de capital hauteur de 2,5 milliards d'euros, ce qui lui donne la propriété de 90 % du capital (4,8 % des actions ont ensuite été rétrocédées au CEA). Le reste du capital est détenu par les sociétés japonaises Mitsubishi Heavy Industries (MHI) et Japan Nuclear Fuel Limited (JNFL), qui ont apporté ensemble une somme de 500 millions d'euros.

La deuxième structure est Areva Nuclear Power (Areva NP). L'objectif est d'y rassembler les activités de conception, de gestion de projets et de commercialisation de réacteurs neufs d'EDF et d'AREVA. C'est EDF qui doit en prendre le contrôle majoritaire. Cette intégration des acteurs devrait permettre des gains d'efficacité industrielle, mais également soutenir une politique d'exportation ambitieuse.

L'État n'a pas apporté directement de capital à cette nouvelle structure, puisque c'est EDF qui est chargée d'y investir. Selon l'accord signé en novembre 2016 entre EDF et Areva, EDF rachètera un maximum de 75 % d'Areva NP. Mitsubishi Heavy Industries s'est engagé à prendre une participation de 15 %, qui pourra être portée à 19,5 %. La société française d'ingénierie Assystem prend également une part de 5 %. Cela est acté depuis le mois de juillet. Pour le reste, il y a des discussions en cours avec les Indiens de Reliance, avec en arrière-plan des discussions pour la construction de six réacteurs nucléaires à Jaitapur (chantier gigantesque qui représente l'équivalent du tiers du parc français en puissance électrique). Les discussions permettant d'associer le groupe chinois CGN n'ont toujours pas abouti, mais pourraient lui donner une part équivalente à celle des Japonais.

Enfin, la troisième structure est Areva S.A, qui subsiste donc, mais seulement en tant que structure de défaisance. On y a rassemblé tous les actifs douteux d'Areva pour immuniser Areva New Co et Areva NP des lourds risques financiers associés à certains dossiers, en premier lieu le contrat de réacteur EPR sur le site Olkiluoto 3 en Finlande (dit OL3) et l'EPR FA3 de Flamanville. L'État a injecté 2,5 milliards d'euros dans Areva S.A. en juillet, somme qui a des chances d'être perdue à terme, ce qui devrait conduire la Commission européenne à considérer cette dépense non comme un investissement mais comme une dépense au sens maastrichtien du terme.

Pour finir sur les opérations de restructuration d'Areva, il faut signaler également deux opérations de moindre importance :

- d'une part, l'offre publique de retrait des actions que détenaient les actionnaires minoritaires d'Areva, notamment les Koweïtiens. Réalisée au mois d'août, elle a coûté à l'État 285 millions d'euros ;

– d’autre part, la prise de contrôle direct de Technicatome, le spécialiste français de la propulsion nucléaire navale (ex-Areva TA). En mars 2017, l’État a acheté 50,32 % du capital de cette société à Areva SA, conjointement avec le CEA et Naval Group, chacun détenant maintenant 20,32 % du capital). Cela a coûté 281 millions d’euros.

Si on fait le total de toutes les dépenses liées à la restructuration du capital d’Areva, on obtient donc un effort d’investissement pour l’État qui dépasse 5 milliards d’euros en 2017.

L’autre aspect de la refondation de la filière électronucléaire est la recapitalisation d’EDF. Elle comprend deux aspects.

En premier lieu, l’État a participé en mars 2017, à hauteur de 3 milliards d’euros, à une augmentation de capital d’EDF d’un montant total de 4 milliards. À l’issue de cette opération, la participation de l’État dans EDF s’élève à 83 %.

En second lieu, l’État a décidé de ne pas percevoir son dividende sous forme numéraire, mais sous forme d’actions EDF, ce qui revient à apporter du capital à la société. Entre 2015 et 2017, cette conversion des dividendes en capital correspond à un apport de capital d’un montant total de 3,9 milliards d’euros.

L’État a ainsi apporté 6,9 milliards d’euros à EDF depuis 2015, dont 4,2 milliards cette année.

Cela porte le coût pour l’État de la refondation de la filière électronucléaire à presque 12 milliards d’euros, dont 8 milliards d’euros en numéraire. On espère que ce sera suffisant, mais comme vous le savez, EDF ne se porte pas bien financièrement et les risques liés au désastre d’Areva pourraient encore révéler quelques surprises.

Pour financer toutes ces opérations, l’Agence des participations de l’État a dû procéder à ces cessions d’actifs conséquentes.

À la fin de l’année 2016, le compte d’affectation spéciale disposait d’un solde cumulé excédentaire de 3,6 milliards d’euros, fruit des cessions antérieures, notamment celles des aéroports de Lyon et Nice qui ont généré un produit d’environ 1,76 milliard d’euros en novembre 2016.

Pour compléter ces ressources, l’État a cédé deux blocs d’actions Engie en janvier et septembre 2017, pour un montant total de 2,67 milliards d’euros, faisant passer sa participation en capital de 32,8 % fin 2016 à 24,1 % aujourd’hui. La participation en droits de vote repassera au-dessus du seuil du tiers imposé par le législateur dès le mois d’avril 2018, grâce au murissement de titres en droits de vote doubles au terme de deux années de détention au nominatif.

L’État a cédé également ses actions Peugeot à BpiFrance en juin, pour 1,9 milliard d’euros.

En juillet, l’Agence des participations de l’État a reçu un versement de 1,5 milliard d’euros en provenance du budget général.

Enfin, en début de mois, L'État a cédé, pour 1,21 milliard d'euros, 4,73 % du capital de Renault. Au terme de ce placement, l'État reste le premier actionnaire de Renault, avec 15,01 % de son capital.

À la suite de ces cessions et malgré l'ampleur des dépenses réalisées pour soutenir la filière nucléaire, le solde du compte d'affectation spéciale est redevenu positif de près de 3 milliards d'euros.

Cela permettra de couvrir 411 millions de dépenses prévues d'ici à la fin de l'année pour libérer une tranche supplémentaire du capital de BpiFrance, pour préempter les actions STX et pour capitaliser les banques multilatérales de développement.

Cela permettra de couvrir également 1,12 milliard de dépenses déjà actées pour 2018, notamment en vue de libérer 685 millions du capital de Bpifrance et de souscrire au capital de la Société pour le logement intermédiaire (SLI).

Malgré les recompositions capitalistiques d'ampleur que je viens de décrire, la composition du portefeuille de l'État est néanmoins restée stable. L'agence des participations de l'État gère toujours des participations dans 81 entités, dont 13 sociétés cotées.

La valeur de son portefeuille était de 68,6 milliards d'euros au 15 novembre 2017, contre 60 milliards d'euros en début d'année et 67 milliards à la fin de 2015. Malgré l'ampleur des cessions intervenues depuis deux ans, la tendance à la stabilisation de la valeur du portefeuille a donc l'air de se confirmer après quelques années de forte perte de valeur boursière des entreprises du secteur de l'énergie.

Toutefois, la forte concentration des participations de l'État sur un secteur de l'énergie très volatil fragilise son portefeuille, comme l'ont illustré encore tout récemment les difficultés d'EDF. Et je constate que la volonté du gouvernement de redéfinir la doctrine de l'État actionnaire et de céder des titres du secteur concurrentiel risque d'aboutir à une concentration encore plus forte des risques financiers sur les entreprises restant dans son portefeuille.

Je m'inquiète donc pour les capacités futures d'intervention de l'État. Qui se doutait au début des années 2010 qu'il faudrait trouver 12 milliards d'euros pour restructurer la filière nucléaire ? Nous avons pourtant pu mener cette action considérable sans peser sur le budget de l'État, parce que le portefeuille de l'État le permettait. Ce sont des cessions qui ont permis les recapitalisations. De même, nous avons pu intervenir à des moments-clé dans l'actionnariat de Peugeot, de Renault ou plus récemment de STX, parce que l'État disposait d'actifs cessibles et donc de marges financières. On peut donc craindre que le resserrement du portefeuille de l'État sur un nombre réduit de valeurs n'obère fortement les capacités d'intervention ultérieures de l'État dans le capital de sociétés stratégiques.

Concernant la création prochaine d'un nouveau fonds pour l'innovation de rupture, les cessions pour le financer ont déjà commencé. Le Gouvernement a indiqué que la vente des actions Renault visait à l'alimenter. Pourtant, on ne connaît encore bien ni les objectifs de ce fonds ni ses moyens et ses modalités de fonctionnement.

Pour ce qui est des objectifs, je rappelle que la France dispose déjà de deux outils publics éprouvés pour accompagner le financement de l'innovation :

– le PIA, qui fonctionne selon une logique d’appel à projets sur un critère d’excellence,

– BpiFrance, qui finance plutôt l’innovation courante en utilisant des dotations budgétaires fournies par l’État.

Par rapport à ces deux outils, comment se situera le nouveau fonds ? Qu’est-ce qu’il apportera de plus ou de différent ? Cela n’est pas clair.

Pour ce qui est des modalités de financement du fonds, les questions sont également nombreuses. Quand le gouvernement a annoncé sa création, on a cru comprendre qu’il s’agissait de céder 10 milliards d’euros de titres et d’investir cette somme considérable dans l’innovation. Puis, le gouvernement a expliqué que ces 10 milliards ne seraient pas investis dans l’innovation mais placés. Ce sont seulement les revenus générés par ce placement qui seraient effectivement investis dans l’innovation, soit 2 à 300 millions d’euros par an. Hier, le Premier ministre a indiqué que, si le nouveau fonds sera bien doté de 10 milliards d’euros, seulement 1,6 milliard proviendra des récentes cessions d’actions Engie et Renault. Le reste, soit 8,4 milliards, viendra de titres d’entreprises destinées à rester publiques (comme EDF, La Poste ou Thales).

Il semble donc qu’il n’est donc plus question de capitaliser ce nouveau fonds en cédant pour 10 milliards de participations, mais plutôt de mettre en place un financement mixte, en partie en numéraire et en partie sous formes de titres possédés par l’État. Reste à savoir s’il s’agit là seulement d’une solution provisoire pour tenir compte du fait qu’il n’est pas possible de céder pour 10 milliards de titres d’ici au 1er janvier 2018. Ou bien si cette déclaration indique plutôt une inflexion stratégique et un renoncement à se défaire d’une partie considérable du portefeuille de l’État. C’est une question à clarifier. La première solution me paraît cependant la plus probable.

En tout cas, la solution annoncée hier, même si elle n’est que provisoire, me paraît plus raisonnable et pragmatique. Elle rejoint la préconisation que je fais depuis des années, à savoir qu’au lieu de verser les dividendes de son portefeuille dans le budget général, l’État ferait mieux de les investir dans l’innovation, mais aussi dans les ETI.

Pour conclure, je soulignerai que l’année 2018 sera décisive pour l’avenir de l’agence des participations de l’État et de son portefeuille. Nous serons occupés par plusieurs sujets lourds. Outre la redéfinition de la doctrine de l’État actionnaire, nous aurons l’occasion de revenir sur le dossier Alstom dans le cadre d’une mission commune d’information.

Nous reviendrons aussi sur le dossier de l’aéroport de Toulouse. L’État, qui détient encore 10 % des parts de l’aéroport, aura en effet la possibilité à partir du 18 avril 2018 de céder ses parts, pendant une période d’un an. Or, l’actionnaire chinois qui détient 49 % des parts s’est montré plus intéressé jusqu’à présent par la recherche de dividendes que par l’investissement dans le développement du territoire, d’où l’inquiétude des chambres de commerce, de la région et du département. L’État ne doit surtout pas céder les 10 % qu’il détient au groupe chinois !

Je vous remercie.

Mme Sophie Primas, présidente. – Cela ressemble donc à un avis défavorable.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Oui, pour moi, c'est un avis défavorable sous réserve que d'ici quelques jours nous puissions avoir des sécurisations de la part de l'État sur ce que l'on va faire.

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – Je partage l'analyse du rapporteur pour avis. Les membres de la commission des finances étaient tellement embarrassés devant la présentation du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » qu'ils ont refusé de se prononcer et s'en sont remis à la sagesse du Sénat. Adopter ces crédits, c'est donner un blanc-seing au Gouvernement. Il faudrait revoir la LOLF pour que l'autorisation parlementaire signifie quelque chose et pour éviter que ce soit seulement dans la loi de règlement que le Parlement découvre la réalité de la politique de l'État actionnaire. Je veux bien comprendre que certaines informations ne soient pas données par avance aux marchés, mais cela concerne seulement les cessions. Il y a moyen à mon sens d'améliorer l'information préalable du Parlement. La commission des finances demandera un débat public sur ces questions. Enfin, je m'associe aux propos du rapporteur pour avis concernant cette usine à gaz qu'on s'apprête à créer sous le nom de fonds de financement pour l'innovation dite de rupture. On nous promet 10 milliards censés rapporter 2 à 300 millions d'euros. Il existe déjà plusieurs outils de financement de l'innovation, notamment BpiFrance. Je ne vois pas l'intérêt de tout cela.

M. Joël Labbé. – Concernant AREVA et EDF, je constate qu'on consacre des sommes énormes à soutenir ce secteur jadis fleuron de notre industrie et que dans le même temps il y a un effort d'investissement dans les énergies renouvelables qui n'est pas à la hauteur !

Concernant Engie, nous assistons à des délocalisations, des externalisations et à une véritable vente à la découpe du groupe par des cessions d'actifs. Pourquoi l'État participe-t-il en tant qu'actionnaire à ces opérations qui se font au détriment du salariat et de l'économie française ?

M. Martial Bourquin. – Je partage le rapport qui nous a été présenté. On est face à un budget qui n'en est pas un ! C'est une situation ubuesque. C'est un déni du pouvoir de contrôle du Parlement. Mais c'est aussi inquiétant pour notre politique industrielle. Celle-ci devrait être au cœur de la politique économique du pays et du renouveau de sa position en Europe. Mais que devient cette politique ? Je ne la vois plus !

Les cessions d'actifs doivent être réinvesties dans l'économie. La vente des bijoux de famille ne doit pas servir à éponger la dette ou à remplacer des dotations budgétaires qui s'amenuisent. Regardez le cas de Peugeot. Que serait-il advenu de Peugeot si l'État n'était pas intervenu au moment opportun ? Une intervention qui n'est d'ailleurs pas une mauvaise affaire pour les finances publiques sur le plan financier, si l'on en juge par la plus-value réalisée récemment. Le développement industriel de la France s'est fait après la guerre avec l'appui de l'État stratège. Ce rôle doit demeurer.

Concernant Areva, il faut demander des comptes. C'est un scandale.

Enfin, je suis d'accord sur la nécessité d'investir massivement dans les PME et les ETI. L'effort d'investissement qui les attend pour prendre le virage de l'industrie du futur est massif. Il faut soutenir cet effort par un dispositif de suramortissement ciblé. Baisser les charges n'est pas la seule voie. Notre commission doit être en pointe sur ce sujet.

M. Franck Montaugé. – Je suggère que notre commission travaille sur la notion d'État stratège. Le laisser faire et le laisser aller ne sont pas une solution d'avenir. Il ne s'agit pas d'entrer dans le capital de toutes les entreprises, ce serait absurde, mais l'État doit jouer son rôle. Auditionnons des experts sur ces questions, je pense à des personnes comme Pierre Veltz qui a développé la notion de capitalisme hyper industriel. Nous sommes dans une phase de transition où convergent le numérique, les services et l'industrie de fabrication. Nous devons réfléchir au rôle économique de l'État dans ce nouveau contexte et tirer les conséquences de la désindustrialisation des trente dernières années

Mme Anne-Catherine Loisier. – Quelles sont les ventes d'actifs envisagées ? Je m'interroge notamment sur l'avenir de La Française des jeux.

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – J'ai une petite différence avec le rapporteur pour avis concernant la valorisation du portefeuille de l'État.

Concernant la doctrine d'intervention définie en 2014, je pense qu'elle reste encore valable. Je ne vois pas la nécessité de céder des actifs gérés par l'APE pour financer les investissements, notamment dans l'innovation. Sur les cinq dernières années, il y a une contribution nette de l'APE au budget de l'État de 25 milliards d'euros. Les dividendes sont largement suffisants pour financer l'innovation et les investissements nécessaires. Vraiment je ne comprends pas la nécessité de la création du fonds qui nous est proposé.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – concernant les cessions, je veux rappeler l'extrême concentration de la provenance des dividendes perçus par l'APE. Cinq sociétés génèrent plus des trois-quarts des dividendes. Procéder à des cessions importantes va encore concentrer cette provenance et renforcer la part des titres de l'énergie, qui sont très fluctuants.

Sur la politique industrielle, je constate que nous avons 5,4 millions d'emplois industriels en 1985. Nous n'en n'avons plus que 2,2 millions. Voulons-nous recréer des emplois industriels ? Investissons 5 milliards d'euros sur 200 ETI et 600 PME dynamiques et nous créerons plus d'emplois que jamais ! C'est là que le pays doit investir et pas dans des dispositifs divers et variés. Pour le reste, cessons d'écraser nos entreprises sous les normes et demandons la réciprocité réelle dans l'ouverture des marchés. Les concurrents extracommunautaires ont accès au marché européen sans restrictions, alors que les entreprises européennes font face à de nombreux obstacles sur les marchés tiers. J'ajouterai même, parce que je l'ai vécu comme industriel quand j'ai voulu vendre en Allemagne, que certains pays européens savent très bien s'y prendre pour protéger discrètement leur marché, ce que la France ne sait pas faire.

Mme Sophie Primas, présidente. – Concernant l'avis sur les crédits, je retiens que vous proposez à la commission d'émettre un avis négatif sur leur adoption.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Avis négatif ou sagesse, peu importe. Ce qui m'intéresse, c'est que le Gouvernement réponde aux questions que nous avons posées !

Mme Sophie Primas, présidente. – Donc vous proposez une sagesse défavorable ?

Sous cette réserve, la commission s'en remettra à la sagesse du Sénat sur le compte d'affectation spéciale.

**Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Cohésion des territoires »
(articles 52, 52 bis, 52 ter, 52 quater et 52 quinquies rattachés) - Crédits
« Logement » - Examen du rapport pour avis**

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Je suis chargée de vous présenter les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », du programme 109 « Aide à l'accès au logement », et du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » qui sont désormais rattachés à la mission « cohésion des territoires ».

Ces crédits diminuent de 10 % et atteignent plus de 15,8 milliards d'euros pour 2018. Je vais présenter successivement les différents programmes.

Le programme 177 regroupe les crédits de la politique d'hébergement d'urgence. Ces crédits augmentent de 12 %.

Faisant le constat que la création massive de places d'hébergement d'urgence n'a pas permis de répondre à la demande de façon efficace, le gouvernement a présenté à Toulouse en septembre dernier un plan quinquennal pour le « logement d'abord » et la lutte contre le sans-abrisme pour 2018-2022 qui comprend plusieurs objectifs :

- produire et mobiliser plus de logements adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées ;

- favoriser l'accès direct au logement plutôt que d'orienter les personnes vers l'hébergement ;

- recentrer l'hébergement d'urgence sur « *sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse* » ;

- renforcer l'accompagnement social des personnes dans et vers le logement ;

- prévenir les ruptures et notamment les expulsions.

La mise en œuvre du plan nécessite du temps et conduit à maintenir dans un premier temps des crédits conséquents pour le parc d'hébergement d'urgence. Le gouvernement a indiqué poursuivre la stabilisation des crédits dédiés aux nuitées hôtelières et souhaiter renforcer les capacités d'accueil. L'effort est manifeste en direction du logement adapté : les crédits dédiés à l'intermédiation locative augmentent de 22 %, ceux pour les pensions de famille de 20,6 %. En revanche les crédits de l'aide au logement temporaire diminuent de 10% sans que le ministère nous ait expliqué pourquoi.

Sur le niveau des crédits, ceux de ce programme sont régulièrement sous-budgétisés, comme l'a rappelé la Cour des comptes. Ils sont de nouveau en augmentation de 12 % mais le montant est d'ores et déjà inférieur au montant des crédits ouverts pour 2017, tels qu'ils résultent du PLFR. Je m'interroge sur leur sous-budgétisation. Certains axes de la stratégie en faveur du logement d'abord sont tout simplement sous-budgétés :

– ainsi alors que le plan prévoit de renforcer la veille sociale, les crédits sont inférieurs de 8 % par rapport à ceux consommés en 2016 ;

– de même alors que la hausse des crédits du programme 177 est censée tenir « *compte du renforcement de l'accompagnement social nécessaire aux personnes aux faibles ressources ou en difficulté sociale* », on a peine à identifier ces crédits.

Le gouvernement prévoit de mieux maîtriser les coûts en cherchant à harmoniser les règles de fixation des tarifs versés aux centres d'hébergement d'urgence et aux CHRS. Une diminution des crédits dédiés au CHRS de 3 % est prévue. Le gouvernement rend l'enquête de coûts obligatoire à l'article 52 *bis*. L'objectif est de parvenir ainsi à une économie de 20 millions d'euros pour 2018. Il est difficile de dire si cette maîtrise des coûts sera suffisante pour éviter de devoir ouvrir des crédits supplémentaires l'an prochain.

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement », comprend essentiellement la contribution de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL). Les crédits diminuent de 12 % en raison de la baisse importante des crédits dédiés aux APL prévue à l'article 52.

Je ne reviens pas sur les différentes réformes menées les années précédentes : prise en compte du patrimoine, instauration de plafonds de dégressivité et de suppression des aides, suppression des APL pour les étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents redevables de l'ISF. Le gouvernement codifie dans le code de la construction et de l'habitation et dans le code de la sécurité sociale cette dernière disposition à l'article 52 *ter*.

En juillet dernier, le gouvernement a adopté une première baisse de 5 euros des APL pour tous les allocataires. Le ministre de la cohésion des territoires a justifié cette diminution des aides par la nécessité de « faire face à une sous-budgétisation du budget des APL ». Le Gouvernement a préféré, plutôt que d'ouvrir des crédits supplémentaires, comme cela avait été fait les années précédentes, de procéder à une baisse généralisée des APL dans le parc social comme privé. Cette mesure devrait rapporter 400 millions d'euros d'économie l'an prochain.

Mais les économies viennent surtout de la mesure prévue à l'article 52 qui prévoit à l'issue de l'examen à l'Assemblée nationale l'introduction d'une réduction de loyer de solidarité dont la mise en œuvre serait étalée sur 3 ans et qui permettrait concomitamment une économie d'APL de 800 millions en 2018, 1,2 milliard en 2019 et 1,5 milliard en 2020. Toutefois, le gouvernement souhaitant afficher une économie budgétaire d'1,5 milliard dès 2018, cet étalement est compensé d'une hausse de la cotisation versée par les bailleurs sociaux à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) à hauteur de 700 millions en 2018 et 300 millions en 2019.

À cela s'ajoutent la suppression des APL-accession pour une économie de 50 millions, le gel des loyers et des barèmes des APL pour une économie de 100 millions et le renforcement de la lutte contre la fraude qui devrait rapporter 50 millions, soit une économie globale d'1,7 milliard.

Je précise que ces mesures coûtent beaucoup plus aux bailleurs car la RLS peut s'appliquer à des locataires non APLisés dont le gouvernement ne peut chiffrer le nombre. De même, il faut ajouter les coûts de gestion supplémentaires qu'implique la RLS ainsi que le coût du gel des loyers.

Le gouvernement a conduit cette réforme d'une manière brutale et sans aucune concertation. Rien n'était annoncé dans les engagements de campagne du Président de la République. Son évaluation de l'impact de la RLS sur les bailleurs sociaux, l'emploi dans le bâtiment, ou encore sur les collectivités territoriales, qui sont garantes des emprunts, n'est pas très approfondie. Le gouvernement n'a pas été en mesure de m'indiquer l'incidence de l'étalement de la RLS sur trois ans pour les organismes HLM. Certains considèrent qu'entre 150 et 200 organismes pourraient être en situation de fragilité financière. J'ajoute que cette réforme aura également des conséquences sur le développement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Avec le rapporteur spécial de la commission des finances M. Philippe Dallier, la présidente Sophie Primas et plusieurs collègues Valérie Létard, Hervé Marseille, Daniel Dubois, Marie-Noëlle Lienemann et Cécile Cukierman, nous avons essayé de chercher de façon transpartisane une solution qui serait moins douloureuse pour les bailleurs et qui permet néanmoins de réaliser une économie budgétaire à hauteur de 1,55 milliard. Dans les scénarii envisagés, l'APL-accession serait maintenue. Cette solution n'est pas aboutie. Nous devons entendre cet après-midi M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires.

L'augmentation à 10 % du taux de TVA pour la construction de logements sociaux et leur réhabilitation semble faire consensus à la fois chez les bailleurs et le gouvernement. Un amendement sera déposé aujourd'hui en ce sens. Seraient exclus de cette augmentation de TVA : l'hébergement d'urgence, les centres pour les personnes en situation de handicap et les opérations d'accession sociale à la propriété. La mesure serait applicable dès le 1er janvier 2018 y compris pour les opérations déjà lancées. Le rendement attendu serait de 600 millions d'euros.

Je vais vous exposer les différents dispositifs que nous avons évoqués les uns les autres. Chacun a des avantages et des inconvénients :

- le maintien de la réduction de loyer de solidarité mais pour un montant moindre que les 800 millions d'euros inscrits dans le projet de loi. Elle permettrait de diminuer la dépense publique ;

- la mise en place d'une réduction forfaitaire de charges sur les logements « énergivores » des allocataires APLisés. Cette mesure certes complexe permettrait de diminuer la dépense publique. Elle favoriserait la rénovation des logements énergivores. Néanmoins, le risque de non-conformité à la Constitution pour non-respect du principe d'égalité ne doit pas être sous-estimé ;

- l'application de l'Impôt sur les sociétés aux organismes HLM. Cette réforme qui pourrait rapporter un milliard d'euros était proposée par la Cour des comptes. Toutefois, les sommes seraient versées au budget général de l'État. Le rendement pourrait ne pas être aussi important et on ne peut exclure des comportements d'optimisation fiscale ;

- l'instauration d'une contribution sur les revenus locatifs des immeubles HLM de plus de 15 ans. Cette mesure qui impacterait l'autofinancement ne permet pas de diminuer la dépense publique. À la différence d'une augmentation de la cotisation versée à la CGLLS, elle ne permet pas de tenir compte du nombre de locataires APLisés ;

- l'augmentation de la cotisation principale qui porte sur les loyers et qui est versée par les bailleurs à la CGLLS. Ce supplément de cotisation alimenterait le FNAL. Cette

mesure ne permet pas de diminuer la dépense publique, mais permet de tenir compte du nombre de locataires APLisés ;

– la création d'une troisième cotisation versée par les bailleurs à la CGLLS ou d'un prélèvement reposant sur le nombre de logements énergivores. Cette nouvelle cotisation alimenterait également le FNAL. Cette mesure est incitative sur le plan de la rénovation énergétique des logements, mais nécessite d'affiner la catégorisation des logements selon les étiquettes énergétiques. 73 % ont cette information. Ceux pour lesquels l'étiquette ne serait pas connue seraient classés dans la catégorie G, c'est-à-dire parmi les logements les plus énergivores. Cette mesure ne permet pas de diminuer la dépense publique, a priori elle ne permettrait pas de tenir compte du nombre de locataires APLisés.

J'ajoute enfin, qu'il me paraît nécessaire que notre commission commence à travailler rapidement sur les questions de restructuration du secteur afin de pouvoir proposer des solutions juridiques pertinentes au vu du tissu social existant en termes de mutualisation, de regroupement, lors du projet de loi logement.

Il serait temps d'arrêter de dire que les bailleurs sociaux sont assis sur un « tas d'or ». Lorsqu'on a une trésorerie équivalente à 7 mois d'avance de loyers et de charges pour faire face à des dépenses relatives à l'entretien courant, c'est simplement gage de bonne gestion, me semble-t-il.

J'en viens au programme 135 qui concerne notamment les aides à la pierre. Les crédits diminuent de 22 % en autorisations d'engagement et de 12 % en crédits de paiement.

Je voudrais tout d'abord souligner une forme de contradiction de la part du gouvernement qui présente une stratégie quinquennale du logement censée permettre un choc d'offre et qui dans le même temps se désengage du financement des aides à la pierre et des dispositifs incitatifs à la construction.

L'État poursuit son désengagement du financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) en 2018 en prévoyant de contribuer à hauteur de 50 millions d'euros. Les cotisations des bailleurs sociaux au FNAP augmentent par ailleurs passant de 270 à 375 millions d'euros. Action Logement devrait également contribuer à hauteur de 50 millions d'euros. Enfin, le gouvernement, en complète contradiction avec son souhait d'augmenter les ventes de logements sociaux de 8 000 à 40 000, a prévu à l'article 52 *quater* d'instaurer une taxe à hauteur de 10 % maximum sur le produit de cessions des ventes HLM, qui viendrait alimenter le FNAP.

J'ajoute que le gouvernement a par ailleurs supprimé l'aide aux maires bâtisseurs.

S'agissant de l'ANAH, l'agence n'a pas atteint ses objectifs de rénovation de logements dans le cadre du programme Habiter Mieux en 2016. En 2017, elle devrait réaliser la rénovation de 60 000 logements environ sur les 100 000 escomptés. Les objectifs pour 2018, plus réalistes, sont fixés à 75 000 logements.

Comme chaque année, se pose la question des ressources de l'agence. La directrice générale comme la DHUP semblaient plus optimistes que d'habitude. L'agence prévoit un budget d'environ 579 millions qui repose en grande partie sur les ressources issues des quotas carbone. Les ressources devraient continuer d'augmenter. À cela s'ajoute la contribution des fournisseurs d'énergie, de la CNSA, et éventuellement d'Action logement.

La nouveauté pour 2018 c'est la contribution de l'Etat pour un montant de 110 millions. J'espère que nous n'aurons pas à constater d'annulations de crédits en cours d'exécution budgétaire comme nous avons pu le constater cette année pour le FNAP.

Sont également rattachés à ce programme un certain nombre de dépenses fiscales, comme le prêt à taux zéro (PTZ) et le Pinel. Le gouvernement souhaitait recentrer ces aides.

Le PTZ. Le gouvernement souhaitait initialement proroger le dispositif jusqu'en 2021, tout en le recentrant sur les zones tendues pour les logements neufs et sur les zones détendues pour les logements anciens, ici encore sans véritable concertation ni évaluation. Le gouvernement a finalement réexaminé sa position. Les députés ont voté le maintien du PTZ dans le neuf en zones B2 et C jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà de cette date, le PTZ dans le neuf s'appliquera aux zones tendues et dans les communes couvertes par un contrat de redynamisation de sites de défense. Le gouvernement devra remettre un rapport d'évaluation sur le dispositif et sur le zonage applicable.

Le Pinel. J'ai profité de la suspension des travaux parlementaires pour réaliser des auditions sur le Pinel et sur les investisseurs institutionnels.

Les dispositifs d'investissements locatifs existent depuis 1984. Je rappelle que ces dispositifs ont certes vocation à soutenir la construction de logements mais aussi à favoriser le logement des personnes ayant des revenus trop importants pour le parc social mais pas assez pour le parc libre. Plusieurs remarques :

Le dispositif Pinel s'applique dans les zones tendues et dans les communes des zones moins tendues B2 et C bénéficiant d'un agrément. En pratique, 61 % des Pinel sont situés en zone B1, 23 % en zone A, 3 % en zone A *bis* et 13 % en zone B2

Plusieurs critiques sont émises à l'encontre du dispositif :

– 1^{ère} critique : le coût budgétaire sur plusieurs années. Ainsi, pour le Pinel, des crédits devront être inscrits jusqu'en 2033. Le cumul des dispositifs d'investissement qui ont encore une incidence budgétaire (Pinel, Robien, ...) approche 1,9 milliard en 2018 ;

– 2^{ème} critique : l'effet inflationniste. Cet effet est discuté. certaines personnes entendues considèrent que l'effet inflationniste est plutôt lié au foncier et à l'obligation de mixité qui est associée (obligation d'avoir 25% de logements sociaux dans l'immeuble pour bénéficier d'un taux de TVA réduit) ;

– 3^{ème} critique : l'effet d'aubaine. C'est probable mais difficile à démontrer ;

– 4^{ème} critique : le non-respect des conditions de loyers et de ressources. Sur ce point, la DGFIP m'a indiqué qu'ils ne pouvaient me donner des statistiques sur le nombre de redressements fiscaux décidés en raison du non-respect des conditions de loyers et de ressources. Cette information existe pourtant dans les centres des impôts mais ne fait pas l'objet de remontée au niveau de l'administration centrale, faute d'outils informatiques adaptés !

– 5^{ème} critique : un zonage inadapté. Le zonage doit permettre de cibler les communes dans lesquelles le besoin de logements intermédiaires est attesté et de protéger les investisseurs. Or, on constate des disparités de loyers au sein d'une même zone.

Le gouvernement a proposé de recentrer le dispositif sur les zones tendues en prévoyant un dispositif transitoire pour les opérations déjà lancées dans les zones B2 et C. Il devra également remettre un rapport d'évaluation du dispositif Pinel, du zonage appliqué, et du respect des conditions de loyers et de ressources, ce dont je me félicite. J'ajoute que la Cour des comptes devrait également rendre un rapport sur ce dispositif en début d'année prochaine.

Pour terminer, je voudrais rapidement aborder la question des investisseurs institutionnels dont le retour est régulièrement évoqué.

Les investisseurs institutionnels se sont désengagés à partir des années 1990 du marché locatif résidentiel. Les quelques 200 000 logements qu'ils détiennent aujourd'hui représentent moins de 2 % du parc locatif français et leur valeur représente à peine 1 % de leur portefeuille financier total.

Régulièrement, leur retour est invoqué car leur capacité financière permettrait, comparée à celle d'un propriétaire bailleur personne physique, de construire et de rénover plus facilement des logements mais aussi de réduire les coûts de gestion du parc locatif.

Il peut sembler paradoxal que les institutionnels boudent le logement. En effet, mesurée sur 10 ou 15 ans, la rentabilité globale de l'investissement locatif résidentiel apparaît très élevée. Toutefois, cette bonne performance est due principalement au niveau élevé de la rentabilité en capital, c'est-à-dire aux plus-values qui ont été alimentées par l'exceptionnelle hausse des prix de l'immobilier observée depuis les années 2000. La rentabilité courante des investissements locatifs résidentiels, celle générée par les loyers, s'est en revanche effondrée depuis 15 ans en raison d'une décorrélation entre l'envolée des prix de vente et une évolution beaucoup moins dynamique des loyers.

Or, dans le modèle économique des institutionnels, la capacité des logements à générer une rentabilité courante élevée compte davantage que des perspectives de plus-values qui supposent une durée de détention des actifs extrêmement longues et qui sont affectées de surcroît d'une forte incertitude, notamment en raison des règles très strictes qui encadrent les ventes en bloc et à la découpe.

Les investisseurs estiment qu'un retour massif sur le marché du logement n'est pas envisageable à court terme aussi longtemps que les prix de l'immobilier resteront à des niveaux aussi élevés et la rentabilité courante à des niveaux aussi bas. Néanmoins quelques freins évoqués par l'ensemble des investisseurs entendus pourraient être levés :

- pour faciliter le développement du logement intermédiaire, les investisseurs souhaitent un assouplissement de l'obligation de mixité sociale qui impose la construction de 25 % de logements sociaux dans le programme sauf dans les communes ayant 50 % de logements sociaux. Le PLF prévoit que l'exemption de l'obligation de mixité porterait sur les communes ayant 35% de logements sociaux. Je soutiens pleinement cette mesure ;

- il conviendrait de faire évoluer la directive *solvency 2* qui impose aux assureurs d'avoir des fonds propres en quantité excessive pour couvrir les risques. En effet, le montant de ces fonds a été calibré sur l'immobilier de bureaux au Royaume-Uni obligeant ainsi les assureurs à détenir un capital de précaution inutilement élevé. J'invite le gouvernement à profiter de la période de renégociation de cette directive qui s'ouvre en 2018 pour aborder cette question ;

– une réflexion sur les relations bailleurs/locataires me paraît indispensable. Si notre réglementation ne peut suffire à expliquer l’absence des investisseurs institutionnels, il ne faut pas s’interdire de réfléchir à ces règles et notamment aux règles de vente à la découpe et de vente en bloc ;

– enfin, on pourrait examiner un assouplissement des règles fiscales applicables aux transformations de bureaux en logements. Actuellement, pour obtenir l’avantage fiscal, la transformation des bureaux en logements doit avoir été réalisée dans un délai de 4 ans sauf circonstances exceptionnelles. Or, le délai de 4 ans peut s’avérer trop court en pratique et la possibilité de déroger à ce délai en cas de « circonstances exceptionnelles » semble trop aléatoire pour que les investisseurs institutionnels s’engagent dans ces projets de transformation. Je propose d’assouplir le dispositif en allongeant le délai à 6 ans.

En conclusion, au vu de ces différentes observations et en raison des discussions qui sont encore en cours sur l’article 52, je vous propose que nous reportions à la semaine prochaine le vote sur les crédits et sur les articles rattachés aux programmes.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remercie très vivement Dominique Estrosi Sassone pour le travail considérable qu’elle a effectué dans des conditions pourtant ubuesques.

(Vifs applaudissements).

Mme Valérie Létard. – Je remercie à mon tour notre collègue d’avoir abordé cet énorme sujet qu’est le logement avec synthèse, force et précision. Un énorme travail est mené actuellement sur tous ces sujets.

Pas un seul pan de la politique du logement n’est épargné par le projet de loi de finances, dont les mesures auront également des impacts sur des organismes comme l’ANRU. Proposer des mesures visant à réaliser 1,7 milliard d’euros d’économies, fût-ce sur trois ans, c’est supprimer la capacité d’autofinancement des opérateurs de logement de manière irréversible. En effet, la baisse des loyers de 60 euros en 2018 n’est qu’une conséquence de la diminution des APL : seulement, ces aides au logement n’augmenteront jamais plus, et, de fait, les loyers non plus ! On supprime donc définitivement cette possibilité de redresser la capacité d’autofinancement et, partant, de redonner une dynamique au secteur.

Il faut également s’interroger sur « l’effet levier » de cette capacité d’autofinancement : il peut aller de 1 à 10 ! Par exemple, les 21 millions d’euros d’autofinancement de l’office public de l’habitat du Nord ont permis de générer 200 millions d’euros d’investissement en 2017. La diminution de 1,7 milliard d’euros envisagée dans le projet de loi de finances pour 2018, c’est donc 25 millions d’euros en moins, soit 4 millions d’euros de capacité d’autofinancement négative ! Je vous laisse en tirer les conséquences pour le BTP, pour l’ANRU, sur la rénovation thermique des logements... Cette mesure, qui concerne pourtant les collectivités, est aujourd’hui discutée sans elles, directement entre l’État et les bailleurs ! Les collectivités territoriales sont pourtant de grands financeurs du logement ; elles établissent des programmes locaux de l’habitat (PLH) qui, malheureusement, ne permettent plus aujourd’hui de gérer les financements contractualisés.

Je suis également inquiète sur la vente de patrimoine : bien sûr, c’est prendre le risque de voir les copropriétés se dégrader, mais c’est également la fin de la mixité dans les quartiers.

Enfin, la question foncière devra être au cœur de nos réflexions dans les années à venir, car elle est pour beaucoup dans l'envolée des prix du logement. Nous devons aborder toutes ces questions de manière globale.

Il y a énormément de sujets, ils ont été parfaitement synthétisés, et pour l'instant, aucune solution n'est définitivement arrêtée. Dans l'intérêt général, nous devons continuer de chercher un consensus.

M. Daniel Dubois. – Les logements neufs en milieu rural seront-ils toujours éligibles au PTZ en 2019 ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Pour ceux situés en zones B2 et C, et uniquement jusqu'au 31 décembre 2019. Après cette date, il ne concernera plus que les logements en zones tendues ou les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense.

Mme Annie Guillemot. – Je souhaite rappeler que 4,2 millions de logements HLM sont occupés par 15 % de ménages, dont la moitié vit sous le seuil de pauvreté. Le loyer moyen d'un logement HLM s'élève à 390 euros, contre 570 euros dans le parc privé : les organismes de HLM répondent donc à une demande sociale forte.

Cela remue, et en tant qu'élus de tous bords, nous devons faire front commun face aux mesures proposées par le Gouvernement. Elles sont totalement contradictoires avec la volonté affichée de demander aux offices HLM de loger encore plus de personnes démunies, comme en témoigne son projet « le logement d'abord ». Cela pose des problèmes de mixité, en particulier dans les quartiers en difficulté.

Le résultat d'exploitation des organismes HLM s'élève à 2,2 milliards d'euros annuels, qui sont intégralement réinvestis dans la production et la rénovation du parc, avec des effets démultiplicateurs en termes d'activité, d'emplois directs et indirects, et de TVA, à hauteur de 800 millions d'euros. Dès lors, parler de rente relève du contre sens.

Par ailleurs, la baisse des APL revient à prélever aux organismes 1,7 milliard d'euros en 2018, et 1,5 milliard en 2019, amputant ainsi leur capacité d'investissement de 75 %. Les collectivités territoriales, qui sont pourtant garantes des emprunts, ne pourront plus construire ! C'est inacceptable, et il faut obtenir le retrait de l'article 52. Plus d'une centaine d'organismes HLM seront mis en péril ; plus d'une centaine d'autres seront en grande difficulté.

Enfin, diminuer de 60 euros par mois le montant des APL de locataires de logements sociaux – et d'eux seulement, comme l'a bien noté notre rapporteur –, cela signifie concrètement une baisse de loyer de 50 euros pour un célibataire, de 61 euros pour un couple ou une personne seule avec un enfant à charge, avec 10 euros de plus par personne à charge supplémentaire. Donc plus un bailleur social logera de personnes modestes, plus il sera taxé ; plus il logera de familles nombreuses, plus il sera taxé. S'il loge des femmes seules avec leurs enfants, il sera taxé, car leurs revenus sont généralement faibles ; et si en plus il construit des PLAI, c'est la cerise sur le gâteau !

Le Premier ministre a annoncé qu'il proposerait au Sénat que la baisse des APL soit complétée, sur une période de trois ans, par une hausse de la TVA. Mais la baisse des APL et la réduction du loyer de solidarité (RLS) ne sont pas des solutions de compromis.

Elles pèsent en effet sur les organismes qui accueillent le plus de ménages APLisés. Elles sont également très complexes et tendent à évoluer à la hausse par l'effet de paupérisation. Nous devons être très attentifs, notamment au maintien de la mixité.

Il faut absolument demander le retrait de l'article 52 et la réintroduction de l'APL-accession.

M. Marc Daunis. – Le marasme actuel aura eu au moins un mérite : les problématiques liées au logement, trop souvent considérées accessoires, sont revenues sur le devant de la scène. C'est une très bonne chose, car les conséquences des décisions prises en matière de logement sont majeures, que ce soit sur la vie quotidienne de nos concitoyens ou sur l'aménagement de nos territoires.

Je ne comprends pas comment un gouvernement peut choisir de procéder de manière aussi unilatérale et brutale, pour reprendre le terme de la rapporteure. Tout le débat ne se résume pas au fameux 1,7 milliard d'euros d'économies ! Nous sommes face à un véritable château de cartes : sans être catastrophiste, le système de garantie d'emprunt par les collectivités territoriales ne fonctionne que parce que l'on n'a jamais besoin de le mettre en œuvre ! Jouer avec cela paraît aussi irresponsable qu'incompréhensible.

Personnellement, je suis très réticent sur les mesures liées à la TVA qui ont été proposées, car sous le précédent gouvernement, nous avons pu observer que la baisse de la TVA permettait de relancer la construction. En réalité, on nous demande aujourd'hui de poser nous-même le garrot sur une crise déclenchée par le gouvernement ! La hausse de la TVA ne me semble pas une piste de travail envisageable. Il faut absolument demander au gouvernement de revenir sur cette mesure irresponsable.

M. Joël Labbé. – Je salue à mon tour le travail très constructif mené par la rapporteure. Il faut aller au-delà des postures, mais l'impact du ministère de l'économie et des finances sur les politiques du logement est beaucoup trop important pour que puissions réellement faire des propositions.

J'ai tenu récemment une réunion de crise avec les acteurs du logement bretons : je peux vous dire que le Sénat est très attendu sur ce sujet ! Les acteurs savent que nous menons un travail pluripolitique pour tenter de trouver des solutions et pour avoir enfin une politique du logement digne de ce nom.

Mme Sophie Primas. – Le vote sur ces crédits est réservé, car nous entendrons le ministre de la cohésion des territoires cet après-midi. Le président de la République s'exprimera cet après-midi en clôture du Congrès des Maires de France : peut-être abordera-t-il également ces sujets.

La commission réserve son avis sur les crédits et articles rattachés.

Questions diverses

Mme Sophie Primas. – Je vous propose que nos collègues Anne Chain-Larché et Joël Labbé soient nommés pour siéger au sein du groupe de travail sur les centres bourgs et centres villes, qui a été créé par la délégation aux entreprises et la délégation aux collectivités territoriales. Martial Bourquin devrait en être nommé rapporteur par la délégation aux entreprises.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 15.

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Projet de loi de finances pour 2018 – Audition de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, et de M. Julien Denormandie, secrétaire d’Etat auprès du ministre de la Cohésion des territoires

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous sommes heureux d’accueillir parmi nous M. Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, qui vient nous présenter son premier budget concernant les crédits du logement et de la politique de la ville.

Les crédits du projet de loi de finances pour 2018 concernant le logement, qui sont le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », le programme 109 « Aide à l'accès au logement », et le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat » atteignent 15,8 milliards d’euros en diminution de 10%.

Parmi ces trois programmes, le programme le plus important sur le plan budgétaire est le programme 109 qui concerne les APL. 13 milliards d’euros y sont consacrés, en baisse de 12 %. Le gouvernement a décidé à l’article 52 du projet de loi de finances d’instaurer une réduction de loyer de solidarité dans le parc social laquelle doit permettre une baisse concomitante des APL. Vous nous indiquerez l’état de votre réflexion en la matière.

En matière d’hébergement d’urgence, vous nous présenterez les grandes lignes budgétaires du programme 177 ainsi que votre plan quinquennal pour le « Logement d’abord » et la lutte contre le sans-abrisme pour 2018-2022.

L’article 32 de la loi ALUR prévoyait la remise d’un rapport sur la mise en œuvre d’un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l’hébergement et de l’accompagnement qui n’a toujours pas été remis au Parlement, alors même qu’il serait sur votre bureau. Quelles en sont les principales conclusions ?

En matière d’aide à la construction, nous souhaiterions vous entendre sur les grandes lignes de votre stratégie en matière de logement pour le quinquennat et leur impact sur le budget pour 2018.

Concernant la politique de la ville, les crédits diminuent de 16% en raison de la diminution des crédits dédiés au financement du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU). Je ne reviens pas sur les propositions de nos collègues Annie Guillemot et Valérie Létard sur lesquelles nous avons débattu dans l’hémicycle hier soir. Le NPNRU bénéficiera de 10 milliards d’euros. Quelles seront les conséquences de cette augmentation en pratique ? Allez-vous privilégier le versement de subventions plutôt que le versement de fonds sous forme de prêts bonifiés ? Cette augmentation permettra-t-elle d’assouplir les règles applicables -je pense aux montants des subventions versées aux bailleurs pour les démolitions et au scoring ?

Enfin – et je serai volontairement provocatrice en posant une question que j’ai déjà posée au directeur général de l’ANRU –, ne pensez-vous pas que certains quartiers sont définitivement perdus, au regard de leur état immobilier mais aussi de l’accumulation dans le temps de handicaps sociaux dont souffrent les populations et qui donnent à ces quartiers une réputation qui va peut-être au-delà de la réalité ?

Je vous laisse sans plus attendre la parole, après quoi je la laisserai aux rapporteuses de la commission Dominique Estrosi Sassone, pour le logement et Annie Guillemot pour la politique de la ville, ainsi qu’à Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances, puis aux collègues qui le souhaiteront.

M. Jacques Mézard, ministre. – Nous avons présenté, avec Julien Denormandie, secrétaire d’État auprès du ministre de la cohésion des territoires, la « Stratégie Logement » déterminant les orientations du Gouvernement pour les cinq années à venir et qui trouvera une traduction législative en 2018. Je suis favorable à travailler sur ce projet en concertation avec vous, notamment dans le cadre de la conférence de consensus proposée par le Président du Sénat. Je salue d’ailleurs cette initiative.

Nos constatations étaient partagées par plusieurs candidats lors des débats préélectorales. Dans notre pays, il y a eu un effort conséquent de l’État en matière de politique de logement, avec près de 40 milliards d’euros de dépenses publiques. Malgré cela, il y a 4 millions de mal logés, et nombre de nos concitoyens rencontrent des difficultés en matière de logement. Il est aujourd’hui nécessaire de faire évoluer le système sur le plan budgétaire, lequel découle directement des orientations données par Raymond Barre en faveur des aides personnelles au logement, qui étaient certes soutenables à l’époque, mais qui conduisent aujourd’hui à faire évoluer le système.

De manière schématique, nous avons un problème en zone tendue – pour reprendre une classification développée sous le ministère de Benoist Apparu –, avec une offre généralement de qualité, mais en deçà de la demande de logements. En outre, nous avons également un problème en zone détendue, où l’offre de logements est en général suffisante, mais la demande est plus faible, ce qui conduit à la vacance de nombreux logements, et par voie de conséquence à une dégradation des centres des villes moyennes. Nous sommes d’ailleurs en train de préparer un plan d’action qui leur est destiné.

Ainsi, il s’agit aujourd’hui de construire plus, mieux et moins cher.

Le premier axe de la stratégie consiste en la libération du foncier, qu’il s’agisse de foncier public ou privé. Le délai pour concrétiser un projet est important. J’ai ainsi récemment rencontré le président de l’association des maires d’Île-de-France qui m’indiquait avoir signé, il y a quelques jours l’achat d’un bien de l’État, pour lequel les négociations avaient débuté en 2004. D’ailleurs, le délai moyen entre le début des démarches et la livraison est en moyenne de 10 ans, en raison de l’accumulation de difficultés que nous avons nous-mêmes créées. C’est la raison pour laquelle nous avons décidé de mettre en place, dans les zones tendues, un abattement exceptionnel qui sera appliqué sur les plus-values résultant de la cession de terrains à bâtir ou de terrains bâtis, en cas de promesse de vente conclue avant fin 2020 en vue de la construction de logements neufs. Cet abattement sera de 100 % pour les cessions réalisées en vue de la construction de logements sociaux, 85 % pour les cessions en vue de réaliser du logement intermédiaire, et de 70 % en vue de réaliser du logement libre. Cette mesure correspond à une demande des promoteurs et constructeurs. En effet, dans le

système actuel de taxation des plus-values, les détenteurs fonciers ont intérêt à garder leurs biens le plus longtemps possible. Cela répond ainsi au besoin de terrains en zone tendue.

En ce qui concerne les zones détendues, et vous savez que je suis sensible à ces dernières et aux communes rurales, j'ai rencontré à l'occasion du Congrès des maires, des élus ruraux qui considéraient ne pas avoir assez de terrains à disposition pour des constructions de logement. Toutefois, il me semble que pour le moment, il y a sur ces territoires, des possibilités foncières importantes.

En outre, il est important d'aller vers un urbanisme de projet. Nous allons ainsi faciliter la création de projets partenariaux d'aménagement, et améliorer les dispositifs d'opération d'intérêt national. Nous voulons privilégier la contractualisation, notamment avec les collectivités territoriales. J'ai rencontré récemment le dirigeant d'une grande entreprise internationale qui s'était engagée dans une telle démarche. Le dossier avait pris moins d'un an. Cela démontre, que dans ce pays, lorsque l'on veut, on peut, mais il faut faciliter les choses.

Il faut aussi intervenir sur le coût de la construction, qui est l'un des plus élevés en Europe. En matière de réglementation et de normes, il faut sortir d'une logique de prescriptions de moyens, qui sclérose l'innovation pour aller vers une obligation de résultat. À titre d'exemple, en matière de bruit, on indiquerait le nombre maximal de décibels acceptable, et on laisserait les entreprises libres de trouver les solutions pour y parvenir.

Nous avons également une volonté de simplifier les normes, notamment en matière d'accessibilité, sans tabou. Nous avons beaucoup travaillé avec l'association des paralysés de France (APF). De manière générale, la consigne a ainsi été donnée à tous les ministères de faire une « pause normative » durant le quinquennat, à l'exception, bien sûr, des normes de sécurité. J'ai d'ailleurs été interpellé hier par votre collègue Catherine Deroche sur les risques d'accidents dus aux armatures en béton. Par ailleurs, bien évidemment, nous prendrons celles découlant de textes législatifs déjà votés, notamment en matière d'environnement.

En outre, nous devons nous pencher sur la question des recours. Aujourd'hui, la construction de 30 000 logements est bloquée en raison de recours. Le maire de Toulouse m'a ainsi dit que 60 % des permis de construire font l'objet d'un recours. Certes, juridiquement, il est difficile d'interdire les recours, car c'est un droit constitutionnel. Toutefois, nous souhaitons mettre en place une cristallisation obligatoire des moyens, qui consiste à obliger le requérant à présenter l'ensemble de ses griefs en une fois, ce qui présente l'avantage de raccourcir la période d'instruction du recours. Aujourd'hui, cette cristallisation est facultative, nous souhaitons la rendre demain obligatoire. En outre, nous souhaitons un renforcement des sanctions contre les recours abusifs. En effet, ces dernières ne sont pas suffisamment utilisées, alors que nous savons que certains déposent un recours, simplement pour retarder les travaux, et ainsi pouvoir négocier une transaction. Sur ces sujets, j'espère que nous pourrions travailler en partenariat avec le Sénat.

Je souhaitais également faire un point sur les dispositifs fiscaux. Le dispositif d'investissement locatif dit Pinel et le prêt à taux zéro (PTZ) devaient normalement prendre fin au 31 décembre 2017. Au final, des modifications sont intervenues depuis le dépôt du projet de loi de finances initiale. Ainsi, le dispositif Pinel a été prolongé de 4 ans pour les zones tendues, en zones A, A *bis* et B1. Pour la zone B2, un dispositif transitoire est instauré, qui a été modifié par l'Assemblée nationale. Ainsi, le dispositif Pinel continuera de

s'appliquer en zone B2 lorsque le permis de construire aura été déposé avant le 31 décembre 2017 et à condition que l'acquisition soit réalisée au plus tard le 31 décembre 2018. Bien sûr, nous serons ouverts aux propositions du Sénat. Cette solution convient aux constructeurs et fédérations de professionnels, car elle leur apporte une visibilité sur quatre ans, à la différence d'une reconduction d'année en année. En ce qui concerne le PTZ, nous le prolongeons dans le neuf pour quatre ans dans les zones tendues *A bis*, A, B1, et pour deux ans dans les zones B2 et C. Enfin, pour les logements anciens, il y a une prolongation du PTZ pour quatre ans dans les zones B2 et C. Cela participera notamment à la rénovation des centres-bourgs des villes moyennes, en favorisant l'acquisition de logements anciens.

Dans le cadre de la stratégie Logement, nous n'avons pas souhaité nous fixer d'objectifs globaux. En effet, les exemples des précédents plans ont montré l'inefficacité d'un tel procédé. Cependant, nous souhaitons nous engager fortement dans deux secteurs. Le premier concerne le logement des jeunes. Nous voulons aboutir à la construction de 80 000 logements sur le quinquennat, dont 60 000 logements étudiants. C'est un secteur dans lequel il y a un besoin important. En outre, pour les étudiants, mais aussi pour ceux qui pourraient avoir besoin d'un tel dispositif, nous allons créer un bail mobilité, d'une durée de un à dix mois, afin de répondre au besoin d'un logement pour une courte période – un stage, par exemple. Nous souhaitons étendre le dispositif de garantie « VISALE », financé par Action Logement, qui reprendrait ainsi le dispositif de caution locative étudiante (CLE) de l'Etat, et dont les fonds vont être ajoutés au dispositif VISALE. Il s'agit d'apporter une caution, une garantie locative aux propriétaires en cas d'impayés, et la prise en charge des travaux nécessaires le cas échéant, à la fin d'un bail. Je tiens d'ailleurs à souligner la faible consommation des fonds engagés pour la garantie VISALE – à peine 35 % de l'enveloppe. Elle a été mise en place pour remplacer la garantie universelle des loyers qui avait été abandonnée en raison du coût estimé à l'époque à 600 millions d'euros.

Par ailleurs, nous souhaitons améliorer l'hébergement d'urgence, notamment grâce au plan quinquennal du « Logement d'abord ». Il ne s'agit pas de rendre responsable les uns ou les autres de la situation actuelle. À mon sens, nous avons une responsabilité collective. Aujourd'hui 120 000 personnes sont sans abri en France. La réalité de la situation, notamment au niveau migratoire est différente de celle qu'elle était il y a une dizaine d'années. Toutefois, il n'est pas tolérable que l'hébergement d'urgence laisse autant de personnes dormir dehors. Dans ce cadre, et en concertation avec les associations, le Président de la République a présenté son plan en faveur du « Logement d'abord ». Je souhaite être très clair : il ne s'agit pas de financer ce plan en prenant des crédits de l'hébergement d'urgence. Dans le cadre de ce plan, nous souhaitons mettre en place une procédure accélérée et lancer un appel à projets à destination d'une quinzaine de territoires, ainsi que travailler de manière partenariale avec les associations et les collectivités territoriales. Je pense que ce projet intéresse prioritairement les métropoles. La métropole de Toulouse a déjà fait savoir qu'elle serait intéressée. Nous souhaitons créer 10 000 places supplémentaires en pension de famille. Il en existe actuellement 15 000. Ce dispositif fonctionne bien, nous souhaitons porter leur nombre à 25 000 places. Nous souhaitons également créer 40 000 places en intermédiation locative. Toutefois, cela ne résout pas la question de l'hébergement d'urgence et du recours aux nuitées hôtelières. Ainsi en Ile-de-France, il y a chaque année 34 000 nuitées hôtelières. Parmi les personnes hébergées, plusieurs milliers de personnes sont en attente de régularisation depuis longtemps. À ma connaissance, une personne en nuitée d'urgence attendrait depuis près de 12 ans. L'État prendra toutes ses responsabilités.

En ce qui concerne la politique de la ville, 1 500 quartiers prioritaires ont été retenus en application de la loi Lamy. Nous ne souhaitons pas relancer le débat sur les

périmètres, les critères d'entrée et de sortie dans la géographie prioritaire. Je rappelle d'ailleurs qu'il existe pour les zones rurales un dispositif dénommé zones de revitalisation rurale. En revanche, je considère que la situation n'est pas la même entre les différents quartiers prioritaires. Bien évidemment, il ne s'agit pas de prendre à certains pour redonner à d'autres. Mais il y a une dizaine de quartiers en difficulté extrême. Vous me demandez s'ils sont perdus ? Je comprends la lassitude des élus concernés, voire leur exaspération. Par exemple, il est difficile de mettre en place une relation avec les parents quand, dans une classe, aucun d'entre eux ne parle français, et que les enfants parlent une dizaine de langues différentes. En outre, il y a un renouvellement des populations vivant dans ces quartiers. Ainsi, une partie des habitants, dont la situation s'est améliorée, partent et sont remplacés par des personnes à très faibles revenus, qui, lorsque leur situation se sera améliorée, quitteront à leur tour le quartier. Les collectivités territoriales ont elles-mêmes, pour certaines, participé à ce mouvement. Mais, nous devons essayer d'apporter des améliorations pour ceux qui y vivent. Sur le plan financier, la politique de la ville connaît pour 2017 une diminution de 46 millions d'euros, suite au rabout annoncé cet été. L'État va en prendre en charge 24 millions d'euros. Nous avons, préfecture par préfecture, analysé la situation pour viser les dossiers non lancés. Et, pour le reste du quinquennat, les crédits de la politique de la ville seront sanctuarisés. Certes, cette seule mesure ne suffira pas, car ce n'est pas qu'une question financière. Toutefois, il y a un engagement politique fort en faveur de la politique de la ville. Le Président de la République souhaite en faire une priorité nationale et mobilise tous les ministères concernés, que ce soit l'éducation, la santé ou la sécurité. Dans ce cadre, le dédoublement des classes de CP a été mis en œuvre dès cette rentrée. 2 500 classes ont ainsi été dédoublées. En outre, la police de sécurité du quotidien va être mise en place prioritairement dans ces quartiers. Enfin, 200 000 emplois aidés seront déployés en 2018, avec un fléchage sur les quartiers prioritaires, les communes rurales et l'accompagnement des élèves en situation de handicap. J'ai demandé à Jean-Louis Borloo de travailler avec nous pour faire un bilan des actions menées en matière de politique de la ville et faire des propositions que nous pourrions présenter début mars.

Sur l'ANRU, j'ai signé hier un protocole d'accord avec Action Logement, qui prévoit l'engagement de ce dernier pour financer 2 milliards et celui de l'Etat de contribuer à hauteur d'1 milliard. Nous avons un dialogue constructif avec les bailleurs sociaux pour assurer le bouclage des 10 milliards d'euros affectés au nouveau programme national de renouvellement urbain qui seront extrêmement utiles, car cela équivaut à un doublement du montant initialement prévu. La mise en œuvre du programme s'étalera jusqu'en 2031. Ainsi, pour l'Etat, lorsque l'on met un milliard d'euros, on met en fait 65 millions d'euros par an.

Enfin, nous tiendrons nos engagements, mais pour dépenser, il faut qu'il y ait des dossiers prêts à démarrer.

Concernant la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), je n'entends pas remettre en cause les principes posés par cette loi, car cela enverrait un mauvais message aux collectivités locales qui ont tenu leurs engagements. En outre, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a modifié la procédure, en instituant une commission régionale en plus de la commission nationale. Un bilan a été réalisé sur les constructions de logements sociaux entre 2014 et fin 2016. Les préfets de région, les commissions régionales et la commission nationale ont examiné un certain nombre de communes qui n'ont pas respecté leurs objectifs. Certaines, certes minoritaires, nous expliquent d'ailleurs qu'elles n'entendent pas les respecter. À la suite des observations faites par la commission nationale présidée par Thierry Repentin, j'ai réinterrogé les préfets. J'attends leurs retours pour trouver des solutions conciliant à la fois les obligations législatives et les réalités du terrain. Enfin, dès l'année

prochaine, je réunirai l'ensemble des préfets de région, pour travailler en amont sur ce dossier. Pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2019, je suis sûr que le Sénat fera des propositions et que nous pourrons travailler en commun sur ces sujets. La ligne rouge cependant est claire : nous ne remettons pas en cause les principes posés par cette loi. Toutefois, il faudra prendre en compte les réalités de terrain, par exemple les problèmes posés par les fusions de communes. Nous ne souhaitons pas faire d'idéologie, mais nous recherchons des solutions pragmatiques : nous avons un besoin en logements sociaux, et le dispositif législatif actuel présente des effets positifs. Toutefois, des difficultés sont apparues en pratique, que nous devons prendre en compte.

En matière d'urbanisme, je n'entends pas que soit retirée aux maires la signature des permis de construire. Certes, l'instruction peut se faire au niveau de l'intercommunalité, d'autant plus qu'on constate un retrait des services de l'État et que l'intercommunalité s'occupe du droit des sols. En revanche, retirer aux maires ce pouvoir serait mal vécu par ces derniers. La moitié des intercommunalités ont fait le choix d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, je crois à l'intelligence des territoires.

En ce qui concerne l'article 52 du projet de loi de finances, je partage les objectifs d'économie. Je suis d'autant plus conscient des difficultés que j'avais corédigé avec Philippe Dallier et Charles Guené un rapport sur les conséquences de la baisse des dotations aux collectivités territoriales. Toutefois, dans un certain nombre de domaines, l'État doit faire des économies et mieux gérer ses dépenses, et ce d'autant plus qu'il demande des efforts importants aux collectivités territoriales. Tout d'abord nous avons toujours maintenu le dialogue avec tous les bailleurs sociaux. Il y a en leur sein quatre grandes filières aux opinions très différentes. Deuxièmement, nous faisons le constat, d'ailleurs partagé, qu'une restructuration est indispensable. Il existe 730 structures différentes. À titre d'exemple, à Évry, 21 structures HLM différentes sont présentes sur le territoire de l'agglomération. Toutefois, dans cette restructuration, il faudra aussi prendre en compte les besoins de proximité. Nous avons réussi à faire cette restructuration pour Action Logement, nous devons désormais le faire avec l'Union sociale pour l'habitat. Je suis conscient des réalités du terrain – j'ai présidé pendant plusieurs années un office départemental. Mais, il me semble qu'on peut y arriver dans un délai de trois ans. Cette restructuration permettra également d'apporter de l'aide sous forme de péréquation à ceux qui en ont besoin. Je ne cache pas, à titre personnel, qu'une augmentation de la TVA sur les opérations de construction et de réhabilitation des organismes HLM me paraît souhaitable. J'espère, qu'en utilisant plusieurs mesures, dont celle-ci, nous arriverons à avancer. De manière générale, nous serons très attentifs aux travaux du groupe de travail mis en place au sein de votre commission sur ce sujet. J'espère que nous déboucherons sur une solution consensuelle, acceptée par tous.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis. – Le programme 177 regroupe les crédits de la politique d'hébergement d'urgence. Ces crédits augmentent de 12 % et je m'en félicite. Toutefois, chaque année, se pose la question de la sincérité de ces crédits. Nous pouvons légitimement nous interroger sur une sous-budgétisation des crédits de ce programme pour 2018, surtout au regard des objectifs volontaristes affichés par le plan quinquennal « Le logement d'abord ». Ainsi, les crédits dédiés à la veille sociale sont inférieurs à ceux de 2016, alors que le plan prévoit de renforcer cette dernière. En outre, aucune ligne budgétaire n'est prévue pour l'accompagnement des personnes vers des logements adaptés. Comment pensez-vous remédier à cette possible sous-budgétisation des crédits dans le domaine de l'hébergement d'urgence ?

En ce qui concerne le programme 109, et notamment l'article 52, j'ai été surprise par la brutalité de la réforme des APL et son caractère unilatéral. En effet, il ne s'agissait pas d'un engagement apparaissant dans le programme de campagne d'Emmanuel Macron. Certes, il faut faire des économies et la rigueur budgétaire s'impose à tous. Toutefois, le Gouvernement a absolument tenu à afficher en matière de logement une économie de 1,7 milliard d'euros sur les dépenses publiques, dont 1,5 milliard d'euros sont dus à la réforme des APL. Le coût financier est important pour les bailleurs sociaux. Avez-vous mesuré l'impact de cette mesure sur ces derniers, dont certains sont déjà dans une situation financière délicate ? De même, quel est la conséquence sur l'emploi dans les territoires, et les entreprises du bâtiment ? Leur chiffre d'affaires va être touché en raison d'une diminution des constructions et des rénovations. Enfin, quel sera l'impact sur les collectivités territoriales qui sont garantes de l'emprunt des bailleurs sociaux, souscrit pour un montant de plusieurs milliards d'euros ?

Les dispositions votées à l'Assemblée nationale prévoient l'étalement de la réduction de loyer de solidarité dont la mise en œuvre se fera sur trois ans, avec une montée en puissance : elle permettrait une économie concomitante des APL de 800 millions en 2018, 1,2 milliard en 2019 et 1,5 milliard en 2020. Combien d'organismes HLM seraient en fragilité financière, voire en danger de faillite suite à cette réforme, et combien de communes vont voir leur garantie mise en œuvre du fait de cette défaillance des organismes sociaux ? Ce qui a été voté à l'Assemblée nationale est loin de faire consensus. Ainsi, nous avons mis en place un groupe de travail pour essayer de trouver des solutions financières les moins douloureuses possible pour les bailleurs sociaux. Ce matin, en commission des affaires économiques, j'ai présenté les mesures envisageables pour parvenir à 1,5 milliard d'euros d'économie. L'une semble être actée : la hausse de la TVA à 10 % pour la construction de logements sociaux et leur réhabilitation. Il reste d'autres pistes : une hausse de la cotisation des bailleurs sociaux à la CGLLS, la mise en place d'une nouvelle cotisation versée à la CGLLS sur les logements énergivores, ou le maintien de la réduction de loyer de solidarité mais avec un rendement moindre à hauteur de 800 millions d'euros, et surtout sans montée en puissance sur les trois années à venir. Le gouvernement est-il prêt à envisager ces mesures ?

Sur le programme 135, l'État se désengage du fonds national des aides à la pierre (FNAP) : 50 millions d'euros sont affectés contre 200 millions d'euros l'année dernière, entraînant une hausse de la contribution des bailleurs sociaux de 270 à 375 millions d'euros. Il s'agit d'une ponction supplémentaire sur ces derniers. Il est prévu à l'article 52 quater l'instauration d'une taxe à hauteur de 10 % maximum sur les produits de cession de logements sociaux – dont le rendement est estimé à 70 millions d'euros – qui alimenterait le FNAP. Or cela semble en complète contradiction avec le souhait du Gouvernement d'augmenter les ventes de logements sociaux. Pour rappel, l'objectif est de 40 000 ventes. Or, aujourd'hui nous en sommes à peine à 8 000. Enfin, n'y a-t-il pas une contradiction entre, d'une part, la stratégie quinquennale du logement qui est censée permettre un choc d'offre, et, d'autre part, un choix budgétaire de l'État de se désengager des aides à la construction : désengagement de l'aide à la pierre, suppression des aides aux maires bâtisseurs, recentrage des mesures fiscales PINEL et PTZ ?

Mme Annie Guillemot, rapporteur pour avis. – Je ne reviendrai pas sur les questions auxquelles vous avez répondu lors du débat d'hier sur la politique de la ville, si ce n'est que nous avons, avec Valérie Létard, bien pris note de votre engagement qu'il n'y aurait pas de coupe budgétaire sur la politique de la ville en 2018. Nous sommes également en attente des mesures d'assouplissement visant les procédures d'instruction des projets menés dans le cadre du NPNRU. Nous vous réitérons nos préoccupations s'agissant du bouclage du

financement du NPNRU, à hauteur de dix milliards d'euros, pour l'heure incertains en raison du débat sur la réforme des APL dans le parc social. J'aurais cependant une question très précise sur la dotation politique de la ville : un amendement du Gouvernement permet à 373 communes, au lieu des 80 initialement prévues, de bénéficier de la DPV, dont le montant demeurerait fixé à 150 millions d'euros. Confirmez-vous cette mesure qui réduirait le montant de la dotation attribuée à chaque commune, en contradiction avec l'engagement du Président de la République selon lequel aucune commune de la politique de la ville ne perdrait de dotation ? Au cours de mes auditions, il m'a été indiqué que cette dotation n'avait pas été intégralement consommée et qu'en 2016, 75 millions d'euros avaient été « rendus ». Certains maires ont été remboursés deux, voire trois ans, après ! S'agissant de l'article 52 du projet de loi de finances, il est inacceptable que l'effort de réduction budgétaire continue à toucher les plus pauvres. Une telle démarche est contradictoire avec la demande du Gouvernement, auprès des offices HLM, de loger encore plus de personnes démunies, comme en dispose votre plan en faveur du « Logement d'abord ». Elle est d'autant plus choquante, lorsque l'on sait que le résultat d'exploitation des offices HLM, qui atteint 2 milliards d'euros, est intégralement réinvesti dans la production et la rénovation du parc, avec des effets démultiplicateurs en termes d'emplois directs et de TVA à hauteur de 800 millions d'euros. Leur capacité d'investissement va donc être amputée de 75 % ! Je rappellerai que de nombreux offices HLM gèrent des quartiers en politique de la ville, que 4,2 millions de logements HLM sont occupés par plus de dix millions de personnes. 15 % des ménages – dont la moitié est en-dessous du seuil de pauvreté – relèvent du logement social. Avec un loyer moyen de 390 euros, contre 570 euros dans le parc privé, les organismes HLM répondent à une demande sociale forte que vous souhaitez d'ailleurs renforcer. Concrètement, baisser de 60 euros, dès le 1^{er} janvier 2018, l'APL de tous les locataires de logement induit concrètement une baisse de loyer de 50 euros pour un célibataire, de 61 euros pour un couple ou une personne seule avec un enfant à charge, et de 10 euros de plus par personne à charge supplémentaire. Plus un bailleur social loge des personnes modestes, des familles nombreuses ou des personnes seules avec enfants, plus il sera taxé ! Toute construction de logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) sera systématiquement pénalisée, tandis que les logements intermédiaires ne le seront pas. Telle est la réalité ! Monsieur le Ministre, n'avez-vous pas peur de rompre la confiance qui s'installait dans le financement du NPNRU, auquel les offices HLM sont appelés à participer à hauteur de deux milliards d'euros ? Il nous paraît que la baisse des APL et la réduction de loyer de solidarité ne sont nullement des solutions de compromis et vont peser sur les organismes qui accueillent le plus de ménages bénéficiaires des APL. Ces mesures vont être coûteuses à mettre en œuvre et sont évolutives à la hausse, par l'effet de paupérisation des locataires dont on connaît la réalité au sein du parc social. L'Union sociale pour l'habitat a fait des propositions dont il faut débattre. Ne faut-il pas, Monsieur le Ministre, revenir sur cet article 52 et ne pas mettre en œuvre ni la réduction de loyer de solidarité, ni la baisse des APL ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances. –

Monsieur le Ministre, ne pensez-vous que le Gouvernement, en matière de logement, a mis la charrue devant les bœufs ? Après trois années difficiles, entre 2013 et 2015, le secteur connaît une certaine embellie depuis deux ans. Nous revenons de loin, en partie en raison de l'application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui a effrayé un certain nombre d'investisseurs. N'êtes-vous pas en train de prendre le même type de risque ? En effet, si je liste les différentes dispositions de ce projet de loi de finances : si l'on supprime l'impôt sur la fortune, on ne garde que l'impôt sur la fortune immobilière. On supprime la taxe d'habitation et on ne garde que la taxe foncière qui sera la variable d'ajustement des communes qui n'en auront plus d'autres. On supprime l'aide aux maires

bâtitseurs. On recentre le Pinel et le PTZ, même s'il me faut reconnaître, Monsieur le Ministre, que vous les avez sauvés, puisqu'ils devaient s'éteindre. Vous supprimez la prime d'Etat pour les titulaires des plans d'épargne logement. Vous supprimez l'APL-Accession, alors que, dans le même temps, vous incitez les bailleurs à vendre. Quelle est donc votre logique ? Vous abaissez à 50 millions d'euros la participation de l'Etat au FNAP : vous rompez ainsi la promesse de parité, tout en demandant aux bailleurs sociaux de payer l'addition. Vous pérennisez le coût de rabot de cinq euros sur les APL, en plus du 1,5 milliard d'euros sur le fameux article 52. Nous avons là un ensemble de signaux qui s'adressent aussi bien aux investisseurs publics et privés qu'aux collectivités territoriales appelées souvent en garantie d'emprunt, et qui risquent de produire un coup de frein à la production. C'est là le paradoxe : vous parlez de réformes structurelles et nous sommes sans doute unanimement d'accord pour réformer le secteur des bailleurs sociaux. Action Logement l'a fait très vite et sans doute efficacement. Les bailleurs doivent se réformer, mais une telle démarche prend du temps ! Avant que des économies ne soient dégagées par cette réforme, que va-t-il se produire ? C'est une inquiétude réelle. Est-il encore temps de faire machine arrière au Sénat et d'adoucir la peine pour les bailleurs sociaux ? Par ailleurs, je vous entends sur l'article 52, Monsieur le Ministre, après avoir écouté le Premier ministre lors du congrès des maires de France. Je n'ai pas bien compris si le Premier ministre, Edouard Philippe, commentait la solution issue des débats de l'Assemblée nationale qui consiste à lisser le 1,5 milliard d'euros sur trois ans, avec en contrepartie une augmentation à titre transitoire de la taxe sur la valeur ajoutée pour le logement social. Si tel s'avérait le cas, nous sommes dans le schéma arrêté par nos collègues députés, et je ne vois guère ce que le Sénat peut y apporter. Si tel n'était pas le cas, la logique qui prévaut est bel et bien celle développée par ma collègue Dominique Estrosi Sassone. Vous avez acquiescé à la TVA, mais est-ce de manière pérenne ou temporaire ? Si c'est pour trois ans, le temps d'atteindre 1,5 milliard d'euros avec la RLS, nous ne sommes pas d'accord ! Si nous sommes d'accord pour trouver quelque 700 millions d'euros en première partie du projet de loi de finances, c'est pour adoucir la peine des bailleurs sociaux sur l'article 52 ! Plusieurs options s'ouvrent et nous n'avons pas encore trouvé le bon calibrage ; j'espère que nous y parviendrons ! C'est là un point crucial, Monsieur le Ministre : si le Gouvernement en est d'accord, nous trouverons une solution. Mais s'il s'agit d'étaler la mesure sur trois ans, avec le risque de freiner concomitamment le marché, je ne vois effectivement pas comment nous pourrions aller dans cette direction. Juste un mot sur l'hébergement d'urgence. Je salue l'effort de rebasage des crédits du programme 177. Malgré celui-ci, ces crédits restent inférieurs de 40 millions d'euros à l'exécution de 2017. Lors des auditions que j'ai organisées, on m'a répondu que des économies étaient attendues. Il faut aller au bout de la logique, avec l'enquête nationale des coûts. Il n'est pas acceptable que certains établissements refusent de répondre de peur d'être obligés de caler leurs tarifs sur les tarifs moyens. Ces économies seront-elles trouvées en 2018 ? Je n'en suis nullement certain. Enfin, l'hébergement des migrants, pour la seule région Ile-de-France, représente un coût de 150 millions d'euros inscrits sur le programme d'hébergement d'urgence. Il m'a été indiqué qu'une telle somme serait transférée sur le bon programme relevant du ministère de l'Intérieur. Est-ce que ces 150 millions d'euros vous paraissent suffisants ? Pensez-vous que le Ministère de l'Intérieur paiera enfin sa part, ce qu'il n'a jamais fait jusqu'à présent ?

M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires. – Sur l'hébergement d'urgence, Madame Estrosi Sassone, vous avez fait une constatation qui ne remonte pas à aujourd'hui. Vous avez raison : les budgets successifs, sur le programme 177, n'ont jamais été sincères. Le nombre de personnes arrivant sur le territoire et en situation de grande précarité, qui relèvent de l'hébergement d'urgence, a constamment été sous-estimé. Cette année, nous avons prévu une hausse de 13 % dans le budget. J'espère que cette hausse

sera suffisante, mais je n'en suis pas certain. En liaison avec le ministère de l'intérieur, nous allons travailler à rendre le budget réaliste par rapport aux besoins. En outre, cette démarche devra s'inscrire dans la politique d'accueil et de retour présentée par le Président de la République. Je partage ainsi vos observations : il faut que nous parvenions à caler le budget pour qu'il soit sincère.

Sur la vente du parc HLM, la situation n'est pas satisfaisante. La vente n'est certes pas la panacée, sauf qu'aujourd'hui ces ventes de logements HLM, soit 0,2 % du parc, représentent 10 % de ce qui est mis sur le marché. La faiblesse de ces ventes résulte d'une part, de la complexité du processus, d'autre part, de positions idéologiques : pourquoi changer lorsqu'on n'a jamais évolué pendant un siècle ? J'ai signé hier un protocole d'accord avec Action Logement qui prévoit la création d'une structure facultative de portage pour la vente de HLM. Puisque Action Logement détient une partie du parc, on peut ainsi considérer que cette disposition sera mise en application. À la fin du quinquennat, près de 40.000 logements HLM devront être mis sur le marché. Comment y parvenir ? Il importe que l'achat soit réservé aux locataires. Il ne s'agit pas de chasser les personnes âgées des logements qu'ils ont occupés pendant des années. La structure créée par Action Logement aura comme fonction l'achat en bloc d'immeubles aux bailleurs sociaux, avant de conduire la vente à l'occupant, sous réserve de la mise en place d'un dispositif sécurisé. On veut aller vite. La taxe sur les cessions de logements HLM alimentera directement le FNAP, sans abonder le budget global de l'Etat, cela me paraît totalement vertueux. La vente de logements HLM sert ainsi à financer le FNAP, donc l'aide à la pierre, et permet aux organismes HLM de construire d'autres logements. En effet, la vente d'un logement HLM permet financièrement d'en construire deux, voire trois autres ! Ce scepticisme est à mettre au compte de nos postures françaises. Je pense qu'il s'agit d'un système vertueux. Passer à 1 % du parc, par des achats en bloc et la protection des locataires, est un bon système.

Sur les crédits du programme 177, je vous ai répondu avec les réserves d'usage. L'augmentation de 13 % doit permettre de financer le « logement d'abord ». Sur l'accompagnement social, les crédits sont également portés par le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), qui devrait recevoir quelque trente millions d'euros pour l'accompagnement des personnes vulnérables sur le programme 135 ; c'est la raison pour laquelle vous ne les trouvez pas sur le programme 177.

Concernant les interrogations de Mme Guillemot sur la politique de la ville, j'ai répondu hier à vingt et une questions en séance publique. Il s'agit d'une priorité du Gouvernement et du Président de la République. Beaucoup reste à faire.

Sur les bailleurs sociaux, il serait facile pour moi de vous rappeler le contenu du référé de la Cour des comptes de juin dernier, dont je n'étais pas, du reste, le commanditaire. Mais pour avoir assisté à nombre de débats sur les bailleurs sociaux, sur les « dodus dormants » il me paraît difficile de crier famine et misère ! Certes, certains sont en difficulté. Le besoin de restructuration est évident, c'est ma conviction. En fonction du contenu de l'article 52, plus ou moins de bailleurs sociaux vont être en difficulté. Je suis à titre personnel favorable à l'augmentation de la TVA sur les opérations des bailleurs sociaux. C'est une première réponse au débat posé.

Le Gouvernement ne souhaite pas mettre en faillite les structures, comme le prouvent nos efforts de mise en place d'un système de péréquation. Une telle démarche n'est pas chose aisée, à l'instar de la péréquation horizontale entre collectivités locales.

En outre, j'entends que cette démarche ne correspond pas aux demandes de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Des mesures compensatoires ont été proposées. Ainsi, dans le protocole d'accord signé hier avec Action Logement, un article prévoit le financement par Action Logement d'une bonification de deux milliards d'euros de prêts de haut de bilan qui seront proposés, dès 2018, aux organismes HLM. C'est un engagement. Je veillerai à ce qu'aucun organisme ne soit en faillite.

Sur la dotation de la politique de la ville, Madame Guillemot, vous avez rappelé que tous les crédits n'avaient pas été utilisés durant les années précédentes. Ce n'est pas le seul secteur où l'on peut à la fois demander toujours plus de crédits, sans pour autant les consommer.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci Monsieur le Ministre pour ces premiers éléments de réponse.

Mme Valérie Létard. – À mon tour de dire combien je partage les propos de nos trois rapporteurs. Nous avons longuement échangé les uns et les autres. Au-delà des sensibilités, ces dispositions de l'article 52 auront des conséquences sur nos politiques territoriales et sur la façon dont nous allons aménager demain nos territoires. Nos programmes locaux de l'habitat seront très certainement revisités. Nos projets dans le cadre du NPNRU seront eux aussi remis en question si nous ne trouvons pas une solution satisfaisante sur l'article 52. Une révolution est manifestement en train de s'opérer ! Certes, nos politiques de logement doivent être transformées, mais comme l'a souligné mon collègue Philippe Dallier, il ne faut pas mettre la charrue avant les bœufs ! Trouvons donc une solution budgétaire après avoir examiné un texte de loi dans lequel nous pourrions construire un modèle équilibré.

Action Logement a avancé plus rapidement en termes de restructuration que les organismes HLM. Comme vous l'avez souligné, Monsieur le Ministre, l'épée dans le dos, qui existe au travers de ces propositions budgétaires, encourage et oblige ces organismes à se réformer. Pour autant, les propos du Premier ministre nous inquiètent, tout comme ceux de M. Julien Denormandie, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la cohésion des territoires, de ce matin. Dans trois ans, on revient à la solution initiale ! Pourquoi le Sénat proposerait-il des solutions intermédiaires, alors que le Président de la République fixe le retour à la case départ dans trois ans ? On revient ainsi à une baisse de loyer de soixante euros et on perd l'autofinancement ! Quelles seront les marges de manœuvre pour construire nos politiques territoriales demain ? Pour pouvoir avancer en toute confiance et que le Sénat puisse amender efficacement, il ne faut pas que nous revenions, dans trois ans, à la même solution.

M. Jean-François Mayet. – Je vous remercie, Monsieur le Ministre, de vos propos qui me donnent le moral. Je prends la précaution de dire à mes collègues Dominique Estrosi Sassone et Philippe Dallier que j'ai beaucoup de respect pour l'énergie qu'ils mettent à défendre la cause des bailleurs sociaux, mais que je ne partage nullement leur pessimisme. Les bailleurs sociaux ne sont pas un « grand corps malade », loin s'en faut ! Pour preuve, les résultats de l'année 2014, réputée difficile, où le bénéfice dégagé représentait quelque 33,5 milliards d'euros, avec une marge d'autofinancement de près de 10 milliards d'euros, ce qui faisait cumuler les fonds propres à 161 milliards d'euros, avec un encours d'emprunt inférieur de 30 milliards d'euros. Je me demande d'ailleurs pourquoi ces bailleurs requièrent les garanties des collectivités territoriales qui se trouvent bien souvent dans une situation plus précaire ! La restructuration est une démarche compliquée, du fait de leur dissémination sur le territoire. Il serait temps de se servir des compétences des bailleurs sociaux en matière de construction, d'achat et de vente. Il faudrait progressivement transformer cette formidable

machine à fabriquer des locataires en un dispositif de fabrication de propriétaires. La France n'est pas condamnée à se cantonner à un taux de 56 % de propriétaires. C'est, me semble-t-il, un grand enjeu qui valoriserait les bailleurs sociaux.

Mme Catherine Procaccia. – Monsieur le Ministre, votre propos sur le logement en général, la lutte contre les recours abusifs, les normes, ainsi que sur la facilité des constructions, m'ont rassurée. Merci aussi d'avoir évoqué la loi SRU, dont vous ne voulez pas remettre en cause l'esprit, tout en tenant compte des réalités. J'espère que vous allez pouvoir aller jusqu'au bout de cette logique. Comme j'ai pu le constater dans mon département du Val-de-Marne, où certaines communes sont hyper-urbanisées, la réalité n'est pas celle entraperçue par les préfets de région. D'autres communes, comme le Perreux, sont essentiellement pavillonnaires. En dix ans, il est impossible de transformer cet habitat par des préemptions pour atteindre les objectifs de la loi SRU. Les maires n'ont pas été entendus, en dépit des dispositifs mis en œuvre depuis une dizaine d'années. En effet, les pénalités et leurs majorations ne tiennent pas compte des recours abusifs et des difficultés qui peuvent être rencontrées. Je compte sur vous pour qu'enfin la situation sur le terrain soit effectivement prise en compte. Dans certaines communes, il est impossible de construire, en raison de l'absence totale de foncier disponible. D'ailleurs, Monsieur Benoist Apparu, dont vous avez parlé, n'est jamais venu sur le terrain pour regarder la réalité des communes !

M. Jean-Claude Tissot. – Je souhaitais vous interroger sur le dispositif fiscal incitatif à l'investissement locatif, dit dispositif Pinel, qui doit être recentré sur les zones les plus tendues à partir de l'année prochaine. Le département de la Loire, intégralement classé en zone B2, ne serait plus concerné par le nouveau dispositif. Le Pinel est pourtant un dispositif bien adapté au parc urbain ligérien. Il a ainsi permis d'engager un certain renouvellement de ce parc particulièrement vieillissant et énergivore. Aujourd'hui, 40 à 50 % des programmes immobiliers du département sont portés par des investisseurs bénéficiant du dispositif Pinel. Par ricochet, les propriétaires bailleurs ont été incités à faire des efforts pour améliorer le parc locatif ancien. Pour poursuivre cette dynamique positive, il serait donc souhaitable de pouvoir maintenir le bénéfice du dispositif Pinel aux territoires classés en zone B2. Il ressort des débats à l'Assemblée nationale que le Gouvernement souhaitait répondre à la problématique causée par la sortie brutale du Pinel, dans le cadre de l'élaboration de sa nouvelle « stratégie logement ». Une sortie plus progressive du dispositif pour les collectivités en zone B2 pourrait ainsi être envisagée. La redéfinition du zonage applicable à ce dispositif devrait également être engagée en septembre 2018. Monsieur le Ministre, pouvez-vous nous donner des précisions sur ces évolutions ? Enfin, comme vous l'a écrit mon collègue député de Saint-Etienne, M. Régis Juanico, la communauté urbaine de Saint-Etienne accédera officiellement au 1er janvier 2018 au statut de métropole. Son classement en zone B1 – à l'instar d'autres agglomérations au profil de territoire comparable – à compter de cette date serait à la fois cohérent et utile. Le classement de la métropole de Saint-Etienne en zone B1, à compter de 2018, est-il envisageable ? Je vous remercie.

M. Jacques Mézard. – J'ai reçu le maire de Saint-Etienne, qui m'a fait part de son immense joie que son agglomération soit devenue métropole, bien que je ne pense pas que la multiplication des métropoles soit bénéfique pour le pays. Un certain nombre de villes, comme Saint-Etienne, Besançon et Brest, souhaiteraient passer de B2 en B1. L'Assemblée nationale a quelque peu fait évoluer le texte avec un dispositif de transition, impliquant le dépôt de permis de construire avant le 31 décembre 2017 et un acte authentique, pour les acheteurs, avant le 31 décembre 2018. J'entends la demande formulée pour améliorer la situation. Je comprends les motivations des élus, qui souhaitent revoir le zonage. Mais

d'autres critères, comme le taux de logements vacants, doivent être pris en compte. Il est peut-être possible, pour le Sénat, d'améliorer le dispositif de transition.

Madame Procaccia, sur la loi SRU, je veux bien venir sur place. Mais je n'entends pas remettre en cause l'esprit de la loi SRU. Je comprends un certain nombre de difficultés notamment induites par les fusions d'intercommunalités.

Mme Catherine Procaccia. – En milieu urbain, vous n'avez pas de fusion d'intercommunalités !

M. Jacques Mézard. – Surtout en Ile-de-France, où il y a eu des réticences.

Mme Sophie Primas, présidente. – Six intercommunalités, regroupant 73 communes, viennent de fusionner dans mon département !

M. Jacques Mézard. – Les pénalités sont automatiquement réduites en fonction de la construction des logements sociaux. On ne peut exiger le respect de l'objectif de construction de logements sociaux, lorsqu'il ne peut pas être atteint, non en raison de l'absence de volonté politique, mais du fait de difficultés d'ordre géologique notamment !

Mme Catherine Procaccia. – En fonction des terrains disponibles !

M. Jacques Mézard. – Certains terrains peuvent être rendus disponibles. Ce point doit faire l'objet d'une discussion avec les préfets de région qui, d'une manière générale, par rapport aux observations de la commission nationale, ont fait preuve de bienveillance, surtout lorsqu'il existait des contrats de mixité sociale.

Monsieur Mayet, je n'entends pas faire le procès systématique des bailleurs sociaux. Je persiste à dire que la restructuration et l'utilisation accélérée des fonds pour construire sont indispensables. Nous avons eu ce débat, pendant des années, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat ! Je comprends qu'une minorité des bailleurs n'a pas envie de se réformer, tandis que d'autres sont prêts à signer un accord. Le passage en force n'a jamais été ma méthode et il est essentiel de ne pas camper sur les postures.

M. Dominique Théophile. – Monsieur le Ministre, le conseil d'administration de l'ANRU a sélectionné vingt-deux sites ultramarins, soit plusieurs sites par territoires, qui ont bénéficié d'un effort financier d'environ 450 millions d'euros grâce aux crédits dédiés à la rénovation urbaine. En Guadeloupe, les villes de Pointe-à-Pitre et des Abymes sont parmi les sites sélectionnés et leur rénovation, signée en 2006, constitue l'un des plus grands programmes lancés en France. Ce vaste chantier, dont la première tranche va s'achever en 2020, coûtera environ un milliard d'euros financé par l'Etat, les collectivités territoriales et les fonds européens. Je profite de votre présence pour vous interroger sur un point qui suscite l'inquiétude du président de la communauté de communes, forte de 85 000 habitants, et des deux maires concernés : de nouveaux projets pourront-ils voir le jour en Guadeloupe, et plus généralement en outre-mer ? Comme vous le savez, le financement des programmes de rénovation urbaine est essentiel à l'amélioration des conditions de vie dans ces départements et ce, tout particulièrement, dans le contexte de catastrophe naturelle, en matière sismique et cyclonique, qui sévit actuellement.

M. Jacques Mézard. – Sur le NPNRU, 22 territoires de projets en outre-mer regroupant 34 quartiers politique de la ville ont été retenus par le conseil d'administration de l'ANRU en décembre 2015 ; soit 23 nouveaux quartiers – trois de plus en Guadeloupe, onze

en Guyane, trois à Mayotte, cinq à la Réunion - par rapport au PNRU. Ces territoires-projets sont généralement plus larges que les périmètres des quartiers « politique de la ville ».

L'augmentation des crédits dédiés au NPNRU n'implique pas la désignation de nouveaux quartiers. Les projets ultramarins sont actuellement en phase de préfiguration et les premières conventions vont être instruites durant le premier semestre 2018, en fonction de leur état d'avancement sur le terrain.

Mme Sophie Primas, présidente. – Il nous reste à vous remercier de cette audition sur votre politique du logement que vous avez bien voulu nous réexpliquer et nous préciser. Je pense que nous aurons encore, d'ici la séance publique, quelques échanges et quelques débats. Comme vous le savez, le Sénat est très volontaire pour trouver une solution alliant la nécessaire restructuration du monde de l'habitat social à une démarche compatible avec l'élan de construction qui ne doit pas être brisé.

La réunion est close à 19 h 15.

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.

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

Mercredi 25 octobre 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2018 - Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous entendons aujourd'hui, le Général Lanata, Chef d'État-major de l'armée de l'air. Mon Général, je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui pour votre première audition devant notre commission renouvelée.

L'Armée de l'air est fortement sollicitée : elle est impliquée sur le territoire national par la tenue 24/24, 7/7 et 365 jours par an de la posture permanente de défense aérienne qui garantit la souveraineté de l'espace aérien national. En outre, elle est mobilisée par les exigences de la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire. Avec Cédric Perrin, nous avons d'ailleurs passé une demi-nuit dans le fort de Taverny afin d'assister à des exercices des forces stratégiques et nous avons pu constater le courage et la compétence des hommes et des femmes présents. Enfin, elle est engagée sur les théâtres extérieurs (bande sahélo-sahélienne, Levant) mais également sollicitée en cas de catastrophe naturelle.

Cette suractivité, parfois au-delà des contrats opérationnels prévus par la loi de programmation militaire, a des conséquences lourdes sur la disponibilité des matériels pour la formation et la qualification des pilotes.

Elle a mis en évidence les fragilités capacitaires que notre commission avait relevées dès l'examen de la loi de programmation militaire (LPM) et dont nous amorçons, et sans doute trop timidement, la résorption. Je pense aux capacités de transport, avec les difficultés de l'A400M, aux ravitailleurs avec les programmes MRTT, aux hélicoptères...mais peut-être aussi au format de notre aviation de chasse. Nous connaissons ici les tristes statistiques de disponibilité et les problèmes auxquels vous êtes confrontés.

Plusieurs questions se posent alors : s'agissant des personnels qui servent dans l'armée de l'air, quelles sont vos principaux points de vigilance ? L'armée de l'air rencontre-t-elle des difficultés au niveau du recrutement et de la fidélisation. Qu'attendez-vous du plan « Familles et condition du personnel », dont la Ministre des Armées a rappelé hier son prochain lancement ?

En ce qui concerne la préparation de l'avenir, la revue stratégique insiste sur « la supériorité aérienne, prérequis des opérations militaires ». Comment l'armée de l'air prépare-t-elle le système de combat aérien du futur qui intègrera avions pilotés et drones, davantage d'intelligence artificielle et des communications plus sophistiquées et plus robuste, notamment face au risque cyber ? A plus brève échéance, comment se prépare l'arrivée des

drones armés ? Enfin, quelles sont vos principales attentes pour la préparation de la loi de programmation militaire; quelle sera la hiérarchie de vos priorités ?

Général André Lanata, Chef d'État-major de l'armée de l'air. – C'est toujours un réel plaisir de me tenir devant vous pour vous parler de ce qui me tient à cœur ; la vocation qui m'anime, puisqu'il s'agit davantage d'une affaire de cœur que d'un métier, et celle des milliers d'hommes et de femmes qui derrière moi, au sein de l'armée de l'air, servent la France. C'est un moment privilégié, pour un chef d'état-major de l'armée de l'air de venir témoigner devant la représentation nationale de l'engagement et du sens du devoir exceptionnel des aviateurs, comme des enjeux auxquels ils font face.

Vous savez toute l'importance que j'accorde à ces échanges et à la relation de confiance entre les Armées et votre commission, dont je salue les nouveaux membres, à l'heure où nos forces sont pleinement engagées, sur tous les fronts et dans la durée. Car je sais aussi l'appui apporté par votre commission à ces enjeux que nous rencontrons et je tiens à vous en remercier.

Lors de notre précédente rencontre il y a un an, je vous avais décrit l'ensemble des missions que les aviateurs mènent, souvent en première ligne et parfois au péril de leur vie sur le territoire national ou à l'extérieur de nos frontières, en réalité partout sur la planète.

Nous sommes réunis aujourd'hui pour évoquer le projet de loi de finances 2018 et ses conséquences pour l'armée de l'air. Avant de vous les présenter en détail, j'évoquerai très rapidement la revue stratégique dont les résultats des réflexions viennent d'être remis au Président de la République.

Ces orientations me permettront de vous livrer les enjeux qui en résultent et que j'identifie pour le volet air de la future loi de programmation militaire. Il me paraît toutefois important de commencer par revenir sur certaines évolutions récentes et notables concernant nos opérations. En effet, ces dernières constituent le seul véritable exercice de vérité pour nos armées, à la fois, sur la qualité de nos équipements, la valeur de nos soldats et la qualité de leur entraînement.

Au premier plan de nos missions permanentes, figurent la dissuasion et la posture permanente de sûreté aérienne, missions exigeantes et fondamentales pour la protection de notre pays, menées sans discontinuité par les forces aériennes depuis plus de 50 ans. S'y ajoutent tout d'abord notre contribution aux opérations sur le territoire national en appui des forces de sécurité intérieure : Vigipirate et Sentinelle, ainsi que notre participation aux missions de service public : recherche et sauvetage, lutte contre les incendies de forêt, mission de surveillance du sol au profit d'autres ministères, etc... Nous procédons également à des missions de réassurance réalisées dans le cadre de l'OTAN, principalement des missions de police du ciel, de surveillance et de reconnaissance sur la façade Est de l'Europe. Nous conduisons régulièrement des missions de reconnaissance de l'espace libyen. Enfin nos engagements au Sahel et au Levant, constituent notre première ligne de défense dans la lutte contre le terrorisme. C'est en cela aussi que notre action contribue directement à la protection des Français. « *Notre sécurité, elle se joue au Proche et Moyen-Orient et en Afrique aujourd'hui, pleinement* », comme soulignait d'ailleurs récemment encore le Président de la République.

Toutes ces missions ont toujours cours au même niveau d'intensité et d'engagement. Je voudrais prendre quelques minutes pour évoquer avec vous en particulier

les principales évolutions intervenues depuis notre précédente rencontre. Il s'agit d'une part de notre engagement au Levant ; et d'autre part de notre intervention aux Antilles suite au passage dévastateur du cyclone IRMA début septembre.

Au Levant tout d'abord, la campagne aérienne contre Daech se poursuit, inlassablement. Et les résultats sont là. Après la chute de Mossoul, Raqqah vient de tomber, ce qui constitue un symbole important. Daech continue de perdre le terrain qu'il avait conquis et finira par le perdre définitivement. C'est inéluctable. La question qui se pose désormais est celle des formes vers lesquelles se conflit pourrait glisser. A cet égard je constate une évolution notable de la physionomie de cet engagement. L'imbrication des forces au sol est de plus en plus marquée, au fur et à mesure que l'étau se resserre sur Daech en Syrie. Il en est de même dans les airs. Les avions de la coalition évoluent désormais quotidiennement dans un mouchoir de poche à proximité des Sukhoi russes et des Mig syriens, tout cela au cœur des systèmes de défense sol-air des forces armées russes et syriennes. Ceci illustre la complexité de la situation dont je ne vais pas ici décrire tous les ressorts. Je me limiterai à tirer plusieurs constatations dans le domaine qui est le mien. Tout d'abord, les forces aériennes produisent l'essentiel des effets militaires contre Daech dans cette campagne. Il en résulte mécaniquement que les espaces aériens dans lesquels nous opérons sont de plus en plus contestés : moyens de défense sol-air et chasseurs de dernière génération sont au cœur de l'engagement des forces de part et d'autre. Il s'agit désormais d'une réalité avec laquelle nous allons devoir compter sur nos théâtres d'opérations. Plusieurs incidents récents qui auraient pu avoir des conséquences graves et changer la physionomie de cette crise, l'illustrent. Enfin l'enjeu du contrôle du terrain est lié en réalité à celui du contrôle de l'espace aérien face à des rivaux disposant de capacités symétriques aux nôtres. Il s'agit, sur le plan militaire, d'une toute autre affaire.

Permettez-moi d'ouvrir une parenthèse : dans un conflit de type symétrique, ou vous disposez des instruments de suprématie aérienne et vous avez une chance de l'emporter, ou vous ne les avez pas et vous êtes certain de perdre ! Cela impose à nos aviateurs de rester au meilleur niveau, tant en termes d'équipements que de préparation opérationnelle, pour maîtriser des situations potentiellement conflictuelles et continuer de faire peser notre volonté par la voie des airs.

Aujourd'hui, il est difficile à ce stade de prédire avec certitude l'évolution de cette campagne dans les mois à venir. Après Raqqah, les opérations vont se poursuivre pour éliminer Daech dans la basse vallée de l'Euphrate. La phase de stabilisation qui devrait suivre la chute du Califat, sera certainement longue et exigeante. Elle nécessitera des moyens de surveillance et d'appui aérien. Il s'agit d'une phase essentielle aux opérations militaires car elle conditionne souvent la reprise du processus politique et diplomatique. Il ne faut donc pas en sous-estimer ni l'importance, ni la complexité. Dans ce contexte je voudrais souligner l'emplacement idéal de notre base aérienne projetée en Jordanie qui nous permet de nous adapter à toute évolution de la situation. Avec à peine 400 aviateurs, elle nous permet de durer dans un conflit de longue haleine et dispose de larges capacités d'accueil, le porte-avions venant renforcer et soulager périodiquement notre force aérienne à terre. En ce moment nous y accueillons d'ailleurs, pour une période de 2 mois, les Rafale de la Marine nationale qui opèrent depuis la terre compte tenu de la période d'entretien du porte-avions Charles de Gaulle. Cela nous permet en outre de renforcer les synergies entre l'armée de l'air et l'aéronavale.

Aux Antilles, les armées, et l'armée de l'air en particulier, se sont mobilisées pour porter secours et assister les populations en détresse, d'abord à partir de nos implantations

outrémer en Guyane et en Martinique, mais, aussi grâce aux rotations de nos avions de transport depuis la métropole. Cette opération, qui s'est achevée il y a quelques jours à peine, a permis le transport de près de 7000 personnes et 700 tonnes de fret au cours d'un véritable pont aérien réalisé par nos avions de transport soit depuis la métropole, soit depuis nos emprises en Guyane, Martinique et Guadeloupe, pour acheminer eau potable, vivres, matériel médical, etc. Cette nouvelle opération, m'amène à deux constats : Premièrement, l'importance de nos forces de souveraineté comme échelon de réaction immédiat. Nous sommes sans doute allés trop loin dans leur réduction lors des deux LPM précédentes. Deuxièmement, les théâtres lointains sont accessibles quasi immédiatement depuis la métropole grâce aux moyens modernes de transport aérien stratégique. L'A400M, capable de rallier les Antilles depuis sa base d'Orléans en moins de 10 heures de vol sans escale, a montré toute sa plus-value dans ce type de mission, malgré les défauts de jeunesse de cet appareil qui impactent encore trop souvent la disponibilité de cette flotte et par conséquent nos capacités de projection.

Dans les travaux de la LPM qui viennent de débiter, il faudra donc trouver les bons équilibres entre les forces de souveraineté et les capacités d'intervention immédiate dont nous disposons en métropole.

Voilà ce que je voulais vous dire concernant les évolutions récentes des engagements de l'armée de l'air. J'estime que l'ensemble des constats que j'ai dressés devant vous l'an dernier les concernant demeurent d'actualité : Durée, intensité, dispersion, diversité, durcissement... restent les mots-clefs qui caractérisent nos opérations. Rien ne me permet de penser que ces caractéristiques devraient évoluer à court ou moyen terme. De plus, la réalité de nos engagements se situe bien au-delà de ce que prévoit le modèle issu de la LPM en vigueur : 20 avions de combat projetés au lieu de 12, 3 BAP au lieu d'1, 4 théâtres d'opérations au lieu d'1. Ce niveau d'engagement, somme toute « mesuré » pour un pays comme la France – après tout 20 avions de combat ne constitue pas un volume de force exceptionnel- conduit notre dispositif aux limites de ses possibilités.

Les crises que nous vivons aujourd'hui se distinguent des précédentes : outre qu'elles se multiplient, elles sont plus intenses et surtout elles durent. Ainsi le nombre d'avions déployés n'est pas représentatif de l'intensité de nos engagements, ni du format à mobiliser pour soutenir nos opérations. Je vous donne une illustration. En 2016 à partir de notre seule base déployée en Jordanie nous avons réalisé environ 7500 heures de vol d'avions de chasse. Avec en moyenne 7 avions déployés, cela représente l'activité annuelle de 85 pilotes aptes aux missions de guerre. 85 pilotes c'est un tiers des capacités actuelles de l'armée de l'air... consommée à partir de notre seule base en Jordanie ! C'est ainsi que les déséquilibres organiques s'accumulent et le risque d'effondrement réel.

C'est bien là que réside l'enjeu des travaux de programmation qui débiteront : « restaurer la soutenabilité de nos engagements, investir résolument dans l'avenir pour que nos armées puissent faire face aux menaces de demain » pour reprendre les mots de notre Ministre devant les députés de la commission de la Défense nationale. Il s'agit d'abord d'une question d'ambition, laquelle a été soulevée dans le cadre des travaux de la revue stratégique. Je ne reviens pas sur la description de la situation internationale et des menaces et la dégradation du contexte sécuritaire qui en résulte. Toutefois, les points suivants me paraissent devoir être soulignés : premièrement, la revue stratégique confirme la nécessité de disposer d'un modèle d'armée complet, capable d'agir dans la durée, sur tout le spectre des opérations militaires. Les opérations que je viens de décrire suffisent à le démontrer. Dans le domaine aérien, nous disposons toutefois d'une autonomie relative compte tenu de plusieurs fragilités préoccupantes, notamment dans les domaines du ravitaillement en vol et de la surveillance.

Sans les capacités des alliées nous ne pourrions pas conduire nos opérations. Deuxièmement la revue stratégique réaffirme l'importance de la maîtrise de l'air et de la capacité à conserver la supériorité aérienne. Il s'agit d'un prérequis à toute opération militaire, qu'elle se déroule, sur terre, en mer ou dans les airs. L'évolution des conditions d'engagement de nos aéronefs en Syrie illustre ce contexte décrit par la revue stratégique d'espaces aériens devenant de plus en plus contestés en particulier par la mise en œuvre de stratégie de déni d'accès, y compris sur des théâtres régionaux en raison de la dissémination de ces capacités. La revue stratégique constate également que cette contestation croissante s'étend désormais au domaine spatial, où nous devons préserver également notre liberté d'action. Elle est essentielle, et pas seulement pour les opérations militaires.

Par ailleurs, je tiens à souligner l'importance de la persistance des actions aériennes : c'est un point que j'estime extrêmement important car il n'est pas naturel pour le milieu aérien en raison de la contrainte d'autonomie que rencontrent les avions. Nos opérations démontrent cette tendance lourde de notre développement illustrée par exemple par le besoin de permanence de la surveillance au Sahel ou des appuis aériens au Levant pour contraindre Daech. Cette persistance de nos actions est obtenue par un équilibre entre le recours à des capacités spécifiques (systématisation du ravitaillement en vol, drone de longue endurance) et un nombre d'équipement suffisant.

Enfin, la revue stratégique préconise une capacité à durer, que je distingue de la persistance des actions aériennes parce qu'elle caractérise surtout la résilience de l'outil militaire, y compris la capacité à régénérer le capital humain et matériel. Je ne développe pas pour en avoir parlé. De même, la revue stratégique insiste, sur la capacité d'entrée en premier, intrinsèquement liée aux capacités d'actions dans la profondeur de l'aviation de combat.

Je terminerai par la question des moyens consacrés à chaque fonction stratégique : dissuasion, protection, intervention. Nous avons fait le choix d'équipements haut du spectre et polyvalents permettant des bascules d'effort rapides. Le même Rafale passe de la posture de dissuasion à la défense aérienne de notre espace aérien ou à une mission de reconnaissance en Libye. Un A400M livre du fret humanitaire aux Antilles un jour et un hélicoptère à Madama au Sahel le lendemain. Ce choix a permis une mutualisation des moyens consacrés à chaque mission et une réduction considérable de nos formats ces dernières années. Aujourd'hui, le nombre total d'équipements, donc le format de notre dispositif, redevient un facteur clef quand le nombre des engagements simultanés ne cesse d'augmenter, tout comme les espaces et les étendues terrestres ou maritimes à surveiller. Nos avions n'ont pas le don d'ubiquité ! L'ensemble de ces aptitudes et considérations constituera des données d'entrée pour la LPM.

Parmi les orientations fortes figurant dans la revue stratégique apparaît également l'ambition européenne. Parce que le milieu aérien est naturellement ouvert et partagé, les forces aériennes occidentales ont développé et déjà atteint un niveau de coopération et d'interopérabilité élevé. Cette aptitude à conduire des opérations en commun, à chaque fois que nos autorités politiques l'ont demandé, a été démontrée plusieurs fois comme lors de la campagne libyenne ou des opérations conduites aujourd'hui au Levant. Je crois pouvoir dire que les armées de l'air européennes sont capables d'opérer ensemble. Par ailleurs, les initiatives prises à l'échelle européenne afin de mutualiser nos capacités sont nombreuses. Je pense : aux accords de défense aérienne : dans le domaine de la défense aérienne, nous n'avons pas besoin de nous envoyer un ordre d'opérations pour coordonner nos actions lorsqu'un bombardier russe pénètre dans nos approches aériennes. D'autres exemples peuvent être cités : notre coopération dans le domaine spatial à partir du centre satellitaire de l'UE de Torrejon ; la mise en commun d'une partie de nos flottes de transport au sein du

commandement du transport aérien militaire européen basé à Eindhoven. Je pense également aux nombreuses coopérations en cours avec l'armée de l'air allemande : escadron mixte de C130 à Evreux, formations communes des équipages et mécaniciens sur A400M, travaux sur le futur de l'aviation de combat, coopération sur le futur drone européen. La *Royal Air Force* est également un partenaire clef de longue date en Europe. Nous combattons côte à côte sur les théâtres d'opérations, nous contribuons à la mise en œuvre d'une force d'intervention commune dans le cadre de la CJEF déclarée opérationnelle en 2016. Nous poursuivons des études dans le domaine des missiles et des drones de combat.

Tout ceci pour vous dire qu'au niveau des armées de l'air du continent, l'Europe avance. Aussi, il me semble que la défense de l'Europe dépend autant d'une volonté politique commune et des moyens qui lui seront consacrés collectivement.

Pour terminer sur le volet de nos actions conduites à l'international, je dois vous parler de la question du soutien à l'export, que la revue stratégique évoque également. En termes de soutien aux exportations, notamment du Rafale, l'armée de l'air joue un rôle de premier plan. Elle contribue à la promotion des équipements réalisés par notre industrie de défense. Elle accompagne ces marchés par des actions de formation des mécaniciens et des pilotes. Cela finit par représenter une charge considérable dont les moyens n'ont pas été prévus en programmation militaire. Pour l'année 2018, l'activité chasse réalisée dans ce cadre représentera près de 10% de notre activité, l'équivalent de l'activité chasse de l'opération Barkhane. Il s'agit d'une mission à part entière, qui consomme une part très importante de notre activité. C'est une mission indispensable pour notre pays et le soutien à notre industrie, aussi l'armée de l'air doit disposer des moyens nécessaires pour la réussir pleinement sans accroître les déséquilibres organiques dont j'ai déjà parlé. Cela constituera donc un point de vigilance de ma part dans les travaux de la prochaine LPM, dont les travaux débutent au sein du ministère.

Je souhaiterais vous présenter les principaux enjeux que j'identifie pour l'armée de l'air et mes priorités. Il faut commencer par rappeler quelle est la base sur laquelle nous allons bâtir cette nouvelle LPM. Face à une forte contrainte budgétaire, la LPM en cours avait fait le choix de préserver un modèle d'armée complet et notre base industrielle et technologique, au prix d'une série de compromis affectant nos capacités : réductions temporaires de capacités, contrainte sur l'entretien programmé des équipements et l'activité, report de modernisation, vieillissement de nos équipements ou de l'infrastructure, diminution des stocks de rechanges ou de munitions, poursuite de fortes déflations d'effectifs, fermetures d'emprises, etc. Un plan de transformation ambitieux et volontariste qui se poursuit encore aujourd'hui a permis à l'armée de faire face à cette situation tout en inscrivant ces évolutions majeures dans le cadre d'un projet d'avenir qui a donné un cap et un objectif à tous les aviateurs. Nos succès en opérations ont démontré la pertinence de cette démarche globale. C'est à ce cadre aux équilibres fragiles que s'est appliquée la pression croissante des opérations et les missions de soutien aux marchés export du Rafale, conduisant aujourd'hui à des déséquilibres organiques préoccupants.

Voici de façon très schématique, le contexte dans lequel il nous revient de bâtir cette nouvelle LPM. Celle-ci s'inscrit dans une perspective positive depuis l'annonce par le Président de la République d'un accroissement sensible de notre effort de défense consistant à rejoindre d'ici 2025 l'objectif des 2% du PIB. Cette perspective suscite une forte attente de la part des hommes et des femmes de l'armée de l'air après des années de restructuration et de déflations d'effectifs. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments et du cadre redéfini par la

revue stratégique, j'identifie trois enjeux majeurs pour l'armée de l'air dans la prochaine LPM 2019-25 :

Tout d'abord, ce que j'appelle « réparer le présent ». Il s'agit de redonner de la cohérence et de l'épaisseur au modèle existant pour soutenir dans la durée les engagements actuels sans dégradation organique. Autrement dit, il s'agit de chercher à tirer le meilleur parti du dispositif existant en faisant des efforts sur les stocks de rechanges ou de munitions, sur l'entretien programmé pour améliorer la disponibilité, sur les ressources humaines, sur les équipements de mission de nos avions dont l'insuffisance limite beaucoup trop nos capacités opérationnelles. Ceci permettra, incidemment, d'améliorer les conditions de travail de nos hommes et femmes, une part importante des difficultés de fidélisation que nous rencontrons y étant liée.

Ensuite, il faut poursuivre la modernisation de nos flottes. Les opérations que nous conduisons réclament cette adaptation continue tout comme l'évolution des standards d'engagement dans le milieu aérospatial. J'inclus ici bien sûr, le renouvellement de la composante nucléaire aéroportée qui structure celle de notre aviation de combat.

Enfin, à terme, porter progressivement notre format de forces au niveau réclamé par les nouvelles ambitions opérationnelles, qui résultent des niveaux d'engagement constatés depuis plusieurs années.

A travers ces trois enjeux, j'identifie trois priorités : l'aviation de combat, le ravitaillement en vol, les ressources humaines.

La question du futur de notre aviation de combat est un sujet central, stratégique pour notre défense et plus largement notre pays, car elle constitue à la fois un marqueur de puissance et un enjeu de sécurité. Il s'agit d'un sujet complexe où s'entrelacent de multiples dimensions : politique, stratégique, internationale, technologique, industrielle, capacitaire et budgétaire. Face à cette complexité, il me paraît utile de poser les principales orientations telles que je les vois. A court terme, il s'agit principalement de renforcer la cohérence, la « densité » opérationnelle du dispositif existant : cela rejoint ce que je viens de vous dire au sujet de la priorité « réparer le présent ». J'estime en outre nécessaire de stabiliser le format de l'aviation de chasse de l'armée de l'air à 215 appareils, pour faire face au niveau d'engagement que nous constatons depuis des années. Deuxièmement, nous devons poursuivre nos efforts de modernisation. Le lancement d'un standard F4 ambitieux du Rafale, est en effet essentiel pour faire face à l'évolution des menaces et maintenir ce chasseur au meilleur niveau sur la scène internationale à l'horizon 2025. A moyen terme, c'est-à-dire à partir de 2030, il s'agira de remplacer les Mirage 2000 D arrivant en fin de vie par des appareils compatibles avec le futur missile nucléaire de la CNA. Je rappelle ici l'importance du renouvellement des deux composantes de la dissuasion, décidé par le Président de la République. Parfaitement complémentaires l'une de l'autre, toutes deux concourent à l'ensemble des missions de la dissuasion. Je me permets d'insister sur les atouts spécifiques de la CNA : crédible et précise, son caractère démonstratif permet le dialogue dissuasif. Son renouvellement constituera un jalon clef pour notre aviation de combat. A plus long terme, c'est-à-dire celui du retrait de service des premiers Rafale, il s'agira de construire le système de combat aérien futur qui pourrait être réalisé dans le cadre d'une coopération européenne. Compte tenu des durées de développement de ce type de programme, des choix importants et engageants sur l'avenir de l'aviation de combat nous attendent à l'horizon 2020-2022. Les études préparatoires doivent être lancées pour nous permettre d'éclairer ces décisions.

Par ailleurs, vous connaissez mon point de vigilance au sujet du ravitaillement en vol, que je considère comme notre deuxième priorité. J'estime que l'âge excessif de la flotte C135 – plus de 50 ans - expose nos capacités à un risque trop important. L'usage systématique et intensif du ravitaillement en vol dans toutes nos opérations en intervention mais aussi protection et dissuasion, rend la sécurisation de cette capacité incontournable. C'est pourquoi je recommande vivement une accélération du calendrier des livraisons des MRTT. Par ailleurs, une augmentation de la cible de MRTT, sera indispensable pour couvrir l'ensemble des besoins de la CNA, de l'aviation de combat et du transport stratégique. Une révision de la cible finale des MRTT à hauteur de 18 appareils me paraît nécessaire au vu des engagements constatés.

Concernant les ressources humaines – notre troisième priorité -, j'estime notre modèle en danger. Il s'agit de ma principale préoccupation et de la priorité de mes priorités. Cette situation résulte d'un effort de déflation trop important demandé à l'armée de l'air ces dernières années. Après les mesures prises dans les actualisations de la LPM, l'armée de l'air à elle seule, supporte plus de 50% des déflations d'effectifs du ministère sur la LPM en vigueur. Cette situation est génératrice de tensions sur les rythmes de travail qui induisent à leur tour des problèmes de fidélisation et d'attractivité dans de nombreuses spécialités, comme chez les fusiliers commandos : 70% des militaires du rang fusilier commando ne vont pas au terme de leur premier contrat. Chez les spécialistes des systèmes d'information, nous n'arrivons à recruter que 60% du personnel requis. Les domaines du renseignement, des mécaniciens aéronautiques, des contrôleurs aériens, des spécialistes des infrastructures de nos bases projetées et de l'armement des centres de commandement font l'objet de difficultés comparables, d'autant qu'il s'agit souvent de spécialités de haut niveau soumises à une forte concurrence du secteur privé. Le rapport du HCECM du 6 octobre 2017 confirme ces difficultés ainsi que les problèmes de fidélisation que nous rencontrons. Il est urgent de casser ce cercle vicieux. La réponse doit être globale et nécessite une attention toute particulière aux conditions de vie et de travail de nos soldats, ainsi qu'à leurs familles. A ce propos, je salue la démarche conduite par notre Ministre dans le cadre de son plan famille. Elle me paraît essentielle. Mon principal point d'attention concerne l'insuffisance des effectifs. Mon état-major étudie actuellement tous les leviers possibles pour dégager des marges de manœuvres et tenter de résoudre cette très difficile problématique. Ces marges sont désormais réduites compte tenu des très nombreuses restructurations et optimisations déjà conduites ces dernières années : 17 bases aériennes fermées depuis 2008, suppression de la moitié des commandements et directions. Je n'exclue donc aucune voie.

Voilà donc les points essentiels dont je souhaitais vous faire part pour cette nouvelle LPM. Mes priorités s'inscrivent parfaitement dans la volonté de remontée en puissance du PR permise par l'ambition budgétaire des 2% du PIB qui l'accompagne.

Vous l'avez compris, cette ambition répondra à mon besoin de responsable militaire de mettre un terme au processus implacable d'usure des hommes et des équipements que je constate. Il s'agit tout simplement d'une question de cohérence entre les ambitions et les moyens.

C'est dans ce cadre opérationnel, capacitaire et budgétaire que s'inscrit le projet de loi de finances pour l'année 2018. Il s'agit d'un budget en augmentation sensible par rapport à 2017, à la hauteur des engagements pris ces dernières années. Plus important encore, le PLF 2018 inscrit la Défense sur la trajectoire des 2% du PIB.

Que ce soit en raison des livraisons attendues pour certaines depuis très longtemps ou des commandes essentielles à réaliser en 2018, je voudrais vous convaincre que ce projet de budget est capital, et je pèse mes mots, pour l'armée de l'air car il concerne toutes nos capacités centrales : ainsi pour le ravitaillement en vol, le PLF 2018 doit permettre l'arrivée du tout premier MRTT et la commande des 3 derniers prévus au titre de la cible des 12 de la LPM en vigueur. Concernant l'aviation de chasse, sont prévus la commande des kits de rénovation de 55 Mirage 2000D sans lesquels nos avions ne disposeront plus de capacité d'autoprotection dès 2022 ; la rétrocession des 3 Rafale prélevés et livrés finalement à l'Egypte en 2016 ; le lancement du standard F4 du Rafale.

Dans le domaine du transport aérien dont vous connaissez les fragilités : le PLF 2018 doit permettre la livraison de 2 A400M supplémentaires et du deuxième C130J complétant le premier livré d'ici la fin 2017. J'observerai avec attention la montée en puissance de cette nouvelle flotte dans l'armée de l'air, compte tenu des difficultés rencontrées par l'A400M.

S'agissant du renseignement aéroporté, nous prévoyons la livraison du premier avion léger de surveillance et de reconnaissance, capacité que nous sommes aujourd'hui contraints de louer à des sociétés privées pour soutenir nos opérations, ainsi que le lancement du programme de recueil de renseignement électromagnétique CUGE, central pour les capacités de guerre électronique de toutes les armées, et qui a vocation à remplacer nos Transall Gabriel, qui seront retirés du service en 2023. C'est-à-dire demain.

Dans le domaine de la formation, 2018 doit être l'année de la réception sur la base aérienne de Cognac des 8 premiers PC 21, indispensables autant pour moderniser la formation de nos pilotes de chasse que pour initier la profonde manœuvre de restructuration qui verra d'ici 2021 l'arrêt de l'activité Alphajet et la fermeture de la plateforme aéronautique de la base aérienne de Tours.

Enfin, concernant les munitions, le PLF 2018 doit financer la livraison du tout nouveau missile air/air METEOR qui apportera une amélioration déterminante aux capacités d'interception du Rafale ; le lancement du programme « successeur MICA » sans lequel nos avions ne disposeront plus de missiles d'autoprotection à partir de 2024. Pour les munitions AIR/SOL, l'effort se poursuit après les alertes concernant le niveau de nos stocks de bombes. Je considère la situation sous contrôle pour les bombes de 250 kg. Je continuerai toutefois à demander l'intégration de l'AASM sous M2000 D et de la GBU49 sous Rafale pour faciliter nos opérations. Je trouve en effet cette ségrégation des stocks par type d'avion contraire au bon sens élémentaire. Je pense également nécessaire d'acquérir des bombes de 500 et 1000 kg, dotées de capacité tout temps.

Après cette énumération probablement un peu fastidieuse, MRTT, RAF, M2000D, ALSR, CUGE, A400M, C130J, PC21, munitions, vous comprenez probablement mieux pourquoi j'ai absolument besoin d'une exécution stricte de ce budget 2018.

Sur le plan de la préparation opérationnelle, la remontée vers les normes d'activité se poursuivra en 2018, soit 5% d'activité en plus pour les équipages chasse et 10% pour les équipages transport et hélicoptère par rapport à 2017. Cette progression s'ajoute à celles constatées les années précédentes. Elle me paraît remarquable si l'on considère la pression, non anticipée en programmation, qu'exercent nos opérations sur le système du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique. L'activité chasse en opérations a presque triplé en 5 ans. Elle est le fruit des efforts de modernisation du MCO aéronautique conduits en

interne depuis plusieurs mois, et sur lesquels je pourrai revenir lors des questions si vous le souhaitez, et du coup de pouce accordé aux crédits d'EPM lors de l'actualisation de la LPM.

Cette activité reste néanmoins en deçà des normes d'entraînement reconnues par l'OTAN. Elle cache par ailleurs des déséquilibres préoccupants. D'une part, une grande partie de cette activité est réalisée en OPEX, plus de 50% pour de nombreux équipages Rafale. D'autre part, s'ajoute la charge de soutien à l'export qui pèse quasi exclusivement sur la flotte Rafale. Tout cela limite la part d'activité dédiée à l'entraînement et à la formation des plus jeunes qui accusent d'importants retards de progression illustrant l'érosion organique dont je vous parlais. La qualité de l'entraînement est également impactée : il manque cruellement d'équipements de missions comme les nacelles de désignation laser majoritairement déployées en opérations.

La situation est tout aussi préoccupante dans le transport aérien. La disponibilité de nos flottes et les engagements opérationnels ne permettent plus de maintenir les compétences des équipages. Aussi, seule une poignée d'entre eux maîtrisent encore certains savoir-faire de haut niveau tels que l'atterrissage sur terrain sommaire, la livraison par air ou la conduite d'une opération aéroportée.

Au terme de cette présentation de ses enjeux, j'estime que le projet de loi de finances 2018, dont l'exécution stricte est essentielle pour l'armée de l'air pour les raisons que j'ai indiquées, manifeste une ambition politique claire, celle de l'amorce d'une remontée en puissance, à condition toutefois de bien mettre à disposition du ministère toutes les ressources prévues d'ici la fin d'année 2017. Je pense notamment à la couverture des surcoûts OPEX restants et au déblocage de crédits encore gelés dont l'absence pèserait lourdement sur l'équipement de nos forces. Quant à l'impact des annulations de crédits à hauteur de 850 millions d'euros, et je pense anticiper vos questions, je le qualifierais de limité pour l'armée de l'air, sous réserve de reprogrammer au plus vite la commande de l'hélicoptère CARACAL qui vient d'être décalée.

En conclusion, je voudrais saluer le courage des hommes et des femmes de l'armée de l'air. Alors que j'ai surtout parlé d'équipements, de commandes et de livraisons, de taux et normes d'activité, de crédits d'EPM, d'annulation ou de reports de crédit, et autre barbarismes technocratiques, je souhaiterais que nous conservions à l'esprit qu'au bout de tout ceci il y a des hommes et des femmes qui risquent leur vie et combattent pour la protection des Français. J'en profite pour vous réitérer mon invitation à venir à leur rencontre, en opération, sur les bases aériennes, dans les centres de commandement et de contrôle, dans les salles d'alerte. Il n'y a que sur le terrain que l'on peut véritablement comprendre la vie et les missions de nos aviateurs.

Il faut être convaincu que nos succès en opérations, mais également les efforts considérables d'adaptation conduits par l'armée de l'air en ordre et avec responsabilité ces dernières années reposent sur leurs épaules, sur leur sens de l'engagement et surtout sur la gratuité de cet engagement. La satisfaction de servir leur suffit. Il ne faut pas pour autant que cela devienne un prétexte pour ne pas compenser ce qu'ils nous donnent.

Ces succès reposent également sur leurs familles qui endurent les restructurations, les longues absences, les départs avec un préavis de quelques heures à l'autre bout du monde, le doute, les blessures et parfois les disparitions dramatiques. Nos familles doivent être solides. Elles font intrinsèquement partie de notre force au combat.

Ils reposent aussi sur notre force morale et les valeurs que nous portons et que nous transmettons aux jeunes qui rejoignent notre institution ; ou ceux qui nous approchent et en direction desquels j'ai pris de nombreuses initiatives pour transmettre ce que nous estimons être une richesse.

C'est pour l'ensemble de ces raisons aussi que je suis tant préoccupé par les difficultés rencontrées au quotidien et qui conduisent un trop grand nombre de nos hommes et femmes à préférer quitter l'armée de l'air. J'estime que nous perdrons l'essentiel et c'est irrattrapable. Il y a urgence. Ces hommes et ces femmes font la fierté de notre pays et méritent la reconnaissance de la Nation entière. Ils sont ma source principale d'attention, de fierté et de préoccupation. Je tenais à terminer mon propos en leur rendant un hommage appuyé.

Mesdames et messieurs les sénateurs, vous pouvez compter sur leur professionnalisme, sur leur générosité, sur leur engagement et leur sens du devoir au service de nos compatriotes, au service de la France.

M. Cédric Perrin. – Avant tout, je souhaite vous dire que nous sommes extrêmement reconnaissants de l'engagement des hommes et des femmes de l'armée de l'air, ainsi que de l'ensemble des militaires dans nos trois armées. Je voulais évoquer la question de la diminution des crédits de 850 millions d'euros décidée en juillet dernier. Certaines mesures prises en conséquence concernent l'armée de l'air. Une renégociation, notamment, a été engagée avec l'industrie, portant sur la mise au point du standard F4 du Rafale, ainsi que sur la rénovation des mirages 2000D. Ce qui m'interroge, tout comme mon collègue Gilbert Roger, avec lequel j'ai réalisé lors de la précédente session un rapport sur les drones, ce sont la livraison des radars des avions légers de surveillance et de reconnaissance (ASLR) ainsi que la charge utile de renseignement électromagnétique des drones. Il est souhaitable que ce décalage puisse être rattrapé. Quelles seront les conséquences opérationnelles de ces mesures ? Y aura-t-il un impact sur le coût final de ces programmes ? En effet, le fait de décaler des engagements financiers a pour conséquence de faire gonfler le volume financier des programmes.

Enfin, vous avez dit ne rien exclure en matière de ressources humaines. Une telle déclaration peut être de nature à nous inquiéter. De nouvelles fermetures de bases aériennes sont-elles à prévoir ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je rejoins le propos de mon collègue qui salue l'engagement des hommes et des femmes dans l'armée de l'air. J'ai deux questions : en ce qui concerne l'A400M, il y a des difficultés de développement et de production. Ainsi, sur les 15 avions de transport qui doivent être livrés en 2019, 8 le seront au seul standard initial, c'est-à-dire permettant essentiellement une utilisation logistique. Or, cela ne répond pas aux besoins opérationnels actuels. Pouvez-vous nous donner plus d'information sur la situation ? Par ailleurs, les matériels sont vieillissants et très sollicités dans les opérations extérieures. Cela affecte-t-il les chantiers de régénération des principaux parcs ?

M. Jean-Marie Bockel. – Le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements aéronautiques est un sujet de préoccupation, et depuis déjà de trop nombreuses années. Les réponses écrites délivrées aux parlementaires dans le cadre prévu par la LOLF sont lénifiantes. *« Les plans d'actions lancés ont donné des signes encourageants d'amélioration. L'optimisation des capacités industrielles étatiques et privées et les plateaux État-industrie permettent une meilleure maîtrise des temps de visites de niveau industriel. Les objectifs de performance introduits dans les contrats de MCO ont notamment permis de*

limiter les délais d'immobilisation pour cause d'absence de rechanges (pénalité financière si dépassement du délai de livraison ». Comprenez mon étonnement : en effet, comment peut-on envoyer une telle réponse aux parlementaires indiquant que la situation est jugée satisfaisante, alors que, dans le même temps, la ministre des armées éprouve le besoin de nommer un spécialiste au chevet du maintien en condition opérationnelle aéronautique, en l'occurrence Christian Chabert, ancien directeur du service de la maintenance aéronautique et ingénieur général de classe exceptionnelle de l'armement. Pouvez-vous, sans langue de bois, nous dire ce qu'il en est de la maintenance aéronautique ?

Par ailleurs, avec la mise en place du projet appelé « formation modernisée et entraînement différencié des équipements de chasse » (FOMEDEC), l'armée de l'air devrait avoir recours à un entraînement différencié en répartissant ses pilotes de chasse en deux cercles traités différemment. Toutefois, un certain retard a été pris dans la mise en œuvre de ce projet, qui pourrait obérer la capacité de l'armée de l'air à atteindre enfin la norme d'activité individuelle de 180 heures de vol par pilote de chasse en 2020. En effet, en raison du retard de la mise en place de FOMEDEC et surtout du sur-engagement opérationnel, il n'a pas été possible de retirer des 290 pilotes des escadrons de chasse, les 50 pilotes qui devraient armer le deuxième cercle. Les 290 pilotes se sont donc partagé une activité globale qui ne leur a permis de réaliser que 163 heures de vol en moyenne en 2016 et sans doute 164 heures de vol en 2017. Pouvez-vous, Général, nous expliquer les raisons du décalage de mise en place de FOMEDEC ? Selon vous, quelle mesure faudrait-il prendre pour vous garantir d'atteindre l'objectif d'activité fixé en 2020 ? On sait bien que des niveaux trop bas des crédits de maintien en condition opérationnelle empêchent la qualification des équipages et briment la capacité organisationnelle de nos armées. 2018 sera-t-elle l'année au cours de laquelle les pilotes pourront suffisamment s'entraîner pour se qualifier, et être ainsi opérationnels ?

M. Joël Guerriau. – Ma question porte sur la protection au sol. Vous aviez déjà évoqué, il y a un an, la difficulté du recrutement, et de fidélisation des militaires, notamment des fusiliers commandos de l'air. Cette situation perdure, puisque seulement 30% d'entre eux renouvellent leurs contrats. Cela signifie-t-il que vous continuez à faire appel à des réservistes, ou encore à du personnel des bases aériennes pour assurer cette protection ? Quelles pourraient être les alternatives ? A titre personnel, je ne pense pas que le plan « Familles » que vous avez évoqué soit la seule réponse que l'on puisse apporter à ce problème de fidélisation.

M. Gilbert Roger. – Depuis une dizaine d'années, de nombreuses bases, et donc de pistes aériennes, ont été fermées. Pensez-vous que celles qui restent sont suffisantes pour assurer la protection du territoire ? Est-il envisagé de fermer d'autres installations à l'avenir ?

M. Michel Boutant. – Pascal Allizard ne pouvant être présent, il m'a demandé de vous transmettre les questions suivantes. Vous avez évoqué la transformation du Rafale au standard F4 à l'horizon 2030. Quels sont les grands besoins et enjeux opérationnels en la matière ? En outre, qu'attend l'armée de l'air de la nouvelle coopération franco-allemande annoncée lors du dernier conseil des ministres franco-allemand, qui s'est tenu en juillet ?

Un programme de missiles air-sol de quatrième génération est nécessaire au regard de l'évolution des défenses adverses. La rupture technologique tient au système de type hypersonique, c'est-à-dire, capable d'évoluer à une vitesse supérieure à Mach 5. Des programmes d'études portant sur la furtivité et la vitesse ont été engagés. Le choix d'un missile hypervélocé pourrait rendre nécessaire un porteur de taille supérieure au Rafale actuel. Y-a-t-il un lien entre le format des futurs rafales F4 et ce potentiel futur porteur ? Quelle est la

position de l'armée de l'air dans le débat vitesse/furtivité ? Enfin, quel est le calendrier prévu pour arrêter les choix sur ces questions ?

M. Philippe Paul. – Un quotidien national a récemment alerté, en ce qui concerne le transport aérien stratégique, sur le contrat passé avec une société russe à hauteur de 62 000 euros de l'heure, alors qu'une autre société pouvait effectuer le même travail pour moins cher. Il semble qu'une enquête soit en cours à ce sujet. J'ajoute qu'on déplore aujourd'hui une disponibilité de seulement 2 des 11 A400M existants... Quelles sont vos réponses sur le transport aérien stratégique ?

Sur un autre sujet, si on se dirige vers le recours à des drones armés, comment voyez-vous leur articulation avec les avions de combat, les hélicoptères Tigre, et les avions Atlantique 2 de la marine ?

M. Bernard Cazeau. – L'avion A400M coûte 136 millions d'euros. Or l'an dernier, il semble qu'un seul avion ait été en capacité de voler. Où en sommes-nous ?

Général André Lanata, Chef d'État-major de l'Armée de l'air. – En ce qui concerne l'annulation l'été dernier de 850 millions d'euros de crédits, je ne vais pas vous dire qu'il n'y a aucune conséquence. Je dis que les conséquences à court terme sont limitées, mais il faudra que la loi de programmation militaire se charge de lisser ces dernières à moyen terme. Deux types de dispositions ont été prises, l'une puisant dans les fonds de trésorerie. Ces derniers devront à un moment être reconstitués. L'autre touche le domaine capacitaire. Afin de faire face à cette annulation, nous avons agi sur certaines commandes qu'il restait à passer avant la fin de l'année. Il s'agit en particulier, pour l'armée de l'air, d'un décalage de la commande des kits de rénovation des Mirage 2000D. C'est également l'absence d'un capteur supplémentaire sur les avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR), un report de la charge utile du renseignement d'origine électromagnétique sur *Reaper*, et un report de la commande d'un hélicoptère CARACAL. Toutefois, les conséquences sont limitées dans l'immédiat : en ce qui concerne l'aéromobilité et les Mirage 2000D, nous avons conduit des négociations avec la société Dassault. La livraison des premiers avions modifiés est légèrement repoussée, sans toutefois décaler l'échéancier global de livraison. Le plan de livraison, dans son ensemble, devrait être maintenu. Il en est de même pour le Rafale F4 : une nouvelle négociation avec l'industriel a conduit à décaler légèrement les études, sans toutefois avoir d'impact sur le déroulement de l'opération dans sa totalité. De même, les ALSR seront moins performants sans leur capteur supplémentaire, mais cela n'empêchera pas de commencer à exploiter ces appareils en utilisant leurs capteurs optroniques et c'est là l'essentiel pour nos opérations. Le retard pris concernant la charge utile de renseignement électromagnétique sur *Reaper* ne me préoccupe pas particulièrement, car ce déploiement aurait dû être mécaniquement décalé en raison des retards concédés dans les échanges avec l'administration américaine. Nous ne faisons ainsi qu'enregistrer un retard que nous aurions subi en toutes hypothèses. Le CARACAL concerne les forces spéciales de deux armées : l'armée de terre et l'armée de l'air. Nous en avons acquis 18, commandés en deux fois : tout d'abord en 1999, puis quelque uns ont été achetés dans le cadre des mesures prises après les attentats du 11 septembre 2001. Sur ces 18 appareils, deux ont été détruits en opération, les seize autres se répartissent entre nos deux armées. Il s'agit par ailleurs d'une flotte vieillissante : un certain nombre d'appareils sont en retrofit, ce qui induit un certain niveau d'immobilisation. Dès lors, afin de préserver la mobilité de nos forces spéciales en opération, il faut limiter le retard dans la livraison de l'appareil remplaçant une des machines détruites en opération. C'est la raison pour laquelle la commande doit être passée en début d'année 2018.

Je perçois vos interrogations à la suite de mon intervention relative à la situation des ressources humaines de l'armée de l'air et elle rejoint votre question concernant de potentielles restructurations. Je répondrai ainsi par la même occasion à la question de M. Roger. J'estime que l'armée de l'air manque d'effectifs, compte tenu des déflations excessives que nous avons subies. Des travaux sont en cours pour y palier. Ainsi, dans le cadre de la loi de programmation militaire, une augmentation des effectifs a été accordée au ministère des Armées. Les arbitrages n'ont pas été rendus au sein du ministère et je ne suis par conséquent pas en mesure de juger des besoins restants à couvrir afin de rétablir la cohérence interne à l'armée de l'air. J'observe toutefois une certaine dureté de la situation. J'étudie par ailleurs de nombreuses voies pour soulager la tension pesant sur les effectifs, comme le recours à la sous-traitance, ou l'allègement d'un certain nombre de charges. Je pense par exemple au processus de navigabilité qui pèse beaucoup sur nos mécaniciens et sur lequel nous avons peut-être été trop exigeants, ce qui conduit à une mobilisation de nombreuses ressources humaines. Enfin, en dernier recours, il y a l'hypothèse des restructurations. Toutefois, tant qu'il n'y a pas davantage de visibilité sur ces différents chantiers, je ne peux pas en parler davantage. Il ne faut pas l'exclure par principe, mais il est trop tôt pour évoquer ce sujet. Dans tous les cas, si nous devons arriver à cette solution, ce serait en ultime recours. Car après avoir fermé 17 bases aériennes au cours de ces 10 dernières années, d'une part, je connais le prix humain de telles décisions. D'autre part, nous ne disposons plus en métropole que de 15 plateformes aéronautiques majeures. J'estime donc qu'il faut maintenant être prudent dans de nouvelles réductions, l'enjeu consistant à pouvoir faire face à tous les scénarios de crise. Une base aérienne que l'on ferme ne se rouvre plus. Or les bases aériennes constituent des outils de gestion de crise remarquables : disposant de moyens de protection dédiés, de systèmes d'information puissants, de soutiens adaptés, une plateforme aéronautique est en mesure de répondre à de très nombreux scénarios de crise.

Je vais essayer de regrouper les questions concernant l'A400M. Les difficultés rencontrées par nos capacités de transport sont liées au renouvellement de nos flottes et sont donc la conséquence directe des choix faits dans les programmations militaires précédentes. Le renouvellement tardif de la flotte n'a pas offert un tuilage suffisant qui aurait permis de se mettre à l'abri de défauts de jeunesse des nouveaux appareils. Cela ne veut pas dire que ces derniers sont acceptables, mais nous payons aujourd'hui les risques pris en programmation. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle aujourd'hui nous avons besoin de recourir à de nombreux affrètements pour satisfaire nos besoins opérationnels, qui sont eux-mêmes sources de nouveaux risques. Nous savons d'où nous venons : les Transall ont plus de 40 ans, les C130 plus de 30 ans. L'A400M est censé venir palier la situation de ces flottes vieillissantes. Cet avion n'est pas complètement au rendez-vous, pour deux raisons. Tout d'abord, les standards tactiques, c'est-à-dire les capacités opérationnelles de l'A400M sont en retard. Ici, c'est l'industriel qui est en défaut. Aussi, le précédent Ministre avait lancé le plan Hexagone, afin que soient livrés six avions répondant à un premier standard tactique pour fin 2016. Cet objectif a été atteint, et permet d'effectuer des premières missions tactiques prioritaires comme des posés sur terrains sommaires ou encore des largages de charges. Le travail doit se poursuivre avec l'industriel afin d'améliorer ces premiers standards techniques. Je préconise ainsi un nouveau jalon au plan Hexagone, visant non pas à définir un nouveau standard, mais s'articulant autour d'une capacité, c'est-à-dire un nombre d'avions, un jalon calendaire et un nouveau « paquet » de fonctionnalités opérationnelles. En effet, l'A400M ne peut se limiter au seul transport logistique. Certes, c'est intéressant, mais le cœur de métier du transport aérien militaire, ce sont les missions tactiques et de combat que nous conduisons sur nos terrains d'opération : posés de nuit sur des terrains sommaires, transport de forces spéciales, opération aéroportée, à l'image de ce que nous faisons au Sahel actuellement.

La deuxième difficulté résulte d'un problème de fiabilité des avions, ce qui a conduit l'an dernier à une disponibilité catastrophique en raison des moteurs notamment. Là aussi, nous avons eu un échange franc avec l'industriel. La disponibilité est remontée : d'un appareil disponible en moyenne en 2016, nous sommes passés, début 2017, à cinq avions. Ce nombre est assez remarquable, car une partie de la flotte était immobilisée en retrofit chez l'industriel, en raison du rattrapage des standards tactiques. En effet, la flotte existante doit être modifiée par l'industriel pour être mise à niveau afin de disposer d'une flotte homogène. Je n'accepte pas d'avoir des A400M différents : ils doivent tous avoir la même capacité et les mêmes fonctionnalités, pour nos équipages. L'A400M a connu une nouvelle crise au début de l'été en raison d'un nouveau fait technique. La disponibilité est en train de remonter : elle est de trois à quatre appareils aujourd'hui et nous espérons atteindre six appareils sur les onze composant la flotte. Le travail se poursuit. Je dois aussi vous dire, pour être complet, que je crois en cet appareil ; et mes équipages aussi. Mais il faut que chacun se mette au travail et aide l'armée de l'air à satisfaire ses besoins opérationnels. Lors de la crise consécutive au passage de l'ouragan IRMA, grâce à l'A400M, nous avons pu nous rendre sans escale en 10 heures dans les Antilles pour y déposer des charges significatives. Cela change la donne, nos capacités et la façon de concevoir nos opérations. Un même avion peut partir le lundi pour les Antilles, revenir pour partir le mercredi au Sahel et finir le vendredi en Jordanie. Un Transall a besoin de quatre jours pour se rendre aux Antilles, et autant de temps pour en revenir. En outre, il ne peut pas transporter la même charge.

Je souligne que la question du transport aérien ne se limite pas à celle de l'A400M. Vous savez en effet que les MRTT, avions multi-rôle, ont vocation à satisfaire aussi bien nos besoins cruciaux de ravitaillement en vol que ceux du transport aérien stratégique. Notre parc d'avions C135 est vieillissant, atteignant dans ce domaine les limites du supportable. Ici également la situation dans laquelle nous nous trouvons est la conséquence des choix faits lors des lois de programmation militaires précédentes. Des charges de maintenance supplémentaires en résultent. Ainsi pour les C135, cette charge a doublé en 10 ans, passant de 20 heures à 40 heures de maintenance par heure de vol. Ces avions ont en effet plus de 50 ans et font face à des faits techniques imprévus et imparables que nous ne sommes pas en mesure d'anticiper et de gérer. L'industrie rencontre en effet des difficultés à soutenir ces appareils, tout simplement parce qu'elle est « passée à autre chose ». Nous sommes ainsi contraints d'inventer, avec de nouveaux acteurs industriels, des solutions de réparation, ce qui évidemment prend davantage de temps et génère des indisponibilités rédhibitoires.

J'en viens aux perspectives du maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique. Tout d'abord, je fais deux constats : la situation de certaines flottes est objectivement mauvaise ; ce n'est toutefois pas le cas de toutes les flottes comme par exemple celui de l'aviation de chasse. Je constate également qu'à un niveau macroscopique, le MCO aéronautique réalise une performance supérieure à celle prévue par la LPM, malgré la pression opérationnelle et en dépit de la charge de soutien à l'export que les choix de programmation n'avaient pas anticipé. Je viens de vous en fournir plusieurs illustrations.

Compte tenu des enjeux considérables, budgétaires et opérationnels, portés par le maintien en condition opérationnelle des équipements aéronautiques, je voudrais vous faire part de quelques convictions. Première conviction, le pilotage du MCO par le facteur opérationnel est celui qui a permis la remontée d'activité. C'est pourquoi je pense nécessaire d'être prudent concernant toute approche fonctionnelle qui éloignerait la finalité opérationnelle du pilotage du MCO.

Deuxième conviction, la performance du MCO dépend aussi – et peut-être surtout – des choix de programmation : l'âge des parcs, le manque de pièces de rechange, l'absence d'appareils en volant de gestion, l'insuffisance des ressources humaines et des crédits d'entretien programmés, les immobilisations pour chantier de retrofit pèsent sur la disponibilité des flottes.

Troisième conviction, les équipements récents ont un coût de soutien plus élevé, en partie parce que leurs performances sont supérieures. Il ne faut pas aujourd'hui regretter la conséquence de nos choix. Par ailleurs, nous n'avons probablement pas suffisamment accordé d'attention à ce facteur dans la conception de nos programmes d'armement. Il s'agit là d'un axe de progrès mais dont les effets ne se feront sentir qu'à long terme.

Quatrième conviction, les opérations pèsent sur la performance du MCO : usure accélérée compte tenu de la sévérité des conditions d'emploi (C-130, hélicoptères, CASA), consommation de potentiel accélérée, attrition au combat (CARACAL), dispersion des ressources logistiques et de maintenance (quatre bases aériennes projetées au lieu d'une prévue).

Cinquième conviction, si nous avons certainement des progrès à faire en interne du ministère, certains industriels sont défaillants dans leur performance.

Sixième conviction, il n'y a pas un sujet MCO aéronautique, il y a autant de sujets qu'il y a de flottes. La situation de la flotte A400M n'a rien de comparable à celle du Tigre ou de l'ATL2.

Septième conviction, les temps du MCO sont longs : les effets de l'effort sur l'EPM dans l'actualisation de la LPM en 2015 ne se feront sentir qu'à partir de 2018 (cinq ans pour engranger les effets de la modification du plan de maintenance du Tigre, deux ans entre la commande et la livraison d'un réacteur ou d'un radar de Rafale). Ainsi il faut donner de la sérénité à ce système et se mettre en situation de mesurer les effets des réformes entreprises depuis plusieurs mois.

Je peux vous garantir que tous les acteurs sont mobilisés pour améliorer la performance globale du MCO aéronautique, et en particulier la disponibilité des flottes en situation critique.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de vous le dire, plusieurs axes d'amélioration sont d'ores et déjà identifiés : amélioration de la gouvernance haute consistant à renforcer le rôle de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère la Défense (SIMMAD), meilleure approche du soutien d'une flotte sur la totalité de son cycle de vie et la globalité des activités de maintenance, effort de simplification en matière de navigabilité, développement de systèmes d'information performants et surtout commun à tous les acteurs – ce n'est pas le cas aujourd'hui –, politique contractuelle visant à réduire le nombre de contrats et inciter à une meilleure performance industrielle, élaboration de plans spécifiques pour les flottes critiques, etc.

Mais au-delà de tous ces axes, je reste convaincu que les choix de la LPM seront primordiaux pour définir le niveau d'EPM et les ressources humaines garantissant les équilibres. Les conclusions du rapport d'audit demandé par la Ministre contribueront enfin à nous aider à renforcer et à accélérer ce processus d'amélioration.

M. Christian Cambon, président. – Mon Général, en raison des délais très contraints qui sont imposés à cette audition, je vous propose d’apporter une réponse écrite aux questions demeurées sans réponse.

Général André Lanata, Chef d’État-major de l’Armée de l’air. – Nous transmettrons directement aux sénateurs des éléments écrits de réponse. Je souhaite juste évoquer deux points très rapidement. En ce qui concerne la composante nucléaire aéroportée et le futur missile, je privilégie l’hypervélocité, à condition que cela soit technologiquement et financièrement accessible à l’horizon 2035, et un porteur de type chasseur. Je crois personnellement à la pertinence de notre modèle et au besoin de continuer à recourir à un chasseur performant, car ce sont bien les qualités de pénétration du couple chasseur-missile qui sont gage de la capacité de percer les défenses ennemies et donc de la crédibilité de la composante nucléaire aéroportée, crédibilité sur laquelle repose le principe même de la dissuasion nucléaire. Les études en cours devront déterminer les compromis entre le porteur et le vecteur. A ce stade, rien ne permet d’affirmer qu’il faudra augmenter la taille du porteur.

En ce qui concerne les drones, je considère que les drones MALE sont avant tout des systèmes de surveillance complémentaire, dont je vois difficilement comment ils pourraient aujourd’hui remplacer les flottes actuelles. Quant à leur articulation avec l’aviation de chasse, les hélicoptères de combat, et les avions Atlantique 2 – ainsi que pour les autres questions -, je vous apporterai une réponse par écrit.

Mercredi 22 novembre 2017

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 9h40

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Défense » - Programme 146
« Équipement des forces » - Examen du rapport pour avis**

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous examinons ce matin les crédits de la mission « Défense » dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018. La parole est, pour commencer, aux rapporteurs du programme 146 « Équipement des forces ».

M. Cédric Perrin, co-rapporteur. – Le projet de budget de la défense pour 2018 intervient à un moment « charnière », entre la fin de la programmation militaire actuelle et celle qui est en préparation. C’est le dernier avant la prochaine loi de programmation militaire (LPM).

Ce budget se présente au premier abord, suivant les termes de la ministre des armées, comme « un budget de remontée en puissance ». C’est vrai : tous les indicateurs semblent orientés à la hausse.

Ce budget doit s’élever l’année prochaine à 34,4 milliards d’euros en crédits de paiement, toutes ressources incluses (notamment les recettes de cessions), hors pensions : c’est une augmentation de 1,7 milliard par rapport à la prévision initiale pour 2017. C’est

aussi 1,7 milliard de plus que dans la prévision pour 2018 de la LPM actualisée en 2015. L'effort de défense nationale passerait ainsi de 1,77 % du PIB cette année à 1,82 % l'an prochain.

La mission « Défense » elle-même, avec 34,2 milliards d'euros, enregistre une hausse de 1,76 milliard. Sans donner le détail des chiffres, je signalerai notamment que les efforts d'investissement et d'équipement sont en nette augmentation, en particulier dans le programme 146 d'équipement des forces ; ainsi se trouve assurée, a priori, la poursuite des programmes d'armement prévus par la LPM.

Les autres rapporteurs pourront signaler les efforts, réels, prévus en faveur du soutien à l'innovation, du rehaussement de l'activité touchant à la préparation opérationnelle, des recrutements – recrutements qui doivent donner lieu à une augmentation nette des effectifs de 500 équivalents temps plein, l'année prochaine ; les efforts pour la protection des hommes et des emprises, pour l'entretien des infrastructures ; ou encore le début de l'application du plan « familles et conditions de vie des militaires », présenté à la fin du mois dernier.

Néanmoins, à l'analyse, la hausse budgétaire se révèle comme un « trompe-l'œil » : 90 % de l'augmentation prévue pour la mission « Défense » sont en fait consommés d'avance.

En effet, d'abord, cette augmentation sera en partie absorbée par l'aggravation du report de charges, à hauteur de 420 millions d'euros, qui résulte des mesures prises par le ministère des armées pour faire face à l'annulation de crédits intervenue en juillet dernier – une annulation, je le rappelle, de 850 millions d'euros, intégralement pris sur le programme 146 ; j'y reviendrai.

De plus, la hausse prévue sera entamée de 200 millions d'euros par la première étape d'un « resoclage » budgétaire des dépenses d'opérations extérieures décidé par le Gouvernement. La provision pour surcoûts d'OPEX sera ainsi de 650 millions l'an prochain, et non de 450 comme c'était le cas depuis 2014, conformément à la LPM. En pratique, à cet égard, le Gouvernement procède à un transfert de charge, de l'interministériel vers le ministère de la défense, puisque, jusqu'à présent, les surcoûts d'OPEX qui excédaient les 450 millions prévus en loi de finances initiale étaient pris en charge par la solidarité interministérielle, comme le prévoyait la LPM.

D'autre part, près d'un milliard d'euros – 996 millions exactement – sont requis en 2018 pour le financement de mesures arrêtées en 2016 qui n'avaient pas été inscrites, de fait, dans la LPM actualisée en 2015 – il s'agit de recrutements, d'amélioration des conditions du personnel, d'acquisition d'équipements pour la force opérationnelle terrestre... On doit certes donner acte au Gouvernement actuel de trouver une issue à cette « impasse » budgétaire du précédent Gouvernement, mais la situation réduit fortement l'intérêt de la hausse budgétaire affichée pour l'an prochain.

De la sorte, le projet de loi de finances pour 2018 stabilise les moyens de la défense davantage qu'il ne les accroît.

En outre, il faut souligner que les conditions d'entrée dans la gestion de ce budget 2018 restent subordonnées à la régulation de la fin de l'exercice 2017.

Sont en cause, en premier lieu, les surcoûts nets d'opérations extérieures et intérieures encore à couvrir aujourd'hui : ils représentent un montant de 365 millions d'euros, le reste ayant déjà fait l'objet d'ouverture de crédits en cours d'année. En ce domaine, un équilibre satisfaisant a été trouvé par le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, déposé la semaine dernière à l'Assemblée nationale, et le projet de décret d'avance qui lui est associé. En effet, comme le Général Lecointre, chef d'état-major des armées, l'a indiqué devant notre commission la semaine dernière, le financement sera réalisé par la solidarité ministérielle à hauteur de 313 millions, et la couverture du solde (52 millions) sera assurée grâce à l'excédent de crédits de masse salariale du ministère des armées.

Aucune annulation de crédits n'est prévu, dans ce projet de collectif budgétaire, sur les programmes de la mission « Défense ». Il faut s'en féliciter ; mais il convient encore de s'assurer qu'aucun ré-arbitrage de dernière minute ne vienne remettre en cause ce schéma !

Cependant, 700 millions d'euros de crédits se trouvent encore « gelés » sur le programme 146, à titre de réserve de précaution. La situation interdit à la DGA l'exécution normale de ses paiements. Dans la mesure où ces crédits ne sont pas annulés dans le projet de collectif budgétaire, on peut raisonnablement penser qu'ils finiront par être débloqués. Souhaitons-le ! La ministre des armées semble confiante. Mais quand le « dégel » interviendra-t-il ? La décision semble à la main de Bercy.

Déjà, sous les hypothèses les plus favorables incluant ce « dégel » des 700 millions avant la fin de l'année, le report de charges de la mission « Défense », de l'exercice 2017 sur l'exercice 2018, pourrait atteindre un niveau historiquement élevé : au moins 3,5 milliards d'euros. C'est dire l'importance des risques d'entrave auxquels se trouve exposée la remontée en puissance annoncée par le Gouvernement...

La situation est d'autant plus préoccupante que l'exécution du budget 2018 conditionnera l'entrée dans la prochaine période de programmation militaire, à compter de 2019. Je laisserai à Hélène Conway-Mouret le soin de présenter en détail cet aspect.

En ce qui touche plus spécifiquement l'équipement des forces, je voudrais d'abord dire un mot des conséquences de l'annulation des 850 millions d'euros décidée en juillet dernier sur le programme 146.

Pour faire face à cette annulation, le ministère des armées a dû mobiliser la trésorerie de certaines organisations internationales – l'OCCAr, notamment –, auxquelles il ne versera pas cette année les contributions françaises initialement prévues.

Le ministère a dû, également, renégocier certains contrats avec l'industrie. Ces renégociations portent sur les études du standard F4 du Rafale, la première tranche conditionnelle de rénovation des Mirage 2000D, et la chaîne logistique des frégates de taille intermédiaire.

Surtout, le décalage de plusieurs livraisons d'équipements a été organisé. Cela concerne le pod de détection de missile des Rafale Marine, les radars des avions légers de surveillance et de reconnaissance, la charge utile de renseignement d'origine électromagnétique des drones Reaper, certains tourelleaux des véhicules blindés multi-rôles lourds Griffon, ainsi qu'un hélicoptère de manœuvre Caracal. Les décalages sont de l'ordre de quelques mois, sans incidence a priori sur la protection des soldats ni sur le fonctionnement des entreprises concernées, mais ils entraînent quand même un retard pour les armées.

Pour ce qui concerne 2018, le programme 146 est doté de 10,4 milliards d'euros en crédits de paiement et 13,7 milliards d'euros en autorisation d'engagement, toutes ressources incluses. Par rapport à la prévision initiale pour 2017, c'est une augmentation de 2 % des crédits de paiement et de 35 % des autorisations d'engagement – une hausse remarquable. Néanmoins, il faudra d'emblée que le programme couvre son report de charges issu de l'exécution 2017. Ce report est attendu à environ 1,7 milliard d'euros, sous les meilleures hypothèses, notamment le dégel des 700 millions d'euros que j'évoquais tout à l'heure. Ce niveau de report serait constant, comparé au report constaté fin 2016.

L'année 2018 sera marquée par de nombreuses livraisons et commandes d'équipements, structurantes pour nos forces. Nous ne citerons pas tout de ce qui pourrait constituer une « liste à la Prévert » ! Je me concentrerai pour ma part sur deux sujets ; Hélène Conway-Mouret complètera mon propos.

Premièrement, le programme Scorpion. Dans ce cadre, les trois premiers véhicules blindés multi-rôles (VBMR) lourds Griffon seront livrés l'année prochaine, qui donnera également lieu à la commande de 50 chars Leclerc rénovés et de 20 nouveaux VBMR Griffon. Je rappelle que les 319 premiers Griffon et les 20 premiers engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) Jaguar (qui seront livrés à partir de 2020) ont été commandés au mois d'avril dernier.

Ce programme répond à un besoin prioritaire : les véhicules de l'armée de terre engagés en opérations ne sont réellement protégés, actuellement, qu'à 40 %. En particulier, les VAB, conçus dans les années 1970, ne sont plus au niveau des exigences actuelles en la matière et, sur-sollicités, usés, ils ne sont pas disponibles pour plus de la moitié du parc.

Aussi, nous préconisons l'accélération, autant que possible, du calendrier visant les véhicules du programme Scorpion, en particulier les VBMR Griffon. Je souscris en effet au raisonnement d'optimisation économique et opérationnelle du Général Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre : pour un coût similaire, mieux vaut accélérer l'arrivée du Griffon dans les forces que de chercher à reconstruire des VAB dont le niveau de protection, l'action tactique et l'autonomie sont bien inférieurs ! À titre indicatif, la rénovation complète d'un VAB représente un coût de l'ordre de 1,4 million d'euros, et l'acquisition d'un Griffon un coût de 1,5 million.

Les entreprises concernées nous ont confirmé qu'au plan industriel, une accélération des cadences de production des Griffon serait possible à compter de 2020. Cette accélération doit donc être inscrite dans la trajectoire capacitaire associée à la prochaine LPM.

Deuxième point à signaler : deux nouveaux avions de transport A400M seront livrés l'année prochaine.

Je rappelle que, du fait des difficultés annoncées par Airbus au début de l'année 2015, sur 15 avions devant avoir été livrés à l'armée de l'air d'ici à 2019 (dont onze actuellement en service, deux d'ici la fin de l'année 2017 et, donc, deux autres en 2018), huit appareils seront au standard initial, essentiellement logistique. En effet, le plan d'action industriel prévoit la livraison progressive, jusqu'en 2020, des capacités tactiques attendues, c'est-à-dire l'extraction de charges lourdes par la rampe arrière, le parachutage simultané par les portes latérales, l'autoprotection contre des missiles sol-air à très courte portée, le ravitaillement en vol d'hélicoptères et l'atterrissage sur terrain sommaire. Les premiers

A400M dotés de capacités tactiques minimales (aérolargage, autoprotection, atterrissage sur terrain sommaire) sont livrés depuis 2016.

Le Général Lanata, chef d'état-major de l'armée de l'air, nous l'a assez clairement dit lors de son audition : l'A400M sera un bon appareil lorsque l'on aura corrigé ses erreurs de jeunesse, mais il faut qu'Airbus travaille pour qu'il atteigne ses capacités opérationnelles ! Airbus en est bien conscient. On a le sentiment, en effet, que les choses s'améliorent.

Incidentement, je mentionne que le premier avion-ravitailleur MRTT sera livré l'année prochaine, tandis que seront commandés les trois derniers des 12 MRTT prévus par la LPM 2014-2019. Compte tenu de l'enjeu majeur qui est en cause, notamment pour les forces nucléaires, la question d'une accélération du calendrier des livraisons des MRTT se pose. L'industriel serait en capacité d'y procéder à partir de 2021. Le choix devra être arrêté dans la prochaine LPM.

Pour le reste, je vais laisser la parole à Hélène Conway-Mouret. D'ores et déjà, j'émet une appréciation positive sur les crédits inscrits au programme 146 dans le PLF 2018 et j'indique que le vote des crédits de la mission « Défense » dans son ensemble me paraît envisageable si – et seulement si – le Gouvernement annonce un dégel effectif des 700 millions d'euros encore bloqués pour 2017. Nous pourrions donc donner sur le projet de budget pour l'année prochaine un avis favorable sous la condition expresse de ce dégel.

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse. – On ne peut pas évoquer le budget de la défense prévu pour 2018, le dernier avant la prochaine LPM, sans se projeter, déjà, dans cette future programmation militaire.

La future LPM se trouve d'ores et déjà contrainte par la trajectoire fixée par le projet de loi de programmation des finances publiques, texte adopté en première lecture par le Sénat le 9 novembre dernier, et qui attend à présent la réunion d'une CMP.

Ce projet de loi décrit pour la mission « Défense » une progression a priori significative : hors pensions, après la hausse de 1,76 milliard d'euros prévue pour 2018, ce seraient 1,7 milliard supplémentaire en 2018 puis à nouveau en 2019. Et la ministre des armées a précisé que l'augmentation se poursuivrait au même rythme jusqu'en 2022. Entre 2018 et 2022, 190 milliards d'euros seraient ainsi consacrés à la défense.

Cette programmation financière s'inscrit dans l'objectif d'affecter l'équivalent de 2 % du PIB à la défense en 2025, suivant un engagement du Président de la République pendant la campagne de son élection.

On peut certes se féliciter d'une orientation positive pour l'ensemble de notre outil de défense. Mais on doit aussi rappeler que notre commission, dans son rapport d'information sur les moyens de la défense, au printemps dernier, avait évalué les besoins d'accroissement des moyens des armées, pour faire face à leurs missions, à 2 milliards d'euros par an, dès 2018. Cette trajectoire devait permettre de régénérer, dans un premier temps, les forces conventionnelles, avant de moderniser, dans un second temps, les forces nucléaires. Ce qu'annonce aujourd'hui le Gouvernement s'avère sensiblement en-deçà, en termes de montants comme de calendrier.

En outre, en prévoyant que les crédits de la mission « Défense » soient portés à 41 milliards d'euros en 2022, la programmation envisagée reporterait à la prochaine

législature, et concentrerait sur trois années, de 2023 à 2025, plus de la moitié de l'effort à accomplir pour atteindre, à l'horizon fixé, un budget représentant 2 % du PIB, c'est-à-dire 50 milliard d'euros. Le doute semble permis quant à la soutenabilité d'une hausse si rapide, prévue en fin de période !

Par ailleurs, deux séries d'éléments paraissent dès à présent risquer de contrarier, peu ou prou, l'effort annoncé.

Les premières difficultés tiennent au financement des surcoûts d'opérations.

D'une part, comme l'a signalé Cédric Perrin, le Gouvernement a décidé un « resoclage » budgétaire des surcoûts d'OPEX. La mesure serait progressive : la provision pour OPEX, fixée à 450 millions d'euros depuis 2014 conformément à la LPM, passera à 650 millions l'année prochaine puis augmenterait encore de 200 millions en 2019 et de 250 millions en 2020, pour atteindre alors 1,1 milliard d'euros.

De fait, les surcoûts d'OPEX réels n'ont jamais été inférieurs, depuis 2013, à 1,1 milliard d'euros. Au nom du principe de sincérité budgétaire, la Cour des comptes, notamment, avait préconisé une inscription de crédits pour OPEX en loi de finances initiale qui soit, à tout le moins, plus réaliste.

Cependant, il s'agit en pratique d'un transfert de la charge d'OPEX, de l'interministériel vers le ministère de la défense, dans la mesure où, jusqu'à présent, les surcoûts d'OPEX dépassant la provision initiale de 450 millions étaient pris en charge par la solidarité interministérielle, comme le prévoyait la LPM. Donc, à périmètre « 2017 » constant, et toutes choses égales par ailleurs, la hausse de la mission « Défense » figurant dans le projet de loi de programmation des finances publiques doit être ramenée à 1,5 milliard d'euros en 2018 et en 2019, et à 1,45 milliard en 2020. On peut s'interroger sur la suffisance de cette programmation budgétaire, au regard des besoins des armées. Et on peut redouter, par conséquent, les impasses financières auxquelles risque de se trouver acculée la LPM en préparation...

D'ailleurs, la trajectoire sur laquelle le Président de la République s'était engagé pour affecter à la défense 2 % du PIB en 2025 avait été tracée, de façon expresse, « hors surcoûts OPEX » : ce n'est pas le cas dans la programmation actuelle du Gouvernement.

Au demeurant, nous souscrivons aux propos du Général Lecointre, chef d'état-major des armées : dans le financement de ces surcoûts, le maintien d'un complément interministériel est important pour montrer que ce ne sont pas les armées qui décident de leurs engagements.

D'autre part, une relative incertitude pèse sur les modalités de financement, à l'avenir, des surcoûts d'opérations intérieures.

Je rappelle que la LPM actuelle ne comporte pas, pour ces OPINT, des dispositions équivalentes à celles qui visent les OPEX ; l'initiative que notre commission avait prise en ce sens, en 2015, n'a pas prospéré à l'Assemblée nationale. Les régulations budgétaires de fin 2015 et fin 2016, certes, ont établi un précédent favorable pour la défense, en assurant la couverture des surcoûts d'OPINT par la solidarité interministérielle, comme tend à le faire, à nouveau, le projet de collectif de la fin 2017. Mais, en dehors de cette pratique répétée, il n'y a pas de règle.

Le Général Lecointre, que j'ai interrogé ici même la semaine dernière, a affirmé que – je le cite – « le financement des OPINT relève des mêmes modalités de financement que les OPEX ». Le recours à la solidarité interministérielle serait donc maintenu pour l'avenir. C'est essentiel, alors notamment que l'opération « Sentinelle », même révisée dans son mode opératoire, se trouve pérennisée. Le cas échéant, il nous faudra veiller à inscrire la règle du financement interministériel dans la prochaine LPM, afin d'éviter un financement par la défense qui, par définition, limiterait d'autant les hausses budgétaires annuelles prévues.

Une seconde série de difficultés pour la prochaine LPM tient aux capacités d'investissement de la défense.

À cet égard, le premier problème est lié à l'accroissement des engagements non couverts par des paiements.

En effet, parmi les mesures prises par le ministère des armées afin de faire face à l'annulation de 850 millions d'euros sur le programme 146 en juillet dernier, et comme Cédric Perrin l'a mentionné, les trésoreries de certaines organisations internationales ont été mises à contribution. Concrètement, les versements prévus en 2017 pour l'OCCAr et la Nahena ont été annulés et reportés à 2019, les besoins étant couverts jusque là. Plus de 400 millions d'euros ont ainsi été économisés pour 2017, mais c'est une simple mesure de « cavalerie budgétaire » : in fine, les versements à l'OCCAr et à la Nahena devront bel et bien être effectués.

L'opération n'aggrave pas le report de charges, au sens comptable de la notion, c'est-à-dire la somme des paiements dus l'année n mais différés à l'année n+1. En revanche, elle vient alimenter les « restes à payer », c'est-à-dire les engagements passés mais non encore couverts par des paiements. Or ces restes à payer, fin 2016, s'élevaient déjà à près de 36 milliards d'euros pour le programme 146, et à plus de 50 milliards pour l'ensemble des programmes de la mission « Défense » (soit près de la moitié du total des restes à payer de l'État).

Ces montants extrêmement importants sont bien sûr inquiétants, parce qu'ils mettent en cause la soutenabilité même des engagements et, par voie de conséquence, celle de la trajectoire financière de la programmation militaire en préparation pour les années 2019 et suivantes.

Un second problème, pour le maintien des capacités de la défense à investir, résulte de la nouvelle règle de stabilisation des restes à payer, que tend à introduire à partir de 2018, pour l'ensemble des missions de l'État, l'article 14 du projet de loi de programmation des finances publiques. Ces engagements non encore couverts par des paiements devraient ainsi être contenus, sur la période 2018-2022, à leur niveau de fin 2017 ; en d'autres termes, chaque année, le montant des engagements ne devrait plus excéder celui des crédits de paiement ouverts.

Cette disposition pourrait entraîner des effets particulièrement handicapants pour la défense, dans un moment annoncé comme celui de la « remontée en puissance » des moyens. En effet, la Cour des comptes estime que le modèle d'armée défini à l'horizon 2025 appelle, d'ici là, des dépenses d'équipement neuf à hauteur de 10 milliards d'euros. Il s'agit des besoins de la dissuasion – notamment, à partir de 2020, le programme de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération, nécessaire à la modernisation de la

composante océanique –, mais aussi d'autres grands besoins, par exemple le renouvellement du porte-avions.

Or ces investissements sont effectués sur des marchés d'équipement par nature pluriannuels, qui impliquent nécessairement un décalage entre les engagements requis par les commandes et les paiements auxquels donnent lieu les livraisons.

Pour éviter la paralysie du ministère des armées, deux amendements identiques ont été adoptés par le Sénat, à l'initiative notamment de la quasi-totalité des rapporteurs pour avis sur la mission « Défense » et du président de notre commission, et avec l'avis favorable de la commission des finances. Ces amendements soustraient, à la règle du plafonnement des restes à payer de l'État, les investissements qui entrent dans le périmètre de la LPM. Espérons qu'ils survivent à la CMP qui doit se réunir !

C'est un enjeu essentiel pour la défense : il s'agit ainsi de sécuriser la trajectoire prévisionnelle des investissements de la LPM actuelle et de la LPM future. C'est aussi un enjeu économique et technologique : l'industrie de défense représente pour la France plus de 1 000 entreprises et 200 000 emplois directs et indirects qui, parce qu'ils répondent à des besoins de souveraineté, dépendent directement de la commande publique. Je rappelle que les crédits d'investissement de la défense représentent le premier budget d'investissement de l'État : plus de 80 % des crédits d'investissement prévus dans le PLF 2018.

Brièvement, quelques mots sur l'avancement de certains programmes d'armement, en fonction des développements prévus pour 2018, en complément de ce qu'a exposé Cédric Perrin.

L'année prochaine seront livrés, notamment, 8 000 fusils d'assaut HK 416 F de nouvelle génération, « arme individuelle future » destinée à remplacer le FAMAS. Mais les opérations seront longues : il restera encore près de 95 700 nouveaux fusils à commander et de 103 700 à livrer ! Ces livraisons ont en effet été étalées de 2017 jusqu'à 2028, sur un rythme d'environ 10 000 fusils par an.

L'année prochaine, par ailleurs, seront livrés à l'armée de l'air trois avions Rafale neufs. Il s'agit de la fin de la livraison de six avions qui avait été décalée, en 2016, afin d'honorer la commande de l'Égypte ; les trois premiers ont été livrés en 2017. Cette réalisation permettra de respecter, en volume à défaut du calendrier, la prévision de la LPM en matière de Rafale, et de donner corps avant la fin 2018 à un second escadron nucléaire Rafale, en remplacement des Mirage 2000N.

J'ajoute que le développement du standard F4 du Rafale devrait être lancé fin 2018. L'objectif, notamment, est de disposer d'une flotte dont tous les appareils auraient, à terme, le même standard, ce qui faciliterait le soutien logistique et la formation des pilotes.

Il convient aussi de rappeler que le conseil des ministres franco-allemand qui s'est tenu le 13 juillet dernier, à Paris, a annoncé une coopération en vue d'un nouveau système de combat aérien. La France et l'Allemagne ont en effet convenu de développer un système pour remplacer, sur le long terme, leurs flottes actuelles de Rafale et d'Eurofighter ; une feuille de route conjointe en la matière est prévue d'ici mi-2018. Cette annonce est intervenue dans un contexte où le Royaume-Uni a décidé d'acquérir des avions F-35, produits par le groupe américain Lockheed Martin, ce qui semble de fait entraver une éventuelle coopération franco-

britannique pour la réalisation du successeur du Rafale... alors même que Londres est engagé avec Paris, depuis 2014, dans un projet de recherche pour le futur système de combat aérien.

Je noterai pour finir la commande, l'an prochain, d'un cinquième sous-marin d'attaque (SNA) Barracuda. La livraison du premier sous-marin de la série est aujourd'hui prévue pour 2020, la livraison du second en 2021. Il s'agira d'un retard de plus de deux ans par rapport aux prévisions initiales, imputable à un problème de qualité du travail industriel. Naval Group nous a confirmé que les problèmes rencontrés, en dernière analyse, relèvent de la difficulté de reconstituer les savoir-faire propres au domaine nucléaire sur le site de Cherbourg.

Pour conclure, j'indique que j'émetts, moi aussi, une appréciation positive sur les crédits inscrits au programme 146 dans le PLF 2018, avec la même réserve que mon collègue, tenant à la condition que l'on pourrait mettre à notre vote de la mission « Défense ».

M. Christian Cambon, président. – Merci, chers collègues, pour cette présentation. Place aux questions.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Merci aux rapporteurs pour leur exposé très précis.

Nos visites sur le terrain, dans les bases militaires, nous permettent de mesurer la vétusté de certains des matériels dont disposent les soldats déployés en opération, qui représente pour eux un danger. On se croirait parfois en présence de véhicules de collection ! La nécessité du renouvellement de ces équipements est une évidence.

Cependant, les prix qui ont été évoqués tout à l'heure par Cédric Perrin me semblent vertigineux, pour un parc somme toute limité. Ma question sera volontairement un peu naïve : comment le choix des entreprises fournissant ces armements et assurant leur entretien est-il réalisé ? Y a-t-il vraiment mise en concurrence ? J'espère que l'on privilégie les entreprises nationales ou européennes.

Par ailleurs, qu'il me soit permis d'avoir une pensée particulière pour les militaires argentins actuellement bloqués dans un sous-marins dont on reste sans nouvelles.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci beaucoup aux rapporteurs pour leur travail. Ont-ils pu avoir des informations sur le contrat signé par le ministère des armées avec Microsoft Irlande, en dépit des recommandations des experts et sans appel d'offres à ma connaissance ? J'aimerais en connaître le montant, alors que les questions précises que j'ai posées n'ont pour l'heure abouti qu'à des réponses vagues.

Des emplois sont en jeu, et j'aurais préféré que ce contrat soit passé conformément aux procédures d'appel d'offres et avec une entreprise nationale. La souveraineté numérique constitue en effet un enjeu extrêmement important pour notre pays.

Du reste, des appels d'offres en faveur de logiciels libres de droits ont été lancés déjà : la gendarmerie, pour sa part, s'est engagée dans cette voie.

M. Cédric Perrin, co-rapporteur. – Pour répondre à Sylvie Goy-Chavent, les matériels militaires sont chers, en effet. Au demeurant, le coût de 1,4 million d'euros que j'ai cité pour la rénovation d'un VAB doit s'entendre pour un réaménagement complet du véhicule ; le prix varie selon ce que l'on fait exactement. Mais nous sommes comptables des deniers publics : ne vaut-il pas mieux acheter, pour 100 000 euros de plus, un Griffon neuf,

mieux protégé, qui sera plus longtemps opérationnel ? Je le pense. Les décisions de l'armée de terre tendant à renouveler les équipements plutôt qu'à les rétrofiter me semblent donc judicieuses.

Ce que je dis là des VAB et des Griffon vaut également pour les fusils d'assaut : il est économiquement plus rationnel d'acheter le nouveau HK 416 F que de maintenir en condition opérationnelle, à un coût élevé, les vieux FAMAS. Même raisonnement si l'on considère les véhicules P4 : rénover ces derniers ne coûte pas beaucoup moins cher que l'acquisition des nouveaux VT4.

J'ajoute que les coûts des équipements de l'armée de terre, en général, sont moins élevés que ceux des avions de l'armée de l'air ou des bâtiments de la marine nationale.

Les contrats correspondants sont bien sûr très encadrés. À cet égard, la DGA procède dans les règles, avec des appels d'offres le cas échéant, tout en favorisant l'industrie nationale dans la mesure du possible. Je crois d'ailleurs qu'il existe, aujourd'hui, une volonté du délégué général pour l'armement et de la ministre des armées de mieux organiser le fonctionnement de la DGA. Cela dit, venant d'une circonscription de construction automobile, je ne comprends pas que les Allemands, en respectant leurs appels d'offres, arrivent à acheter du matériel Mercedes, alors que les VT4 français que j'évoquais à l'instant, par exemple, ont une base Ford !

La préservation de notre base industrielle et technologique de défense est évidemment un sujet majeur. Tout un écosystème est en cause, et sa physionomie s'avère évolutive. Par exemple, aujourd'hui, c'est largement dans le champ civil que surgit l'innovation, qui trouve à s'appliquer dans les domaines militaires, et non l'inverse comme dans un passé encore récent ; l'adaptation à la défense de ces technologies civiles entraîne naturellement un coût spécifique.

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse. – Choqués par la vétusté de certains équipements de nos armées, soyons aussi admiratifs de leur longévité !

Le marché de l'armement reste un marché assez restreint : il n'y a pas pléthore d'entreprises produisant les matériels dont nous parlons. D'où la récurrence des mêmes prestataires, d'un programme à l'autre... Par ailleurs, ces programmes sont parfois fragmentés : on peut ainsi se trouver en présence de véhicules Griffon achevés, auxquels manque cependant leur tourelleau, dont la livraison a été décalée.

En ce qui concerne la question de Joëlle Garriaud-Maylam, question qu'il est en effet important que le Parlement soulève, nous n'avons pas d'informations.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Défense » - Programme 212 « Soutien de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons maintenant les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense » dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018. La parole est aux rapporteurs.

M. Joël Guerriau, co-rapporteur. – Je commencerai par évoquer l'évolution des crédits de personnel du ministère des armées pour 2018 avant de mettre l'accent sur quelques sujets de préoccupation concernant les ressources humaines.

Pour 2018, les crédits de titre 2 inscrits au programme 212 (qui regroupent l'ensemble des crédits de personnel du ministère de la défense) s'établissent à 20,37 milliards d'euros, en augmentation de 3,24 % (+ 607,9 millions d'euros) par rapport à 2017.

Cette augmentation de la masse salariale recouvre, pour 216,2 millions d'euros, une augmentation des dépenses de rémunération qui traduit à la fois la poursuite de la hausse des effectifs conformément aux engagements pris en 2015-2016 et un effort en faveur de la condition du personnel. Néanmoins, il convient de souligner que les crédits initialement destinés à la mise en œuvre de la deuxième annuité du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) – qui revalorise les grilles indiciaires de la fonction publique - serviront en 2018 au financement de la compensation de CSG pour les personnels du ministère de la défense, le ministre de l'action et des comptes publics ayant annoncé en octobre dernier la suspension pour une durée d'un an de l'application de ce protocole par mesure d'économie.

En ce qui concerne les effectifs, le PLF pour 2018 prévoit une création nette de 518 emplois équivalent temps plein (ETP), dont 500 au profit du ministère des armées et 18 au profit du service industriel de l'aéronautique (SIAé). Ces renforts seront affectés à la sécurité du territoire, à la cyberdéfense, aux services de renseignement et à la protection des emprises militaires.

Ce solde positif en matière d'effectifs ne doit pas masquer, comme chaque année, les nombreuses créations et suppressions de postes qui accompagnent la transformation de nos armées. De même qu'il ne doit pas occulter l'important flux annuel d'arrivées et de départs, nécessaire au renouvellement et à la vitalité de nos forces et qui constitue le fil conducteur de la manœuvre RH. Il faut noter la poursuite de la baisse, dans le projet de budget pour 2018, des crédits destinés aux aides au départ (-35 millions d'euros), les économies dégagées permettant de financer d'autres postes de dépenses.

C'est le cas, par exemple, de l'enveloppe destinée aux réserves qui augmentera de 50,8 millions d'euros pour s'établir à 177,4 millions d'euros, afin de prendre en charge quelque 40 000 engagements à servir ainsi que les mesures incitatives décidées récemment.

Les autres postes en augmentation sont les crédits destinés aux pensions (+283,7 millions d'euros), qui progressent mécaniquement, et ceux destinés aux OPEX (+75 millions d'euros, soit une enveloppe de titre 2 portée à 245 millions d'euros) dans un effort de « sincérisation » du budget des armées. L'enveloppe destinée aux opérations intérieures (OPINT) est reconduite, quant à elle, à son montant de l'année dernière, soit 41 millions d'euros.

Je voudrais revenir sur le thème de la fidélisation, fréquemment évoqué au cours de nos auditions. Le dernier rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) avait aussi mis l'accent sur ce sujet en indiquant- il s'agit du résultat d'un sondage - que 62 % des militaires envisageraient de quitter l'institution pour changer d'activité si l'occasion se présentait. Certes, les statistiques du ministère ne démontrent pas d'aggravation récente de la tendance en termes de résiliation ou de non-renouvellement de contrats. Il faut pourtant admettre que la question se pose et qu'elle a des implications, un trop fort *turn over*

ne permettant pas d'amortir les coûts de recrutement et de formation, sans compter le chômage, auquel les militaires ont droit à partir de six mois de service. Il s'agit d'un problème récurrent et bien connu dans l'armée de terre, qui cherche à fidéliser ses militaires du rang, mais qui se rencontre aussi dans les autres armées. Suractivité, éloignement du domicile, contrainte des mutations, découragement face au manque de moyens... sont quelques-unes des raisons pouvant expliquer cette « évaporation ». Parfois, c'est le caractère routinier et astreignant de l'activité qui est en cause, comme chez les fusiliers marins et les fusiliers commandos de l'air, dont les taux de renouvellement des contrats s'établissent respectivement à 50 % et 30 %. Enfin, il y a la concurrence du secteur privé et l'attractivité de ses salaires pour des métiers tels que contrôleurs aériens, officiers mécaniciens, avionneurs, atomiciens, spécialistes des systèmes d'information... On le voit, les causes sont multiples et appellent des réponses variées selon les situations.

L'amélioration de la condition du personnel, auquel contribue le plan Familles présenté cet automne – avec des mesures en faveur de la conciliation vie professionnelle/vie privée, le soutien apporté aux conjoints, l'accompagnement de la mobilité, notamment la prévisibilité des mutations, est aussi une partie de la réponse à cet enjeu qui, au fond, est celui de l'attractivité de nos armées. Mais il ne faut pas se méprendre. Celles-ci sont et resteront majoritairement contractuelles du fait de leur impératif de jeunesse et de flexibilité. A elles de trouver le bon curseur et de définir, en fonction des besoins et des métiers, la durée adaptée des contrats. On a vu, par exemple que l'armée de terre avait récemment développé le recours aux contrats de deux ans pour faciliter le recrutement de militaires du rang, dont l'arrivée à échéance pose la question de la fidélisation.

Pour finir, je souhaite mettre l'accent sur deux points d'attention pour l'année à venir :

Le premier concerne la question de la transposition de aux militaires de la directive européenne sur le temps de travail. L'encadrement du temps de travail est difficilement compatible avec les spécificités du statut militaire et notamment le principe de libre disposition de la force armée. Je dirai même que c'est une idée en contradiction totale avec l'obligation de disponibilité et l'esprit d'engagement qui caractérisent le métier des armes. Alors que l'échéance pour transposer la directive approche, nous nous inquiétons légitimement de cette perspective. Le président de la République a déclaré récemment qu'il n'était pas envisageable d'appliquer la directive aux militaires. Lors de son audition, le ministre des armées a évoqué devant nous la négociation d'exemptions. S'agit-il de distinguer entre des activités – notamment les opérations et les entraînements - qui seraient exclues du champ d'application et d'autres qui seraient concernées? Nous espérons, en tous cas, qu'une solution réaliste et ne mettant pas en cause les fondements de la fonction militaire sera trouvée prochainement.

Le second point concerne le dossier des rémunérations, qui est lourd d'enjeux pour les personnels de la défense. Ceux-ci pâtiront en 2018 du report de l'application du protocole PPCR que j'ai déjà évoqué. Or, la transposition de ce protocole était très attendue par les militaires dans la mesure où elle devait permettre un rattrapage indiciaire par rapport au personnel civil. Nous espérons donc qu'il ne s'agit que d'une mesure temporaire.

Les militaires pourraient être aussi impactés par le chantier de la simplification des primes, qui est une priorité pour la DRH-MD, compte tenu du maquis - pas moins de 170 primes – que ce régime représente. Il devra être conduit avec précaution et en tenant compte des autres réformes pouvant avoir des implications, comme celle des retraites.

Enfin, il faudra être particulièrement vigilant sur la bascule entre Louvois et source Solde qui s'étalera entre 2018 et 2020 et interférera, par conséquent, avec la mise en place de la retenue à la source. Il s'agit de deux rendez-vous à haut risque pour les personnels militaires chez qui le traumatisme des dysfonctionnements de Louvois est encore bien présent. Nous serons par conséquent très vigilants à l'égard de ce dossier. Je cède maintenant la parole à mon collègue Gilbert Roger

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. – Le programme 212 hors titre 2 regroupe les fonctions transverses de direction et de soutien mutualisés au profit du ministère des armées, correspondant aux missions portées par le secrétariat général de l'administration dans les domaines de l'immobilier, des systèmes d'information, de l'action sociale et de la communication. L'architecture budgétaire est complexe : le programme 212 ne regroupe pas l'ensemble des soutiens aux armées. Une partie de ceux-ci relève en effet du programme 178, notamment le soutien des forces par les bases de défense, hors infrastructures, et le service du commissariat aux armées.

Ceci étant précisé, les crédits du programme 212, hors titre 2, s'élèvent en PLF 2018 à 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement et 2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse significative de 19 %.

Le rattrapage est donc important en crédits de paiement, mais aussi en autorisations d'engagement, ce qui crée des obligations pour l'avenir. Nous devons veiller à ce que les trajectoires budgétaires de la LPM permettent au minimum de tenir ces engagements.

L'augmentation des crédits est principalement liée aux besoins de la politique immobilière, qui représente 2,1 milliards d'euros en AE, soit +23% et 1,7 milliards d'euros en CP, soit +30%. Ces ressources représentent 68 % du programme 212 hors titre 2. Elles doivent être complétées par les recettes des cessions immobilières, qui ont été estimées, avec un certain optimisme, à 200 millions d'euros pour 2017, et sont évaluées à 140 millions d'euros en 2018.

Ces montants, qui transitent par un compte d'affectation spéciale, dépendent en fait du calendrier de réalisation des cessions et surtout du prix effectif de vente des immeubles, obéré par la loi Duflot de 2013 qui entraîne d'importantes moins-values pour la défense. Nous avons tenté de limiter l'impact de cette loi, en plafonnant la décote à 30 %, mais l'Assemblée nationale est revenue sur ce plafond. Entre 2014 et 2016, les moins-values pour la défense se sont élevées à 24,3 millions d'euros, sur huit opérations effectuées en province, avec des taux de décote allant de 27 % à 100 %.

A Paris, la caserne Reuilly a été cédée avec une décote de 20 millions d'euros, en application d'un régime juridique antérieur à la loi Duflot. L'Hôtel de l'Artillerie a été cédé de gré à gré pour 87 millions d'euros à la Fondation Nationale des Sciences politiques, mais aurait sans doute pu rapporter bien davantage. La partie centrale de l'îlot Saint-Germain où seront réalisés des logements sociaux, subit une décote très importante. Ce bien aurait pu être vendu pour plus de 80 millions d'euros mais ne le sera que pour 29 millions d'euros, sur lesquels le ministère s'engage à payer 2 millions d'euros de désamiantage. Le ministère des armées n'a négocié, en contrepartie, que 50 logements sociaux réservés au personnel militaire, sur un total de 250, ce qui est insuffisant.

Reste la cession à venir du bâtiment de l'hôpital du Val de Grâce. Le bâtiment vaut plus de 100 millions d'euros. Des services publics ont émis le souhait de le récupérer. Ne serait-il pas plus sage de laisser le Val de Grâce au ministère des armées, afin de lui assurer des surfaces immobilières conséquentes à l'intérieur de Paris ? Si la cession se fait néanmoins, nous devons veiller, en tout état de cause, à ce que le compte d'affectation spéciale soit bien alimenté du prix de cette cession.

J'ajoute que les militaires de l'opération Sentinelle, actuellement hébergés dans ces bâtiments parisiens, seront relogés dans de nouveaux casernements au Fort de l'Est et au Fort de Nogent. Plus généralement, pour répondre aux besoins d'hébergement en Ile de France, un plan de construction de 400 places a été lancé.

J'en viens maintenant aux dépenses de la politique immobilière.

Il s'agit, tout d'abord, de crédits pour les programmes majeurs d'infrastructure, essentiellement les grands programmes d'armement. Ils s'élèvent à 400 millions d'euros, en hausse de 7 %, afin d'accueillir le sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda dans le port de Toulon, pour les besoins, par ailleurs, du MRTT et du véhicule Scorpion et pour la rénovation électrique des ports de Brest et Toulon, toujours en cours.

La dissuasion nucléaire bénéficie d'investissements d'un montant de 114 millions d'euros, en augmentation de 32 %.

364 millions d'euros (+ 30 %) sont consacrés aux investissements générés par la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre et par les besoins accrus de sécurité-protection. Celle-ci fait l'objet d'un plan particulier, destiné à répondre aux intrusions et tentatives d'intrusion.

Les dépenses liées à la condition de vie du personnel (hébergement, restauration, bureaux) augmentent de 130 %.

Le logement familial est doté de 62 millions d'euros, en augmentation de 76 % ; ce montant prend en compte le « plan Familles » à hauteur de 15 millions d'euros, afin de développer l'offre de logements sociaux, en particulier dans les zones très tendues.

Cette augmentation significative des crédits immobiliers est une bonne nouvelle. Souvenons-nous toutefois de l'ampleur des besoins, estimés au total à 2,5 milliards d'euros pour les six prochaines années. Depuis le plan Vivien, il y a vingt ans, les plans d'amélioration des conditions de vie du personnel se sont succédé... Nous devons veiller à ce que l'augmentation soit, cette fois, inscrite dans la durée, sans déformation de l'effort, en exécution, au profit des grands programmes d'armement.

Se pose également la question de la capacité du service des infrastructures de la défense, et tous les autres maillons de la politique immobilière, à absorber le surcroît d'activité que ce changement de cap suppose.

Concernant les systèmes d'information, d'administration et de gestion, les crédits sont en augmentation de 17 % en AE, pour les besoins du projet « Source Solde », mais en diminution de 6 % en CP, ce qui pourrait être une bonne nouvelle, si l'on considère qu'une partie de ces crédits est dédiée au MCO de Louvois. Mais les coûts de maintenance du logiciel restent élevés, environ 18 millions d'euros par an.

Louvois est « sous contrôle », nous a dit le secrétaire général de l'administration. 97 % des soldes ne nécessitent pas de corrections. 83 % des indus versés ont été notifiés et 64 % ont été recouverts.

La nouvelle application, « Source Solde », à laquelle seront consacrés 21 millions d'euros l'an prochain, est actuellement dans une cruciale phase de test, dont les résultats, en cours d'analyse, ne nous ont pas encore été communiqués. « Source Solde » doit être déployée à partir de 2018 dans la marine. Parallèlement – ce qui paraît quelque peu périlleux – un chantier de révision de la politique de rémunération des militaires a été engagé. Cette rémunération est actuellement constituée de plus de 170 indemnités et primes.

Je terminerai en évoquant les politiques de ressources humaines, dont les crédits augmentent de 7 %. Les crédits alloués aux reconversions sont stables à 37 millions d'euros. Le taux de succès de ces reconversions, à un horizon d'un an, y compris les reclassements dans une administration, est de 70 %. Dans le cadre du « plan Familles », l'action sociale bénéficie d'un abondement de 5 millions d'euros, qui doit permettre notamment d'améliorer les services de garde d'enfants et d'accroître les aides à la mobilité et au logement.

Ce budget connaît donc une augmentation significative, qui justifie notre avis favorable. Au-delà des annonces, nous devons toutefois rester attentifs à l'exécution budgétaire, et à l'inscription de ces nouvelles orientations dans la durée.

M. Christian Cambon, président. – Il faudra que nos rapporteurs soient attentifs à deux sujets : d'une part, le passage de Louvois à Source Solde, même si nous avons reçu des engagements formels de la part de la ministre, et d'autre part la dimension immobilière de la politique de défense. Quand on voit que l'enveloppe destinée à l'amélioration du logement n'est que de 15 millions d'euros, alors que la tour centrale de l'îlot Saint Germain, estimée à 80 millions d'euros, va être vendue 29 millions d'euros à la Ville de Paris, cela ne manque pas de nous interpeler. Par ailleurs, la vente de l'hôpital du Val de Grâce prive désormais la défense de toute réserve immobilière dans Paris intra-muros alors que, dans le même temps, on peine à loger les soldats de Sentinelle en Ile-de-France, même si des progrès ont été enregistrés sur ce volet.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. – A ce propos, on nous a indiqué lors d'une récente audition que les conditions de logement en Ile-de-France avaient été considérablement améliorées et que plus aucun soldat de Sentinelle ne dormait désormais sur un lit de camp, sauf cas de figure d'un besoin temporaire d'intervention, notamment en province. Par ailleurs, les soldats sont en principe logés à une distance plus raisonnable du site sur lequel ils travaillent.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour cet excellent rapport. Concernant la fidélisation, n'y a-t-il pas un vrai problème d'attractivité vis-à-vis du niveau de rémunération qu'offre le secteur privé pour des métiers très spécialisés comme dans l'armée de l'air ? Du fait de cette concurrence, mais aussi des déflations subies ces dernières années, n'est-on pas arrivé aujourd'hui, s'agissant de personnels qualifiés, à une situation critique qui ne permet pas l'accomplissement de leur mission dans de bonnes conditions ?

M. Yannick Vaugrenard. – Les problèmes de fidélisation conduisent aussi à s'interroger sur l'accompagnement offert aux conjoints lors des mutations. Ne faudrait-il pas impliquer davantage la fonction publique et les grandes entreprises pour faciliter la mobilité géographique des militaires ?

M. Michel Boutant. – Puisque l'on évoque les rémunérations des militaires, j'aimerais avoir des éclaircissements sur les conditions – notamment de rémunération – dans lesquelles les officiers généraux de deuxième section siègent souvent dans les conseils d'administration des entreprises d'armement, ou peuvent exercer une activité professionnelle alors qu'ils sont retraités. En effet, beaucoup de professions : artisans, agriculteurs, salariés, sont plus limités dans leurs activités pour pouvoir prétendre à la totalité de leur retraite.

Mme Christine Prunaud. – Pourriez-vous revenir sur le chiffre de 32 % d'augmentation des investissements pour les infrastructures de la dissuasion nucléaire ?

M. Robert del Picchia. – Louvois continue à coûter de l'argent, année après année. On ne peut qu'espérer que Source-Solde vienne prendre une relève satisfaisante. Concernant les primes que touchent les militaires, il va de soi que la complexité des primes est presque caricaturale et plaide pour une remise à plat de l'ensemble. Concernant les déboires liés à Louvois, nous avons tous en tête des exemples de familles de militaires qui se plaignaient que leurs conjoints n'étaient pas payés depuis des mois. Mais il faudrait, pour être exact, souligner que ceux-ci percevaient quand même une partie de leur solde et que d'autres, dans le même temps, percevaient des sommes supérieures à leur dû, ce qui a posé d'importantes difficultés quand il leur a fallu les rembourser. Concernant la fidélisation des personnels qualifiés, ce sont les salaires supérieurs proposés par le secteur privé qui sont en cause. Enfin, s'agissant des ventes immobilières, j'observe que, même si on ne peut que la déplorer, la vente des emprises à l'étranger du ministère des affaires étrangères, au moins, rapporte de l'argent, ce qui est moins le cas de la vente des emprises de la défense à Paris.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Concernant la politique immobilière, on peut certes regretter la vente et le prix de cession de l'îlot Saint Germain mais en province aussi, les collectivités publiques ont pu acquérir des anciennes friches militaires à des prix en dessous du marché. En outre, cette vente permettra davantage de mixité sociale dans un quartier qui en a peu.

Concernant les ressources humaines, j'avais interpellé Mme la ministre lors de son audition sur le faible taux de féminisation des armées, qu'elle avait elle-même regretté. Si des annonces ont été faites, il ne me semble pas vraiment en voir la traduction dans les faits. Je pense pour ma part que les armées doivent prendre le problème à la racine et mener une action transversale de concert avec l'éducation nationale et les universités. Il faut sans doute aussi faire évoluer un certain nombre de procédures internes de manière à permettre à de jeunes femmes, qui pourraient sûrement s'épanouir dans cette sphère, de concilier plus facilement les contraintes de la vie militaire avec celles de la vie familiale.

M. Christian Cambon, président. – Concernant l'îlot Saint-Germain, le problème est aussi que le nombre de logements qui a été négocié pour les militaires – 50 sur 250 - est très inférieur aux besoins des armées, avec une pénurie massive qui fait que les collectivités territoriales d'Ile-de-France ne cessent d'être sollicitées. La conversion en logements de la partie centrale de ce bâtiment aurait dû servir au logement des militaires.

M. Joël Guerriau, co-rapporteur. – La question de la fidélisation recouvre des enjeux hétérogènes. S'agissant des militaires du rang, les contrats de deux ans ont été multipliés, ce qui entraîne aujourd'hui de fait des départs, certains pouvant être déçus par la réalité du métier. Un équilibre doit être trouvé grâce à une durée de contrats adaptée, qui permette d'amortir les coûts de formation et de recrutement et d'éviter des coûts importants de chômage.

S'agissant des experts, officiers spécialistes d'un domaine, la question se pose en effet pour les aviateurs, mais aussi pour les sous-mariniers. Le départ de professionnels spécialistes des bâtiments nucléaires est très préjudiciable à la marine. Leur sens des responsabilités et du travail d'équipe est remarquable. Ils n'ont aucune difficulté à être recruté dans le secteur privé. Mais ces mouvements de personnel peuvent aussi être bénéfiques aux armées car ils permettent de transmettre des savoirs et de répondre au souhait des militaires, après plusieurs années d'exercice de métiers difficiles. C'est pourquoi il me paraît nécessaire de travailler sur des parcours, des partenariats dans l'intérêt de tous, permettant de rajeunir les armées tout en constituant des réserves et en facilitant les déroulements de carrière souhaités. Les défis de la fidélisation peuvent être relevés.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. – Les territoires où sont implantées des unités doivent demeurer dynamiques pour que la mobilité ne soit pas trop défavorable aux militaires et à leurs familles. Les difficultés à trouver de l'emploi pour le conjoint, l'éloignement des établissements scolaires sont autant de facteurs de fragilisation de la fidélisation. Les unités ont intérêt à faire vivre les territoires dont elles dépendent, en favorisant des approvisionnements en circuits courts.

M. Joël Guerriau, co-rapporteur. – L'accompagnement des conjoints est une question complexe qui soulève de nombreuses difficultés y compris au plan interministériel. Les ministères ont leurs propres contraintes. La situation des conjoints enseignants, par exemple, pourrait être mieux prise en compte, mais le ministère de l'éducation nationale dispose de ses propres procédures de mutation, à partir d'un barème de points, dont il est difficile de faire abstraction.

Par ailleurs, les implantations militaires ne sont pas particulièrement cohérentes avec les autres implantations administratives. Sur un territoire donné, il peut y avoir un déséquilibre important entre le poids des unités militaires et celui des autres administrations. L'accompagnement des conjoints ne donne donc pas toujours les résultats espérés, sauf bien sûr lorsque le conjoint est lui-même militaire.

S'agissant des généraux de deuxième section, le sujet mérite d'être éclairci.

M. Christian Cambon, président. – Les généraux ne sont pas mis « à la retraite »...

M. Jean-Marc Todeschini. – Sauf sanction disciplinaire !

M. Christian Cambon, président. – Certes. L'existence d'une deuxième section est une particularité. Mais ils sont souvent déchargés de leurs fonctions d'active à un âge assez jeune. Il faut prendre en compte le profil global des carrières de ces officiers, sur toute leur carrière.

M. Michel Boutant. – Notre commission doit s'intéresser à cette question en amont de la prochaine LPM, pour que nous puissions en débattre en toute connaissance de cause. Par rapport à d'autres professions, je considère cette situation comme anormale.

M. Gilbert Roger, co-rapporteur. – Les ventes immobilières doivent répondre à des objectifs contradictoires. Le ministère souhaiterait vendre au prix le plus haut, mais les acheteurs font parfois face à des contraintes importantes, et les mutations dans les territoires peuvent se faire à des prix très bas, jusqu'à l'euro symbolique. Ce n'est toutefois pas le cas

pour l'îlot Saint-Germain. Paris intra-muros doit rester habitée et ne pas devenir un musée. Mais je regrette que seuls 50 logements aient été réservés au personnel militaire car nous avons besoin de loger des militaires dans la capitale.

M. Ladislas Poniatowski. – La question des carrières des généraux de deuxième section dans le privé doit être abordée avec discernement. Le Parlement a certes droit à la transparence. Mais nous ne sommes pas là face à un danger, au contraire : nous avons intérêt à ce que d'éminents spécialistes continuent après leur vie militaire à suivre, notamment dans des entreprises, le devenir des opérations d'armement. L'Arabie Saoudite a récemment embauché un officier allemand, qui a pris la tête du nouvel organisme d'achat d'armements créé dans ce pays. N'aurions-nous pas préféré que ce fût un Français ? Ne soyons pas naïfs. Le nombre de connaisseurs de ces questions est restreint. Que d'éminents spécialistes de nos armées poursuivent une activité auprès de nos entreprises d'armement ne me choque pas. Cela me rassure plutôt. N'abordons pas ce sujet de façon a priori méfiante et critique, ce qui serait dangereux.

L'armement est un domaine grave, important, avec des enjeux éthiques et économiques majeurs. Oui à la transparence, mais soyons réfléchis.

M. Jean-Marie Bockel. – Les carrières militaires françaises reposent sur un turnover élevé, encouragé par l'évolution du format des armées, qui amène à des départs à la retraite jeune. En Allemagne, les officiers généraux restent jusqu'à 64 ans. C'est un autre modèle. Nous devons avoir un regard éclairé sur ce sujet, souvent traité de façon injuste dans les médias : notre regard doit être large et complet.

M. Michel Boutant. – Nous avons besoin d'échanger sur cette question.

M. Christian Cambon, président. – C'est dans cet esprit, pour l'information des membres de la commission, qu'un débat peut légitimement intervenir. J'y veillerai.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis

M. Christian Cambon, président. – Nous passons à l'examen des crédits du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».

M. Pascal Allizard, co-rapporteur. – Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » est doté pour 2018 de 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 3 % des crédits prévus pour la mission « Défense » l'année prochaine. Ce programme est en effet modeste par le volume financier, mais il constitue le cœur de la fonction « connaissance et anticipation » de notre outil de défense, et donc de la préparation de son avenir.

Par rapport à la prévision pour 2017, on note une augmentation de 4,5 % en crédits de paiement (+ 60 millions d'euros), mais une diminution de près de 6 % en autorisations d'engagement (- 89 millions). Cette évolution globale est liée aux différents cycles d'investissements en cause ; elle masque des évolutions différentes dans le détail des actions du programme.

Ces crédits pour 2018 devront couvrir le report de charges du programme, issu de l'exécution budgétaire 2017. Ce report est estimé à 205 millions d'euros, sous la condition, bien sûr, du maintien en fin d'année de l'ensemble des crédits prévus, ce que tend à confirmer le projet de loi de finances rectificatives déposé à l'Assemblée nationale. Il s'agirait d'une baisse de 13 % par rapport au report de charges de fin 2016.

Les priorités du programme 144 sont, conformément au Livre blanc de 2013 et à la loi de programmation militaire en vigueur, d'une part, la réaffirmation du rôle central du renseignement – dont parlera, tout à l'heure, Michel Boutant, d'autre part, la consolidation des efforts de recherche de défense et le maintien de la capacité d'influence de la France ; ce sera l'objet de mes propos.

Je commencerai par ce qui concerne la recherche de défense.

Les études amont font l'objet pour 2018 d'une prévision de 723 millions d'euros en crédits de paiement. C'est plus de la moitié des crédits du programme 144. Ce montant est stable par rapport à la prévision pour 2017 ; il reste en ligne avec l'objectif fixé en matière d'études amont par la LPM actuelle, soit 730 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2014-2019.

En prenant en compte les exécutions passées et les prévisions pour 2017 et 2018, le budget effectivement consacré aux études amont s'avère en moyenne de 727 millions d'euros par an depuis 2014.

À la suite du rapport d'information sur les moyens de la défense nationale adopté en mai dernier par notre commission, les rapporteurs que nous sommes appelés de leurs vœux le rehaussement, dans la prochaine LPM, de ce budget, à hauteur d'un milliard d'euros en moyenne annuelle : il s'agit d'assurer une préparation adéquate de l'avenir de notre défense. La ministre des armées, que nous avons interrogée ici même, nous a assuré de son ambition en ce sens ; il nous reviendra donc de veiller à la mise en œuvre !

L'analyse stratégique, de son côté, doit bénéficier en 2018 de plus de 9 millions d'euros, soit un doublement des autorisations d'engagement et une hausse de 50 % des crédits de paiement. Cette évolution traduit, au plan budgétaire, la réforme du dispositif de soutien à la recherche stratégique appliquée depuis 2015.

Le ministère de la défense, en effet, pour donner plus de prévisibilité et donc améliorer le pilotage des études, a mis en place des contrats-cadres et a accru les études de type « observatoire ». Il a également développé des relations plus étroites avec l'université. L'ensemble vise à remédier à la relative fragilité de notre recherche stratégique, comparée notamment aux « war studies » anglo-saxonnes.

Tous programmes confondus, le budget consacré à la recherche et développement (R&D) de défense devrait atteindre, en 2018, 4,7 milliards d'euros. C'est une baisse de 5 % par rapport à 2017, mais cela reste supérieur de près de 30 % à l'enveloppe moyenne sur la période 2014-2016. Malgré les contraintes financières, la France est ainsi le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense : cette R&D constitue 11 % de notre budget de défense en 2017.

À cet égard, il faut saluer la création – officiellement annoncée la semaine dernière – de « Definvest », fonds d'investissement pour soutenir le développement des PME

stratégiques pour la défense. Ce nouvel outil, lancé en partenariat avec BPI France, vient compléter les dispositifs de soutien à l'innovation déjà mis en œuvre par la DGA.

Dans ce contexte globalement positif, on reste préoccupé par la situation de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) – situation qui s'améliore, mais avec une certaine lenteur.

Certes, la gouvernance de l'ONERA se trouve à présent entièrement renouvelée. En particulier, le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement, longtemps attendu, a été signé en décembre 2016, et une réorganisation interne est effective depuis mars dernier. Sur ce plan, les critiques que la Cour des comptes avait formulées en 2015 apparaissent levées.

Cependant, une stratégie reste à arrêter pour les infrastructures. Un plan général de rénovation est nécessaire pour maintenir au meilleur niveau le parc des souffleries de l'ONERA – pièce maîtresse de nos grands moyens technologiques –, et ceci au-delà des travaux urgents de consolidation conduits, depuis deux ans, pour la soufflerie du site de Modane (travaux entrepris, d'ailleurs sous « l'aiguillon » de notre commission). D'autre part, il reste à organiser une rationalisation des implantations franciliennes de l'ONERA, aujourd'hui présent à Palaiseau, Meudon et Châtillon. Dans ces deux dossiers majeurs pour le bon fonctionnement de l'établissement, les arbitrages financiers demeurent en attente.

Par ailleurs, la situation financière de l'ONERA s'avère encore fragile, indépendamment du maintien, assuré jusqu'en 2019, de la subvention de l'État au niveau actuel. Au demeurant, cette subvention, fixée à 105 millions d'euros, ne représente que les deux tiers de la masse salariale de l'Office. L'évolution des prévisions de prises de commandes de l'industrie confirme que, pour développer ses ressources propres, l'ONERA doit poursuivre l'adaptation de son offre aux besoins industriels et s'efforcer de mieux valoriser sa recherche.

Notre commission doit marquer son attachement à la pérennité de cet outil essentiel pour la filière aéronautique et spatiale, qui contribue à faire de la France un des très grands acteurs mondiaux du domaine. Compte tenu notamment de la structure actuelle du marché sur lequel s'inscrit l'ONERA, on peut être inquiet de voir le pilotage de cet établissement déterminé, peu ou prou, par les économies. L'ONERA s'expose ainsi à un risque de perte d'attractivité pour recruter et fidéliser son personnel ; or il s'agit là, précisément, de sa richesse vive.

J'en viens pour finir, rapidement, aux crédits du programme 144 dédiés à la capacité d'influence internationale de la France. Ces crédits financent notamment le fonctionnement du réseau de nos attachés de défense en ambassade.

Pour l'ensemble des actions de coopération et de diplomatie en cause, que pilote la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), près de 43 millions d'euros sont prévus en 2018. 60 % de ces crédits (26 millions d'euros) tiennent à l'aide versée à la République de Djibouti, au titre de l'implantation des forces françaises, en application du traité bilatéral de 2011. C'est l'occasion d'appeler à ne pas laisser notre influence décroître dans cette zone stratégique, alors que la Chine dispose aujourd'hui à Djibouti de sa première base militaire à l'étranger.

On notera également que le programme 144 porte les crédits de la contribution française au budget de l'Agence européenne de défense (AED), soit 5,2 millions d'euros l'an prochain. Cette prévision couvre l'augmentation de budget de l'Agence décidée la semaine dernière par l'Union européenne, orientation que soutenait la France et que justifie, notamment, le rôle que l'AED est appelée à jouer dans la mise en œuvre du nouveau Fonds européen de défense.

Sous le bénéfice de ces observations, et avant de laisser, pour la suite, la parole à Michel Boutant, j'indique d'ores et déjà que j'émetts une appréciation positive sur les crédits inscrits au programme 144 dans le projet de loi de finances pour 2018.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. – La revue stratégique de la défense a exposé clairement les menaces auxquelles notre pays est confronté. Dans un monde plus incertain et plus dangereux, la France doit poursuivre ses efforts dans le domaine du renseignement, car celui-ci est une condition clef de son autonomie stratégique. Le projet de loi de finances pour 2018 s'inscrit dans ces objectifs pour ce qui concerne les crédits inscrits au programme 144, poursuivant ainsi les efforts engagés depuis plusieurs années. Je formulerai trois observations.

Première observation : ce programme porte les crédits hors titre 2 alloués aux services de renseignement relevant du ministère des armées, c'est-à-dire la DGSE et la DRSD (direction du renseignement et de la sécurité de la défense). Ceux de la DRM qui dépend de l'État-Major des Armées figurent au programme 178.

J'inclurai également dans mon analyse les crédits de titre 2, qui figurent au programme 212, car on ne peut comprendre l'évolution des crédits du programme 144 sans prendre en compte l'accroissement des effectifs.

Seconde observation : hors titre 2, les crédits attribués à la DGSE constituent la masse la plus importante, 295,6 millions d'euros dont 251 destinés aux investissements. Les crédits de la DRSD ne représentent que 13,9 millions d'euros.

Les crédits de paiements sont en hausse sous l'effet conjugué de l'augmentation des crédits de fonctionnement liée à l'intensification de l'activité opérationnelle des services notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et à l'étranger (+ 8% pour la DGSE à 45,6 millions d'euros et +11,8 % pour la DRSD à 3,2 millions d'euros) et de celle des investissements, conséquence de la consommation progressive des importantes autorisations d'engagement antérieures finançant les programmes d'investissements techniques et les travaux d'infrastructures de la DGSE (+23,9 % / 251 millions d'euros), ceux de la DRSD étant stables (+0,5 % à 10,7 millions d'euros). En autorisations d'engagement, à l'inverse, les crédits diminuent légèrement, conséquence du ralentissement cyclique des investissements de la DGSE.

La DGSE s'est engagée depuis 2015 sur un programme immobilier de l'ordre de 150 millions d'euros pour accueillir sur ses sites des effectifs plus nombreux et héberger ces moyens techniques de recueil, d'exploitation, et de cyberdéfense. Elle prépare un nouveau schéma directeur et elle a, comme l'avait encouragée votre commission, mis en place un véritable service des affaires immobilières et procéder au recrutement d'experts pour professionnaliser ces fonctions.

La DRSD bénéficie, elle, jusqu'en 2019 d'un programme de l'ordre de 9,2 millions d'euros inscrit au programme 212 et envisage pour la prochaine LPM un regroupement de ses infrastructures.

Troisième observation : cette évolution, significative, accompagne le renforcement des effectifs.

La DGSE bénéficie sur la période 2014-2019 de 822 créations d'emplois, 410 ont été réalisées. Le solde devrait s'échelonner à raison de 215 en 2018 et 197 en 2019. L'effort principal reste à conduire au cours de ces deux dernières années.

Hors service action, elle emploie plus de 5 255 agents. Le montant des crédits de titre 2 progressent en conséquence de 426,6 millions d'euros en 2017 à 445,5 pour 2018. Les tendances observées se poursuivent : la part des militaires continue son érosion, comme la progression du nombre des contractuels au sein des personnels civils et une tendance affirmée à recruter davantage de personnels officiers ou de catégorie A. Tendances que l'on retrouvera à la DRSD également.

La difficulté de recrutement et de maintien des personnes au sein du service, globalement surmontée à la DGSE, tient à la spécificité de certains profils recherchés et à la faiblesse des viviers. Deux missions d'audits ont été déclenchées en 2017 au sein du ministère des armées, et des mesures mises en œuvre en matière de parcours professionnels, de mobilités interservices et d'échanges sur les questions RH.

Confrontée à l'évolution des métiers, à l'intensification des missions, et à l'accroissement sensible des effectifs à recruter, former et intégrer, la DGSE, - comme la DRSD, d'ailleurs,- devront professionnaliser les fonctions de soutiens et notamment leur DRH. Elles sont souvent les moins bien loties en raison de la priorité donnée au cœur opérationnel des services, mais leur modernisation est indispensable à la réussite de l'action de transformation à conduire et conditionne les succès à venir. Un nouveau mode de gouvernance et de pilotage de la fonction RH a été mis en place à la DGSE en mai dernier.

La DRSD connaît cette année encore un renforcement significatif de ses effectifs. Son plafond d'emplois est fixé à 1 525 pour 2018 (1 328 en 2017). Les crédits de paiement du titre 2 progressent de 15 % (105,5 millions d'euros en 2017 à 121,4 en 2018). La DRSD est confrontée à une véritable transformation de son organisation et de sa structure d'emplois. Elle doit gérer un turnover de ses effectifs de l'ordre de 12 %, leur montée en puissance, mais aussi l'évolution des métiers. Or par manque de visibilité, mais aussi de capacités à proposer des niveaux de rémunération suffisants et parce qu'elle est sous-dimensionnée dans ses fonctions de soutien, elle éprouve de sérieuses difficultés à assurer la montée en puissance de ces effectifs. Elle est en retard de 60 emplois sur son objectif cible de la fin d'année 2017. Nous estimons que la fonction RH devrait être confortée et des solutions apportées par le ministère des armées pour lui permettre de recruter dans de meilleures conditions. Des améliorations, notamment dans la suite des missions d'audit, sont en cours mais elles restent timides par rapport aux enjeux.

Ce renforcement des effectifs est bienvenu dans le domaine du renseignement mais aussi dans ses activités traditionnelles de sécurité et de protection. Les décisions prises suite aux attentats terroristes ont conduit à devoir gérer avec difficulté des demandes d'habilitation et d'avis de sécurité plus nombreux (+ 70 % depuis 2015). Le ratio d'instruction dans les délais qui avait chuté est remonté grâce à l'optimisation des processus et au

renforcement des effectifs, notamment par l'appel à la réserve opérationnelle. En matière d'inspections de sites, le respect des programmes de visites, pour identifier leurs vulnérabilités, s'avère compliqué avec l'accroissement du nombre de sites à inspecter (+15 % en 2017). Le ratio s'est effondré en 2016 (62 %), à peine redressé en 2017 (70 %), la priorité donnée au point d'importance vitale a été néanmoins respectée. Le centre d'inspections a amorcé sa remontée en puissance par des recrutements et le recours à des réservistes, mais le temps de formation est long et les résultats se font attendre. Surtout, il faudrait que les préconisations soient effectivement mises en œuvre, ce qui n'est pas toujours le cas dans les délais requis. Votre commission demande la mise en place d'un indicateur de performance spécifique. Espérons qu'elle sera enfin entendue.

Sous le bénéfice de ces observations, et pour ce qui concerne spécifiquement le programme 144, mon appréciation est favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Défense » - Programme 178 « Préparation et emploi des forces » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, de manière liminaire, il est important de préciser que nous sommes globalement satisfaits de l'évolution des crédits du programme 178, même si nous sommes vigilants sur un certain nombre de points.

Les autorisations d'engagement progressent de 5,3 %, atteignant ainsi 8,817 milliards d'euros. Les crédits de paiement augmentent de 10,6 % par rapport à 2017 pour s'établir à 8,443 milliards d'euros. En valeur, l'augmentation de crédits de paiement est de 769,86 millions d'euros. Deux postes en bénéficient pour l'essentiel : les opérations extérieures (OPEX) et l'entretien programmé du matériel (EPM).

La hausse provient donc en partie du resoclage budgétaire des surcoûts des OPEX pour 125 millions d'euros, sur les 200 millions d'euros supplémentaires consacrés aux OPEX en 2018. La différence correspond aux 75 millions d'euros de titre 2 inscrits sur le programme 212. Ce premier « resoclage » budgétaire des surcoûts d'OPEX participe à la neutralisation de la hausse annoncée du budget de la Défense de 1,8 milliard d'euros pour 2018 et plus directement du programme 178. Nos rapporteurs du programme 146 vous en ont déjà parlé, il s'agit d'un mouvement de moyen terme qui devrait aboutir en 2020 à l'inscription sur l'ensemble de la mission « Défense » de 1,1 milliard d'euros au titre des OPEX. Cette perspective conduirait de fait à basculer le financement des OPEX de l'interministériel vers les armées seules, contrairement à ce qui était prévu pour cette période de programmation, grâce aux dispositions introduites dans la LPM à l'initiative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat en 2013.

L'autre évolution expliquant l'accroissement des moyens du programme 178 est l'allocation de 450 millions d'euros supplémentaires en faveur de l'EPM. Grâce à cette augmentation, les crédits dédiés à l'EPM atteignent 3,78 milliards d'euros en 2018.

Cette allocation de moyens se répartit entre les armées :

- 1,5 milliard d'euros pour l'armée de l'air, soit 168 millions d'euros supplémentaires dédiés à la fois à l'effort de régénération des matériels anciens, à la mise en

place de la formation modernisée et de l'entraînement différencié des équipages de chasse – la FOMEDEC – et à l'acquisition de systèmes sol-air moyenne portée terrestre par l'OCCAR (organisme conjoint de coopération en matière d'armement) ;

- 1,4 milliard d'euros pour la marine, soit 169 millions d'euros supplémentaires. L'augmentation est essentiellement liée à l'effort de régénération des matériels anciens décidés lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) de juillet 2015 et au paiement des marchés d'entretien des sous-marins nucléaires d'attaque et des frégates ;

- enfin, 0,8 milliard pour l'armée de terre, soit 108 millions d'euros supplémentaires. Il s'agit là de mettre en œuvre le nouveau modèle de maintenance des équipements terrestres appelé « MCO-T 2025 » reposant sur une externalisation de marché au profit des industriels et parallèlement une diminution des crédits du titre 2. C'est un vrai enjeu car le délestage d'activités de MCO vers le privé a été chiffré à près de 500 millions d'euros sur la période 2017-2022, montant qui ne tient pas compte de la sursure des équipements liés à la suractivité et la surintensité de leur exploitation en OPEX. Le financement de ce nouveau modèle de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres était prévu sur 2017 et 2018 mais n'est absolument pas garanti au-delà. C'est là un lourd tribut qui pèse sur la prochaine LPM, auquel nous devons être attentifs. C'est le capital opérationnel de notre armée qui est en jeu !

Déjà dans la loi de programmation en cours, l'enveloppe nécessaire pour le total des besoins de maintien en condition opérationnelle à couvrir serait plus proche des 800 millions d'euros que des 500 millions d'euros distribués entre 2016 et 2017 au titre de l'actualisation en 2015 de la LPM, soit 300 millions d'euros manquants. Il me semble qu'il y a un risque réel de découvrir sur la prochaine LPM que les économies espérées et utilisées pour construire les budgets pendant cette période de programmation, les fameux « coûts de facteurs », c'est-à-dire l'évolution des indices économiques, ont été trop largement évaluées et qu'aux 300 millions d'euros déjà manquants au titre de l'entretien programmé du matériel il faille en ajouter d'autres. Nous recommandons donc vivement au gouvernement d'évaluer la possibilité d'avancer les livraisons de matériels neufs lorsque cela revient moins cher que d'entretenir des parcs vieillissants. Je pense notamment au remplacement des VAB par les Scorpions, même si la capacité de l'industriel ne rend cette solution viable qu'à partir de 2020.

Je souhaite également attirer votre attention sur l'enjeu que représente la prise en compte du Soutien à l'exportation (SOUTEX) dans la prochaine LPM.

Pour la période de programmation actuelle nous étions dans une situation paradoxale ! L'exportation de nos armements était une condition sine qua non pour maintenir en activité la chaîne de production du Rafale à son minimum de 11 appareils par an, sans que le ministère de la défense n'ait à acquérir 40 appareils en plus des 26 prévus par la LPM.

Dans le même temps, nous n'avions pas prévu les crédits nécessaires au financement du SOUTEX par les armées. Les industriels remboursent la participation des militaires au SOUTEX : mais concrètement, ils ne remboursent ni les soldes, ni les frais d'amortissement du matériel. Seules les dépenses supplémentaires sont remboursées. Or elles ne comprennent pas les frais supplémentaires de maintien en condition opérationnelle des matériels vieillissants, utilisés plus longtemps pour permettre à l'industriel de prendre à nos armées les frégates ou les Rafale qu'il n'a pas encore produits et qu'il exporte ainsi. Le maintien en service actif du Montcalm et du Primauguet en témoigne ! De même le

recrutement nécessaire à la DGA pour assurer le SOUTEX du formidable contrat du siècle signé pour l'achat des sous-marins par les Australiens n'est aucunement pris en charge par les industriels ou prévu par la LPM.

Enfin, nous n'avions pas étudié dans la LPM actuelle les modalités de retour attendu des opérations dites de SOUTEX une fois les objectifs d'exportation atteints et largement dépassés. La modulation à la baisse des coûts de l'EPM devrait pouvoir être programmée en LPM. La prochaine loi de programmation militaire ne doit pas faire l'économie d'une profonde réflexion sur ces enjeux !

Enfin, mes chers collègues, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 178.

Mme Christine Prunaud, co-rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, j'ai, sur le projet de loi de finances pour 2018, quelques points d'inquiétude.

Le programme 178 est au cœur de la mission défense puisqu'il porte les crédits de la préparation opérationnelle de nos armées, gage de notre réactivité, de notre efficacité et de la sécurité des personnels. Or l'activité opérationnelle reste inférieure aux objectifs fixés, de près de 10 %. L'indisponibilité des équipements aéronautiques, la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (FOT), l'opération Sentinelle et les renoncements qu'elle a impliqués, ainsi que le nombre élevé d'OPEX expliquent en grande partie les difficultés des armées à atteindre le niveau de réalisation des activités et d'entraînement prévu.

L'amélioration attendue de la mise en place de régimes d'entraînement différencié tarde à se concrétiser. Le retard pris dans la mise en place de la formation modernisée et entraînement différencié des équipements de chasse (FOMEDEC), Sentinelle et la montée en puissance de la FOT ont empêché la pleine mise en œuvre de l'entraînement différencié.

Autre point de vigilance, la trop lente remontée de la disponibilité technique opérationnelle (DTO). Mon collègue vous a parlé de l'enjeu que représente la prise en compte des besoins budgétaires dans la prochaine LPM, je voudrais, pour ma part, vous parler de ce qui me semble être une « fausse bonne solution » dans le domaine de la DTO.

La DTO des hélicoptères de l'armée de terre augmente de 10 % par rapport à 2017, mais elle ne permet encore de remplir que 58 à 66 % du contrat opérationnel selon la flotte concernée. Un taux aussi médiocre que celui des équipements de la marine dédiés aux fonctions de surveillance maritime. Engagement du personnel de maintenance dans l'opération « Sentinelle », vieillissement des parcs, déficit de régénération, actions de « rétrofit » qui augmentent l'encours chez l'industriel, la DTO des équipements de l'armée de terre est à la peine. Tout comme celle des équipements aéronautiques !

S'il faut soutenir les efforts et fixer un niveau de crédits compatible avec la réalité du contrat opérationnel réalisé et les conditions réelles d'utilisation des équipements en OPEX, la réorganisation de la chaîne complète de soutien prend du temps, et les résultats ne peuvent s'améliorer que progressivement. Les tentations de « table rase » ou d'externalisation totale ne nous semblent ni efficaces ni réalistes !

Le capital opérationnel de nos armées, humain et matériel, est soumis à rude épreuve. Il nous appartiendra d'être particulièrement vigilants pour tenter de le préserver dans

le cadre de la prochaine LPM. Ayant assisté à une revue périodique de la flotte, à la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques – SIMMAD, nous sommes convaincus de l'engagement des services de soutien dans cette bataille de la restauration du niveau de DTO.

Dans le cadre de la préparation de cet avis budgétaire, nous avons examiné la situation des services de soutien, éternels sacrifiés du ministère. Pour rappel, ils ont subi de plein fouet la révision générale des politiques publiques, les efforts de déflations prévues par la présente LPM puis la remontée en puissance de la FOT, sans augmentation de leurs propres effectifs ni même arrêt de leur déflation.

Il est urgent, et indispensable de placer les services de soutien au cœur de la réflexion de la prochaine LPM pour éviter l'érosion de la capacité de projection de nos armées.

L'arrêt de la déflation des personnels a déjà été décidé pour le service du Commissariat des armées pour la fin de la période de programmation actuelle. Cette décision était indispensable vu les difficultés que connaît ce service auquel on demande en plus de mettre en œuvre 3 des 12 priorités du plan famille annoncé par la ministre.

La même décision doit impérativement être prise pour le service de santé des armées-SSA qui est au bord de la rupture. Depuis le début de l'actuelle LPM, le SSA a perdu 1 600 hommes soit 8 % de ses effectifs. Le service dispose de 700 médecins des forces, il lui en manque 100 ! Les personnels projetés effectuent 200 % du contrat opérationnel. Alors que les déficits de personnels sont déjà criants dans certaines spécialités telles que les chirurgiens orthopédistes ou les dentistes, la surprojection de ces personnels finit par les pousser à quitter le service. 10 % du contrat opérationnel du SSA en OPEX est d'ores et déjà assuré par des réservistes, et la directrice du SSA travaille activement à l'augmentation de leur nombre. Dans ces conditions, il est impératif que la déflation de 330 personnels prévus d'ici la fin de la LPM soit suspendue. Dans le cas contraire, il n'est pas impossible d'imaginer que la projection de personnels médicaux ne soit plus possible que la France perde ainsi sa capacité à se projeter ! Le SSA a prouvé sa capacité à fournir un effort de réforme très impressionnant, nous avons tous en mémoire notamment la fermeture de l'hôpital du Val-de-Grâce, nous devons prendre conscience qui ne peut guère fournir un effort supplémentaire dans l'état actuel de ses effectifs.

Pour toutes ces raisons, je recommande l'abstention sur l'adoption des crédits du programme 178 et de la mission défense.

M. Bruno Sido. – Je souhaiterais avoir des précisions sur ce que sont les surcoûts des OPEX ? Car après tout, les hommes sont là, les équipements existent et s'il n'y avait pas d'OPEX il y aurait tout de même des entraînements.

M. Jean-Marie Bockel. – Ces surcoûts sont liés en partie aux primes et à l'indemnité de sujétion pour services à l'étranger.

Il y a là, un autre sujet : il me semble que, sur l'imputation des crédits dédiés aux OPEX sur le programme 178, nous pouvons avoir un débat de fond. Une position consiste à considérer que nous devons aller vers un budget plus sincère et lisible et qu'on assume en inscrivant loi de finances initiales le coût des OPEX sur le budget de la défense, sous réserve bien sûr d'une urgence en cours d'année. L'autre position consiste à considérer que l'on

inscrit un certain coût que l'on réévaluera au cours de l'exécution. Cette réévaluation dans le temps n'est pas anormale puisqu'elle permet de mettre en jeu la solidarité interministérielle dans un contexte de rigueur budgétaire et d'assurer ainsi la participation de tous les ministères à l'effort de financement des OPEX. Mon sentiment personnel est que la progression vers une plus grande clarté est une bonne chose.

M. Cédric Perrin. – On sait également que le matériel est beaucoup plus utilisé en OPEX qu'en entraînement ce qui entraîne des dépenses supplémentaires de MCO. Or, c'est un sujet de débat aujourd'hui, le budget de MCO est comptabilisé sur les crédits de la mission et non sur le surcoût des OPEX. Le surcoût des OPEX est constitué initialement des dépenses de projection de matériel, puis, par la suite, essentiellement du coût des ressources humaines.

M. Ladislas Poniatowski. – J'ai une question technique sur la projection des médecins qui vont dans les zones de combat, en OPEX. Les militaires trouvent un avantage financier à être en OPEX, suivant les périodes et les moments. Les médecins militaires sont-ils eux aussi demandeurs de déploiement ? Ont-ils eux aussi une prime ? Quel est leur statut lorsqu'ils sont déployés en OPEX ?

M. Jean-Marie Bockel. – Ils ont eux aussi bien sûr une surrémunération comme les autres militaires. Toutefois, lorsque nous avons été reçus à l'hôpital militaire de Percy Clamart, par la nouvelle directrice du SSA, avec son état-major et des personnels sur place, des chefs de service, les personnels soignants, le sentiment général qui s'est dégagé de ces auditions est que ces personnels sont sur-sollicités et le service au bord de la rupture. D'où d'ailleurs, comme le mentionnait ma collègue, l'appel aux réservistes. Les personnels du SSA montrent des signes d'épuisement qui nous inquiètent. La vraie question n'est pas celle des primes, mais c'est l'enjeu de la gestion de l'épuisement, de l'épuisement véritable d'une partie du personnel. Le contrecoup est d'ailleurs une augmentation du nombre de départs du service de santé des armées de personnes qui sont, par ailleurs, de très haut niveau et dont les compétences sont fort considérées dans un contexte de manque de personnel médical dans le civil.

M. Christian Cambon, président. – Je peux confirmer cette suractivité des médecins, j'ai dans mon département l'hôpital militaire de Bégin qui est en tension permanente. Je ne crois pas que la question du déploiement des personnels se pose en termes financiers. Ils sont appelés en déploiement, l'enjeu étant de faire face aux missions. Je pense qu'il sera utile de recevoir un jour le service de santé des armées devant la commission, ce qui sera aussi une manière de rendre hommage au travail extraordinaire qu'il accomplit.

Mme Christine Prunaud. – Je pense que cette audition serait une très bonne idée.

M. Jean-Marie Bockel. –... À laquelle je souscris pleinement.

M. Christian Cambon, président. – Nous allons maintenant procéder à un vote unique sur les quatre programmes de la mission « Défense ».

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, tout en considérant indispensable le débloqué rapide des 700 millions d'euros encore gelés sur le programme 146 pour l'exercice 2017, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense », le groupe CRCE s'abstenant.

Mission d'information sur la « Réforme de l'expertise internationale-Expertise France » - Nomination de deux co-rapporteurs

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, je vous propose de désigner dès à présent les rapporteurs de la mission d'information consacrée à la réforme d'Expertise France. Il est en effet nécessaire de commencer ces travaux dès à présent car les modalités de l'élargissement d'Expertise France devraient être annoncées lors d'un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui se tiendra en février 2018 : il faut absolument que la commission ait pris une position forte avant cette date afin de peser sur la décision qui sera prise.

Je vous propose de nommer Jean-Pierre Vial et Marie-Françoise Perol-Dumont pour cette mission, qui se situe en continuité avec les travaux qu'ils ont déjà effectués dans le cadre de leur avis sur la mission « Aide publique au développement » et qu'ils pourront donc mener à bien dans le court délai qui leur est imparti.

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

Questions diverses

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, pour votre information, le Bureau de la commission a décidé le 26 octobre dernier de vous proposer les missions suivantes en 2018 :

« La route de la soie » et « Expertise France » qui sont donc déjà lancées, de même que « Le service national universel », pour laquelle j'ai reçu des demandes de la part de Joëlle Garriaud-Maylam, Claude Haut, Hugues Saury, Jean-Pierre Grand, Gisèle Jourda, pour suivre les travaux : je demande donc aux deux co-rapporteurs Jean-Marie Bockel et Jean-Marc Todeschini de les inviter à suivre leurs auditions.

La commission se rendra également en 2018 auprès du dispositif Barkhane au Sahel, pour rendre visite aux forces armées et faire un bilan de cette opération, avant l'examen de la loi de programmation militaire, ainsi qu'à Djibouti, pour faire le point des positionnements français, dont le format a été trop réduit ces dernières années, là encore pour préparer la loi de programmation militaire.

Une mission sera également lancée sur la Libye, pays instable à nos portes et qui concentre quasiment tous les problèmes auxquels nous sommes confrontés : migrants, trafics, possible implantation des combattants djihadistes, nécessité d'une approche globale entre le militaire, le politique et le développement, droits humains (avec la découverte de « marchés d'esclaves »).

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

Les rapporteurs et les missionnaires pour toutes ces missions seront désignés par notre commission le 20 décembre, après une ultime réunion du Bureau de la commission, le 12 décembre, pour pouvoir démarrer les travaux au plus vite.

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 21 novembre 2017**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition de Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, candidate pressentie à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de santé publique

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous recevons cet après-midi, à la demande du Gouvernement, Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, dont la nomination est proposée pour la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de santé publique (ANSP) à la suite du départ de M. Lionel Collet, appelé à exercer d'autres fonctions non moins éminentes. Je rappelle que l'article L. 1451-1 du code de la santé publique prévoit l'audition préalable par les commissions concernées, avant leur nomination ou leur reconduction, des présidents ou directeurs d'une dizaine d'agences sanitaires.

L'ANSP, plus communément désignée sous l'appellation « Santé publique France », a été officiellement créée le 1^{er} mai 2016, en application de la loi de modernisation de notre système de santé. Elle résulte du regroupement de l'Institut de veille sanitaire (InVs), de l'Institut national pour la prévention et l'éducation à la santé (Inpes) et de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus). Elle est ainsi investie d'une triple mission de surveillance, de prévention et d'alerte et de réponse aux urgences sanitaires, selon des modalités qui doivent lui permettre de bénéficier d'une plus grande efficacité et d'une meilleure visibilité nationale et internationale.

Notre commission a, dès l'origine, accueilli très favorablement cette simplification du paysage des opérateurs sanitaires de l'État. Mais nous avons parallèlement souhaité être vigilants quant aux conditions du regroupement, s'agissant à la fois du maintien des moyens alloués à la nouvelle agence et de la conservation de sa capacité de réaction dans le domaine particulièrement sensible des réponses aux alertes sanitaires. Je vais sans plus attendre vous passer la parole afin que vous puissiez présenter votre parcours et les compétences que vous pensez pouvoir mettre au service de l'agence. Peut-être pourrez-vous également nous présenter votre conception de la fonction de président du conseil d'administration et aborder quelques-uns des enjeux auxquels doit faire face l'ANSP.

À l'heure où le Gouvernement entend faire de la prévention la première priorité de la politique de santé, quelles orientations stratégiques assigner à l'ANSP pour les prochaines années ? Comment éviter que les ressources mobilisées pour traiter les urgences sanitaires ne prennent le pas sur les autres missions de promotion de la santé ? Plus largement, quels types de relations l'ANSP doit-elle établir avec son ministère de tutelle et avec les autres agences sanitaires ? Telles sont quelques questions que nous nous posons. Je vous laisse la parole.

Mme Marie-Caroline Bonnez-Galzy. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis très honorée de me présenter à vous, dans le cadre de la proposition qui vous est faite de me nommer présidente de l'Agence nationale de santé

publique. Après m'être présentée plus avant, à travers mon parcours et mes convictions forgées par mes différentes expériences dans l'administration de la santé et des territoires, je reviendrai sur le rôle de Santé publique France et sur celui que je serais appelée à jouer comme présidente non exécutive de cette structure nouvelle et déterminante dans le paysage de la santé.

A la différence de mon prédécesseur, le professeur Lionel Collet, aujourd'hui conseiller auprès de la ministre des solidarités et de la santé et dont l'implication a permis de lancer les fondements de Santé publique France depuis 2014, je ne suis pas médecin. J'ai choisi de rejoindre le service public après une formation de gestion et de management.

Mon parcours compte plus de vingt années d'expérience dans les ministères sociaux. J'ai choisi l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) à la sortie de l'Ena, puis j'ai rejoint l'AP-HP de 1990 et 1994. Directrice de cabinet du directeur général, j'y ai connu le développement du Sida, les enjeux de l'amiante, le sang contaminé, l'évolution profonde de la prise en charge pédiatrique, ainsi que les premières préhensions, par les médecins sentinelles, de la bronchiolite par le Minitel. J'ai été chef de l'Igas de 2000 à 2006, à un moment où se posait la question de l'évolution des agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et de l'élargissement de leurs missions aux soins de proximité. C'est aussi une période au cours de laquelle ont été développées les conventions d'objectifs et de performance, désormais systématisés ; l'Igas établissait le diagnostic préalable à leur conclusion. Enfin, j'étais également chef de l'Igas lorsqu'est survenue la canicule, qui fut pour nous riche d'enseignements. Se prémunir contre de tels risques est l'un des enjeux auxquels une organisation comme Santé publique France se doit de répondre. De 2006 à 2008, j'ai été secrétaire générale des ministères sociaux, avec une mission d'animation générale et de transversalité où j'ai appréhendé de nombreux enjeux, dans les domaines du travail et de l'emploi, avec le pilotage des inspections régionales, de la santé, avec la transformation des ARH en ARS, ou encore de la cohésion sociale. Durant cette période la propagation du virus H1N1 a motivé le démarrage de l'Eprus, l'achat de stocks de vaccins et l'organisation de la réserve sanitaire.

Par la suite, j'ai été en poste pendant cinq ans à la communauté urbaine de Lille puis j'ai été nommée commissaire générale à l'égalité des territoires. J'y ai constaté l'importance de l'inter-ministériarité et de la coordination des acteurs. Pour désenclaver et développer autant un territoire qu'un quartier considéré comme prioritaire, les fonctions de l'Etat – dans les domaines de la justice, de la police et de l'éducation – doivent être coordonnées avec les relais locaux, pour assurer la réussite des politiques de transports, de santé, d'accompagnement social et d'aménagement territorial. De tels enjeux se retrouvent à Santé publique France, puisque les impacts territoriaux doivent être attentivement scrutés, pour répondre aux attentes concrètes des populations qu'on ne saurait réduire à un simple échantillon statistique. Enfin, depuis 2016, je suis au Conseil d'Etat, où j'interviens en qualité de conseiller en service extraordinaire, comme conseil du Gouvernement dans la production des textes relevant de la section sociale.

Je reviendrai sur mes trois principales convictions, forgées au gré de mon expérience professionnelle et qui me portent à briguer la présidence de Santé publique France. Il est, pour moi, essentiel d'adapter et d'anticiper dans une société qui évolue très vite. J'ai choisi de rejoindre l'administration d'Etat dont les responsabilités sont déterminantes non seulement en termes d'intérêt général et de solidarité, mais aussi de régulation du marché et des acteurs économiques. Santé publique France est en charge de l'épidémiologie et de la veille sanitaire, afin de prévenir avant de guérir, de « passer du parcours de soins au parcours

de santé » selon les termes de la ministre, et de mieux anticiper l'état de santé général de nos concitoyens. Ma seconde conviction concerne la mobilité professionnelle qui ouvre les points de vue et les coopérations. Il est ainsi très important de croiser des angles de vue différents et la diversité de mon parcours au sein des trois fonctions publiques est une grande chance à cet égard. Ainsi, la coordination et la coopération des acteurs, au niveau central et au niveau régional – qu'il s'agisse de l'Etat, des établissements publics, des collectivités locales, des associations et des acteurs économiques – représentent, à mes yeux, un enjeu majeur. Enfin, ma troisième conviction concerne les attentes de nos concitoyens pour lesquels les conditions de mise en œuvre de nos politiques sur le terrain sont essentielles. La manière dont les choses sont perçues, comprises et appropriées détermine, en définitive, les résultats de l'action publique. Une telle réalité avive les enjeux de la promotion de la santé, de la communication, de la prévention, des liens avec la société civile vis-à-vis de laquelle Santé publique France entend faire évoluer ses relations.

À l'issue de vingt mois de préfiguration, sous la responsabilité du docteur François Bourdillon, aujourd'hui directeur général, Santé publique France est désormais dotée de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires lui permettant d'exercer une mission concentrée sur l'état de santé de la population, le suivi des soins, des produits et des pratiques relevant d'autres agences.

Les six missions de Santé publique France sont précisées par l'article L.1413-1 du code de la santé publique : l'observation épidémiologique et la surveillance de l'état de santé des populations ; la veille sur les risques sanitaires menaçant les populations ; la promotion de la santé et la réduction des risques pour la santé ; le développement de la prévention et de l'éducation pour la santé ; la préparation et la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires ; enfin, le lancement de l'alerte sanitaire. A travers ces six missions, le choix a été fait d'une continuité entre la promotion et la prévention de la santé, la veille, la surveillance et l'alerte, jusqu'à l'intervention effective.

Trois agences et un groupement d'intérêt public (GIP) ont ainsi été fusionnés : l'Institut national de veille sanitaire (INVS), qui existait depuis 1998 et constitue, pour ainsi dire, l'épine dorsale de Santé publique France, l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (Inpes), créée en 2002, l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus), institué en 2007, ainsi que le GIP « addiction-drogue- alcool-info-service » (Adalis). Au total, Santé publique France représente quelque six cents équivalents temps plein, dont une petite centaine exerce au sein des cellules d'intervention en région (Cire), autrefois dépendantes de l'INVS et dont les effectifs étaient, pour moitié, fournis respectivement par l'INVS et les ARS. Celles-ci accueillent quinze Cire, dont trois outre-mer, qui constituent ainsi d'une sorte d'échelon régional en matière de veille épidémiologique.

Santé Publique France s'appuie également sur d'autres partenaires, comme les quarante-quatre centres nationaux de référence, généralement localisés dans les centres hospitalo-universitaires et qui sont spécialisés dans les pathologies, comme la lutte contre les maladies transmissibles, ainsi que le réseau national de santé publique qui transmet les données nécessaires sur l'ensemble du territoire national.

Comme je l'ai indiqué, j'ai eu à jouer un rôle de facilitateur indirect de ces trois établissements dans mes précédentes fonctions. J'ai ainsi pu mesurer combien il était important, pour la direction générale de la santé, d'animer ces agences, de s'assurer de leur coopération, d'éviter les redondances et ainsi de bien répondre à des questions telles que les achats de stocks ou l'organisation d'une réserve sanitaire susceptible de mobiliser jusqu'à

deux mille personnes provenant en partie d'autres secteurs que celui de la santé. J'ai également pu constater que les ARS pilotaient un dispositif de vigilance et qu'à ce titre, leurs relations avec Santé Publique France étaient essentielles.

Le comité d'animation du système d'agences, institué par la loi, vient de voir son organisation et son fonctionnement précisés par décret. Placé auprès du directeur général de la santé, il répond à la nécessité de coordination des différentes actions et d'une plus grande mutualisation des moyens des agences.

Enfin, le nouveau système national des données de santé (SNDS) doit rendre accessibles les données, en garantissant l'anonymat tout en assurant, dans certains cas, une relative traçabilité, pour améliorer les capacités d'analyse, de recherche et d'innovation dans tous ces domaines. Santé publique France y contribuera avec ses propres données.

Ma nomination à l'agence intervient alors que toutes ces bases viennent d'être posées. L'ensemble de la structure a déménagé en février 2017 à l'est de Paris, à Saint-Maurice, où se trouvait l'INVS, l'emménagement définitif dans les nouveaux bâtiments étant prévu pour janvier 2019. J'arrive donc comme présidente non exécutive au sein d'une équipe très impliquée et qui a bénéficié d'une certaine continuité, avec le docteur François Bourdillon qui assurait les fonctions de directeur général de l'INVS et de l'Inpes et le professeur Lionel Collet qui présidait également l'Eprus. Je serai appelée à présider un conseil d'administration composé de trente-trois membres où l'Etat, avec neuf membres, détient toujours la majorité des voix, ce qui doit me conduire à veiller à ce que les autres membres trouvent leur intérêt dans les travaux conduits par le conseil. En outre, le conseil d'administration peut se réunir en formation restreinte, lorsque sont abordés des questions obéissant à des exigences de confidentialité spécifiques, par exemple en matière de défense.

Ma seconde responsabilité consistera à assurer l'unité de cette nouvelle structure et d'y porter la ligne stratégique du Gouvernement. Celle-ci repose sur la stratégie nationale de santé, en cours d'élaboration. Elle a d'ores et déjà mis en exergue des sujets incombant à Santé publique France : la prévention et la promotion de la santé, la résorption des inégalités sociales et territoriales ainsi que la place des citoyens dans la prise en charge de leur santé. Cette stratégie est élaborée pour cinq ans. Par ailleurs, le conseil d'administration examinera demain 22 novembre la convention d'objectifs et de performance qui se décline sur une même période. Il revient aussi à la présidence non exécutive de l'agence d'appuyer le directeur général et son équipe, de relayer leurs préoccupations auprès des tutelles, particulièrement dans le contexte budgétaire difficile que nous connaissons. Des liens sont à organiser avec le conseil scientifique et le comité d'orientation, comme en matière de dialogue avec la société, ainsi qu'avec le comité d'éthique et de déontologie. Enfin, tout marché, à partir d'un certain seuil, est examiné par le conseil d'administration.

Pour répondre à vos questions, monsieur le président, mes priorités vont se décliner en lien avec la stratégie nationale de santé et reprennent les grandes missions de Santé publique France, à travers six axes.

Premièrement, l'optimisation de la surveillance et la veille, par une approche combinée entre l'impact des facteurs de risque et les conséquences épidémiologiques des poly-expositions, mais aussi par une attention particulière sur les populations en situation précaire, comme les chômeurs et les titulaires de minima sociaux, ou encore les populations immigrées. Il nous faut également travailler sur les antibiorésistances, ainsi que sur l'obésité infantile.

Deuxièmement, il faut renforcer l'efficacité des actions de prévention et promotion de la santé, sans doute en rompant avec la communication institutionnelle et classique, au profit d'une réelle forme de marketing social, *via* les réseaux sociaux et des sites dédiés, à l'instar du « mois sans tabac ». Il nous faudra également convaincre du bien-fondé de la vaccination obligatoire, que nombre de sites internet scientifiquement contestables tendent à décrier. L'usage des écrans et des nouvelles technologies, par les enfants et les jeunes est l'un des sujets d'étude de l'agence. Dans toutes ses évaluations, il est d'ailleurs important d'intégrer les dimensions sociologiques, comportementales et économiques.

Troisièmement, Santé publique France doit préparer les réponses aux menaces et crises. Elle lance à cet effet un portail unique des signalements et devra également systématiser les analyses collectives de retour d'expérience ; à cet égard, la gestion de l'ouragan Irma fait l'objet d'une évaluation globale à l'issue de laquelle des pistes d'amélioration devraient être arrêtées.

Quatrièmement, l'agence entend contribuer, en termes d'expertise, aux politiques et études relatives à l'antibiorésistance, aux nouveaux enjeux de santé mentale et environnementale, aux nouveaux risques liés au travail. Il faudra également conduire des expertises spécifiques à l'outre-mer dont les enjeux épidémiologiques doivent être traités de manière spécifique.

Enfin, les deux derniers axes vont un peu de soi : l'efficacité de la gestion et du pilotage, ce qui implique de parachever l'unité et la cohérence de fonctionnement de la structure regroupée à Saint-Maurice, et de bien répondre aux enjeux de systèmes d'information ; développer des partenariats institutionnels, de recherche, ainsi qu'avec la société civile. Santé publique France se veut vraiment à l'écoute de ses partenaires, dont un certain nombre – parmi lesquels deux associations - siègent à son conseil d'administration. La publication trimestrielle d'indicateurs sur l'état de santé, à l'instar des indicateurs économiques, serait un moyen de mieux toucher la société civile à travers une vision partagée de l'état sanitaire de notre société.

J'en viens aux deux autres questions que vous m'avez posées. Comment éviter que la mobilisation de ressources sur les urgences sanitaires s'effectue au détriment de la prévention ? Je ne vous cacherai pas qu'il s'agit là d'un risque permanent. Notre pays n'accorde pas de moyens suffisants à la prévention et il est en retard dans ce domaine. Or, les choix opérés ces dernières années ont conduit à répartir différemment les financements entre l'Etat et la sécurité sociale. Certains organismes, comme l'Agence de la biomédecine, sont intégralement financées par la sécurité sociale et, inversement, Santé Publique France ne dispose plus de financements directs de l'assurance maladie. Au titre du budget de l'Etat, le programme 204 de la mission « santé » porte les crédits dévolus à l'ANSP, à l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et à l'Institut national du cancer (Inca). Parmi ces quatre organismes, seule l'ANSP est en charge de la prévention. Mais c'est l'assurance maladie qui dispose des moyens les plus importants pour la prévention, près d'un milliard d'euros, au titre du fonds d'intervention régional (FIR), du Fonds national pour la prévention, l'éducation et l'information pour la santé (FNPEIS) et du fonds tabac. De fait, l'assurance maladie finance un certain nombre d'actions conduites par Santé Publique France, comme l'opération « le mois sans tabac » ou « tabac-infos-services ». Il y a bien volonté de sanctuariser le budget de la prévention au sein de Santé publique France, mais certaines situations de crise impliquent de mobiliser rapidement les moyens de l'Etat. Il convient de rester vigilant sur ce point et de pouvoir compter sur des financements associés. A cet égard,

plusieurs parlementaires s'interrogent sur l'opportunité d'affecter des taxes dédiées à la prévention.

Enfin, quelles relations établir entre Santé publique France et son ministère de tutelle ? Les relations sont continues avec la direction générale de la santé qui pilote le système des agences. Il faut trouver le point d'équilibre avec les ARS qui entendent, conformément à leur mission d'origine, disposer d'une réelle capacité d'analyse territoriale. Elles ont ainsi besoin des socles épidémiologiques des Cire et de Santé Publique France, tout en gardant leur autonomie décisionnelle. Les conventions d'organisation – dont dix sur dix-sept ont été signées – permettent d'assurer un juste équilibre, en privilégiant l'organisation croisée. L'Anses vient de récupérer l'ensemble de la toxico-vigilance, conformément à ses compétences fixées par le législateur, et l'Inca, au titre de la lutte contre le cancer, est très présente dans les dispositifs anti-tabac, sans pour autant intervenir dans la prévention. Une meilleure coordination est nécessaire lorsque des dispositifs d'intervention doivent être mis en œuvre.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de votre intervention. Lors de l'examen de la loi de modernisation de notre système de santé, certaines inquiétudes s'étaient exprimées sur la reprise de différentes missions par une agence unique et sur les relations de celle-ci avec les ARS. Vous avez évoqué le FIR, qui nous paraît davantage servir à combler les déficits des hôpitaux qu'à financer la prévention ou la recherche. Comment les missions vont-elles s'articuler sur le terrain avec les ARS ? S'agissant de la prévention, quelles sont les relations entre Santé publique France et la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) ? Faudrait-il supprimer cette dernière et vous confier l'ensemble de la lutte contre l'addictologie ?

Mme Élisabeth Doineau. – Ma question porte sur les perspectives de coopération à l'échelle européenne. Des politiques européennes en faveur de la prévention existent et la France est souvent très en retard dans l'utilisation des fonds européens. Quelle synergie comptez-vous mettre en œuvre avec d'autres agences européennes dont le périmètre d'intervention s'avère analogue à celui de votre propre agence ?

Mme Victoire Jasmin. – J'ai eu l'occasion de travailler avec vos services et votre prédécesseur, comme élue de la Guadeloupe, à l'occasion notamment de l'épidémie de chikungunya. L'Eprus a permis de relayer sur le terrain certains de nos personnels qui étaient eux-mêmes malades, et je me souviens, alors que j'étais cadre du laboratoire du CHU, de la réponse optimale de l'Eprus et de l'ARS. Certains techniciens sont d'ailleurs revenus en Guadeloupe pour y travailler suite aux excellentes relations nouées à cette occasion.

Vous avez parlé des GIP : je souhaiterais, à cet égard, rappeler l'exemple du GIP-Raspeg, en charge notamment du diabète, de l'hypertension et de la toxicomanie, qui a été exemplaire, comme a d'ailleurs pu le constater Mme Marisol Touraine lors de son passage en Guadeloupe. Elle a ainsi souhaité que ce modèle soit étendu. Santé publique France devrait se pencher sur le problème de l'évacuation sanitaire, car la Guadeloupe est un archipel. Nous travaillons beaucoup en complémentarité avec la Martinique et Saint-Martin. Une telle synergie génère de considérables surcoûts, du fait des distances entre les différentes structures hospitalières. La collecte de données pose également problème, faute d'une définition précise de ses modalités. Toutes les données concernant le chikungunya ne remontent pas, pour des raisons de confidentialité, en fonction des biologistes. La désignation de personnes référentes, auxquelles il incomberait de transmettre les données, me paraît, à cet égard, un préalable. Le bilan de l'activité du GIP-Raspeg a fait état de données lacunaires et ce, malgré les dotations

en ce sens. Il faudrait donc que les données transmises soient à la hauteur des moyens financiers alloués. Enfin, les services de l'Etat ont conduit des simulations – comme l'exercice Richter – relatives à l'implication des autres Etats européens, aux côtés de la France, si venaient à survenir certains risques majeurs. Enfin, je vous remercie de veiller, une fois en fonction, à ce que l'intégralité de la collecte et la transmission des données fassent l'objet de procédures précises.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – J'ai toujours cru à l'innovation et à l'expérimentation dans nos collectivités territoriales, qui permettent de répondre au mieux aux besoins des populations. Je pense, en l'occurrence, à la constitution d'un groupe de travail local sur la problématique de la prévention, composé des acteurs que sont notamment l'hôpital de proximité, le centre des addictions et les établissements scolaires. Cette problématique se décline en plusieurs thématiques, comme l'alimentation, les chutes chez les personnes âgées et les addictions. L'ARS est naturellement partenaire, mais on arrive à un moment donné à un blocage, lorsqu'il s'agit de financer les actions à mettre en œuvre. Comment assurer la lisibilité et la viabilité de ces expérimentations, en lien avec l'ARS ? Faut-il nécessairement recourir à des appels à projets, dont l'adaptation locale n'est pas toujours aisée ?

Mme Florence Lassarade. – Depuis des années, nous avons mis en œuvre, en Aquitaine, un réseau de prise en charge pluridisciplinaire de proximité RÉPPOP pour prévenir l'obésité pédiatrique, auquel les praticiens libéraux ont participé. Cette démarche se solde par un échec et un coût élevé. En effet, ce type de prévention dépasse, manifestement, l'enfant lui-même et concerne essentiellement les familles qui influencent son comportement. Quelle est votre approche de ce sujet pour les années à venir ?

M. Michel Forissier. – Je comprends bien votre positionnement dans les domaines de la prévention, de la veille sanitaire, de la promotion de la santé et de la réduction des risques. En ce qui concerne la préparation et les réponses aux menaces en cas de crise sanitaire, la question me semble plus complexe, car il s'agit ici d'actions opérationnelles dans lesquelles il faut un chef de file et je ne vois pas bien comment se définit la gouvernance dans ce cas-là.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy. – De nombreuses questions font référence à des processus dont je n'ai pas encore eu l'occasion de prendre effectivement connaissance.

Dans le budget de Santé Publique France, 60 millions d'euros – soit un tiers de la dotation de l'Etat – sont consacrés à la prévention. Mais il n'y a pas d'effet « cliquet », ce qui permet de dégager les financements nécessaires en cas de grave crise sanitaire.

S'agissant des liens avec la Mildeca, j'ai eu l'occasion de les évoquer avec le directeur de l'agence, François Bourdillon, qui s'est livré à des échanges approfondis avec tous les interlocuteurs ou partenaires de Santé publique France, dont la Mildeca. Celle-ci mène sur l'ensemble des addictions un travail interministériel mais n'a pas à conduire d'actions directes. Il n'y a donc pas de chevauchements entre ses missions et celles de Santé publique France.

S'agissant des relations avec l'Europe, tout le travail de constitution de Santé Publique France a été poursuivi en se référant aux systèmes étrangers. Je n'ai pas aujourd'hui en tête de coopération spécifique. Sur nombre de sujets, comme le tabac – alors que notre taux de prévalence demeure à 26 %, après celui de la Bulgarie et la Grèce, et motive

l'augmentation à dix euros du paquet de cigarettes – nos dispositifs de prévention demeurent bien en-deçà de ceux de nos voisins européens. L'opération « mois sans tabac » a ainsi été initiée par les Britanniques. La coopération internationale est ainsi importante pour trouver les bonnes pratiques.

Sur tous les enjeux que vous avez évoqués, madame Jasmin, j'entends vos appréciations. Tout se fait en lien avec l'ARS qui assure le pilotage opérationnel. L'évacuation sanitaire concerne l'offre de soins et la question s'est posée lors de l'ouragan Irma. S'agissant de la remontée des informations, le territoire est restreint et l'anonymat n'est pas garanti en cas d'utilisation des données, d'où les réticences à les restituer en totalité, comme j'ai pu le constater dans le cadre de mes précédentes fonctions. J'ai bien noté votre évocation des exercices Richter.

Il est certain que l'ARS doit coordonner les expérimentations, mais la Cire a aussi vocation à choisir les études à croiser et à faire converger les demandes. Les ARS peuvent mobiliser les financements de l'assurance maladie et solliciter, en lien avec les Cire, notre propre capacité de financement. Certains appels à projets peuvent également être pilotés conjointement par les Cire et les ARS. Trouver la bonne articulation avec les ARS est effectivement une question cruciale.

Mme Victoire Jasmin. – La conférence des financeurs, qui rassemble les caisses de sécurité sociale, l'ARS, le président du conseil d'administration du CHU, le conseil régional, le conseil départemental, définit des priorités parmi les projets qui lui sont soumis.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy. – C'est manifestement une bonne politique, mais je ne sais si cette démarche peut être systématiquement dupliquée.

S'agissant de l'obésité infantile, il me semble pertinent de travailler sur les familles dans leur ensemble. Il s'agit d'un sujet prioritaire et j'entends votre remarque du coût élevé de certaines actions au regard de leurs faibles résultats.

Enfin, en matière d'intervention, Santé publique France se situe en appui du pilote qu'est l'ARS sur le terrain. Cette relation se fonde sur des protocoles d'organisation qui sont d'ailleurs élaborés en fonction des retours d'expérience.

Mme Victoire Jasmin. – Les contrats de locaux de santé devraient être mis en place, à la condition d'impliquer les élus locaux. Représentante des collectivités au sein de la commission des droits des usagers de l'ARS et de la commission prévention, je suis également co-pilote de certains dispositifs. Le contrat local de santé assure la cohérence des différentes actions de santé publique et les collectivités. La plupart des problèmes que nous connaissons exige l'implication des élus locaux pour l'ensemble de la lutte anti-vectorielle. Dans ma commune, nos agents de la lutte anti-vectorielle ont été formés par l'ARS et jouent désormais un rôle essentiel, tant en matière d'éradication, de prévention et de formation. Ces contrats locaux de santé, bien que prévus par les textes, ne sont malheureusement pas mis en œuvre de manière générale ; ce que je déplore. Il serait essentiel que vous puissiez impulser cette dynamique.

Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy. – Ce sont en effet des outils majeurs qui sont en lien avec les ARS.

La réunion est close à 18 h 05.

Mercredi 22 novembre 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Santé » - Examen du rapport pour avis

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous débutons l'examen des rapports pour avis sur le projet de loi de finances pour 2018. Je donne la parole à Corinne Imbert, rapporteur pour avis de la mission « Santé ».

Mme Corinne Imbert, rapporteur pour avis. – La loi de financement de la sécurité sociale couvre chaque année l'essentiel des dépenses de santé réalisées dans notre pays. La loi de finances, plus particulièrement la mission « Santé », ne regroupe quant à elle qu'une partie limitée des crédits engagés dans ce domaine ; elle ne comporte pas de dépenses de personnels et ne concerne que certains établissements publics du champ sanitaire. Pour autant, les crédits retracés dans cette mission ne sont pas de moindre importance. Il s'agit principalement : pour le programme 204, relatif à la « prévention, à la sécurité sanitaire et à l'offre de soins », des subventions pour charges de service public, versées à certains agences sanitaires et pour le programme 183, relatif à la « protection maladie », du financement de l'aide médicale d'État (AME).

Pour 2018, les crédits de la mission sont fixés à 1,4 milliard d'euros, en hausse de 12 % par rapport aux crédits ouverts pour 2017. Cela résulte d'une progression de près de 10 % des crédits du programme 204 et de plus de 13 % de ceux du programme 183. Je m'en tiendrai, pour chacun de ces programmes, aux évolutions les plus marquantes qui me paraissent devoir retenir l'attention de notre commission.

S'agissant tout d'abord du programme 204, qui représente 35 % des dépenses de la mission, il financera en 2018, à titre principal ou complémentaire, quatre opérateurs sanitaires de l'État, contre huit en 2016. Cette évolution s'explique tout d'abord par la fusion de trois établissements au sein de l'Agence nationale de santé publique (ANSP) créée le 1^{er} mai de l'année dernière. Notre commission avait salué cette simplification dans ce qui pouvait apparaître comme un maquis des agences sanitaires. Elle avait apporté son plein soutien à cette nouvelle structure appelée à devenir l'opérateur de référence en matière de veille, de prévention et de réponse aux alertes sanitaires. Nous avons en revanche exprimé une certaine réserve quant à l'instabilité qui caractérise le périmètre du programme depuis plusieurs exercices en raison de la multiplication des dépenses transférées à la sécurité sociale. Je rappelle que la loi de finances pour 2015 a transféré 134 millions d'euros de dépenses de l'État vers l'assurance maladie pour le financement de la Haute Autorité de santé (HAS), de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers (CNG) et en matière de formation médicale initiale. La loi de finances pour 2017 a ensuite transféré à l'assurance maladie la part du financement du fonds d'intervention régional (FIR) jusque-là assuré par l'État, pour un montant de 116 millions d'euros.

Ce mouvement se poursuit puisque le PLF pour 2018 prévoit le transfert à l'assurance maladie du financement de deux autres opérateurs qui disparaissent ainsi du programme 204 : il s'agit de l'agence de biomédecine (ABM) et de l'école des hautes études en santé publique (EHESP), pour un total de 23 millions d'euros et 538 équivalents temps plein (ETPT). Le Gouvernement présente cette évolution comme poursuivant un objectif de simplification des circuits de financement, l'idée étant notamment de privilégier, autant que possible, le principe du financeur unique. À mon sens, la volonté d'une plus grande lisibilité peut s'entendre. Elle ne doit cependant conduire ni à un désengagement de l'État, ni à un contrôle plus difficile pour le Parlement et pose, en tout état de cause, la question de la cohérence du programme pour les années à venir.

La progression des crédits du programme 204 -une première depuis quatre ans- s'explique en fait essentiellement par la montée en charge du dispositif spécifique permettant l'indemnisation des dommages imputables à la « Dépakine ». Ouvert depuis le 1^{er} juin dernier, il permet, en l'absence de responsabilité établie, une indemnisation par la solidarité nationale sous la responsabilité de l'Office national d'indemnisation des victimes d'accidents médicaux (Oniam). Pour assurer son financement, 77,7 millions d'euros sont prévus pour 2018, après 10 millions en 2017. Selon les informations qui m'ont été communiquées par le ministère de la santé, environ 14 000 personnes pourraient potentiellement être concernées mais les prévisions de recours à ce dispositif sont, pour l'heure, très incertaines. Il nous faudra donc réinterroger les autorités concernées dans le courant de l'année prochaine pour apprécier l'usage qui sera fait de ce mécanisme *ad hoc* mis en place par le législateur.

En ce qui concerne les dépenses relatives aux opérateurs sanitaires, les objectifs d'économies qui leur sont assignés s'avèrent, comme les années précédentes, particulièrement exigeants. Ils se traduisent en effet par une réduction de 2,5 % du plafond d'emplois, soit la suppression de 57 ETPT, et par une diminution de 5 % des crédits de fonctionnement. Des efforts supplémentaires de mutualisation pourraient en outre être demandés aux agences : après la mise en place d'un système d'information financier et comptable commun à l'ANSP, l'Institut national du cancer (Inca) et l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), le Gouvernement indique vouloir approfondir l'étude de la faisabilité d'une stratégie immobilière commune et la possibilité de regrouper sur un site unique un pôle d'agences en matière de produits et de pratiques.

Dans ce contexte, les agences interviennent dans un cadre à la fois fortement contraint et évolutif, nécessitant une bonne capacité d'adaptation. À cet égard, une attention toute particulière doit être portée à la situation de l'ANSM qui, vous le savez, est l'agence à la fois la plus nombreuse et la plus exposée compte tenu de l'importance de ses missions. Au-delà de sa compétence principale, centrée sur l'autorisation de mise sur le marché des médicaments, l'agence s'est vue investie de nouvelles obligations en application de la loi « santé » de 2016 : je pense notamment à la certification des logiciels d'aide à la prescription (LAP) et d'aide à la dispensation (LAD), à l'évaluation de la méthodologie des essais interventionnels ou encore de ses nouvelles fonctions en matière de lutte contre les ruptures d'approvisionnement. A la suite du prochain transfert de l'Agence européenne du médicament (EMA) en dehors du Royaume Uni, l'ANSM doit par ailleurs être en mesure de récupérer l'instruction de nouveaux dossiers d'autorisations de mise sur le marché.

Dans ces conditions, il me paraît plus que légitime que les crédits alloués pour 2018 soient en augmentation, avec une subvention de l'État de 118 millions d'euros contre 112 millions en 2017. Cette mesure est nécessaire car le fonds de roulement de l'agence s'est

trouvé dès la fin de l'année 2016 à la limite de son niveau prudentiel en raison de la succession de soldes déficitaires. L'effort portant sur le plafond d'emploi a quant à lui été légèrement minoré par rapport aux autres agences, mais il reste non négligeable, avec une suppression de 20 ETPT.

En ce qui concerne l'ANSP, elle fait face à une mobilisation importante de ses ressources pour la gestion des crises sanitaires qui se sont multipliées au cours des mois passés. Dans ce domaine, la réactivité de l'agence n'a pas été altérée par la fusion, ce qui est un élément très positif. En revanche, depuis la suppression de la dotation de l'assurance maladie l'année dernière, l'agence dépend à hauteur de 90 % d'un financement de l'État et les crédits relatifs aux actions de prévention ne sont plus sanctuarisés. L'importance prise par les urgences et les alertes sanitaires ne doit pas remettre en cause sa capacité à s'investir pleinement et efficacement dans sa mission de prévention et de promotion de la santé. Ce risque bien réel renvoie plus largement aux conséquences de la régulation des dépenses de l'État, que l'on observe en particulier sur la mission « Santé » dont les crédits de prévention s'érodent chaque année. Pour 2018, on note une baisse de 5 millions d'euros des crédits de prévention engagés par l'administration centrale. Il en résulte un simple saupoudrage des dispositifs existants, l'essentiel des dépenses étant une fois de plus renvoyé à l'assurance maladie.

J'en viens au programme 183 qui couvre principalement l'AME. Comme vous le savez, celle-ci permet la prise en charge des soins des personnes étrangères en situation irrégulière sous une double condition : résider en France de façon ininterrompue depuis plus de trois mois et disposer de ressources inférieures à un plafond identique à celui exigé pour le bénéficiaire de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). Le dispositif est financé par l'État et géré par l'assurance maladie. Pour 2018, la dotation globale pour les dépenses d'AME est fixée à 924 millions d'euros contre 815 millions en 2017, soit une progression de 13 %. Selon le Gouvernement, cette évolution prend en compte l'évolution tendancielle des bénéficiaires de 5,3 % par an observée jusqu'en 2016.

Depuis cette date, le nombre de bénéficiaires a connu un infléchissement, que l'année 2017 semble confirmer : les prévisions font état de 306 000 bénéficiaires de l'AME de droit commun cette année, contre un peu plus de 316 000 fin 2015. Au regard du contexte international et de la densification des flux migratoires, cette tendance apparaît contre intuitive ; les services ministériels que j'ai auditionnés n'ont eux-mêmes pas pu apporter d'éléments d'explication probants à cette évolution. En tout état de cause, il faut à mon sens reconnaître l'effort de sincérité réalisé par le Gouvernement cette année pour mettre fin à la sous budgétisation chronique de ce programme. La dette cumulée de l'État vis à vis de la Cnam au titre des dépenses d'AME est désormais apurée.

Des efforts sont également réalisés pour améliorer la maîtrise du dispositif. Au-delà de l'introduction d'un contrôle ciblé sur 10 % des dossiers, soit un taux nettement plus élevé que pour les autres dispositifs, l'instruction de l'ensemble des demandes d'AME en métropole sera, à compter de 2018, centralisée auprès des trois caisses les plus concernées (Paris, Bobigny et Marseille). L'objectif poursuivi est une harmonisation et une sécurité accrues des procédures ainsi qu'une diminution des coûts de gestion. Il semble en outre que la demande des caisses d'accéder aux informations détenues par le ministère de l'intérieur s'agissant des titres de séjour ait enfin été entendue. Selon les informations qui m'ont été transmises, une telle possibilité pourrait être ouverte d'ici fin 2018. Je m'en félicite car il y a deux ans, notre commission avait, à mon initiative, déposé un amendement en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances.

Je termine en précisant que le reste des crédits du programme 183 est constitué de la dotation au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva), qui ne revêt malheureusement plus qu'un caractère très subsidiaire (8 millions d'euros pour 2018) par rapport au financement par la branche AT-MP. Nous avons déjà eu l'occasion de le déplorer lors de l'examen du PLFSS. Telles sont, Monsieur le Président, mes chers collègues, les principales observations que je souhaitais formuler sur la mission « Santé » du PLF pour 2018. Je vous remercie.

Mme Florence Lassarade. – S'agissant du programme 183, les prévisions à la baisse me semblent liées à l'absence de carte vitale et par conséquent aux délais de traitement des feuilles de soins en vue du remboursement.

Mme Victoire Jasmin. – Pouvez-vous apporter des précisions sur la baisse des dépenses de personnels ?

M. Michel Amiel. – S'agissant du programme 204, on peut se réjouir de la cohérence que permet de le regroupement d'agences, y compris sur le plan immobilier. En ce qui concerne le programme 183, je suis heureux que la polémique dont l'AME a fait l'objet, mais à laquelle notre commission a toujours échappé, se calme. À certains moments, certains allaient jusqu'à proposer de la supprimer. La volonté de rendre les choses plus cohérentes et sincères doit être saluée.

M. Dominique Watrin. – Je souhaiterais connaître plus explicitement l'avis que notre rapporteur propose de donner sur la mission « Santé » car notre groupe constate effectivement une hausse de 10 % des crédits du programme 204 et de 13 % de ceux du programme 183 mais aussi une réduction de 57 ETPT après les 40 déjà supprimés en 2017 s'agissant des effectifs des opérateurs sanitaires. Les crédits de l'action « *Santé des populations* » diminuent de moitié, ceux de l'action « *Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades* » se réduisent de 4 millions d'euros. En réalité, comme le rapporteur l'a souligné, la hausse des crédits profite majoritairement aux frais de justice en lien avec l'affaire de la Dépakine, tout cela au détriment des missions de prévention et de promotion de la santé. Dans ces conditions, notre vote ne pourra être que défavorable.

Mme Nassimah Dindar. – J'ai cru comprendre que les départements d'outre-mer, tout particulièrement la Guyane et Mayotte, n'étaient pas concernés par l'AME. Je pense aux répercussions de l'immigration dans ces territoires et aux problèmes que cela pose aux hôpitaux. À Mayotte, un certain nombre de malades sont renvoyés au centre hospitalo-universitaire (CHU) de La Réunion, lequel enregistre un déficit de 35,5 millions d'euros cette année.

M. René-Paul Savary. – S'agissant des transferts opérés au programme 204, je me pose la question de savoir s'il ne faudrait pas aller au bout de la logique. L'approche privilégiée par la ministre des solidarités et de la santé est de parler non plus de « parcours de soins » mais de « parcours de santé », cette dernière notion permettant d'inclure la prévention. Dans ce cadre, un certain nombre d'agences devraient être examinées au titre du PLFSS. La même chose vaut pour l'AME dans la mesure où elle est gérée par l'assurance maladie, d'autant plus que la commission des finances a proposé un amendement de réduction de 300 millions d'euros.

M. Jean Sol. – Sur le programme 204, une baisse de 5 millions d'euros sur les crédits de prévention est annoncée. Ce montant m'interroge. S'agissant du programme 183,

on constate une hausse du budget alors que le nombre de bénéficiaires est en baisse. S'agit-il des bons chiffres qui nous ont été communiqués ? La suppression d'ETPT est-elle en lien avec des départs à la retraite ou de contrats non renouvelés ?

Mme Michelle Meunier. – Je rejoins René-Paul Savary sur le fait qu'un certain nombre de choses sont discutées en PLF alors qu'elles devraient relever d'un examen à l'occasion du PLFSS.

M. Alain Milon, président. – Je me dois de rappeler les récents propos du ministre du budget et des comptes publics en séance, qui a indiqué que progressivement l'examen des comptes sociaux serait intégré à celui du budget de l'État. Une telle évolution me paraît dangereuse pour le système de protection sociale français. Nous devrions réfléchir à l'examen d'un budget de la protection sociale.

S'agissant des transferts à l'assurance maladie du financement de l'ABM et de l'EHESP, la cohérence organique me paraît faire défaut. Il s'agit d'agences de l'État qui doivent être financées par l'État.

Mme Laurence Cohen. – Il me semble que vous avez bien interprété les propos du ministre en séance car vous avez repris ensuite la parole pour indiquer ce que vous en aviez compris et n'avez pas été contredit. Je suis également en accord avec votre seconde remarque.

Mme Corinne Imbert. – Les transferts du financement des opérateurs de l'État à l'assurance maladie aboutissent à une décorrélation entre les autorités de tutelle et les financeurs.

Pour répondre à Mme Lassarade, ce dont je fais état dans le rapport est le nombre de bénéficiaires de l'AME et non le nombre d'actes qui sont réalisés. Au cours des auditions que j'ai menées, plusieurs sources, en particulier le ministère des solidarités et de la santé, m'ont confirmé qu'une fois leur demande acceptée, les demandeurs de l'AME se voient délivrer un titre sécurisé remis en mains propres.

En ce qui concerne les efforts demandés aux opérateurs, la mission ne couvre pas les dépenses de personnel mais elle est construite en prenant en compte les économies, y compris sur les personnels et la masse salariale, demandées aux opérateurs par les autorités de tutelle, indépendamment des statuts des agents.

L'AME existe dans les départements d'outre-mer, à l'exclusion de Mayotte. On dénombre environ 20 000 bénéficiaires sur ces territoires ; la Guyane en concentre à elle seule 5 %.

Je termine en indiquant que le ministère nous a bien indiqué que la baisse des crédits de prévention des administrations centrales s'élevait à 5 millions d'euros.

Sous les réserves que j'ai formulées, je donnerais plutôt un avis favorable en l'état aux crédits de la mission.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Santé » du projet de loi de finances pour 2018.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement - Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » - Examen du rapport pour avis

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Chaque année, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, notre commission s'intéresse à l'activité de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca). À travers elle, c'est bien à l'évolution de la situation des addictions en France que notre commission est attentive, tant leurs conséquences sanitaires et sociales sont désastreuses.

En préambule, il faut souligner que nous nous trouvons actuellement dans une période de transition. En effet, le plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017 arrive à son terme. De plus, la présidence de la Mildeca a été renouvelée le 1^{er} mars dernier. Une nouvelle stratégie pluriannuelle est donc en cours d'élaboration, dans le cadre d'une concertation entre tous les ministères concernés.

Il convient tout d'abord de prendre conscience de l'ampleur du phénomène des addictions en France, et notamment de l'impact des produits en vente libre à toutes les personnes majeures, le tabac et l'alcool. Ce sont eux qui, sur les plans sanitaire, économique et social, font peser les conséquences les plus lourdes sur notre société.

Malgré les efforts entrepris, le niveau de consommation de tabac est resté inchangé : 29 % des 18-75 ans sont des fumeurs quotidiens, soit 14 millions de personnes. Ce taux est même en augmentation depuis 10 ans chez les adolescents de 17 ans, puisqu'il est passé de 29 % à 32 %. Le tabac est pourtant la première cause de mortalité évitable en France : plus de 73 000 décès lui sont imputables chaque année.

L'alcool est quant à lui la substance psychoactive la plus répandue dans la société française, avec 43 millions d'utilisateurs dans l'année. Si les volumes globaux consommés diminuent, les comportements à risque augmentent, surtout chez les jeunes, avec le « *binge drinking* ».

Ces alcoolisations ponctuelles importantes concernent chaque mois un adolescent de 17 ans sur deux. De plus, les comportements de consommation des filles, jusqu'à présent plus mesurés, convergent désormais dans l'excès avec ceux des garçons.

Le tabac et l'alcool représentent un coût social qui a été récemment estimé à 120 milliards d'euros par an chacun.

Ce sont toutefois les stupéfiants qui viennent naturellement à l'esprit lorsqu'il est fait référence aux conduites addictives.

Le cannabis reste de très loin le plus communément consommé par les Français. Ils sont 17 millions à l'avoir expérimenté. De plus, l'expérimentation est de plus en plus précoce : 48 % des jeunes de 17 ans en ont déjà fumé, contre 42 % il y a dix ans.

Cette substance est encore perçue comme relativement inoffensive, alors que sa dangerosité a été démontrée, notamment les troubles psychiatriques engendrés par sa consommation régulière, et que sa teneur en THC, son principe actif, a triplé en 10 ans.

La cocaïne poursuit quant à elle sa pénétration de l'ensemble des couches de la société et n'est plus, comme par le passé, une drogue réservée à certaines catégories sociales privilégiées. Le nombre d'usagers dans l'année a été multiplié par quatre depuis 2000.

Enfin, la consommation d'héroïne n'est pas en recul, bien qu'elle concerne une population relativement réduite - 600 000 expérimentateurs. Elle est à l'origine de nombreuses comorbidités et, malgré les progrès réalisés en matière de réduction des risques, 64 % des injecteurs sont encore atteints de l'hépatite C et 13 % du VIH.

Placée auprès du Premier ministre, la Mildeca est chargée d'animer et de coordonner les initiatives de l'État en matière de lutte contre l'usage de stupéfiants et les addictions. Sa politique repose sur une approche intégrée, c'est-à-dire qu'elle met sur un pied d'égalité la prévention, la réduction des risques, le soin et l'application de la loi.

Elle dispose, pour jouer ce rôle de pilotage, de moyens très réduits et qui, en 2018, poursuivent leur baisse : - 1,4 % par rapport à 2017, soit 17,6 millions d'euros. Il faut surtout se rappeler que son budget a déjà diminué de 25 % depuis 2012. Dans ce contexte, la capacité d'action de la Mildeca est limitée.

Par ailleurs, elle bénéficie d'un fonds de concours, alimenté par le produit de la vente des biens saisis et confisqués aux trafiquants de drogues. Il rapporte environ 14 millions d'euros par an, dont 90 % sont redistribués aux services enquêteurs (police, gendarmerie, douanes, justice) afin de financer du matériel destiné à l'exercice de leurs missions ou la formation de leurs agents. La Mildeca n'en conserve que 10 % destinés à des actions de prévention.

En revanche, il faut saluer l'arrêt de l'hémorragie budgétaire subie par les deux opérateurs de la Mildeca, l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) et le centre interministériel de formation anti-drogue (Cifad). Ces deux organismes indispensables ont été grandement fragilisés ces dernières années, ce qui a par exemple conduit l'OFDT à renoncer à mener certaines études, faute de moyens. Il faudrait au contraire les renforcer, mais il leur appartient aussi de développer leurs ressources propres, notamment en valorisant mieux leur expertise.

La Mildeca assure le pilotage national d'une expérimentation qui a fait couler beaucoup d'encre : celle des salles de consommation à moindre risque (SCMR), à laquelle notre commission s'était montrée favorable lors de l'examen de la loi de modernisation de notre système de santé. Deux ont été ouvertes il y a un peu plus d'un an, à Paris puis à Strasbourg.

Ces SCMR donnent, selon les avis que j'ai pu recueillir, de premiers résultats encourageants, bien qu'il faille distinguer les situations parisiennes et strasbourgeoises, en raison notamment du lieu d'implantation de ces salles. Elles accueillent un public très marginalisé : 200 à 220 personnes par jour à Paris, dont 52 % sont sans logement, 43 % sans revenu et 26 % sans aucun suivi médical ou social. Ils sont 45 % à être atteints de l'hépatite C et 5,5 % du VIH. A Strasbourg, où 50 à 80 personnes fréquentent la salle quotidiennement, les profils sont similaires, quoique reflétant une situation sociale légèrement moins dégradée.

Dans cette dernière ville, la SCMR a été installée dans un quartier peu résidentiel, où elle ne suscite aucune opposition. A Paris en revanche, certains riverains des rues environnant l'hôpital Lariboisière, dans l'emprise duquel elle est installée, restent dans une

position de rejet total. Ils lui imputent la dégradation de leur environnement de vie, alors que la SCMR a surtout agi comme un révélateur des difficultés sanitaires et sociales de ce quartier.

Il convient maintenant de laisser cette expérimentation se poursuivre jusqu'à son terme, c'est-à-dire l'automne 2022, puis de l'évaluer. Les SCMR ne permettent pas de résoudre à elles-seules l'ensemble des problèmes posés par la consommation de drogues par injection pour les usagers et pour la société. Elles constituent néanmoins une porte d'entrée potentielle vers un parcours de soin, un traitement de substitution ou un suivi médico-social pour un public particulièrement désocialisé. A ce titre, elles ont toute leur place dans la panoplie des outils de réduction des risques.

La prochaine stratégie gouvernementale devra tirer les leçons du plan 2013-2017. Notre commission l'avait souligné à plusieurs reprises ces dernières années : il constituait un catalogue de mesures assez hétéroclites, sur lesquelles étaient saupoudrées des ressources limitées. La multiplication des initiatives n'est pas synonyme d'efficacité mais souligne l'incapacité de la puissance publique à identifier les enjeux principaux et à trouver les moyens d'y répondre.

Par ailleurs, entre 2013 et 2017, l'État a échoué à améliorer la prise en charge des addictions en milieu carcéral. Une récente étude de l'OFDT y a mis en lumière une consommation de cannabis « *massive, voire endémique* ». Des travaux plus anciens démontrent qu'un tiers des nouveaux entrants en prison consommaient régulièrement une substance illicite, et que plus de 10 % des usagers de drogues ayant été incarcérés ont déclaré avoir eu recours à l'injection en prison.

La loi de modernisation de notre système de santé a prévu que la politique de réduction des risques s'applique aux détenus, selon des modalités adaptées au milieu carcéral. Près de deux ans après le vote de la loi, le décret d'application n'est toujours pas paru en raison de désaccords entre le ministère de la santé et l'administration pénitentiaire. C'est d'autant plus regrettable que la surpopulation carcérale actuelle peut contribuer à une dégradation globale de la situation sanitaire des détenus.

Enfin, il est un point sur lequel on ne peut plus se satisfaire du *statu quo* : la réponse pénale à l'usage de stupéfiants. Depuis 1970, celui-ci est puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Jamais appliquée, elle a perdu tout caractère dissuasif.

A l'heure actuelle, ce sont majoritairement des alternatives aux poursuites qui sont retenues dans de tels cas. Même quand des poursuites sont engagées, le recours à des procédures simplifiées est privilégié. Le plus souvent, seul un rappel à la loi est effectué. Les poursuites s'achèvent généralement par une amende, des peines de prison ferme n'étant prononcées que dans 4 % des cas, alors qu'il s'agit d'un contentieux de masse, qui engorge les tribunaux correctionnels et mobilise les services de police.

Dans ce contexte, il faut réfléchir à la meilleure solution pour améliorer l'efficacité de l'action pénale contre l'usage de stupéfiants sans lever cet interdit, qui reste pleinement justifié par des considérations sanitaires, sociales et d'ordre public.

Une forme de consensus s'est établie autour de la contraventionnalisation de l'usage, que je partage. Le Sénat a ici été précurseur, ayant adopté par deux fois, en 2011 et en

2015, le principe de sa mise en œuvre au premier usage constaté par les forces de l'ordre. Il faut aller plus loin et le généraliser à tous les cas d'usage.

Le traitement de cette infraction serait grandement simplifié et accéléré, et la sanction pécuniaire immédiate marquerait une rupture avec le caractère virtuel de la sanction actuelle, garantissant son aspect dissuasif. Le Gouvernement devrait prochainement engager cette réforme.

Enfin, la prochaine stratégie pluriannuelle du Gouvernement ne devra pas ignorer les outre-mer. Il est indispensable qu'une grande étude sur les phénomènes addictifs dans les départements et collectivités d'outre-mer soit conduite. Sur la base de ses résultats, le dispositif de prise en charge des addictions devra être adapté aux spécificités de ces territoires.

Sur ces considérations, je vous propose, mes chers collègues, d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2018. Je regrette néanmoins qu'ils n'aient pas été confortés au vu de l'ampleur du phénomène des addictions en France.

Mme Catherine Deroche. – Lors de l'examen de la loi de modernisation de notre système de santé, notre commission avait souhaité que les SCMR soient rattachées à un établissement de santé, afin de les inscrire dans des parcours de soins. A Paris, elle est située dans l'enceinte de l'hôpital Lariboisière, mais qu'en est-il à Strasbourg ?

M. Michel Amiel. – L'adossment des SCMR aux hôpitaux avait effectivement été proposé par notre commission, ce qui me semble tout à fait logique. Je suis heureux que le rapporteur propose la poursuite de cette expérimentation jusqu'à son terme.

Il faut avoir le courage de dire tout haut ce que certains disent tout bas : dans certains quartiers, on a acheté la paix sociale en laissant le trafic de stupéfiants se développer. Pour paraphraser une formule célèbre, empêcher ce que l'on ne peut interdire n'est que faiblesse de l'autorité. Dès lors, la contraventionnalisation, si elle ne résoudra pas toutes les difficultés, est la moins mauvaise des solutions.

Je regrette toutefois qu'il ne soit jamais fait mention de l'addiction aux jeux. Je suis scandalisé qu'à l'heure où les publicités pour l'alcool et le tabac sont très strictement encadrées celles promouvant le jeu sont diffusées à la télévision, alors qu'il peut conduire au suicide.

M. Daniel Chasseing. – Je remarque que l'augmentation du prix du tabac n'a pas entraîné une diminution de la consommation, en particulier chez les jeunes.

Je pense par ailleurs que les rituels d'intégration à l'université reposent sur des comportements de consommation très dangereux, notamment du « *binge drinking* ». J'ai pu le constater dans ma région.

S'agissant de la réponse pénale à l'usage de stupéfiants, je partage l'avis du rapporteur, car force est de constater aujourd'hui qu'elle est inexistante, et je soutiens ses propositions.

Mme Patricia Schillinger. – Quels sont les moyens consacrés à la prévention dans l'enseignement secondaire et le supérieur ? Des actions sont-elles menées aussi dans les entreprises, par exemple par l'inspection du travail ou la médecine du travail ?

Mme Florence Lassarade. – Le jeu en ligne chez les adolescents est un vrai problème de santé publique. Des moyens sont-ils consacrés par la Mildeca sur ce sujet, en particulier pour développer les thérapies comportementales ?

Mme Laurence Cohen. – Ayant moi-même été rapporteure des crédits de la Mildeca dans le passé, je tiens à saluer la qualité du travail de Chantal Deseyne. Certains constats n'ont pas évolué depuis lors : la Mildeca a un champ de compétence très vaste, mais elle a subi une forte diminution de ses moyens, qui a conduit à une réduction de ses effectifs. Il faudrait au contraire se montrer plus ambitieux et augmenter ses financements.

Je me souviens avoir été frappée par le manque de moyens des services chargés de la lutte contre le trafic de stupéfiants. Les moyens issus du fonds de concours de la Mildeca leur sont indispensables pour financer leur matériel, et ils sont très attendus chaque année. Les 10 % conservés par la Mildeca sont insuffisants pour mener une véritable politique de prévention.

J'aimerais bien qu'au-delà de la contraventionnalisation de l'usage de stupéfiants, un débat sur sa dépénalisation ait lieu, notamment au regard des conséquences que le cadre juridique actuel fait peser sur nos quartiers. C'est une question très passionnelle, mais j'aimerais que des spécialistes et des élus locaux puissent s'exprimer devant nous sur ce sujet.

Notre groupe ne pourra toutefois pas se prononcer en faveur de l'adoption des crédits de la Mildeca en raison du refus du Gouvernement de consacrer à la lutte contre les addictions les ressources financières nécessaires.

M. Michel Forissier. – Le rapporteur a fait une description sans concession de la réalité que nous connaissons en tant qu'élus locaux. Le manque de coordination des initiatives locales est indéniable et je pense qu'une meilleure organisation doit être mise en place.

La lutte contre les conduites addictives doit débiter par une politique de prévention soutenue dès l'adolescence. Les collectivités locales disposent désormais d'un outil qu'elles n'utilisent pas suffisamment, alors que les moyens sont aujourd'hui trop dispersés : les plans locaux de santé publique. Faisons davantage avec les moyens actuels, sans entrer dans la démagogie.

Mme Victoire Jasmin. – Je partage tout à fait le point de vue du rapporteur concernant les outre-mer. A ma connaissance, ils ne font à l'heure actuelle l'objet d'aucune prise en compte spécifique alors que nous sommes, dans les Antilles, des plaques tournantes du trafic de drogue en provenance d'Amérique du Sud.

Cette situation a des conséquences en matière de violences carcérales ou encore de pathologies psychiatriques. Je souhaite qu'il y ait une meilleure coordination entre les différents acteurs.

M. Olivier Henno. – La prévention reste le parent pauvre de la lutte contre les conduites addictives dans notre pays, pas seulement du point de vue des moyens mais

aussi de celui de la mobilisation des acteurs. Il n'est pas étonnant que nos politiques dans ce domaine n'aient aucun impact sur la jeunesse. Les structures continuent à s'impliquer davantage dans la réduction des risques ou le soin et nous aurions beaucoup à apprendre en observant les pays du nord de l'Europe. Loin de s'arranger, la situation en matière de conduites addictives s'aggrave alors qu'on donne le sentiment de se mobiliser contre le tabac, mais en pure perte au vu des chiffres de consommation.

M. Guillaume Arnell. – Le rapporteur souligne très justement les carences des politiques françaises de lutte contre les addictions. Il est nécessaire de mener une vraie réflexion sur ces phénomènes dans les outre-mer, où notre jeunesse est quasiment à la dérive.

Il faut des moyens pour mener ce combat, et on peut relever qu'il est avant tout de la responsabilité de l'Etat, et non de la Mildeca, de financer les équipements des services de police. Le produit des biens saisis aux trafiquants devrait surtout permettre d'accentuer la prévention.

Enfin, les outre-mer sont des territoires propices aux trafics, où il y a très peu de culture autochtone de stupéfiants ou d'ateliers de transformation. Une réflexion sur la surveillance des eaux territoriales dans les Antilles et la protection de nos frontières est donc nécessaire.

Je tiens à remercier l'ensemble des membres de la commission d'être sensibles aux difficultés des outre-mer, j'espère que vous serez tous à mes côtés lorsqu'il s'agira de porter cette voix devant notre assemblée et auprès du Gouvernement.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Je tiens à insister sur le développement de la prévention. Il faut renforcer les moyens qui y sont consacrés, en particulier en milieu rural.

Une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs chargés de l'accompagnement des jeunes est effectivement nécessaire. Il faut aussi apporter de l'aide aux parents, qui sont souvent démunis face aux conduites addictives de leurs enfants.

Des outils existent déjà, comme les conseils intercommunaux de prévention de la délinquance (CISPD). Ils coordonnent les acteurs mais manquent de moyens. Ainsi, le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) pourrait être davantage mis à contribution, mais il a été fortement réduit ces dernières années et doit répondre à des priorités définies au niveau national.

Enfin, trop de jeunes parents laissent leurs enfants plusieurs heures par jour devant des écrans, qui dès le plus jeune âge deviennent une source d'addiction. Il est regrettable qu'elle ne soit davantage étudiée et combattue.

M. Yves Daudigny. – Nous connaissons un problème culturel en matière de prévention : voilà une des nombreuses spécificités françaises. L'OCDE a identifié quatre points négatifs en matière de santé publique en France, parmi lesquels figurent la consommation d'alcool et l'usage de tabac.

L'alcool est un sujet quasiment tabou dans notre pays couvert de vignes. Toutefois, un réel progrès aura été réalisé le jour où nos concitoyens admettront, comme c'est le cas dans de nombreux autres pays, que la conduite n'est pas compatible avec la consommation d'alcool.

S'agissant du tabac, les augmentations de prix modérées n'ont aucun effet sur la consommation. Seules les augmentations très fortes peuvent faire évoluer les comportements, ainsi que nous l'avons souligné avec Catherine Deroche dans notre rapport sur les taxes comportementales.

Le paquet neutre a été peu évoqué jusqu'à présent. Un semestre après sa mise en place, une première baisse de consommation a été constatée. L'évaluation de ses effets ne peut donc pas être immédiate. Néanmoins, la diminution des ventes chez les buralistes ne correspond pas forcément à une réduction de la consommation de tabac.

Surtout, les Français, en particulier les adolescents, sont absolument insensibles aux campagnes de prévention et à l'argument scientifique clairement démontré du danger du tabac pour leur santé.

Enfin, je tiens à mentionner un phénomène que l'on peut aisément constater dans chaque bureau de tabac ou marchand de journaux : l'addiction aux jeux à gratter, qui connaît un développement absolument invraisemblable.

Mme Michelle Meunier. – Il y a de nombreux efforts à réaliser en matière de prévention, mais on parle encore moins de son corollaire, la recherche, à laquelle nous ne portons pas suffisamment attention malgré sa vitalité.

À titre d'exemple, Nantes accueille depuis 2010 un institut fédératif des addictions comportementales au sein du centre hospitalier universitaire (CHU), initié par le professeur Jean-Luc Vénisse et qui constitue un centre de référence sur le jeu excessif. Il serait intéressant que notre commission se penche sur la problématique de ces addictions sans produit.

Mme Pascale Gruny. – La question des addictions renvoie à de nombreuses problématiques à toutes lesquelles nous ne pouvons pas apporter une solution. Ainsi, une partie de l'économie de plusieurs pays repose sur le trafic de stupéfiants. La drogue n'est pas un sujet évoqué dans les cercles familiaux. Le mal-être grandissant des jeunes favorise aussi la toxicomanie, alors que nous n'y répondons manifestement pas de manière appropriée. Le débat sur la dépénalisation est handicapé par le message brouillé véhiculé par les médias, qui n'expliquent pas les raisons pour lesquelles elle est envisagée par certains.

Je suis inquiète quant au suivi des personnes souffrant d'une addiction après qu'elles ont bénéficié de soins. Il est essentiel de favoriser leur réinsertion dans l'emploi, en s'inspirant notamment des exemples suisses et italiens.

Enfin, la problématique de l'addiction au jeu n'est pas aussi nouvelle qu'on pourrait le croire : je vous rappelle que *Le Joueur*, de Dostoïevski, est paru en 1866 et je vous invite à le relire tant il a conservé son actualité.

Mme Laurence Rossignol. – Je tiens à saluer ce rapport qui n'a pas froid aux yeux et n'est pas enfermé dans des présupposés idéologiques ou politiques. Au contraire, il n'a pas peur de présenter les faits.

Je regrette que la question des addictions aux médicaments psychotropes ne soit jamais abordée en France, alors que leur consommation est très répandue et s'inscrit souvent dans des polyconsommations avec le tabac ou le cannabis. Dans mon expérience d'élue, les femmes en sont particulièrement victimes.

Lorsqu'on évoque la dépénalisation de l'usage du cannabis, des injonctions contradictoires et des simplifications caricaturales apparaissent. On est soit laxiste si on souhaite que le débat ait lieu, soit un fervent protecteur des enfants si on le refuse. L'échec de la politique pénale dans ce domaine est patent, mais presque personne n'en parle. Si la situation était comparable en matière de sécurité routière, la réaction serait immédiate. Le Sénat s'honorerait à être le lieu d'un débat apaisé sur ce sujet, qui permettrait de faire un état des lieux sur l'usage de stupéfiants.

Mme Corinne Imbert. – La Mildeca, comme son nom l'indique, est une structure interministérielle, rattachée au Premier ministre, mais comment collabore-t-elle avec les autres ministères ? La prévention est indispensable, en particulier au collège, pour éviter les dérives à l'adolescence. Quel est le travail réalisé avec l'éducation nationale ? Pourrait-il être amélioré ? En aval, quelles sont les relations de la Mildeca avec l'assurance maladie ? Quelles sont les actions visant à lutter contre le détournement des traitements de substitution aux opiacés ?

Mme Chantal Deseyne, rapporteur pour avis. – Concernant le lien entre les SCMR et l'hôpital, celle de Paris est bien adossée à Lariboisière, mais celle de Strasbourg est indépendante de tout établissement de santé. Dans les deux cas, elles offrent un accompagnement social et médical à leurs usagers, ce qui permet de les amener éventuellement vers une prise en charge.

Le prix du tabac, tout comme le paquet neutre, sont des leviers pour réduire la consommation. Les Français n'ont toutefois pas pris conscience des dangers sanitaires qu'il représente, pas plus que pour l'alcool d'ailleurs.

J'ai reçu en audition le professeur Bellivier, chef du service de médecine addictologique de l'hôpital Fernand-Widal. Lorsque je l'ai interrogé sur les addictions comportementales, comme le jeu, il a précisé que leurs incidences sanitaires et sociales restent bien moindres que celles de l'alcool, du tabac ou des stupéfiants.

Des actions de prévention sont menées dans l'enseignement secondaire et dans le supérieur, dont certaines sont financées par les crédits de la Mildeca. En effet, elle délègue une dotation au niveau territorial à des chefs de projet, les directeurs de cabinet des préfets, qui cofinancent ensuite des initiatives locales de prévention. Il serait toutefois nécessaire de réaliser des diagnostics territoriaux précis afin de bien identifier les besoins de chacun d'entre eux et les bonnes pratiques. Qui plus est, ces chefs de projet ne disposent pas forcément du temps ou des ressources nécessaires pour se consacrer pleinement à cette mission.

Il serait tout à fait souhaitable de débattre posément de la question de la dépénalisation de l'usage des stupéfiants. Je suis très réservée sur cette question, compte tenu notamment de ses enjeux sanitaires.

S'agissant de la situation des outre-mer, il faut saluer le travail qui y est fait, notamment par les douanes. Le Cifad coopère quant à lui avec de nombreux pays d'Amérique latine producteurs et exportateurs de stupéfiants, comme la Colombie et le Pérou, pour aider les forces de l'ordre locales dans leur lutte contre les trafics.

A La Réunion, le syndrome d'alcoolisation fœtale (SAF) est un véritable enjeu de santé publique. L'an dernier, la délégation de notre commission qui s'y est rendue a pu en

mesurer les ravages. Le logo alertant les femmes enceintes sur le danger de la consommation d'alcool, qui figure sur toutes les bouteilles, est bien trop petit et pas assez lisible.

Enfin, la Mildeca consacre environ un million d'euros par an au soutien à la recherche dans le domaine des addictions.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives » du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2018.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - Examen du rapport pour avis

M. Alain Milon, président. – Nous examinons à présent les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèveront en 2018 à un peu plus de 19,4 milliards d'euros, la plaçant ainsi au rang de sixième mission budgétaire de l'État. Par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2017, ils traduisent une augmentation sensible de 8,9 %. Compte tenu de l'ouverture de crédits supplémentaires de 1,2 milliard d'euros figurant au projet de loi de finances rectificative pour 2017, l'évolution des crédits de cette mission s'établit à 2,1 %.

Bien que révélateurs d'un tendancier qui ne laisse pas d'interroger, ces chiffres ne peuvent exactement refléter le véritable chemin de dépense de la mission « Solidarité », dont la Cour des comptes a relevé qu'elle faisait depuis 2012 l'objet d'une sous-budgétisation systématique. Elle fait ainsi partie de ces missions dont on a pu dénoncer l'insincérité structurelle, tout en reconnaissant que le fait générateur de la dépense, étroitement lié au nombre de bénéficiaires des deux principales allocations de solidarité versées par l'État (prime d'activité et allocation adulte handicapé), se distinguait naturellement par son caractère imprévisible.

Il n'en demeure pas moins qu'au sein du premier PLF de ce quinquennat, où « le redressement durable des comptes publics par la baisse de la dépense publique » figure au rang des orientations générales clairement assumées, la hausse sensible des crédits de la mission « Solidarité » est à noter. Le dynamisme budgétaire des crédits de solidarité y est justifié par leur vocation à « redonner du pouvoir d'achat aux Français et à valoriser le travail ». Toutefois, il me paraît important de préciser qu'il est difficile de mettre sur le même plan la prime d'activité et l'AAH qui présentent deux natures profondément distinctes.

Entrons maintenant dans le détail de la mission. Le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » prévoit précisément une dépense de 5,14 milliards d'euros en 2018 au titre de la prime d'activité. Cette augmentation de plus de 18 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 s'explique notamment par l'anticipation d'une revalorisation de la prime de 20 euros par mois à partir d'octobre 2018. J'avais eu, mes chers collègues, l'occasion de vous avertir l'an dernier sur le chiffrage plus qu'incertain des crédits consacrés à la prime d'activité dont le succès n'avait pas été suffisamment anticipé. Instruites par l'expérience des deux années précédentes, les administrations que j'ai interrogées m'ont

assuré que les crédits pour 2018 présentait une fiabilité renforcée du fait de la plus grande maturité de la prime. Le taux de recours s'est stabilisé à 75 % et les pouvoirs publics ont affiné leur connaissance du public ciblé, dont je rappelle qu'il inclut surtout les travailleurs touchant un revenu entre 0,3 et 0,6 Smic. Pourtant, il nous faut rester vigilants, et à plus d'un titre.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2017 ouvre 840 millions de crédits supplémentaires, portant le montant total alloué à la prime d'activité pour 2017 à près de 5,18 milliards, soit un montant légèrement supérieur à celui budgété pour 2018. De deux choses l'une : soit le Gouvernement opère une nouvelle sous-budgétisation, soit il entend, parallèlement à l'augmentation du montant mensuel de la prime, en redéfinir les conditions d'éligibilité vers une cible plus étroite. Je rappelle que, dans l'esprit, nous nous étions montrés favorables à un rétrécissement du public éligible à la prime d'activité à une cible économiquement pertinente.

Nous avons émis des doutes sur l'impact de la prime d'activité au regard de l'objectif assumé d'incitation financière au retour à l'emploi. Les chiffres figurant au bleu budgétaire confirment nos craintes : le taux de sortie de la prime d'activité pour dépassement de condition de ressources n'atteint pas les 4 %, ce qui cantonne pour l'heure la prime au statut d'un nouveau minimum social.

L'incitation financière au retour à l'emploi ne nous semblait réalisable qu'à la condition d'un détachement net de la prime d'activité du champ des minima sociaux, pour la concentrer vers les niveaux de revenus professionnels où l'offre d'emploi est la plus dynamique. Or le rétrécissement opéré par le Gouvernement va dans un tout autre sens. L'article 63 du PLF se livre à un élagage surprenant des publics éligibles à la prime, non seulement par l'exclusion des bénéficiaires de rentes et de pensions d'invalidité, mais aussi par la redéfinition de la prise en compte des revenus professionnels mensuels des travailleurs handicapés qui, pour être éligibles, devront passer du seuil prévu par la loi de 29 fois le Smic brut à un seuil défini par décret. C'est, à mes yeux, une mesure difficilement défendable, non seulement sur les plans économique et social, mais aussi en ce qu'elle édifie un mur symbolique entre les travailleurs atteints de handicap et les autres. Le Gouvernement met en avant l'augmentation des crédits dévolus à l'AAH mais cet argument me semble symboliquement contestable : écarter du bénéfice de la prime d'activité, dispositif supposément universel, certains travailleurs handicapés au motif que leur revenu de remplacement connaîtra une augmentation sensible, me paraît de nature à segmenter des publics que l'objectif de société inclusive inciterait plutôt à rapprocher.

De façon plus générale, c'est l'intégration professionnelle des travailleurs handicapés qui me semble menacée par l'article 63 du PLF contredisant ainsi le principe même de la prime d'activité dont on continue à nous assurer qu'elle sert le retour à l'emploi.

Vous aurez donc compris, mes chers collègues, ma triple réserve sur les crédits prévus en 2018 pour la prime d'activité. L'augmentation du taux du recours à la prime doit être fortement tempérée par son échec à faire sortir ses bénéficiaires du travail précaire. Les rallonges de la loi de finances rectificative n'ont pas tout à fait écarté le risque de sous-budgétisation dont on nous avait pourtant promis la fin. Certaines mesures de périmètre présentent enfin un caractère symbolique hautement contestable.

Venons-en maintenant au programme 157, qui retrace les crédits consacrés à l'allocation adulte handicapé (AAH). Leur niveau pour 2018 est annoncé à 9,7 milliards

d'euros, soit une hausse de 7,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 et de 3,3 % au vu des ouvertures supplémentaires de la loi de finances rectificative. Cette augmentation sensible fait écho à une ambitieuse réforme de l'allocation dont le Gouvernement a prévu de faire passer le montant maximal de 810 à 900 euros mensuels d'ici 2019. Je tiens à saluer cet effort. Cette mesure louable, prise en faveur du pouvoir d'achat des personnes handicapées dans l'incapacité d'exercer un emploi, est toutefois accompagnée d'ajustements paramétriques quelque peu inquiétants.

Ces mesures ne sont, pour l'heure, qu'annoncées à l'exposé général du PLF. La première d'entre elles promet un « alignement des règles de prise en compte des revenus d'un couple bénéficiant de l'AAH sur celles d'un couple bénéficiant du RSA ». Il s'agit concrètement d'abaisser le plafond en-deçà duquel un couple d'allocataires peut bénéficier de deux AAH à taux plein : de 2 Smic, ce plafond doit progressivement passer à 1,9 Smic en 2018, puis 1,8 Smic en 2019. Cette redéfinition du plafond a suscité l'alerte de nombreuses associations du monde du handicap.

Tant la secrétaire d'État aux personnes handicapées que l'administration m'ont assuré que cette dévaluation du plafond ne remettait aucunement en cause les gains engendrés par la revalorisation substantielle du montant. Soit. Mais quand bien même elle ne se traduirait pas -et c'est heureux- par un appauvrissement des allocataires, cette réforme repose sur un postulat que, comme les rapporteurs de la commission des finances, je conteste : le rapprochement de l'AAH et du RSA suggère une parenté contestable entre ces deux prestations. Le RSA, parfois augmenté de la prime d'activité, est un minimum social dû au titre de la solidarité nationale et conçu pour inciter à la reprise d'un emploi ; l'AAH est un revenu de remplacement qui vise un public spécifique plus qu'elle ne sert un objectif. Il s'agit d'une aide et non d'une incitation destinée à éviter les « trappes à inactivité ». Les plus fervents défenseurs d'une allocation de solidarité unique se sont d'ailleurs toujours montrés favorables à ce que soit maintenue, autrement que par de simples modulations de montant, la spécificité des bénéficiaires atteints de handicap.

Une autre réforme, celle-ci ni contenue ni annoncée au PLF de cette année, concerne la fusion, à partir de 2019, des deux compléments de ressources – complément de ressources (CR) et majoration pour la vie autonome (MVA) – que peuvent toucher les bénéficiaires de l'AAH 1 dont le taux d'incapacité permanente est supérieur à 80 %. Là aussi, le Gouvernement entend nous apaiser sur l'impact de cette mesure d'économie qu'est censée absorber l'augmentation faciale de l'AAH. On nous a également promis qu'une compensation serait assurée par le mécanisme des allocations logement. Il nous faudra de nouveau rester vigilants : substituer un dispositif universel à un dispositif spécifique ne peut convenir à tous les publics et les personnes lourdement handicapées ne peuvent excessivement se prêter à des réformes de rapprochement conçues sans leur consultation.

Voilà mes principales conclusions sur les deux programmes les plus importants de la mission. Il me paraissait important de relativiser et de remettre en perspective la hausse de crédits prévus pour 2018.

D'abord, ne nous réjouissons pas trop vite du succès enfin rencontré de la prime d'activité ! Même si on ne peut que saluer l'amélioration de son taux de recours, l'engouement créé autour de la prime d'activité en dit surtout très long sur l'atonie criante du marché du travail et sur l'urgence qu'il y a à dégager des solutions structurelles. On se réjouit un peu trop vite des promesses non tenues par le RSA-activité et que la prime d'activité parvient à remplir en oubliant, encore une fois, que le taux de sortie de cette prestation pour

dépassement de revenus n'est que de 4 %. La désincitation à l'inactivité est certes une très bonne chose mais elle ne doit pas devenir, par un simple effet de translation, incitation à demeurer travailleur précaire.

Ensuite, maintenons toute notre attention sur les évolutions annoncées de l'AAH pour les deux prochaines années. Il serait peut-être un peu hâtif de baisser la garde au seul motif que l'allocation connaîtra une revalorisation substantielle indéniable. Continuons de défendre la philosophie spécifique de cette allocation et la mission particulière, insoluble entre toutes, que remplit l'État en portant secours aux personnes atteintes de handicap.

J'en viens maintenant à deux autres sujets tout aussi importants et retracés par la mission « Solidarité ». Les mineurs non accompagnés, anciennement mineurs isolés étrangers, font en ce moment l'objet d'une attention politique et médiatique soutenue, dont le Gouvernement a tenu compte dans les crédits qu'il leur consacre pour 2018. Je tiens à rappeler que les conclusions du rapport présenté cet été à notre commission par nos collègues Élisabeth Doineau et Jean-Pierre Godefroy nous mettaient déjà en garde contre l'importante mise sous tension des finances départementales et appelaient à ce que l'État prenne en charge, au titre de sa compétence exclusive en matière migratoire, la phase de mise à l'abri préalable à l'évaluation de la minorité. Le message semble avoir été en partie entendu. L'augmentation des crédits consacrés à l'accueil des MNA passe ainsi de 15,7 millions en 2017 à 132 millions en 2018, soit une hausse de 741 %. Attention cependant, ce chiffre ne révèle aucun transfert définitif de charges, ni aucune modification des principes de prise en charge : il ne fait qu'approcher enfin la réalité des besoins des conseils départementaux. Le forfait remboursé par l'État reste toujours de 250 euros par jour pendant 5 jours -alors qu'on sait que l'évaluation de la minorité peut prendre plusieurs semaines- et le bleu budgétaire tient à préciser le caractère exceptionnel de la prise en charge d'une partie des surcoûts des dépenses d'aide sociale à l'enfance relatives aux MNA. Prenons cependant garde aux chiffres : le défi budgétaire du flux, en constante augmentation, des MNA reste à relever. Les promesses faites par le Premier ministre de transférer à l'État la phase d'hébergement d'urgence et d'évaluation devrait être concrétisée en 2018.

Enfin, les crédits du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes méritent une attention particulière que m'ont relayé plusieurs acteurs associatifs. Malgré une très légère augmentation du montant alloué au programme, je dois déplorer la baisse que subissent les crédits de l'action spécifique consacrée à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains (- 1,8 million d'euros), inexplicable au vu de la forte montée en charge qu'anticipent les associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes concernées. Je vous présenterai donc un amendement de transfert de crédits, allant dans le sens d'un soutien à cette mission essentielle de l'État à l'égard de publics particulièrement fragiles.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission.

M. Jean-Marie Morisset. – Je partage les conclusions de ce rapport, notamment celles relatives aux risques de sous-budgétisation. Nous en avons déjà été avertis concernant la prime d'activité et nous devons à cet égard maintenir notre vigilance. L'article 63 du PLF est particulièrement étonnant. Les annonces faites sur la revalorisation de l'AAH étaient bienvenues, mais les tempéraments que vous avez évoqués nous ont effectivement surpris. Ce n'est ni plus ni moins qu'un raboutage.

Concernant les mineurs non accompagnés, je tiens à souligner que les 132 millions d'euros annoncés sont un bien faible montant en comparaison des enjeux. Par ailleurs, la clé de répartition des mineurs sur le territoire national est insuffisamment définie : elle ne prend pas en compte les situations spécifiques des départements et entretient de véritables situations d'iniquité.

Enfin, je regrette qu'on ait retiré l'ancienne dotation nationale aux maisons départementales des personnes handicapées du budget de l'État pour la transférer au budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Voilà qui nous a fait perdre en visibilité. Je déplore également que les crédits de la réserve parlementaire aient connu une diminution si drastique.

M. Jean-Louis Tourenne. – Concernant la prime d'activité, je me permets de rappeler que le Sénat, lors de la discussion d'un précédent budget, avait considéré que le taux de recours de 50 % envisagé par le Gouvernement de l'époque était surévalué. Soyons donc un peu plus modérés dans les reproches adressés aux anticipations insuffisantes du recours actuel. Par ailleurs, je souhaiterais également souligner que le succès de la prime d'activité est aussi dû au contexte de chômage élevé, et pas à un défaut particulièrement intrinsèque du dispositif.

J'exprime un désaccord total avec les conclusions du rapporteur sur l'AAH. Il y aura indéniablement une baisse du revenu net des bénéficiaires du fait des réformes paramétriques que vous avez évoquées. Les compensations qu'on leur promet seront, à leur habitude, probablement reportées *sine die*.

Les mineurs non accompagnés demeurent une très grande source d'inquiétudes. On estimait, au moment où le phénomène connaissait son premier élan, le nombre de ces mineurs à environ 1 500 et ils sont aujourd'hui dix fois plus nombreux. L'augmentation des crédits de l'État annoncée dans le PLF à 132 millions d'euros est bienvenue, même si elle ne sera certainement que provisoire et ponctuelle. Nous atteignons tout de même le milliard d'euros pour la prise en charge des mineurs par les conseils départementaux !

Mme Élisabeth Doineau. – Ma première interrogation est relative à la suppression annoncée par le Gouvernement des contrats aidés. Notre rapporteur vient d'évoquer les attermolements relatifs à la prime d'activité, et je crains qu'avec la suppression des contrats aidés, cela ne fasse qu'accélérer un recours déjà sous-estimé.

Les mineurs non accompagnés représentent un défi dont les enjeux sont encore largement devant nous. Au-delà des sujets financiers, il me faut aussi évoquer les problèmes sanitaires liés à la prise en charge de certaines pathologies spécifiques dont ces jeunes peuvent être porteurs lorsqu'ils arrivent sur notre territoire. Il faut à tout prix donner plus de moyens aux départements et revoir les termes de la couverture médicale de ces publics.

M. Dominique Watrin. – Ce budget s'inscrit dans un contexte global de maîtrise de la dépense publique dont nous craignons que tous les impacts n'aient pas été suffisamment objectivés. Je me montre extrêmement défavorable à l'abaissement du plafond de cumul de l'AAH pour un couple d'allocataires, qui me paraît une grave erreur financière, mais aussi philosophique. Pour ce qui est de la prime d'activité, je crois qu'il est important de ne pas remettre en cause l'accompagnement du travailleur précaire, tout en partageant l'idée qu'il ne doit pas être incité à l'inactivité. Il est toujours préférable que la rémunération provienne avant tout de la richesse créée en entreprise.

Le programme 137 promeut l'égalité entre les femmes et les hommes et a été trop peu évoqué. Je rappelle qu'à ce jour 116 entreprises ont été condamnées pour avoir dérogé au principe d'égalité salariale, ce qui est inadmissible. Enfin, au sujet des mineurs non accompagnés, je rejoins mes collègues sur la nécessité d'une solidarité vraiment nationale. J'en profite pour signaler certaines pratiques contestables dans la région des Hauts-de-France où l'un des départements se montre favorable à la fin de la présomption de minorité, pourtant inscrite dans la loi.

Mme Michelle Meunier. – Je suis également très frappée, au sujet de l'AAH, par le décalage entre la nécessité de porter un regard spécifique sur des publics aux besoins bien précis et les mesures annoncées par le PLF en faveur d'un rapprochement avec les autres dispositifs sociaux. Sur l'action 15 du programme 137, je souhaite vous faire part de ma grande incompréhension quant à la baisse des crédits alloués aux associations chargées de la sortie du parcours prostitutionnel. Je voterai naturellement l'amendement de notre rapporteur.

Mme Nassimah Dindar. – Un grand bravo à notre rapporteur pour nous avoir rendu compte de cette mission délicate, qui mêle deux sujets presque antagoniques : la solidarité et l'incitation au travail. Le Gouvernement semble s'être montré insuffisamment attentif à la vulnérabilité de certains publics, que je souhaite voir réaffirmée. Nous nous devons de rester vigilants sur toutes les formes de vulnérabilité, et surtout sur leurs traits distinctifs. Ceci excède le cadre de cet avis budgétaire mais je souhaiterais que soit menée une réflexion sur le rapprochement et l'impératif de lisibilité de certaines prestations de compensation, notamment l'allocation personnalisée à l'autonomie et la prestation de compensation du handicap, dont on pourrait penser la fusion dans le cadre des maisons départementales de l'autonomie.

Mme Laurence Rossignol. – Je me permets de renouveler l'alerte sur la baisse des crédits de l'action 15 du programme 137. Le soutien financier aux associations chargées de l'accompagnement des personnes prostituées constitue le complément indispensable à la pénalisation du client. J'exprime un véritable désarroi : l'application de la loi du 13 avril 2016, qui définit les dispositifs financés par le programme 137, n'est presque jamais mentionnée comme une des priorités du Gouvernement. En ces temps cruciaux de libération de la parole des femmes victimes de harcèlement, le moment me semble particulièrement opportun pour renforcer les moyens de ces acteurs associatifs. Je me permets de relier ce sujet à celui déjà mentionné de la suppression des contrats aidés, qui constituent pour ces associations un levier précieux dans leur action. Enfin, je crois que c'est à l'État de supporter le coût de la phase d'évaluation des mineurs non accompagnés car cette question relève de son entière responsabilité.

Mme Laurence Cohen. – Mes propos vont tout à fait dans le sens de ce qui vient d'être dit. J'en profite, chers collègues, pour porter à votre connaissance un décret du 27 juillet 2017 relatif à la représentation des femmes et des hommes dans la fonction publique. Il est tout de même étonnant que quelques mois après cette mesure, le programme 137 connaisse les évolutions que nous déplorons. Certaines normes se contredisent entre elles. Les raisons invoquées par l'État pour justifier la baisse des crédits de l'action 15 sont purement inaudibles : comment peut-on soutenir que le nombre de bénéficiaires de l'allocation de réinsertion des personnes prostituées soit en baisse ? Je voterai également l'amendement de notre rapporteur, tout en remarquant que l'avis favorable qu'il donne à la mission s'assortit mal avec les critiques qu'il a émises.

M. Daniel Chasseing. – Cette augmentation générale des crédits de la mission est un motif de satisfaction, même si je partage les deux postulats de notre rapporteur sur la nécessaire réorientation de la prime d'activité vers l'incitation financière à l'emploi et la distinction à maintenir entre AAH et RSA. À propos des mineurs non accompagnés, je tenais à avertir de nouveau la commission sur le danger qu'il y a à héberger ces publics très particuliers dans les centres départementaux de l'enfance ou dans les maisons de l'enfance à caractère social, qui accueillent principalement des jeunes en très grande difficulté familiale ou personnelle.

M. René-Paul Savary. – Je souhaite simplement mentionner le problème de l'évaluation des mineurs non accompagnés. Qui doit l'assumer ? Si cette tâche doit être transférée à l'État, une modification du code de l'action sociale et des familles sera nécessaire.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Vous avez été nombreux à souligner les risques de sous-budgétisation, liés à la prime d'activité et je vous rejoins tout à fait. Le taux de recours au RSA-activité n'était que de 32 % et il aura donc fallu deux ans à l'État pour correctement anticiper le recours plus important de la prime d'activité qui s'y est substituée. J'insiste sur l'incompatibilité, que je crois réelle, entre l'objectif de lutte contre la pauvreté et celui d'incitation financière du retour à l'emploi.

Concernant l'AAH, qui est une prestation différentielle, je dois vous préciser qu'on ne doit pas confondre le montant moyen effectivement perçu, qui se chiffre en 2017 à 675 euros, et le montant maximal de l'allocation, actuellement fixé à 810 euros. C'est ce dernier qui montera à 860 euros en 2018 et enfin à 900 euros en 2019. Nous aurions vraiment accueilli cette réforme avec engouement si elle ne s'était assortie de ces réserves paramétriques et j'entends les inquiétudes de la commission à leur sujet. Une autre réforme de l'AAH figure au PLF, à son article 63, qui tend à redéfinir les modalités de prise en compte de l'AAH dans l'éligibilité à la prime d'activité. La commission des finances du Sénat a récemment adopté un amendement de suppression de cet article afin que certains allocataires de l'AAH ne se voient pas exclure d'une prime à laquelle ils avaient jusqu'alors droit.

Je tenais également à vous préciser que les crédits de la mission « Solidarité » retracent une augmentation de 15 millions d'euros de la rémunération garantie aux travailleurs handicapés (GRTH), autrement dit l'aide au poste accordée aux établissements et services d'aide par le travail (Esat). Cette augmentation vient en compensation de la hausse de la CSG dont doivent s'acquitter les travailleurs en Esat, qui ne peut être rattrapée par une exonération des charges patronales, auxquelles les gestionnaires ne sont pas assujettis. Même si, là aussi, le Gouvernement assure que la mesure sera indolore, une certaine vigilance est nécessaire.

Enfin, concernant le sujet abondamment commenté des MNA, je crois que l'évaluation de la minorité est de la compétence de l'État. Je rappelle que le 20 octobre dernier, le Premier ministre s'est exprimé à ce sujet au Congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF) et a diligencé une mission paritaire composée des corps d'inspection de l'État et de services départementaux et dont les conclusions doivent être rendues d'ici la fin de l'année, pour une mise en œuvre dès 2018. Il y a effectivement urgence : le coût global d'un milliard d'euros ne pourra pas être éternellement assumé par les départements.

M. Alain Milon, président. – Je mets aux voix l'amendement n° II-92 présenté par notre rapporteur pour avis.

La commission adopte l'amendement n° II-92.

M. Alain Milon, président. – Je mets aux voix les conclusions du rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « solidarité, insertion et égalité des chances ».

La réunion est close à 11 h 15.

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

Mardi 7 novembre 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

**Projet de loi de finances pour 2018 - Audition de Mme Frédérique Vidal,
ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous sommes heureux d'accueillir, pour la deuxième fois depuis sa prise de fonctions, Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Notre réunion d'aujourd'hui est consacrée à l'examen des crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2018 pour la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs). Bien entendu, il nous sera difficile de ne pas avoir en tête le « Plan Étudiants » que vous avez présenté la semaine dernière, ainsi que le projet de loi « relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants ». Mais nous aurons une réunion consacrée à ce sujet le moment venu.

Vous allez nous présenter les crédits budgétaires de votre ministère pour l'année 2018, vous serez ensuite interrogée par nos deux rapporteurs budgétaires pour avis, M. Jacques Gasperrin pour l'enseignement supérieur, et Mme Laure Darcos pour la recherche et l'innovation.

La présentation que vous allez faire des crédits pour chacune de ces deux missions s'inscrit dans une feuille de route gouvernementale et dans une vision stratégique que vous nous avez présentées en juillet dernier. Il nous intéresse au plus haut point de savoir comment ces crédits peuvent être mis en perspective avec la stratégie pour les années à venir.

Ceci conditionne l'avenir de notre jeunesse, mais aussi de notre nation. On ne saurait en effet déconnecter l'enseignement supérieur et la recherche du développement économique, du rayonnement de la France et des perspectives qui permettront à notre pays de trouver sa place dans la compétition des nations.

Je rappelle à nos collègues que cette mission représente le troisième budget de l'État. Il s'agit d'une mission interministérielle qui intéresse, outre le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, plusieurs autres départements ministériels.

Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. – Bien que cette audition s'inscrive dans le calendrier habituel de la préparation de l'examen du projet de loi de finances, il me semble essentiel de faire de

nos rencontres au Sénat un espace utile de dialogue, au-delà de la seule dimension institutionnelle qui conduit un ministre à rencontrer des parlementaires.

J'y suis d'autant plus attachée que la place particulière de la Haute Assemblée – et particulièrement de sa commission de l'éducation, de la culture et de la communication – dans l'élaboration des textes récents est visible et reconnue. Dans le cours des mois qui viennent, je souhaite que nous puissions installer une méthode de travail qui nous permette de construire ensemble une vision aussi partagée que possible des textes. Compte tenu des contraintes particulières du calendrier législatif qui s'annonce, c'est une nécessité.

Je sais l'importance de ce dialogue. Je n'oublie pas que le Sénat avait refusé d'examiner le projet de loi de finances pour 2017 en séance publique pour motif d'insincérité. La Cour des comptes vous a donné raison en juin dernier : assez tôt pour alerter ce nouveau Gouvernement, mais trop tard pour permettre à toutes les propositions du Sénat de prospérer.

Un important travail avait été réalisé par la Haute Assemblée en commission, travail qui n'a pu s'exprimer en séance publique. La MIREs pour 2018 a donc été construite afin d'apporter une réponse à deux questions fondamentales :

- comment présenter pour 2018 un budget sincère et transparent ?
- comment poser à long terme les fondations des politiques publiques que ce Gouvernement va conduire dans les cinq prochaines années ?

Répondre à ces questions demande d'avoir à l'esprit les spécificités de l'architecture de la MIREs.

Cette mission est reconnaissable par son empreinte interministérielle très forte, dont les programmes placés sous ma responsabilité constituent le centre. La MIREs, décomposée en neuf programmes, finance ainsi un grand nombre d'opérateurs dont les problématiques financières, institutionnelles et scientifiques sont parfois très différentes les unes des autres. On y retrouve les universités, les écoles, les organismes de recherche, mais ce qui fait l'unité de cette mission, ce sont ses missions principales : financer la recherche scientifique ainsi que l'innovation qui en découle, et financer l'enseignement supérieur.

La mission globale sera créditée en 2018 de 27,4 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Le périmètre de mon ministère croit dans des proportions comparables. Ainsi, en ce qui concerne ce ministère, je vous présente un budget de 24,5 milliards d'euros, en hausse de plus de 707 millions d'euros par rapport à 2017 avec, pour l'horizon 2020, un sous-ensemble correspondant à mon ministère qui sera créditée de 26 milliards d'euros.

Le plafond d'emplois de la mission évoluera en cohérence avec la mise en œuvre de la réforme du premier cycle mais, à ce stade, le plafond d'emplois est encore stabilisé, hors transferts et mesures de périmètre. En effet, sur la période 2013-2017, 5 000 créations d'emplois ont été notifiées aux opérateurs de l'enseignement supérieur afin d'améliorer la réussite étudiante, en priorité dans le premier cycle mais, comme chacun le sait, ces créations ont été largement sous-exécutées, ce qui s'explique notamment par l'absence de compensation du glissement vieillesse-technicité (GVT). J'y reviendrai.

La conséquence directe, c'est que nous disposons de marges significatives à plafond d'emplois constant. Nous utiliserons ces marges pour créer des emplois dans les établissements. Nous le ferons tout au long du quinquennat, mais nous amorcerons ce mouvement dès 2018, afin d'accompagner la réforme de l'accès au premier cycle dans un contexte de hausse démographique. J'y reviendrai également dans un instant.

Le budget consacré à la recherche et l'innovation illustre très bien notre volonté sincère de clarifier et d'asseoir nos politiques de recherche sur des bases financières sincères, solides et bien établies.

Ce budget est fixé à 8,4 milliards d'euros pour 2018, soit une augmentation de 501 millions d'euros. Cela représente 6,3 % de plus de crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Cet effort doit garantir à nos chercheurs les moyens de travailler efficacement.

Les ressources des organismes de recherche seront ainsi portées en 2018 à 5,94 milliards d'euros, soit une hausse de 78 millions d'euros, dont 25 millions d'euros dégagés par la baisse du taux de mise en réserve, qui seront dédiés au financement des laboratoires.

Enfin, 43 millions d'euros seront fléchés vers des mesures salariales de manière à prendre en compte les modifications de salaires des agents de la fonction publique et la différence sera affectée aux très grandes infrastructures de recherche.

Cet effort budgétaire traduit une exigence, celle d'apurer les dettes structurelles qui gonflaient peu à peu dans un certain nombre d'organismes de recherche, et dont l'origine était le développement plus ou moins anticipé et contrôlé des engagements pris par la France au sein des très grandes infrastructures de recherche (TGIR).

Les TGIR sont de vastes projets internationaux de construction ou d'exploitation de très grands instruments – comme des accélérateurs de particules, des télescopes géants – qui permettent de réaliser des percées scientifiques majeures.

Ces projets sont essentiels, mais leurs coûts doivent être maîtrisés et les engagements financiers doivent s'inscrire dans une programmation cohérente. Trop longtemps, cette programmation d'ensemble, à la fois scientifique et budgétaire, n'a pas été faite conjointement. Les organismes nationaux de recherche, comme le CNRS ou le CEA étaient contraints de prendre en charge, sur leur budget, les conséquences d'éventuels dérapages.

Une action de longue haleine a donc été engagée par mes prédécesseurs pour inscrire ces projets dans un cadre plus cohérent. J'entends bien sûr poursuivre et renforcer cette action.

Les crédits destinés à la couverture des engagements internationaux progressent ainsi de 314 millions d'euros, dont 131 millions d'euros pour l'Agence spatiale européenne dans le cadre du développement du nouveau lanceur spatial Ariane 6.

Cette répartition budgétaire traduit ma volonté d'apporter de l'oxygène à notre recherche, en budgétant les moyens au bon niveau. Au-delà de la recherche, les crédits de la MIREC couvriront en 2018 l'intégralité de nos charges réelles. J'ai donc souhaité qu'il n'y ait

aucune sous-budgétisation ou aucun report de charges masqué. Les charges réelles sont couvertes par des crédits réels.

Redonner de l'oxygène à la recherche, c'est aussi et surtout redonner de l'oxygène aux laboratoires. C'est donc une priorité absolue pour moi. Je ne souhaite pas que l'on reste dans les débats dogmatiques qui opposent la recherche sur projet et le financement sur crédits de base. Un laboratoire doit pouvoir compter sur les deux types de financement.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité – et c'est une première – que 25 millions d'euros puissent être alloués aux laboratoires, sous forme de crédits de base pour leur permettre de réaliser librement leur programme de recherche.

Dans le même temps, j'ai souhaité conforter l'Agence nationale de la recherche (ANR) de 140 millions d'euros de crédits de paiement, portant son budget à 750 millions d'euros. Certes, les modalités de contractualisation sont sans doute encore trop lourdes et trop complexes. Certes, il faut aller vite et alléger la charge qui pèse sur les chercheurs, mais je reste convaincue que le financement sur projet en tant que tel est nécessaire, à condition qu'il s'ajoute à des crédits de base.

Au fil des ans, les restrictions budgétaires avaient conduit les chercheurs à se détourner des financements de l'ANR, car la sélectivité était devenue profondément contre-productive. C'est ce mouvement de recul que nous avons voulu contrebalancer.

Par ailleurs, les instituts Carnot verront leurs crédits augmenter de 5 millions d'euros. Ces instituts fonctionnent pour moi selon une mécanique vertueuse, un abondement public qui vient en complément des financements privés obtenus dans le cadre de contrats de recherche, et qui récompense les résultats du laboratoire. C'est un modèle qui donne d'excellents résultats entre la recherche publique et la recherche privée, et qui a vocation à monter en puissance.

La question du modèle de financement de la recherche se prolonge donc au sein de mon ministère dans le financement de l'innovation. Les campus sont des foyers particulièrement dynamiques pour soutenir l'innovation, car ils réunissent sur un même espace nos deux principaux acteurs en la matière, les chercheurs et les étudiants.

Il faut ajouter à cela qu'un nouvel état d'esprit s'est diffusé parmi nos étudiants et nos chercheurs depuis quelques années, car nous avons encore trop souvent en tête l'image de laboratoires et d'universités fermés sur eux-mêmes, n'interagissant pas avec leur bassin d'emplois. C'est faux. Je sais que vous avez l'occasion de le constater tous les jours. Il faut que nous réaffirmions cet ancrage territorial de nos établissements d'enseignement supérieur.

Ce dynamisme nouveau et désormais bien installé peut prendre plusieurs formes, la création d'entreprise, le départ en entreprise d'un chercheur, le transfert de connaissances et de techniques, l'engagement dans des produits de valorisation de recherche financés par l'un des très et sans doute trop nombreux outils disponibles démontrent qu'il n'y a pas de modèle unique ni de recette simple.

Il nous faut donc travailler à construire des écosystèmes solides, cohérent, tout en levant les freins au développement de ces initiatives locales.

Sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres, je souhaite que nous puissions collectivement faire preuve de pragmatisme : beaucoup d'outils ont été créés, notamment dans

le cadre des programmes d'investissement d'avenir (PIA), beaucoup d'initiatives ont été prises.

Le moment est venu de les évaluer, de repérer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Territoire par territoire, cela sera nécessairement différent. À certains endroits, nous soutiendrons les Carnot, ailleurs des laboratoires communs, dans d'autres enfin des projets issus du PIA. Au fond, peu importe : l'essentiel que nous puissions nous appuyer sur ce qui fonctionne et supprimer ce qui ne fonctionne pas.

S'agissant du financement de l'enseignement supérieur et du soutien à la vie étudiante, nous avons besoin d'accompagner plus de jeunes vers l'enseignement supérieur, nous avons besoin d'élever le niveau de qualification de notre jeunesse, pour lui ouvrir de nouvelles possibilités, pour lui permettre de s'accomplir, mais aussi pour accompagner le progrès économique et social. C'est pourquoi nous investissons dans notre enseignement supérieur 13,4 milliards d'euros en 2018.

Les crédits du programme 150, dédiés à l'enseignement supérieur, augmenteront de 194 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. La baisse du taux de mise en réserve nous permettra de débloquer en gestion 40 millions d'euros supplémentaires, ce qui portera l'effort réel à 234 millions d'euros.

Concernant plus spécifiquement le fonctionnement des universités, le budget pour 2018 prévoit une hausse de 175 millions d'euros qui seront dédiés, dans le respect du principe de l'autonomie, à soutenir leur fonctionnement.

343 millions d'euros seront consacrés au budget de réhabilitation de l'immobilier des universités dans le cadre des contrats de plan État-région et à la poursuite des opérations Campus, soit, une augmentation de 59 millions d'euros.

Concernant les mesures salariales, nos propositions permettent de financer intégralement, au profit des universités et des établissements d'enseignement supérieur, le GVT, ce qui est une première et ce qui représente environ 50 millions d'euros. Il en va de même de l'ensemble des mesures salariales et indemnitaires qui ont été actées par l'État. Elles sont prises en compte dans ce budget.

Au-delà des structures et des établissements, j'ai également souhaité présenter un budget qui préserve le pouvoir d'achat des étudiants en consacrant 2,7 milliards d'euros à la vie étudiante, avec 2,1 milliards d'euros directement consacrés aux aides sociales. Cela nous permet d'attribuer des bourses sur critères sociaux à près de 725 000 étudiants, soit 15 000 étudiants supplémentaires par rapport à 2017. Cela permet également de financer en année pleine la mise en place de l'aide à la mobilité en master.

Au-delà de cette approche budgétaire, la MIRE 2018 sera caractérisée par la préparation et la mise en œuvre du « Plan Étudiants » que j'ai présenté le 30 octobre dernier avec le Premier ministre et le ministre de l'éducation nationale.

Le Sénat n'avait pas attendu le déclenchement de la crise d'Admission post-bac (APB), au printemps dernier, pour dénoncer le scandale de l'échec en licence. Jacques Gasperrin avait très justement décrit l'ampleur du problème dans son rapport budgétaire pour avis de l'année dernière.

Je ne reviens pas sur le constat, tant je sais que vous le partagez : nous devons sortir du tirage au sort, nous devons accompagner nos étudiants vers la réussite, nous devons sortir d'une situation où les deux tiers des étudiants ne parviennent pas à obtenir une licence en trois ou quatre ans. Nous devons aussi nous préoccuper de la poursuite d'études des bacheliers technologiques et professionnels, qui ont aujourd'hui de vraies difficultés à trouver une place en instituts universitaires de technologie (IUT) ou en sections de techniciens supérieurs (STS) alors que c'est là qu'ils souhaitent s'inscrire.

Toutes ces raisons avaient conduit votre commission à donner un avis défavorable aux crédits de cette mission l'année dernière, mais vous constaterez, je l'espère, que nous avons pris ce sujet à bras-le-corps. Nous aurons l'occasion d'y revenir au cours des semaines qui viennent.

Je tenais néanmoins à vous dire quelques mots de ce « Plan Étudiants ».

Tout d'abord, il est fondé sur une conviction : nous devons accompagner nos étudiants vers la réussite et nous devons accueillir plus d'étudiants dans l'enseignement supérieur. Les réponses ne peuvent donc en aucun cas être restrictives ou malthusiennes. Néanmoins, nous devons regarder la réalité en face et apporter des réponses efficaces.

Notre démarche est fondée sur une idée simple : il faut que nous soyons en capacité de personnaliser les parcours. Ce sera le principe à l'avenir : là où un algorithme affectait, de manière automatisée, des candidats sur des vœux hiérarchisés, nous allons remettre de l'humain, construire un dialogue entre les lycéens et les établissements d'enseignement supérieur.

Cela veut dire commencer tôt, commencer par l'orientation. Là aussi, je fais beaucoup des propositions que Guy-Dominique Kennel avait présentées dans son rapport d'information, qui dressait un tableau clair et juste de la situation.

Ce « Plan Étudiants » sera global. Nous avons pris des décisions concrètes pour améliorer les conditions d'étude des étudiants. Nous ne pouvons ignorer les difficultés quotidiennes que rencontre une partie croissante de notre jeunesse.

Nous avons donc souhaité rendre 100 millions d'euros de pouvoir d'achat dès la rentrée 2018, mais aussi accroître nos efforts de création de logements et améliorer l'accès aux soins, tout en soutenant les étudiants les plus fragiles.

Un mot du financement de cette réforme : outre les crédits déjà inscrits dans la MIREs 2018, cette réforme du premier cycle sera portée par un effort supplémentaire de près d'un milliard d'euros sur l'ensemble du quinquennat. 450 millions d'euros du grand plan d'investissement seront mis à contribution. Le reste, soit près de 500 millions sera inscrit budgétairement. Ceci fera l'objet d'un amendement en séance publique à l'Assemblée nationale.

Au-delà, le grand plan d'investissement accompagnera globalement l'effort de consolidation des crédits de la MIREs tout au long de ce quinquennat.

En plus des 450 millions d'euros pour le premier cycle, 800 millions d'euros seront investis pour accélérer le développement des universités de rang mondial. 300 millions d'euros seront mobilisés pour appuyer les universités dans leur démarche de valorisation de leur patrimoine, notamment immobilier.

Pour la recherche et l'innovation, ce sont près de 2,4 milliards d'euros de crédits extrabudgétaires qui seront alloués à la recherche, et 3,6 milliards d'euros pour l'innovation.

Des programmes de recherche prioritaires ainsi que des équipements de recherche seront ainsi financés. L'ANR sera l'un des opérateurs du grand plan d'investissement et le ministère accompagnera les politiques de valorisation afin de faire de ces moyens financiers de réels leviers d'entraînement économique.

En synthèse, j'ai souhaité un budget rigoureux dans sa construction et ambitieux dans ses objectifs. Il peut nous permettre d'être au rendez-vous des défis majeurs que nous avons à relever ensemble.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de cette présentation et d'avoir évoqué les travaux de notre commission. Ce sont des sujets sur lesquels nous avons beaucoup travaillé ces trois dernières années.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – J'ai eu beaucoup de plaisir à lire vos travaux.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons en effet constitué un groupe de travail sur l'orientation présidé par Jacques-Bernard Magner, dont le rapporteur était Guy-Dominique Kennel. Nos collègues ont eu à cœur de traiter cette question, à laquelle il convient d'apporter une véritable solution.

Je donne la parole à nos rapporteurs pour avis. J'inviterai ensuite Philippe Adnot et Jean-François Rapin, rapporteurs spéciaux de la commission des finances, à poser leurs questions.

M. Jacques Gasparrin, rapporteur des crédits de l'enseignement supérieur. – Madame la ministre, merci de votre présence et de la sincérité de vos propos, en particulier s'agissant de votre référence à la Cour des comptes. Cela peut aider à construire une confiance réciproque, dont les étudiants et la France ont besoin. Chacun doit être dans son rôle, mais je tiens à souligner que vous faites preuve d'une grande ouverture d'esprit.

Ma première question est la suivante : le comité de la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) a estimé qu'un milliard d'euros supplémentaires serait nécessaire pendant cinq ans pour offrir un enseignement supérieur de qualité à nos étudiants. Le budget de l'État va avoir des difficultés à supporter une telle charge. Quelles sont vos pistes pour modifier le modèle économique sur lequel repose l'enseignement supérieur ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – J'ai pris connaissance des travaux de la StraNES, ainsi que de ceux de la Stratégie nationale de la recherche (SNR) et du Livre blanc. Il a été en effet question d'un milliard d'euros par an pendant cinq ans.

Ce calcul tenait compte de l'augmentation de la démographie étudiante, prévisible depuis la fin des années 2000. J'ai voulu que l'on aborde les choses avec le plus de pragmatisme possible. Généralement, au cours d'une première année de licence, un tiers des étudiants réussit, un tiers abandonne en cours d'année et un tiers échoue.

L'objectif est, grâce à une meilleure orientation, d'éviter au tiers qui se décourage et abandonne de se retrouver dans cette situation. Et en personnalisant les parcours, on permet à une grosse partie du tiers qui échoue de réussir – en tout cas, nous l'espérons.

Première remarque : les ressources humaines qui prennent actuellement en charge ces populations d'étudiants peuvent se mobiliser au service de leur réussite. Il faut évidemment reconnaître l'engagement des enseignants-chercheurs et des enseignants, mais plus qu'une augmentation de crédits nets, c'est surtout une meilleure utilisation des crédits qui est obligatoire.

Seconde remarque : à la rentrée 2017, il restait plus de 137 000 places dans l'enseignement supérieur, soit environ 110 000 dans les universités, 10 000 dans les STS et 2 500 dans les classes préparatoires. Cela signifie que nous avons aussi un problème d'information et d'orientation. Nous ne savons pas suffisamment dire aux jeunes où sont les filières dans lesquelles il reste de la place – et, en général, d'ailleurs, ensuite, de l'emploi. C'est un point sur lequel il faut éclairer, informer, accompagner les étudiants. Tout le monde n'a pas le même niveau d'information.

Sur cette base, nous avons néanmoins des filières qui conduisent à l'emploi, mais qui sont sous tension, qui nécessitent que l'on crée des places et que l'on recrute des enseignants et des enseignants-chercheurs pour accompagner les jeunes afin qu'ils réussissent et aillent vers l'emploi. Ces filières professionnelles, technologiques, ou les filières des métiers du sport sont extrêmement nombreuses. Notre objectif, grâce à l'effort budgétaire supplémentaire, est d'ouvrir des places et de recruter.

Enfin, je crois à une nouvelle pédagogie à l'heure du numérique. Il ne s'agit en aucun cas de laisser les étudiants suivre les cours seuls face à leur écran. C'est cependant une autre façon d'enseigner : il faut que l'on repense les choses, que l'on retravaille la coopération entre établissements sur des disciplines de base communes à toutes les licences, et qui peuvent se développer de manière collaborative.

C'est sur cette base que le budget tel qu'il est construit nous permettra d'accueillir sans aucun problème les 30 000 bacheliers supplémentaires qui souhaiteront rejoindre l'enseignement supérieur à la rentrée 2018.

M. Jacques Gersperrin, rapporteur des crédits de l'enseignement supérieur. – Vous n'avez pas tout à fait répondu à ma question qui portait sur la modification du modèle économique de l'enseignement supérieur...

Sur un autre sujet, je vous félicite pour la compensation du glissement vieillesse-technicité (GVT).

En revanche, il était prévu que l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG) votée par l'Assemblée nationale soit compensée pour les personnels. Le Premier ministre avait parlé de neutralisation. Pouvez-vous nous dire à combien est évaluée la compensation nécessaire ? Comment comptez-vous financer cette dépense supplémentaire, qui n'apparaît pas dans votre budget ?

Enfin, le Président de la République a promis d'affecter la totalité du produit de la taxe d'apprentissage à l'apprentissage. Or la partie hors quota de la taxe d'apprentissage finance actuellement jusqu'à 40 % du budget de certains établissements d'enseignement supérieur, comme le Centre de formation des journalistes. Quelles compensations financières seront-elles apportées aux établissements qui verront une part significative de leurs ressources disparaître ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Concernant la compensation du GVT, nous sommes sûrs de nos calculs.

Concernant la compensation de l'augmentation de la CSG, le protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) devrait être repoussé d'un an et nous sommes en train de revoir les calculs pour déterminer si ce qui avait été prévu peut être basculé sur la compensation de l'augmentation de la CSG. Nous affinons nos estimations. On peut penser que c'est globalement équivalent, mais je veux m'assurer qu'il n'existe pas de difficultés majeures pour les établissements.

Je n'ai en effet pas répondu s'agissant du modèle économique. Il faut bien sûr y intégrer la formation continue, la formation tout au long de la vie, les ressources de l'apprentissage. C'est bien pourquoi la ministre du travail a associé Jean-Michel Blanquer et moi-même à la concertation qui démarre vendredi au sujet de l'apprentissage.

On compte de mémoire 145 000 apprentis dans le supérieur, soit un gros tiers des effectifs. Cela fonctionne extrêmement bien. C'est une véritable plus-value. Notre objectif est de faire en sorte que l'apprentissage soit aussi bien considéré dans le secondaire que dans le supérieur.

J'ai alerté Muriel Pénicaud sur la question des financements hors quotas, une partie de ceux-ci, ainsi que vous le faites remarquer, servant à de très nombreux établissements d'enseignement supérieur, écoles et universités. La ministre l'a pris en compte. Cela fera partie des discussions que nous mènerons sur la taxe d'apprentissage, l'objectif étant de ne pas retirer des ressources propres à des établissements d'enseignement supérieur.

Mme Laure Darcos, rapporteure des crédits de la recherche. – Je me joins à mon collègue pour vous remercier de vos propos, madame la ministre.

Votre pragmatisme et votre lucidité nous ont touchés, notamment au travers des contacts que nous avons pu avoir avec votre cabinet.

Votre politique va dans le bon sens, comme par exemple l'évaluation des programmes déjà réalisés ou en cours, celle des projets d'investissements d'avenir ou des instituts Carnot.

Ma première question portera sur la loi de programmation annoncée par votre prédécesseur et sur la difficulté pour les acteurs de la recherche de disposer d'une visibilité à trois ou cinq ans, ce qui les inquiète fortement. Comment y répondre ? L'objectif de 3 % du PIB consacré aux dépenses de recherche reste-t-il d'actualité ?

Certains pays, comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, investissent proportionnellement moins que la France dans la recherche. Ces pays ont fait des choix drastiques en matière de recherche en se concentrant sur quelques secteurs, dans lesquels ils excellent. La France ne devrait-elle pas s'inspirer de ces modèles et revoir sa stratégie nationale de recherche, afin de clarifier davantage ses priorités, plutôt que de continuer à tout financer, et souvent de manière insuffisante ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Je sais à quel point il est important pour les acteurs de la recherche de disposer d'une visibilité sur l'ensemble des crédits de recherche.

Le PLF 2018 s'inscrit dans une programmation pluriannuelle jusqu'à l'horizon 2022, dans le cadre de ce quinquennat. Elle intègre le grand plan d'investissement, qui se présente lui aussi sur cinq années. Nous essayons au maximum d'être dans cette continuité financière.

Il faut réaliser un travail relativement fin, de manière à pouvoir disposer de formes de contrats d'objectifs et de moyens (COM) sur le long terme, avec un petit nombre d'indicateurs, de manière à suivre les résultats des investissements réalisés en termes de recherche. Cela permettrait de sécuriser les moyens sur le long terme.

La projection sur cinq années est une première étape. La suite, si elle est possible, consistera à aller, dans le cadre de la règle budgétaire, vers des contrats d'objectifs et de moyens en proportion des objectifs atteints.

Mme Laure Darcos, rapporteure des crédits de la recherche. – Ma seconde question découle de ce que vous venez de dire. Les contrats d'objectifs et de performances (COP) ne devraient-ils pas apporter, en plus de la visibilité, une amélioration de la qualité de la recherche ?

Je sais que vous êtes en discussion avec le CNRS pour élaborer un futur COP. Ceci ne pourrait-il constituer un test en faveur d'une nouvelle contractualisation en ce sens ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Les organismes de recherche nous disent – ce n'est pas nouveau – que le passage à un COP constitue déjà une première avancée.

Il faut cependant comprendre que, dans les organismes de recherche, comme dans les universités ou de nombreux établissements, la masse salariale progresse tous les ans de manière naturelle. Si ce COP ne se traduit pas par des moyens, la rigidité de cette masse salariale fait que les marges de fonctionnement et d'investissement seront beaucoup plus compliquées.

Il faut donc que l'on puisse inciter les établissements à investir, et non à thésauriser dans le but de constituer des réserves pour des jours moins fastes. Cet investissement à long terme doit être garanti par l'État car, dans le domaine de la recherche, la prédiction n'est guère aisée...

Mme Laure Darcos, rapporteure des crédits de la recherche. – Pensez-vous qu'à terme, on pourrait envisager, comme pour les établissements d'enseignement supérieur, que le GVT soit pris en charge pour les opérateurs de recherche ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Oui, vous avez raison. L'objectif est que chaque décision prise par l'État puisse être supportée par ses opérateurs, sans pour autant abaisser les budgets de fonctionnement.

On sait qu'on a encore trois à quatre années difficiles à tenir. On est dans une phase de renouvellement du personnel. On comptera ensuite beaucoup plus de jeunes, et on assistera à un lissage de la masse salariale.

Il est donc important de prendre au maximum en compte l'impact des mesures salariales et d'ajouter des financements spécifiques aux crédits de base, qui pourraient sans cela être absorbés par le GVT d'un établissement.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Merci tout d’abord de cet exposé dense et rapide, madame la ministre.

Vos opérateurs de recherche ont pour la plupart récemment reçu leurs notifications de dotation. On a le sentiment qu’ils ne savent pas ce qu’il en est des mises en réserve.

Vous avez tout à l’heure annoncé que 25 millions d’euros de crédits avaient été sortis des mises en réserve. Vont-ils être réaffectés de façon proportionnelle, et à quels opérateurs de recherche plus précisément ?

En second lieu, quelles sont la méthodologie et la temporalité de l’évaluation dont vous avez parlé ? Quelle en est la finalité réelle ? Que doit-on en attendre ? Va-t-on assister à des restrictions budgétaires ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – En effet, les opérateurs de recherche ont reçu leurs notifications, pour le moment hors compensations relatives à la CSG et aux PPCR.

Il existait deux options par rapport à la baisse du taux de réserve. La première consistait à appliquer cette baisse du taux de manière uniforme sur l’ensemble des budgets. La seconde façon – celle que nous avons choisie – a été de maintenir les taux de l’ensemble des opérateurs, établissements, etc., et d’utiliser les 69 millions d’euros qui font la différence entre le taux de réserve de l’an dernier et celui de cette année pour pouvoir mener une véritable politique. C’est ainsi que nous avons décidé de remettre 25 millions d’euros en crédits de base dans les laboratoires.

La question s’est posée de savoir comment répartir ces 25 millions d’euros entre les différents laboratoires. Nous avons fait en sorte que tout soit le plus transparent possible.

J’ai d’abord souhaité que l’on réserve cinq millions d’euros aux sciences humaines et sociales, celles-ci étant beaucoup moins largement organisées en grands instituts ou en grands laboratoires que les autres. Le risque était en effet de les défavoriser.

Nous réfléchissons, notamment, au travers des maisons des sciences de l’homme (MSH), sur la façon dont on peut irriguer la recherche en sciences humaines et sociales, car on a grand besoin de « réenchanter la société par la science ».

On a, par ailleurs, réparti 4 millions d’euros sur les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et 16 millions d’euros sur les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). On les a confiés aux directeurs des organismes, charge à eux de les affecter majoritairement aux unités mixtes de recherche (UMR), pour que cela irrigue l’ensemble du tissu de la recherche commune aux organismes et aux universités.

En ce qui concerne les sites et les territoires, mon objectif est d’aller sur chaque site et de réaliser un véritable travail en profondeur. Beaucoup de personnes m’ont parlé des sociétés d’accélération du transfert de technologies (SATT). Vous-même avez produit des rapports sur ce sujet.

Je pense qu’il existe en fait autant de SATT que de territoires. Cela fonctionne très bien dans certains endroits, où ces sociétés sont en train de trouver un modèle économique. Ailleurs encore, elles n’en ont pas trouvé.

Il en va de même des pôles de compétitivité. Certains sont petits, mais constituent de véritables pépites. Ils sont présents un peu partout, mais avec des niveaux d'activité différents selon les territoires.

C'est la même chose pour les communautés d'universités et d'établissements. Certains s'en sont emparés pour porter un projet. D'autres s'y sont abrités mais n'ont rien changé.

Je compte aller sur chaque site d'enseignement supérieur – car ceux-ci constituent pour moi des bassins versants, un tissu socio-économique – afin de discuter avec les établissements d'enseignement supérieur, les universités ou les écoles, prendre l'avis des organismes de recherche dont la vision est nationale, rencontrer les collectivités territoriales, le monde socio-économique, et ainsi dresser un bilan.

Mon objectif consiste à faire de l'objet qui fonctionne sur un territoire un objet d'innovation de ce territoire. Ce n'est pas la peine d'en avoir trop : ils risquent d'entrer en compétition les uns avec les autres, et rendre l'ensemble illisible.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Madame la ministre, au préalable, je voudrais vous dire que votre budget, dans le contexte actuel, est plutôt un bon budget, puisqu'il a quand même réussi à rassembler des crédits intéressants.

Cela ne veut pas dire que tout est réglé. Je vais y revenir.

Je voudrais par ailleurs vous dire notre soutien à votre position, qui consiste à supprimer l'APB et à mettre en place une meilleure orientation. Personnellement, je pense que cela devra permettre une meilleure traduction budgétaire, une meilleure affectation de l'argent public et une plus grande efficacité.

Vous avez évoqué un nombre d'emplois non exécutés, qui traduisent le fait que c'est souvent la variable d'ajustement pour équilibrer les comptes des universités.

Nous savons que toutes les universités ne sont pas dotées des mêmes moyens. Il existe des déséquilibres, et l'on nous a maintes fois répété que si l'on peut rééquilibrer les choses quand les budgets augmentent, c'est difficile quand les budgets augmentent peu. Que pensez-vous donc faire pour rétablir un certain nombre d'équilibres ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – J'apporterai une réponse en deux temps.

Tout d'abord, le plafond d'emplois n'est pas atteint, beaucoup d'établissements s'étant retrouvés contraints de réaliser des années blanches en matière de recrutement pour équilibrer leur budget.

Par ailleurs, certaines formations comptent très peu d'étudiants. C'est une question qu'il convient de soulever, et que chaque établissement doit être capable de se poser dans le cadre de son autonomie. Ainsi que je le disais, il faut repenser les pédagogies et les offres de formation proposées sur les territoires. On sait qu'il existe des filières qui comportent très peu d'étudiants et qui, néanmoins, mobilisent autant d'enseignants-chercheurs que des filières accueillant beaucoup d'étudiants. Pour moi, autonomie rime avec responsabilité. Je ne voudrais surtout pas que les présidents d'université qui se trouvent dans des situations difficiles considèrent que ce que je dis est un message désagréable à leur encontre, mais je pense qu'il faut que les communautés se mettent autour de la table et

étudient le meilleur usage possible de l'argent public qui leur est confié. Certaines universités n'ont pas été obligées de geler des emplois, alors que d'autres ont fait ce choix – si on peut dire – parce qu'elles n'ont pas souhaité affronter d'autres questions ou se réorganiser autrement. Il faut parfois prendre des décisions, c'est la responsabilité qui accompagne l'autonomie.

En ce qui concerne les dotations que l'État accorde aux établissements, je suis entièrement d'accord avec vous. Lorsque j'ai demandé à connaître la clé de répartition des dotations, on m'a expliqué que c'était une question historique. Il y a probablement eu des clés, à un moment donné, avant que l'on ne passe à une règle de trois. Je pense que ce n'est même plus lié au nombre d'étudiants.

Vous avez raison : quand on dit aux présidents d'université ou aux directeurs d'établissement qu'il faut rééquilibrer les budgets, ils sont toujours d'accord si cela augmente, beaucoup moins quand cela diminue.

Nous n'avons pas baissé le taux de réserve de l'ensemble des établissements afin de conserver un volet de financement pour inciter certains établissements.

Je vais vous donner un exemple pour vous démontrer que c'est faisable, même si ce n'est pas facile. Il y a quelques années, un précédent Gouvernement a décidé d'accorder aux universités les droits d'inscription correspondant au nombre réel de boursiers présents. Jusqu'alors, on prenait la moyenne nationale et l'Etat reversait un pourcentage aux établissements. Moins l'université comptait de boursiers, plus elle recevait d'argent, ce qui était une façon assez étrange de concevoir le fait que l'enseignement supérieur peut jouer un rôle d'ascenseur social. Il a fallu cinq ans pour faire en sorte que les établissements reçoivent des dotations compensant exactement le nombre de boursiers qu'ils accueillent. Ce n'est donc pas impossible. Cela ne se décide pas sans en avoir mesuré les impacts et signifie qu'il faut se mettre d'accord sur un certain nombre d'indicateurs de suivi. Cela ne peut dépendre du seul nombre d'étudiants. On trouvera quelques indicateurs sur lesquels se mettre d'accord, et on avancera sur ce sujet.

Mme Sylvie Robert. – Le budget de la MIREs prend cette année un relief quelque peu particulier, à l'aune de la réforme que vous avez annoncée concernant la transformation d'APB et l'entrée dans l'enseignement supérieur.

J'aimerais vous poser une ou deux questions en lien avec le budget, et plus particulièrement avec les moyens humains. Nous partageons le constat que vous formulez, mais cette réforme soulève néanmoins un certain nombre de questions et génère quelques réserves, notamment à propos des « attendus ».

Les attendus s'appliqueront-ils nationalement ou par filière ? Quels personnels assureront les remises à niveau ? S'agira-t-il d'enseignants ? Les effectifs d'étudiants concernés seront vraisemblablement très différents selon les territoires ... Cela se fera-t-il à l'échelle des communautés d'universités et établissements (COMUE) ? Y aura-t-il mutualisation des outils ?

Derrière tout cela se profile la question des moyens des universités pour mettre cette réforme en place. Je rejoins Philippe Adnot sur ce point : si nous n'y prenons garde, la concurrence entre universités et leurs attendus respectifs risque, en l'absence de cadrage national, de dépendre des seules capacités d'accueil desdites universités.

Par ailleurs, le principe de la compensation pour l'obtention du diplôme sera-t-il maintenu ?

S'agissant de la recherche, les PIA arrivant à échéance en 2019, des instruments budgétaires prendront-ils le relais ou non ?

Le budget relatif à la culture scientifique et technique baisse un peu. Pour quelles raisons ?

Pourquoi les dotations affectées à l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) ont-elles été réduites de près de moitié ?

Je trouve également dommage que vous ayez baissé la dotation consacrée au plan « Bibliothèques ouvertes ».

Enfin, le Président de la République a prononcé un discours très offensif à propos des investissements liés à la recherche. Cela peut-il constituer une piste au niveau européen en matière d'intelligence artificielle ?

Mme Nicole Duranton. –Madame la ministre, je suis élue d'Évreux, une ville de 50 000 habitants.

Nous avons été très surpris d'apprendre la semaine dernière, par voie de presse, que l'antenne de l'université de droit allait fermer, sans qu'il n'y ait eu aucune concertation avec les élus. Cette antenne accueille 250 à 300 étudiants. Les antennes situées dans les territoires ruraux sont-elles vouées à être fermées ? Nos territoires sont déjà très pénalisés et fragilisés. Pourriez-vous nous en dire plus ? Nous avons été très choqués par la méthode.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Je commencerai par répondre à Mme Duranton. Je ne suis évidemment pas au courant de la fermeture de cette antenne. J'ai rencontré hier encore la présidente de la conférence des doyens de facultés de droit, que j'ai encouragée à ouvrir des antennes sur les territoires.

Il faut étudier ce point avec le président de l'université de Rouen car c'est une décision qui relève de sa responsabilité. Les antennes peuvent parfois fermer lorsqu'il y a désengagement des hébergeurs, perte de financements liés à l'implantation d'une antenne... Je ne connais pas suffisamment le dossier pour pouvoir vous répondre. Sachez que ce n'est toutefois absolument pas une volonté du ministère, au contraire.

Les universités doivent prendre leurs responsabilités et faire des choix dans le cadre de leur autonomie. Je ne me permets pas de commenter la décision d'un président d'université autonome.

Je tiens à dire que ce n'est pas une volonté nationale. J'ai moi-même fait l'inverse quand j'étais présidente d'université. Je suis donc cohérente avec ce que j'ai fait.

Quant aux moyens de la réforme et aux différentes questions qui ont été posées, vous vous doutez bien que tout ceci a été très largement évoqué lors de la concertation qui a duré près de trois mois. Je peux vous répondre très clairement sur un certain nombre de sujets, mais nous n'avons pas suffisamment avancé sur d'autres.

Les attendus seront définis au niveau national. Les conférences de doyens sont en train d'y travailler. Les présidents d'université récupéreront ensuite l'ensemble de ces attendus. On ne peut faire autant d'attendus que de filières. C'est donc forcément national. Les universités pourront bien entendu préciser quels sont leurs parcours.

Existera-t-il des outils communs ? Oui, très nombreux sont ceux qui sont déjà développés, et c'est ce que je souhaite promouvoir. Les universités y sont d'ailleurs prêtes, que ce soit au travers des universités numériques thématiques, qui disposent d'un certain nombre d'outils, ou au niveau des outils déjà développés dans différents établissements.

Beaucoup d'entre eux ont essayé, à leur façon, de travailler cette question du taux d'échec de première année mais les étudiants qui s'inscrivaient aux travaux dirigés supplémentaires ou qui suivaient les modules de méthodologie ou de confiance en soi, n'étaient malheureusement pas toujours ceux qui en avaient le plus besoin. C'est pourquoi il était très important que le choix de la filière revienne à l'étudiant, la motivation étant essentielle.

Néanmoins, l'étudiant doit faire confiance à son établissement d'enseignement supérieur pour que celui-ci lui dise comment y arriver.

Alors oui, parfois, cela signifiera plus de travaux dirigés, et donc plus d'accompagnement. Parfois, cela nécessitera de se remettre à niveau, parce qu'il ne sert à rien d'aller dans le mur. À La Rochelle, tous les dossiers des étudiants bacheliers sont déjà examinés et l'université émet déjà des prescriptions, que les étudiants ne suivent d'ailleurs pas forcément. Cela fait dix ans qu'il existe un test facultatif d'entrée à Paris-II pour la licence de droit, qui permet de prescrire plus de travaux dirigés aux étudiants en difficulté. Il a fallu dix ans, par le bouche-à-oreille, pour que les étudiants considèrent que ce test était vraiment fait pour eux.

Qui va se charger des remises à niveau ? Ce sont des questions qui vont se régler localement. Certaines universités travaillent déjà de manière très étroite avec des lycées. Il peut s'agir d'heures supplémentaires effectuées par des professeurs de lycées ou des agrégés du supérieur.

Tout est libre de ce point de vue, c'est pourquoi le plan d'un milliard d'euros que le Gouvernement destine au soutien de la réforme comporte 450 millions d'euros destinés à l'innovation pédagogique et 500 millions d'euros consacrés aux emplois, à la masse salariale, à la reconnaissance de l'engagement, etc.

Nous n'avons pas besoin d'augmenter le plafond d'emplois ; c'est bien de la masse salariale que nous mettons à la disposition des établissements. On est en effet conscient qu'il s'agit d'un engagement particulier.

Il faut également reconnaître plus particulièrement l'engagement des enseignants-chercheurs. Je serai d'ailleurs très attachée, durant ce quinquennat, au fait que la part consacrée à la recherche compte de la même façon que la part consacrée à l'enseignement dans l'évaluation des enseignants-chercheurs. L'évaluation des enseignants-chercheurs se fait essentiellement sur la part consacrée à la recherche et quasiment pas sur la part formation, faute d'outils d'évaluation. Un travail spécifique sera donc mené à ce sujet.

S'agissant de la compensation, l'objectif est que l'inscription puisse se faire à l'unité d'enseignement. Les compensations ne se feront donc plus « à l'année », les années n'ayant plus lieu d'être. Il faut réfléchir à une nouvelle formule. Il est important de motiver les jeunes pour qu'ils travaillent, et qu'on associe le travail à la réussite.

Les PIA 1 s'arrêtent en effet. Il n'a jamais été prévu de les remplacer par le budgétaire. Tous précisaient que les modèles économiques devaient être trouvés à la fin des financements. Je suis bien consciente que cela va être très dur, mais les règles du jeu étaient très claires depuis le départ.

Quant au dispositif ARPE, nous avons tout simplement adapté les crédits de paiement à ce qui a été dépensé l'an dernier, ce qui est plutôt une bonne nouvelle. Cela signifie que nos étudiants trouvent du travail très peu de temps après avoir obtenu leur diplôme.

L'intelligence artificielle fait partie des sujets sur lesquels on va travailler, et pas uniquement à l'échelle française. Le sujet va être *a minima* traité en multilatéral et mis en avant dans le cadre de la définition du neuvième programme-cadre recherche et développement européen.

Par ailleurs, le plan « Bibliothèques ouvertes » devait durer trois ans. Il s'achève en 2019. Nous sommes donc en phase de décroissance. Je suis très attachée à ce plan, mais je pense qu'il faut aussi considérer différemment les étudiants présents dans les établissements d'enseignement supérieur et leur faire confiance. Un étudiant ne remplacera évidemment jamais un documentaliste, mais je soutiens l'idée qu'un étudiant, plutôt que de travailler à l'extérieur, de nuit, dans une station-service, puisse bénéficier, à l'intérieur de son établissement, d'un emploi qui lui permet de surveiller la bibliothèque universitaire tout en travaillant et en préparant ce qu'il a à faire pour le lendemain.

Pour ce qui est du budget de la culture scientifique, la baisse de 5 millions d'euros ne concerne pas la part de la MIREC, mais la part du ministère de la culture.

M. Laurent Lafon. – Madame la ministre, vous n'avez volontairement pas parlé des frais d'inscription dans les universités, notamment parce qu'ils n'évoluent pas cette année, si j'ai bien compris.

Quelle est votre position, à un horizon pluriannuel, au sujet des frais d'inscription ? Est-ce un sujet intangible, tabou, qui ne bougera jamais ? Y a-t-il, de votre point de vue, quelque chose à faire dans les années à venir ?

En second lieu, la nouvelle plateforme APB, qui n'a pas encore de nom, doit être opérationnelle au 15 janvier. Ces délais courts vous inquiètent-ils ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Il n'y a pas d'inquiétude à avoir ! On a même avancé d'une semaine par rapport à l'an dernier...

M. Laurent Lafon. – S'agira-t-il d'une nouvelle plateforme ou d'un APB amélioré ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – La question des droits d'inscription n'est pas taboue. Il s'agit d'un modèle social, auquel l'ensemble des Français est extrêmement attaché.

J'ai pu en discuter avec de très nombreuses personnes, quel que soit leur milieu social, même ceux qui payent très cher pour que leurs enfants aillent dans certaines écoles. Les Français sont attachés au fait que leur santé et leur éducation soient prises en charge par l'État. Il n'est pas question de remettre en cause ce modèle social.

Je reste très attachée malgré tout au fait que l'on puisse afficher le coût véritable d'une année d'études. Je pense que cela fait changer les mentalités et le regard que l'on porte sur notre enseignement supérieur. Beaucoup estiment qu'une école payante, même si elle ne bénéficie d'aucune reconnaissance officielle, sera meilleure qu'une université, une classe préparatoire ou un établissement public. Je tiens que l'on rappelle que la société investit dans l'éducation de ses enfants, et qu'une année universitaire, selon les disciplines, coûte entre 6 000 et 10 000 euros par an et par étudiant. Ce n'est pas gratuit – loin de là –, mais c'est ainsi que l'État et la société investissent dans la jeunesse. Peut-être cela modifiera-t-il la perception même qu'ont les gens des études supérieures gratuites. C'est un sujet qui peut s'étendre à bien d'autres. Le fait que cela ne coûte rien est souvent associé au fait que cela ne vaut rien. Il faut casser cette image.

Quant à la plateforme, celle-ci est en effet entièrement nouvelle. Cependant, on utilise des briques existantes et on réalise des simulations, que l'on va continuer pendant six semaines. Pour le moment, tout fonctionne. Aucune inquiétude ne me remonte.

Le pilotage est assuré par le ministère. On conserve les équipes de Toulouse, qui connaissent par cœur le fonctionnement du système. Techniquement, la plateforme APB a toujours parfaitement fonctionné. Elle a géré 850 000 candidats l'an dernier, 600 000 l'année d'avant. Les gens qui créent ces algorithmes sont très bons et savent très bien le faire. C'est à eux que nous demandons de préparer les nouveaux blocs, que nous testons.

Mme Laure Darcos, rapporteure des crédits de la recherche. – Certains parlementaires verront cela grande nature au moment de l'inscription de leurs propres enfants. Nous servirons de test supplémentaire.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Volontiers !

M. Pierre Ouzoulias. – Madame la ministre, le crédit d'impôt recherche (CIR) est maintenant stabilisé à un haut niveau – environ 6 milliards d'euros par an. Ces crédits sont accordés sans aucun examen *a priori* ou *a posteriori*. 100 % des demandeurs obtiennent une subvention par ce biais. Dans le même temps – pour reprendre la formule consacrée – près de 90 % des demandes faites à l'Agence nationale de la recherche (ANR) par des chercheurs publics sont refusées.

Il y a là, je vous le dis de façon très crue, quelque chose qui est vécu comme une véritable humiliation par les chercheurs publics, qui ne comprennent pas pourquoi l'argent qui irait vers le privé serait accordé sans aucune vérification, alors qu'ils sont eux-mêmes soumis à des contraintes qui font qu'on approche aujourd'hui du refus systématique.

À ce sujet, la situation du CNRS est préoccupante. J'ai lu attentivement les documents budgétaires et je suis obligé de constater que votre politique poursuit malheureusement celle de vos prédécesseurs : on enregistre à nouveau des suppressions d'emplois au CNRS. De 2009 à 2015, on a déploré la perte de 160 emplois par an.

Je suis attentif à votre discours sur l'excellence. Or s'il existe un institut de recherche qui représente l'excellence française, c'est bien le CNRS ! Il est aujourd'hui classé au huitième rang mondial en matière d'innovation. Pourquoi continuer à punir cet organisme, qui fait preuve de toute sa valeur au niveau national ? Je ne comprends pas !

Mme Annick Billon. – Dans votre exposé, j'ai particulièrement apprécié le fait que l'on conserve ce qui fonctionne dans les territoires et que l'on évite de payer ce qui ne fonctionne pas. C'est le b.a.-ba de ce qu'il faut faire pour que les choses fonctionnent.

Une question concernant l'apprentissage : vous l'avez dit, il fonctionne très bien dans le supérieur. Un début de rapport, qui n'a pas été publié, mais intégré dans un autre rapport de la délégation aux entreprises, dressait un bilan de l'apprentissage.

Le fait que l'apprentissage fonctionne moins bien dans le secondaire est-il lié au contenu des programmes ? Est-ce lié à un manque de moyens ou au fait que beaucoup de jeunes s'orientent vers l'apprentissage par défaut, plutôt que par véritable choix de carrière ?

Enfin, je confirme ce que disait Laure Darcos : je n'ai pas eu l'impression, au cours de mon expérience avec APB, que cela fonctionnait. Je garde en mémoire une nuit passée sur trois ordinateurs différents à essayer de se connecter sans succès à la plateforme. J'espère de tout cœur que la nouvelle version sera plus efficace et que je ne devrais pas passer une nouvelle nuit blanche pour inscrire mon troisième enfant. Vous l'avez dit, il est nécessaire d'ajouter de l'humain. Pour moi, cette plateforme est tout sauf humaine. On broie de l'étudiant en passant à côté de choses qu'on ne peut détecter via une plateforme, alors qu'on pourrait le faire autrement. Selon moi, cela ne convient pas pour réussir à orienter convenablement des enfants.

Mme Sonia de la Provôté. – Merci de votre exposé et de votre façon directe de vous exprimer sur des sujets à propos desquels on a parfois entendu un langage quelque peu convenu.

L'université devient de plus en plus inégalitaire face à la prolifération d'offres d'écoles préparatoires privées onéreuses, qui sont sources de discrimination sociale pour accéder à certains diplômes ou formations et tout particulièrement la première année commune aux études de santé (PACES). Aujourd'hui, un jeune bachelier qui intègre la PACES doit dépenser environ 6 000 euros s'il choisit une classe préparatoire onéreuse en région parisienne, 4 500 euros en province, soit des sommes 25 fois supérieures au coût de l'inscription à l'université pour Paris, et 18 fois supérieures en province. Ces inégalités, on ne les retrouve pas que dans la PACES, mais c'est, dans ce cas précis, totalement discriminatoire. Votre budget propose de réelles avancées concernant la qualité de vie des étudiants, le logement, l'orientation, etc. Cela ne règle toutefois pas la question du financement des études, compte tenu des formations privées coûteuses, qui créent de la discrimination entre étudiants.

Les stages de remise à niveau, les prérequis, l'acquisition de compétences pour pouvoir être à niveau et obtenir des diplômes de qualité ne seraient-ils pas la solution idéale pour remplacer les classes préparatoires ? Ne faut-il pas davantage utiliser cette proposition, que vous allez roder pour en faire un outil d'égalité sociale pour chaque jeune ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – On ne peut dire que les entreprises bénéficiaires du CIR ne fassent l'objet d'aucun contrôle. Rien qu'en 2016, on a compté

1 000 contrôles fiscaux, dans lesquels le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a joué un rôle d'expert pour dire si les dépenses engagées relevaient ou non de la recherche et de l'innovation.

Deuxièmement, la quantité d'investissements en recherche et développement des entreprises, en France s'est non seulement maintenue mais a augmenté du fait de l'existence du CIR. Un certain nombre d'entreprises ont conservé leur R et D en France, même s'il s'agit d'entreprises qui exportent majoritairement et qui auraient donc parfaitement pu décider de délocaliser leur R et D à l'étranger.

Troisièmement, le CIR est aussi un des outils – ce n'est pas le seul – qui permet l'insertion professionnelle des docteurs dans d'autres filières qu'académiques. Les entreprises, au travers du CIR, hésitent beaucoup moins qu'auparavant à recruter des doctorants sous convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE), puis des docteurs.

Il ne faut donc pas voir le CIR de manière négative. En tout cas, ce n'est pas mon cas. Vous le savez probablement bien mieux que moi : un budget, ce ne sont pas des recettes que l'on met en face de dépenses. Il n'est pas sûr que si le CIR n'existait pas, les impôts correspondants serviraient à financer les organismes de recherche.

Pour ce qui est du CNRS, je pense qu'un des grands succès d'Alain Fuchs a été, pendant sa présidence, de faire en sorte qu'il n'y ait pas de baisse de recrutement dans la catégorie des ingénieurs, techniciens et personnels administratifs ni parmi les chercheurs, avec de mémoire un volume de 600 recrutements annuels. Je pense que c'est aussi la première fois qu'on est capable d'isoler, dans les différentes masses budgétaires, 25 millions d'euros, qui ont pour objectif d'abonder les crédits de base des laboratoires.

Ce n'est peut-être pas suffisant, mais c'est en tout cas un signe que j'ai souhaité envoyer à l'ensemble des chercheurs, qu'ils travaillent dans des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ou dans des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

Quant à l'ANR, le taux d'échec a fait que les chercheurs, peu à peu, se sont découragés de déposer des projets. L'objectif est d'abonder les crédits de l'ANR de façon à ne pas recourir au tirage au sort. Tant qu'on n'a pas un certain taux de succès, on ne peut pas vraiment départager les projets. L'idéal est de ne conserver que les projets au-dessus d'une certaine marche. Quoi qu'il en soit, je ne souhaite absolument pas punir le CNRS. C'est d'ailleurs un mot qui m'est relativement étranger.

L'apprentissage fonctionne en effet bien dans l'enseignement supérieur. Pourquoi n'est-ce pas le cas dans le secondaire ? Je ne sais pas répondre à votre question. De ce que j'en comprends, il s'agit probablement d'une relation moins forte entre les entreprises, les futurs employeurs et les enseignants qui préparent les programmes.

C'est peut-être aussi parce que l'on considère que les jeunes qui n'ont pas assez de capacités pour aller dans les filières générales doivent aller dans les filières professionnelles ou l'apprentissage. On a une image globalement très dévalorisante de ces formations dans le secondaire, alors qu'on peut parfaitement s'y réaliser. On en a la preuve dans le supérieur, mais ce n'est pas encore clair dans le secondaire.

Cela fait vraiment partie de toutes les questions que l'on pose dans le cadre de la concertation. Il faut qu'on comprenne pourquoi cela n'intéresse pas ou peu les jeunes, pourquoi les familles en ont une si mauvaise image et qu'on sache ce que l'on peut faire pour que cela s'améliore.

Je crois aussi qu'il faut se défaire du sentiment qu'il est obligatoire de passer par une classe préparatoire privée pour réussir la PACES. De très nombreuses universités proposent un tutorat étudiant, mis en place par les étudiants de seconde année, qui accompagnent, avec leurs professeurs, les étudiants de première année qui préparent le concours.

Plus d'une dizaine d'universités en France ont démontré que suivre ces tutorats offre plus de chances de réussite que de suivre une classe préparatoire privée. L'objectif est que les universités soient capables de mettre en place des systèmes de préparation, d'accompagnement, d'entraînement, de manière que la réussite au concours de la PACES ne soit pas liée à la capacité de payer ou non une classe préparatoire privée.

Des expérimentations sont en cours. Paris-XIII offre, depuis un an ou deux, une année préparatoire à la PACES qui a pour objectif de préparer les jeunes avant qu'ils ne s'engagent durant deux années au bout desquelles ils auront le droit de passer des concours.

D'autres expérimentations se font jour. Nous les présenterons d'ailleurs au Parlement. Elles visent à faire en sorte que les étudiants, à la fin de la première année, s'ils ratent le concours et s'ils ont validé leur année, passent en deuxième année dans le cadre d'une licence ayant trait à la biologie, à la santé, etc. Ils peuvent repasser le concours une deuxième fois à la fin de leur deuxième année de licence. Même s'ils ont échoué deux fois au concours, ils entrent malgré tout en troisième année de licence.

C'est une très bonne chose pour les jeunes qui s'engagent dans ces filières. Ils sont en général travailleurs, méritants, mais ne peuvent pas tout réussir et se retrouvent avec un sentiment d'échec très fort. Pourtant, on devrait considérer ce qu'ils ont fait comme une réussite, même s'ils n'ont pas réussi le concours.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il y a quelques mois, à l'initiative de notre collègue Jean-Léonce Dupont, nous avons adopté une loi sur le droit à la poursuite des études de master.

Comment ce dispositif a-t-il fonctionné à la rentrée ? Quel est le nombre d'étudiants concernés dans les filières et dans les établissements ?

Deuxièmement, je voudrais prolonger la question de Mme Robert à propos de l'intelligence artificielle et de la manière dont on va investir dans ce domaine. Nous avons eu, il y a peu, un débat passionnant au Sénat qui a bien montré, au-delà des fantasmes, qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour demain, en passe de modifier profondément l'organisation de nos sociétés dans toutes leurs dimensions.

Cela suppose d'investir puissamment dans la recherche, mais aussi dans les compétences de demain et les nouveaux métiers. Pouvez-vous nous en dire plus sur votre plan de formation pour les nouveaux métiers liés à la mutation numérique ?

Cet enjeu suppose également que nous concentrons tous nos efforts sur la manière dont on va ancrer un écosystème en Europe et faire en sorte qu'il se développe. Il ne

s'agit pas de construire un nouveau système souverain ou un nouveau Google européen, mais plus particulièrement de déterminer la façon de faire évoluer nos petites entreprises et nos start-up vers des PMI, voire des champions.

Je relève que nous n'avons en France qu'une seule « licorne », Blablacar, ce qui souligne notre faiblesse par rapport à d'autres pays. Beaucoup de nos entreprises sont rachetées. On constate que l'intelligence artificielle est un enjeu économique, mais aussi de souveraineté.

Comment, avec votre collègue Mounir Mahjoubi, allez-vous aborder cette question fondamentale, notamment au niveau européen, pour faire évoluer les règles de la concurrence, qui ne nous permettent pas de tirer vraiment notre épingle du jeu et de maîtriser notre avenir dans ce domaine ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – S'agissant tout d'abord du master, je pense qu'il y a des choses à améliorer dans la façon dont cette loi a été mise en application, là encore au travers d'une plateforme. Ce n'est pas parce qu'on va continuer à déposer un certain nombre d'informations sur une plateforme qu'il n'y aura pas, derrière, des êtres de chair et d'os qui examineront ces informations et qui prodigueront de vrais conseils. On utilise le numérique pour déposer les dossiers, mais ce sont bien des équipes pédagogiques qui les étudient.

S'agissant de la plateforme consacrée au master, il était prévu que des personnes étudient les dossiers déposés. Il y a eu entre 2 000 et 3 000 dossiers à traiter sur 130 000 titulaires de licence. Cela n'a pas concerné beaucoup d'étudiants, mais pour les personnes concernées, cela n'a pas été facile. Pourquoi ? La loi prévoit que le recteur fasse des propositions. Or autant les recteurs sont en capacité d'affecter sur le premier cycle, autant ils ne le peuvent pas sur le deuxième cycle.

L'étudiant remplissait un dossier. Le dossier arrivait au rectorat de région. Le recteur de région s'informait auprès des universités sur les différents masters auxquels le candidat pouvait prétendre au regard de sa licence. Les universités renvoyaient un certain nombre d'informations. Le dossier était transféré et examiné. Lorsqu'il était accepté, on le renvoyait à l'étudiant, qui avait le droit de refuser la proposition et de reformuler une demande auprès du recteur dans les quinze jours suivant le dernier refus, ce qui devenait terriblement complexe.

Il fallait le tester. C'est ce que nous avons fait. Il faut repenser la procédure et que les responsables de masters, qui inscrivent les étudiants, lisent les dossiers. Cela ne sert à rien que les choses transitent par les recteurs de région, puis redescendent sur les recteurs d'académie, etc. Cela prenait des semaines, même quand tout se passait bien.

C'est aussi un problème d'anticipation. Les titulaires de licence fréquentent depuis trois ans minimum l'université. Ils devraient en principe savoir comment cela fonctionne.

Pour ce qui est de l'intelligence artificielle, une mission a été confiée à Cédric Villani, non du point de vue de la recherche, car on sait bien où sont nos forces – CNRS, INRIA, etc. – mais afin de savoir comment l'intelligence artificielle peut modifier le fonctionnement d'une entreprise. Ceci suppose aussi de faire appel à la sociologie et de travailler sur l'acceptabilité – même si je n'aime pas ce mot.

Un programme de recherche va être lancé en collaboration avec l'Allemagne et probablement d'autres pays européens, avant d'être repris au niveau du neuvième programme-cadre recherche et développement européen. Il s'agit de nous donner un coup d'avance. On est très en retard sur la question du stockage des données, et on ne pourra rattraper ce retard. Néanmoins, on peut avoir un coup d'avance sur la façon d'interroger ces données, la manière de les ordonner et sur le sens qu'on veut leur donner.

Pour ce faire, un programme spécifique sur l'intelligence artificielle sera lancé début 2018. On alignera nos financements avec ceux d'autres pays européens pour que l'Europe puisse en tirer bénéfice. Il faut se hâter, car nous ne sommes pas seuls. Nous sommes toutefois très bons en mathématiques et en informatique, et nous avons des cartes à jouer dans ce domaine si on le finance correctement.

En matière de formation, on ne connaît pas encore les métiers qui vont émerger, mais on a besoin de familiariser la population, jeune et moins jeune, avec le numérique.

Apprendre à coder est un des sujets sur lequel nous travaillons avec Mounir Mahjoubi, Muriel Pénicaud et Jean-Michel Blanquer. C'est un domaine très important, porteur d'emplois. Il faut que l'on forme les jeunes générations aux principes mêmes du codage, afin qu'elles puissent s'en sortir lorsqu'on changera de type de code. C'est pourquoi il faut dispenser des formations continues et des formations tout au long de la vie.

Les enseignants et les enseignants-chercheurs doivent acquérir un certain nombre de facilités en matière numérique. Il faut faire en sorte que l'apprentissage de cette matière devienne aussi naturel que lire, écrire, compter et respecter autrui.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de ces réponses.

Je ne sais s'il faut se résigner à ne plus jouer de rôle dans la maîtrise des données. Vous avez laissé entendre qu'il était presque trop tard.

Si l'Europe pouvait parler d'une voix unique face aux instances mondiales de gouvernance de l'Internet – ICANN, IETS – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, nous pourrions peser davantage.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Tout à fait.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre faiblesse vient de notre division à l'échelle européenne.

M. Lemaire, qui a tenté de défendre à juste titre une nécessaire fiscalisation des GAFAs, proposition qui a rassemblé un certain nombre de pays, a constaté comme nous tous que tous n'ont pas le même souci d'harmonisation fiscale et soutiennent indirectement les pratiques d'optimisation.

La difficulté vient du fait que l'Europe a un problème à s'accorder sur une stratégie offensive pour défendre notre souveraineté numérique. Il ne faut pas baisser les bras !

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Vous avez entièrement raison. Toutefois, en matière de recherche, on prépare toujours le coup d'après. Il est aujourd'hui trop tard pour travailler la question du stockage des données dans les laboratoires de recherche académique. C'est ce que je voulais dire...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – On parlait en fait de l’accompagnement des start-up dans le domaine de l’innovation.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Néanmoins, je suis d’accord pour ce qui concerne les standards. Il est d’ailleurs très important que l’on s’empare de cette question dans le domaine du numérique et de l’éducation.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette audition a permis de répondre à beaucoup de questions. Je conclurai en reprenant l’idée - que je trouve assez jolie - de « réenchanter la société par la science ». Je pense que nous en avons besoin.

J’invite nos collègues à aller visiter la très belle exposition, qui se tient au Panthéon à l’occasion du 150^e anniversaire de la naissance de Marie Curie qui a, elle aussi, contribué à réenchanter notre société.

La réunion est close à 18 h 30.

Mercredi 22 novembre 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Enseignement scolaire » -
Crédits « Enseignement scolaire » et « Enseignement technique agricole » -
Examen du rapport pour avis**

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». – La qualité d’un budget ne se mesure pas à l’aune du montant de ses crédits. En effet, depuis vingt ans, nous voyons que l’inflation des moyens est sans effet sur la situation de l’école. À rebours de ce qui a été pratiqué lors du précédent quinquennat, les moyens doivent être mis au service de la politique éducative et non l’inverse.

C’est précisément la logique retenue par ce budget, qui prévoit néanmoins une augmentation des crédits de près d’1,5 milliard d’euros pour les cinq programmes relevant du ministère de l’éducation nationale. Il convient de préciser que la moitié environ de cette croissance est le résultat de mesures décidées par le Gouvernement précédent et de l’augmentation « mécanique » des dépenses de personnel sous l’effet du glissement vieillesse-technicité.

Le budget 2018 donne clairement la priorité à l’école primaire et à la maîtrise des fondamentaux. La traduction budgétaire de cette priorité est la forte augmentation des crédits consacrés au primaire et la création de 2 800 postes d’enseignants à la rentrée 2018, essentiellement destinés à mettre en œuvre le dédoublement des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire.

Ces créations de poste sont compensées par la suppression de 2 600 postes d’enseignant stagiaire dans le second degré – dont le ministère indique qu’ils n’étaient pas pourvus – et de 200 postes de personnels administratifs. Dans sa version initiale, la mission

« Enseignement scolaire » présentait ainsi un schéma d'emplois neutre, avant qu'un amendement du Gouvernement devant l'Assemblée nationale ne prévoie la création de 144 postes d'enseignants en sections de technicien supérieur (STS). Il s'agit donc de l'amorce d'un véritable rééquilibrage de la dépense d'éducation en direction du primaire, pour lequel notre pays continue à sous-investir. La baisse des effectifs d'élèves dans le premier degré devrait accentuer ce rattrapage.

Le ministre s'est fixé pour objectif « 100 % de réussite en CP » et de « garantir à chaque élève l'acquisition des savoirs fondamentaux – lire, écrire, compter, respecter autrui ». Je ne peux que me réjouir de la volonté du Gouvernement d'attaquer ainsi la difficulté scolaire à la racine : on sait en effet que tout se joue dès les premières années d'école.

Réduire à douze l'effectif des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire est la mesure principale de cette politique. Elle présente un coût substantiel, estimé à 11 000 postes à l'horizon 2020 ; le budget 2018 y alloue 154 millions d'euros. À la rentrée 2017, 2 500 postes ont été consacrés au dédoublement des classes de CP en REP+ ; 2018 verra le dédoublement des CP en REP et le début de cette mesure pour les CE1 de REP+. Pour accompagner les collectivités territoriales dans l'adaptation du bâti scolaire, le Gouvernement prévoit qu'une part des 615 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) créée à l'article 59 du PLF y sera consacrée.

La priorité effective au primaire se traduit également par la relance des « stages de réussite » proposés pendant les vacances scolaires aux élèves de CM2 en vue de l'entrée au collège, le rétablissement des évaluations diagnostiques en CP et à l'entrée en 6e, qui donneront aux équipes éducatives et aux services déconcentrés une meilleure connaissance des acquis des élèves, et la poursuite des efforts en vue de la scolarisation des enfants de moins de trois ans en éducation prioritaire.

L'effort sur les fondamentaux ne se limite pas au primaire. Deux mesures concernent le collège : d'une part, les aménagements apportés à la réforme du collège ; de l'autre, le dispositif « devoirs faits » qui vise à offrir aux collégiens volontaires un accompagnement après la classe pour leur permettre de faire leurs devoirs dans l'établissement. Le coût total de ce dispositif pour 2018 est estimé à 220 millions d'euros ; le ministre a d'ailleurs annoncé qu'il réfléchissait à l'étendre à l'école primaire, ce dont je me félicite.

Parmi les autres points saillants de ce budget, les aides du fonds de soutien aux activités périscolaires sont maintenues en faveur des communes ayant conservé une semaine comptant cinq matinées d'enseignement à l'école primaire ; le montant budgété pour 2018 baisse de 140 millions d'euros, à due concurrence de la proportion de communes étant revenues à une semaine de quatre jours.

Les crédits consacrés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap connaissent une augmentation considérable de 360 millions d'euros, soit une hausse de 46 %, qui permet de financer le recrutement d'accompagnants et la poursuite de leur professionnalisation.

En revanche, les crédits en faveur du renouvellement des manuels scolaires au collège s'élèvent à 16 millions d'euros, contre 110 en 2017. Dans le cadre de la réforme des programmes, le Gouvernement s'était engagé à hauteur de 300 millions d'euros ; seuls 235 millions ont été budgétés en 2016 et 2017. Il manque donc une partie de la somme qui, si

elle n'est prise en charge par l'État, le sera par les collèges sur leur budget de fonctionnement et donc, indirectement, par les conseils départementaux ; c'est pourquoi je vous proposerai un amendement visant à y allouer 50 millions d'euros supplémentaires, afin que l'État respecte ses engagements.

Je salue la priorité donnée par le ministère à la formation continue des enseignants, du premier comme du second degré ; l'objectif est que chacun bénéficie de trois jours de formation continue dans l'année scolaire 2017-2018. En particulier, sont érigés en priorité l'accompagnement des « CP à 12 », car il ne suffit pas de dédoubler les classes, il faut former à des pédagogies adaptées et différenciées, ainsi qu'un grand plan de formation en mathématiques et en sciences est destiné aux professeurs des écoles.

Une réserve toutefois : l'absence d'une stratégie pluriannuelle. En effet, si la loi de programmation des finances publiques que nous avons votée prévoit une augmentation des crédits de la mission de 800 millions d'euros en 2019 et de 600 millions en 2020, aucune ventilation par programme et en termes de créations de postes n'est communiquée. Or le système éducatif a besoin de stabilité et de prévisibilité.

Enfin, la médecine scolaire, malgré le demi-milliard d'euros dépensé, demeure le parent pauvre de l'éducation nationale et les résultats ne sont pas à la hauteur : moins de la moitié des élèves en REP bénéficient d'une visite médicale dans leur sixième année. Une réflexion d'ensemble s'impose ; un transfert de compétence aux départements pourrait être envisagé.

J'en viens désormais à la question du remplacement, sur lequel j'ai souhaité concentrer mes réflexions.

Le remplacement des enseignants absents est un sujet de première importance. Remplacer les enseignants absents ne répond pas seulement à l'exigence de continuité du service public, il s'agit d'un enjeu de confiance et d'un impératif de justice envers les élèves et leurs familles. La carence de l'État en la matière alimente la défiance et le sentiment d'injustice des usagers, d'autant que c'est dans les territoires les plus fragiles que les difficultés sont les plus prononcées, en particulier en zone rurale isolée ou en éducation prioritaire. Enfin, comme une décision récente de justice l'a rappelé, elle constitue une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Un remplacement efficace constitue une condition sine qua non pour l'avènement de l'« école de la confiance » voulue par le ministre et que nous appelons tous de nos vœux.

Le remplacement est également un sujet budgétaire, tant il mobilise des moyens importants : 3,5 milliards d'euros, soit 5 % des crédits du programme, et 50 000 emplois lui sont consacrés.

Cela procède en grande partie de la conception très exigeante du dispositif de remplacement : comme le rappelle la Cour des comptes « il vise au maintien de la continuité et de la qualité du service public d'enseignement en remplaçant un enseignant absent par un autre enseignant de la même discipline et bénéficiant du même statut » - et donc des mêmes contraintes de gestion.

Le remplacement s'organise de manière différente dans le premier et le second degré. Dans le premier, du fait de l'adéquation « un enseignant, une classe », le remplacement est assuré, dès la première demi-journée d'absence, par des remplaçants mis en réserve à cet

effet et gérés au niveau du département. En revanche, dans le second degré, le remplacement est assuré de manière différente selon la durée de l'absence. S'il s'agit d'une absence supérieure ou égale à quinze jours, des titulaires sur zone de remplacement, les TZR, sont mobilisés ; ils sont rattachés à des établissements mais susceptibles d'intervenir sur une zone définie et relèvent du rectorat. Pour les absences de moindre durée, c'est à l'échelle de l'établissement que s'organise le remplacement. En théorie, il est établi dans chaque établissement un protocole pour les remplacements de courte durée « qui en fixe les objectifs et les priorités ainsi que les principes et les modalités pratiques d'organisation » ; c'est au chef d'établissement de trouver des remplaçants parmi les enseignants – en dernier recours, il peut même en désigner un d'autorité.

Or, malgré les moyens considérables qui y sont dédiés, et qui ne sont pas connus avec certitude, les chiffres du ministère n'étant ni complets ni cohérents, le remplacement demeure inefficace et, pour les absences de courte durée dans le second degré, scandaleusement insuffisant, au point que la Cour des comptes le qualifie de « défaillance institutionnelle ».

En premier lieu, le recensement des absences et de leurs causes, s'il est relativement efficace dans le premier degré, est parcellaire dans le second. Contrairement aux idées reçues, les enseignants ne sont pas plus absents que les autres fonctionnaires ou que les salariés du privé, en particulier si l'on considère qu'il s'agit d'une population jeune et féminisée, où les congés maternités sont nombreux, et que le contact avec les enfants n'est pas sans risque, surtout l'hiver.

Deux faits marquants doivent être soulignés : en premier lieu, les absences courtes tendent à augmenter depuis 2012, en grande partie du fait de la suppression de la journée de carence. Son rétablissement dans le PLF 2018 devrait permettre d'y remédier. Enfin, les absences imputables à l'institution sont nombreuses : elles expliquent plus de 6 % du besoin de remplacement dans le premier degré, soit un tiers du volume des absences non remplacées, et 20 à 40 % du besoin de remplacement de courte durée dans le secondaire. Leur réduction doit être un enjeu majeur.

S'agissant des indicateurs de performance, le ministère se flatte de taux d'efficacité, qui mesure le nombre d'heures, parmi celles à remplacer, qui le sont effectivement, et de taux de rendement, qui mesure l'utilisation du potentiel de remplacement, élevés dans le premier comme dans le second degré.

Dans le premier degré, 82,7 % des absences ont été remplacées au cours de l'année scolaire 2016-2017 ; le taux de rendement s'élève à 72 %. Ces taux varient fortement selon les académies, certaines connaissant des taux beaucoup plus faibles. Cela signifie tout de même que près d'une absence sur cinq n'est pas remplacée, ce qui n'est pas négligeable.

Dans le second, le ministère affiche un taux de remplacement supérieur à 97 %, relativement uniforme selon les académies. Mais ce taux ne prend en compte que les absences de longue durée ; aucun indicateur n'existe pour celles de courte durée. Si le ministère évalue à un tiers le taux de remplacement de ces absences, la Cour des comptes parvient à une estimation beaucoup plus faible, entre 5 et 20 % ; elle est corroborée par les données académiques portées à ma connaissance. En cause, la réticence des enseignants et l'inapplication des protocoles institués par le décret « Robien » de 2005, du fait de l'opposition des syndicats ; lorsqu'ils existent, ces protocoles n'ont souvent qu'une existence formelle.

Cette situation pourrait encore s'aggraver à court-terme, du fait de la forte tension sur les viviers enseignants des académies. Pendant les cinq dernières années, le ministère a eu beau créer des postes à tout-va, une part importante de ceux-ci n'ont pas été pourvus, en particulier dans les académies les moins attractives. Par exemple, l'académie de Versailles a aujourd'hui moins d'enseignants titulaires qu'en 2012 ! En cause : le faible rendement des concours, la déperdition d'enseignants et l'inadaptation du réseau des établissements à l'évolution démographique. Ainsi, dès la rentrée, une part importante des remplaçants sont affectés sur des postes à l'année.

Cette situation impose un recours accru aux contractuels. L'inspection générale décrit ainsi un « changement structurel d'ampleur » en la matière, car le recrutement « s'amplifie et s'installe dans la durée à tous les niveaux d'enseignement », y compris dans le primaire. Cela a entraîné une professionnalisation du recrutement et de l'accompagnement de ces personnels dans les académies les plus concernées. Le ministère s'en est inspiré pour édicter un nouveau cadre d'emploi à l'été 2016. Pour faire face à la pénurie, le vivier des contractuels pourrait être encore élargi en levant certains obstacles réglementaires ou statutaires : ainsi, il est impossible de recourir à des enseignants retraités qui ne possèdent pas de licence ou de master ou bien à des enseignants en disponibilité ; il est très complexe d'avoir recours aux assistants d'éducation, car ils ne peuvent effectuer d'heures supplémentaires. Il y a là, mes chers collègues, des barrières à lever !

Un mot sur la situation particulière de l'enseignement privé sous contrat. Le remplacement de courte durée n'y constitue pas un problème, celui-ci étant pris en charge au sein des équipes éducatives. En revanche, les établissements privés peinent à recruter des contractuels pour les suppléances de longue durée, la situation devenant même critique dans certains territoires. Si le décret d'août 2016 procède à une revalorisation des contractuels de l'enseignement public, les maîtres délégués de l'enseignement privé demeurent rémunérés sur des grilles indiciaires nettement moins favorables. Cet écart est sensiblement accru par la faculté reconnue aux recteurs de majorer la rémunération des contractuels dans les zones et les disciplines déficitaires. L'écart peut atteindre 500 ou 600 euros par mois, ce qui est considérable pour des personnes gagnant parfois moins de 1200 euros nets. Il s'agit véritablement d'une situation de concurrence déloyale, contraire à l'esprit et à la lettre de la loi Debré. Le ministre a assuré être conscient du problème et dit examiner les solutions possibles : l'alignement des rémunérations me semble un impératif d'équité et de justice envers les élèves.

Le ministère n'est pas resté inactif face au défi du remplacement. Seulement, les mesures prises ne sont pas à la hauteur du problème et le remplacement s'inscrit toujours dans ce qu'un recteur décrivait comme un système « corseté et intenable ».

Au mois de mars dernier, le ministère a édicté une circulaire à ce sujet. Cette dernière vise à réduire les absences institutionnelles en organisant les jurys et autres tâches de préférence le mercredi après-midi et en permettant, sur une base volontaire et rémunérée, l'organisation de la formation continue sur les vacances scolaires. Dans le premier degré, elle abolit la segmentation du potentiel de remplacement en fonction du lieu de la suppléance et de la nature de l'absence à remplacer – un vivier unique est constitué dans chaque département. Dans le second degré, la circulaire réactive les protocoles « Robien », atténue la distinction entre remplacement de courte et de longue durée, en permettant le recours à un titulaire sur zone de remplacement (TZR) pour des absences inférieures à quinze jours et érige au rang de priorité la lutte contre les absences perlées, à savoir des absences courtes et récurrentes, par nature difficiles à remplacer. Plus ou moins appliquées, ces dispositions sont louables mais

pas de nature à améliorer durablement la situation. Pour ce faire, une réflexion plus globale sur le métier d'enseignant et les organisations réglementaires de service s'impose.

Une première conclusion : le remplacement n'est pas un problème de moyens. Imagine-t-on dépenser davantage que 3,5 milliards d'euros ? Une augmentation marginale serait sans effet sur la situation. A cadre réglementaire inchangé, il faudrait plusieurs milliards supplémentaires pour assurer le remplacement de toutes les absences. Au contraire, le remplacement révèle l'ampleur des rigidités de gestion du système éducatif et à quel point il peine à s'en affranchir. L'intérêt des élèves est perdu de vue et le décret du 20 août 2014 constitue à cet égard un rendez-vous manqué.

Le caractère hebdomadaire des obligations de service des enseignants constitue une contrainte importante dans l'élaboration des emplois du temps ; elle rend l'échange de services impossible et prévient toute modulation du temps de travail en fonction des besoins. Une part importante du potentiel de remplacement est ainsi perdue du fait de quotités de service trop faibles.

Je recommande en conséquence l'annualisation des obligations réglementaires de service des enseignants, prônée depuis plusieurs années par la Cour des comptes. Ces obligations devraient également intégrer les missions de remplacement des collègues absents et de formation continue. L'annualisation revêt de nombreux avantages : elle donnerait une souplesse aux établissements dans l'organisation du remplacement, la définition des emplois du temps et le soutien aux élèves en difficulté. Il en va de même pour la bivalence dans le second degré, c'est-à-dire de la capacité des professeurs à enseigner deux disciplines : celle-ci doit être encouragée ; elle permettrait également de faciliter le remplacement et de réduire les situations de sous-service ou de service partagé sur plusieurs établissements.

En conséquence, je formule huit recommandations.

- mieux informer la représentation nationale sur le coût et l'efficacité du remplacement, en indiquant le nombre d'heures non remplacées dans chaque programme et rendant compte fidèlement des moyens dédiés au remplacement, mesurés en euros et en emplois ;
- mieux recenser les absences dans le second degré et leurs causes ;
- agir pour réduire les absences institutionnelles, en organisant les stages de formation continue et les autres tâches institutionnelles en dehors du temps d'enseignement ;
- améliorer les conditions d'accueil, d'accompagnement et de formation des enseignants contractuels ;
- engager une démarche de réduction des obstacles statutaires et réglementaires au recrutement de remplaçants ;
- aligner la rémunération des maîtres délégués de l'enseignement privé sur celle des personnels contractuels de l'enseignement public ;
- définir, de manière explicite, un nombre annuel d'heures dû aux élèves dans chaque discipline pour préparer le diplôme devant sanctionner leur cycle d'études ;

- faire concorder les obligations réglementaires de service avec la réalité du métier d'enseignant et les besoins du système éducatif.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable, sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous présente, à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Antoine Karam, rapporteur pour avis des crédits du programme 143 « Enseignement technique agricole ». – Voici la première année que je vous présente le budget de l'enseignement agricole. J'en profite pour rendre un hommage respectueux à notre collègue Françoise Férat, inlassable défenseur de l'enseignement agricole, qui a eu la charge de rapporter ce budget pendant seize ans. S'il s'agit de la première fois que je m'intéresse à son budget, j'ai appris, pendant mes dix-huit années à la tête de la région Guyane, à connaître et à estimer l'enseignement agricole, composante encore trop méconnue du système éducatif.

J'en viens au budget à proprement parler : il est prévu pour l'année 2018 une augmentation de 2,5 % des crédits, comparable à celle observée pour le ministère de l'éducation nationale. Cette parité procède de la priorité accordée par le Gouvernement à l'éducation et à la formation professionnelle.

Du point de vue des effectifs, ce budget marque une consolidation après cinq années de créations de postes : aucune création d'emploi n'est prévue en 2018. Le plafond d'emplois n'augmente qu'à la mesure de l'extension en année pleine des créations d'emplois de la rentrée 2017.

Alors que la situation budgétaire impose des choix difficiles, la comparaison avec l'éducation nationale révèle une situation relativement favorable.

En effet, comme vous l'a présenté Jean-Claude Carle, le Gouvernement a fait le choix d'une priorité forte au premier degré. Elle est compensée par la stabilité des crédits dans le second degré et des suppressions d'emplois, auxquelles échappe pourtant l'enseignement agricole. Il convient également de préciser que les effectifs d'élèves de l'enseignement agricole connaissent une tendance à la baisse et que les effectifs par classe y sont singulièrement plus faibles ; autant d'arguments mobilisés par Bercy en faveur d'une diminution des crédits, qui n'ont – et je m'en réjouis – pas été entendus.

Au total, les crédits du programme 143 augmentent de 35 millions d'euros. En l'absence de créations de postes, l'augmentation de 21 millions d'euros des dépenses de personnel provient essentiellement du glissement vieillesse-technicité, c'est-à-dire de l'augmentation naturelle des dépenses compte tenu de l'avancement des agents et de l'extension en année pleine des créations de postes passées. Le report d'un an de l'application des mesures indemnitaires dans le cadre de l'accord PPCR devrait se traduire par une moindre dépense, probablement inversée par la compensation de la hausse de la CSG.

Les crédits qui ne relèvent pas des dépenses de personnel augmentent de 14 millions d'euros, soit une hausse de 2,8 %.

Cette croissance permet de financer l'amélioration de la situation financière des établissements publics. Quatre millions d'euros majorent les dotations en faveur des assistants d'éducation, permettant de rattraper le niveau de financement de l'éducation nationale, quand un autre million vient aider les établissements à assumer les charges de pensions pour les

emplois gagés des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricole (CFPPA). De plus, les fonds consacrés aux aides sociales et à l'accompagnement des élèves en situation de handicap augmentent de plus de cinq millions d'euros ; ils financent la revalorisation des bourses, la création de l'aide à la recherche du premier emploi en direction des jeunes diplômés et la professionnalisation de l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Enfin, deux millions d'euros sont prévus en faveur de la modernisation des systèmes d'information.

J'en viens aux relations avec les établissements privés, qui accueillent plus de 60 % des élèves de l'enseignement agricole. On y distingue l'enseignement privé du temps plein – analogue à l'enseignement sous contrat « classique » - et celui du rythme approprié, dispensé par les maisons familiales rurales (MFR) qui proposent une pédagogie originale centrée sur l'alternance.

Ces établissements sont financés par des subventions de l'État versées en application et selon les modalités déterminées par la « loi Rocard » du 31 décembre 1984. Le principe retenu est celui de la parité de financement entre le public et le privé du temps plein, le privé du rythme approprié étant financé selon un calcul spécifique. Or, dans un contexte de restriction budgétaire, l'État a cherché à déroger aux dispositions de la « loi Rocard ». À la suite d'un imbroglio budgétaire-judiciaire en 2002, des accords ont été conclus avec l'enseignement privé afin d'encadrer le montant des subventions versées : les protocoles en date ont été conclus en 2013 puis reconduits pour un an en 2016. Ils expireront donc au 31 décembre de cette année.

De nouveaux protocoles doivent être conclus d'ici là ; au moins pour le privé du temps plein, les négociations semblent être au point mort. Les fédérations exigent, à défaut de l'application de la « loi Rocard » qui semble hors de portée, une revalorisation substantielle que le ministère ne semble pas prêt à accepter. En attendant le règlement de cette question, le PLF 2018 maintient les crédits au même niveau qu'en 2017. Je formule le vœu que ces négociations aboutissent : l'enseignement privé est une composante essentielle de l'enseignement agricole et mérite un traitement équitable. De plus, le plafonnement des subventions pousse au statu quo voire au déclin des effectifs d'élèves. Il tend à entraver son développement alors que certains territoires, en particulier Mayotte et la Guyane, ont besoin de l'enseignement agricole.

Mes chers collègues, que l'enseignement agricole soit une filière de réussite et d'excellence, voilà une réalité trop méconnue, y compris dans l'éducation nationale.

Je ne m'étendrai pas sur les résultats enviables de l'enseignement agricole en matière d'insertion professionnelle. Sept mois après la sortie de formation, l'écart en matière de taux d'insertion par rapport aux titulaires d'un diplôme équivalent de l'éducation nationale s'établit à 12,7 points en faveur des titulaires d'un BTS agricole, et respectivement à 18,1 et à 5,2 pour les titulaires d'un baccalauréat professionnel et d'un CAP agricoles. Les poursuites d'études dans l'enseignement supérieur sont nombreuses et en augmentation.

Cela est d'autant plus remarquable que la part de boursiers est supérieure à celle observée dans l'éducation nationale et que les élèves issus de catégories sociales moins favorisées y sont plus nombreux ; contrairement aux idées reçues, seuls 13 % des élèves sont issus d'une famille d'agriculteurs exploitants.

Pourtant, la baisse des effectifs observée depuis 2008 se poursuit : à la rentrée 2017, les effectifs diminuent de 1,7 %. La décroissance est observée dans l'ensemble des niveaux d'enseignement, elle est particulièrement marquée au collège et en BTS et CPGE. Les effectifs s'élèvent, toutes familles confondues à moins de 162 000 élèves, soit une baisse de 5 % en dix ans. Ce phénomène est d'autant plus étonnant qu'il va à rebours des évolutions démographiques : l'éducation nationale constate en effet une hausse des effectifs en lycée général et technologique et dans l'enseignement supérieur court. Une partie non négligeable de ce phénomène peut être attribuée à la dévalorisation de l'enseignement agricole dans les représentations ainsi qu'à la réticence de l'éducation nationale à y orienter.

Que faire ? Si le ministère n'est pas inactif dans la promotion de l'enseignement agricole, ses actions sont trop dirigées vers le monde agricole : pour se rendre sur leurs sites Internet, encore faut-il savoir qu'ils existent ; tout le monde ne se rend pas non plus au salon de l'agriculture ou à celui du machinisme agricole.

Il me semble nécessaire de lancer une grande campagne de promotion, associant l'éducation nationale, visant à mettre en avant les réussites de l'enseignement agricole et la diversité des formations et des métiers auxquels il prépare. D'autres modalités pourraient être envisagées : je propose par exemple l'organisation de stages de découverte, qui pourraient être proposés pendant les vacances scolaires à des jeunes de collège dans des établissements de l'enseignement agricole. Cela permettrait de faire découvrir leurs spécificités, comme l'internat ou les exploitations, et les formations proposées.

Le développement de l'enseignement agricole est un enjeu majeur. Comme je vous le disais, il y a un réel besoin dans certains territoires. Alors que le Gouvernement réfléchit à la réforme de la formation professionnelle ou que la résorption de la difficulté scolaire est érigée en priorité, nous avons besoin de l'exemple de l'enseignement agricole, qui est riche en enseignements.

Enfin, j'appelle de mes vœux un renforcement de la coopération avec l'éducation nationale et des mutualisations : il faut s'extraire des clivages qui sont d'un autre âge et qui mènent à une vraie perte d'efficacité. Il s'agit surtout d'améliorer l'efficacité et la qualité du service rendu aux élèves. Derrière la bonne volonté des discours officiels, la coopération est en réalité très diverse et très dépendante de la bonne volonté des interlocuteurs au niveau local. Elle pourrait être utilement approfondie en matière de formation initiale et continue des enseignants, d'affectation de ses derniers, de remplacement, d'accompagnement des élèves en situation de handicap et d'élaboration de la carte des formations. Une réflexion est en cours pour élaborer une convention entre les deux ministères, en vue d'une coopération renforcée sur un grand nombre de sujets. Cette convention devrait être signée d'ici la fin de l'année 2017 et déclinée par les services déconcentrés en 2018. Espérons qu'elle se traduise par des actions concrètes, qui bénéficieront en premier lieu aux élèves.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits affectés à l'enseignement agricole au sein de la mission « Enseignement scolaire ».

M. Jacques-Bernard Magner. – Je tiens à féliciter et à remercier les deux rapporteurs de leur communication claire sur ces budgets soumis à notre vote. Notre collègue Antoine Karam nous a indiqué qu'aucun poste n'était créé dans l'enseignement agricole cette année. Lors des cinq dernières années, celui-ci a bénéficié d'un traitement très favorable,

notamment en termes de postes. Il y a là un coup d'arrêt à l'amélioration de l'enseignement agricole.

Pour ce qui concerne l'enseignement scolaire, nous déplorons l'arrêt des recrutements. Une hausse de 3 milliards d'euros était inscrite au projet de loi de finances pour 2017. Cette année, l'augmentation n'est que de 1,3 milliard d'euros, conséquence des choix réalisés lors de la législature précédente. Nous observons également, tout en le déplorant que le nombre de postes mis au concours baisse pour la première fois depuis 2012. Cet effort de recrutement réalisé depuis la loi de refondation semblait avoir entraîné un regain d'intérêt développé chez les étudiants pour les métiers de l'éducation.

Nous avons donc un regret sérieux sur ce budget, en particulier sur la réduction des emplois dans le second degré. Nous demandons toujours plus aux enseignants, aussi bien dans le cadre de la réforme du baccalauréat que dans celle de l'orientation des futurs étudiants. Il est d'ailleurs précisé, dans le rapport rédigé par Guy Dominique Kennel sur l'orientation au nom de la mission d'information de notre commission, la nécessité qu'il y ait dans le cursus une orientation vers l'entrée en université. Cette conclusion est reprise par le gouvernement.

L'arrêt des créations de postes suscitent un certain nombre de craintes.

Le coût d'arrêt au dispositif « plus de maîtres, plus de classes » fait apparaître un transfert de moyens depuis ce dispositif, qui donne pourtant satisfaction, vers le dédoublement des classes de CP et de CE1 en éducation prioritaire. Cela va de pair avec l'assèchement du potentiel de remplacement que Jean-Claude Carle a décrit.

À la différence des rapporteurs favorables à ces budgets, nous sommes déçus de constater que c'est un budget habile mais fait d'expédients. Des astuces budgétaires apparaissent, qui ne pourront s'appliquer qu'une seule fois. Nous nous dirigerons ensuite vers une diminution du nombre d'emplois et de ce fait, des ambitions de l'éducation nationale.

Le groupe socialiste et républicain s'abstiendra.

M. Pierre Ouzoulias. – Dans le cadre des auditions sur ce rapport, j'ai été très surpris des discours des fonctionnaires que nous avons reçus. Je citerai celui d'un recteur qui nous a indiqué ne pas avoir les moyens de réaliser la rentrée scolaire, du fait d'un déficit structurel en postes et en candidatures à ces postes, y compris avec tous les expédients présentés par notre rapporteur. C'est un point récurrent sur lequel le ministère de l'éducation nationale semble être sans prise. Ceci essentiellement du fait que les jeunes préfèrent, d'année en année, se diriger vers d'autres carrières que celle de l'enseignement, le métier d'enseignant ayant été dévalorisé, non pas seulement financièrement mais aussi moralement. C'est un drame et je ne pense pas que c'est en précarisant de nouveau ce métier que nous obtiendrons des solutions.

Aujourd'hui, tout le système est tiré vers le bas. Il nous faut donner un signal politique très fort sur la mandature pour essayer de résorber le décalage que la France est en train d'enregistrer par rapport aux autres pays européens dans le domaine de la connaissance et de la transmission des savoirs. Il n'y a rien de tout cela dans les mesures annoncées. Je note également les importantes difficultés qui apparaissent dans le recrutement.

Concernant l'enseignement agricole, lors de son discours en séance publique, le ministre de l'écologie a précisé que le métier d'agriculteur devait changer, en particulier du fait du réchauffement climatique. Ces changements doivent être préparés en amont, à l'école. Or, ce budget présente une diminution de l'enseignement agricole. Dans le cadre des auditions sur ce budget, nous avons reçu le responsable d'un lycée agricole qui souhaitait mettre en place des filières novatrices sur les circuits courts, notamment sur le bio. Bien que pouvant être aidé par les régions, il n'a pu créer ces filières, pour lesquelles les élèves existaient, n'ayant pas de poste affecté. Il y a là un gisement d'emplois considérables. La modification de notre système agricole permettrait de renforcer l'enseignement agricole en accueillant de nouveaux élèves, lesquels, comme l'a précisé Antoine Karam, réussissent mieux dans ce type d'enseignement.

Enfin, les personnels de direction de l'enseignement agricole nous ont fait part de leur réel souci quant à l'absence de statut de corps, qui restreint leurs possibilités de mobilité et d'évolution de carrière.

Nous émettrons un avis défavorable à l'adoption des crédits de ces deux budgets. Nous pensons qu'ils ne sont pas à la hauteur des enjeux que notre pays affrontera demain.

Mme Françoise Laborde. – Je remercie nos deux collègues pour leurs rapports riches et intéressants. S'agissant tout d'abord de l'annualisation du temps de travail des enseignants, thème cher à Jean-Claude Carle, je crois que nous ne pourrions avancer que s'il y a revalorisation. Il n'est pas possible de demander toujours plus à des enseignants sans leur donner plus. Pour ce qui est des remplacements, il est exact qu'il y a un abaissement du niveau qualitatif, on ne s'improvise pas enseignant.

Nous apprécions tout particulièrement le recentrage sur l'école primaire. Il est vrai que lors du quinquennat précédent, les créations de postes concernaient l'ensemble des programmes. Cette année, les budgets n'étant pas extensibles, les choix ont vraisemblablement été différents.

Pour ce qui est de l'enseignement agricole, nous comprenons que l'enseignement privé est incontournable, même si je regrette qu'il n'en soit de même pour l'enseignement public. L'idée d'une action de promotion associant le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'agriculture nous paraît très intéressante, car il y a trop souvent concurrence et non pas accompagnement. Enfin, nous pouvons reconnaître une grande qualité à l'enseignement agricole, lié à son fonctionnement différent.

Sur ces crédits, nous nous abstiendrons dans l'attente d'examiner l'ensemble des fascicules budgétaires au sein de notre groupe.

Mme Annick Billon. – Je remercie nos rapporteurs de l'exposé très clair de leurs budgets. Pour ce qui est de l'enseignement scolaire, nous notons également une rupture et nous suivrons donc son avis favorable. Deux chiffres m'ont plus particulièrement marquée dans ce rapport. 20 % d'élèves quittent le primaire sans avoir une parfaite connaissance de l'écriture ou de la lecture. Par ailleurs, le coût moyen d'un lycéen français est de 38 % supérieur au coût moyen d'un lycéen dans un pays de l'OCDE. Il nous paraît indispensable de mettre en œuvre des outils pour faire disparaître cette différence.

Ce budget prend en compte le nécessaire rééquilibrage entre primaire et secondaire. Pour ce qui est du quantitatif, la création de 2 800 postes sur le programme 140

est bienvenu. La baisse du nombre d'élèves prévue dans les années qui viennent devrait permettre un rééquilibrage normal. Nous nous félicitons des nouveaux moyens mis en œuvre pour les élèves les plus fragiles et les plus en difficulté, avec le dédoublement des classes. Pour ce qui est du second degré, nous n'avons pas de remarques, la réforme devant être présentée ultérieurement. Enfin, Le groupe UC soutient l'amendement déposé par notre rapporteur.

En conséquence, et contrairement aux années précédentes, le groupe UC donnera un avis favorable. Ce n'est pas un blanc-seing, mais la satisfaction de voir les priorités présentées.

Nous émettrons également un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement agricole. Le rapport très approfondi de notre collègue Antoine Karam propose de vraies pistes. Le budget pourrait donner encore davantage de moyens à l'enseignement agricole. Le Gouvernement s'est donné des priorités et nous les respectons. Les MFR et autres organismes territoriaux, réalisent un travail d'accompagnement des élèves considérable et très personnalisé. Ainsi les MFR en Vendée fonctionnent particulièrement bien.

Enfin, le pourcentage des étudiants dans l'enseignement agricole, dont la famille est issue du milieu agricole, s'élève à 13 %. Un rapport rédigé dans le cadre de la délégation des droits aux femmes sur les femmes agricultrices relevait qu'un certain nombre de celles-ci, comme d'hommes, s'orientaient dans ces professions agricoles sans être issus du monde agricole. Il est nécessaire que toute la filière d'enseignement, à la fois au niveau du collège et du lycée, soit informée des voies qui leur sont proposées.

M. André Gattolin. – Je salue la qualité du travail de nos rapporteurs. Je souhaiterais souligner quelques points qui montrent la volonté de vision d'ensemble dans ces réformes. Ainsi le développement de l'investissement réalisé dans l'enseignement en faveur des enfants en situation de handicap : +46 %, soit 346 millions d'euros. Ces chiffres sont essentiels au vu de la pénurie qui a longtemps régné en la matière. Des écoles primaires ont refusé, par manque de place, des enfants en situation de handicap. Des solutions alternatives, pas toujours satisfaisantes, ont dû être trouvées.

Je voudrais également revenir sur un aspect de l'intervention de mon collègue Jean-Bernard Magner, qui estime qu'en l'absence de créations massives de postes, les budgets ne progressent pas. Je rappelle que les deux budgets dégagent environ 2,5 % de moyens supplémentaires. Ce n'est donc pas une stagnation. Par ailleurs, j'ai trouvé intéressantes les huit recommandations sur les remplacements proposées par Jean-Claude Carle. J'en ajouterai une neuvième, qui serait une réelle évolution qualitative du remplacement. Il serait intéressant de connaître l'impact d'un remplacement de longue durée sur les résultats scolaires des classes concernées. Le bon remplacement n'est pas réalisé par du personnel ayant des diplômes et ayant déjà enseigné. L'on apprend en enseignant. Certaines personnes ayant une expérience de la relation avec les enfants sont parfois tout aussi qualifiées que du personnel disposant de diplômes.

Notre avis sera donc favorable.

Je ne conteste pas le bienfondé de l'amendement de Jean-Claude Carle. Mais j'aimerais obtenir des précisions quant à l'origine des 50 millions d'euros qu'il entend consacrer au financement de l'acquisition des manuels scolaires.

Mme Colette Mélot. – Nous ne pouvons que nous réjouir des mesures prises : la priorité donnée à l'enseignement primaire, les décisions importantes concernant les élèves en difficulté et plus particulièrement les populations fragiles de REP et REP+. Il serait souhaitable de poursuivre cet effort au niveau des écoles maternelles. J'ai longtemps été défavorable à la scolarisation des enfants de deux ans. Mais, au vu de la population que nous devons accueillir, surtout en REP où beaucoup d'enfants ne parlent pas français chez eux, il apparaît important de les scolariser dès cet âge.

En outre, j'approuve pleinement les propos de notre rapporteur sur les difficultés qui persistent, en matière de remplacement.

Pour ce qui est de l'enseignement agricole, beaucoup de points ont été soulevés : les conditions d'accueil des élèves dégradées, des refus d'intégration d'élèves, des financements non assurés pour certaines options. Un manque d'anticipation apparaît avec l'arrivée de la nouvelle génération née après les années 2000. Enfin, une amélioration sur l'orientation s'impose. Je remercie le rapporteur d'en avoir analysé toutes les causes et les conséquences.

Au nom de mon groupe, je donnerai donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et nous voterons l'amendement car nous nous devons d'être favorables à l'acquisition des manuels scolaires.

M. Jean-Pierre Leleux. – Ce budget marque une inflexion sérieuse par rapport à ce que nous avons connu par le passé. Je souhaite féliciter notre rapporteur Jean-Claude Carle pour ce rapport et préciser que notre groupe soutiendra sa proposition de donner un avis favorable à l'adoption des crédits. Pour ce qui est de l'enseignement agricole, il ne correspond pas totalement, comme le précédent, à ce que nous attendions. Mais des signes très positifs sont proposés pour les années à venir. Nous donnerons donc également un avis favorable à ce rapport.

Mme Maryvonne Blondin. – Un récent rapport de l'Académie de médecine affirme que la médecine scolaire est sinistrée. Cela rejoint les déclarations du Défenseur des droits.

Lors de l'audition du ministre que nous avons interrogé sur ce sujet, il a rappelé les priorités de son action sur le parcours de la santé. Des améliorations ont été apportées, en coopération avec les services de protection maternelle et infantile (PMI) et avec la médecine du travail. Mais ces deux secteurs sont également en pénurie.

Lors du quinquennat précédent, les missions des médecins scolaires ont été clarifiées et leurs rémunérations revalorisées ; cela n'était malheureusement pas suffisant.

L'école reflète ce qui se passe dans le monde du travail. Il est nécessaire que nous prenions conscience que le harcèlement, actuellement présent dans notre société, existe également dans l'école ainsi que chez les tout petits. Un nouveau corps vient d'être mis en place fin 2016, celui des psychologues de l'éducation nationale. Le climat qui règne dans nos écoles contribue à cet état de fait. L'ABCD de l'égalité, qui a été si contesté, visait à y remédier, accompagné d'un plan d'action pour l'éducation à l'égalité filles/garçons. Encore faudrait-il les mettre en œuvre. Il est essentiel de lever les résistances qui persistent dans ce domaine.

M. Didier Guillaume. – Nous nous abstenons sur l'ensemble de la mission. Mais je souhaiterais préciser que sur l'enseignement agricole, si nous votions par division, nous donnerions un avis favorable à ce budget qui est excellent. Depuis quelques années, il est en augmentation constante. Le précédent quinquennat l'a fortement revalorisé. C'est une vraie réussite en termes d'insertion. Je précise que 80 % des jeunes qui s'installent ne sont pas issus du monde agricole.

Je réaffirme que l'enseignement agricole doit rester au sein du ministère de l'agriculture et en aucun cas être fondu dans le ministère de l'éducation nationale. C'est un débat récurrent mais, dans ces conditions, l'enseignement agricole perdrait sa spécificité et vraisemblablement son budget. Nous souhaitons réaffirmer que l'enseignement agricole, public ou privé, est un joyau à préserver.

M. Stéphane Piednoir. – Sur l'enseignement agricole, un principe de réalité apparaît sur le nombre d'élèves par classe, sensiblement inférieur à celui constaté dans l'éducation nationale. Cela me semble pertinent et logique de proposer un maintien des postes, à l'heure où des suppressions de postes se profilent. Sur la revalorisation de la filière, j'entends bien les liens qui doivent se créer entre l'éducation nationale et l'enseignement agricole. Les enseignants du secondaire en collège dirigent très peu vers l'enseignement agricole, à l'exception des élèves en situation d'échec.

Sur la revalorisation des enseignants, j'ai apprécié qu'il soit précisé dans les rapports que les enseignements doivent se reconcentrer sur les fondamentaux. Ils ont été trop dilués dans des options facultatives ou des activités de découverte. Les filières n'en n'ont pas été renforcées.

Pour ce qui est de la question des obligations de service, l'annualisation est un grand débat. Mais nous ne pouvons que constater que les enseignants ont déjà fait un effort lors du passage aux 35 heures, leur temps en classe n'ayant pas diminué.

Enfin, sur les remplacements, un vivier existe : ce sont les candidats qui ont échoué lors des concours d'entrée et qui souhaitent apprendre à enseigner, afin de se représenter au concours l'année suivante.

Mme Samia Ghali. – 200 000 enfants sont en situation de décrochage scolaire. Il ne s'agit pas d'enfant en échec scolaire, que l'on peut retrouver dans le système éducatif. L'enfant en décrochage scolaire ne se rendra plus jamais à l'école. Il restera dans la rue, livré à lui-même. Il y a là un travail qui aurait dû être pris en compte : comment accompagner ces jeunes en décrochage scolaire pour les ramener vers un système scolaire ou d'apprentissage ?

Mme Laure Darcos. – Je souhaite revenir sur l'inquiétude, soulevée auprès du ministre, sur le recrutement des professeurs, qui est lié à l'absentéisme de longue durée. Dans le département de l'Essonne, j'ai reçu de très fortes alertes sur des bacs professionnels, très pointus et spécialisés, qui ne trouvent pas de professeurs. Je peux citer le cas de l'absence d'un professeur devant fournir huit heures de cours par semaine, pour une matière dont le coefficient est de 12 au baccalauréat ; à la Toussaint, les élèves étaient toujours sans professeur.

Le ministre a répondu en partie la semaine dernière mais je constate qu'il y a là une vraie difficulté. La solution ne peut pas être apportée par Pôle Emploi. Il me paraît

évident qu'il nous faudra alerter de nouveau le ministre sur ce manque de professeurs dans de nombreuses matières.

M. Antoine Karam, rapporteur pour avis. – Je comprends l'inquiétude de certains de nos collègues quant à l'arrêt des créations de postes. À ce propos, il faut sortir d'une logique quantitative, centrée sur les emplois ; dans l'enseignement agricole, beaucoup ont été créés et il faut apprécier l'évolution proposée à la lumière de la baisse des effectifs d'élèves.

D'autres collègues ont souligné avec raison la publicité insuffisante faite en faveur des formations de l'enseignement agricole ; c'est pourquoi j'insiste sur la promotion de cet enseignement méconnu. En ce qui concerne les relations avec l'éducation nationale, il faut un véritable saut qualitatif dans le sens d'une plus grande complémentarité.

Il y a de l'avenir pour l'enseignement agricole, qui permet une insertion professionnelle satisfaisante. Son développement est une question de volonté politique.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – J'ai coutume de dire que l'on ne juge pas un budget au montant de ses crédits ou des emplois qu'il crée. Comme l'ont observé justement plusieurs de nos collègues, la marque de ce budget est une inflexion réelle en faveur de l'enseignement primaire, qui demeure sous-doté par rapport au second degré.

Il convient de s'interroger sur la diversité des filières et des options proposées dans le secondaire, qui expliquent une grande partie de cet écart, et une rationalisation à mener. La réforme du baccalauréat et donc du lycée devrait en offrir le cadre.

M. Ouzoulias met en garde contre une précarisation du métier d'enseignant. Ce n'est pas ce que je propose, au contraire. La révision des obligations de service doit s'inscrire dans une démarche globale d'attractivité du métier, dont la revalorisation des salaires est un levier, en particulier pour les professeurs des écoles. L'annualisation, même partielle, de ces obligations de service doit être une contrepartie des revalorisations consenties.

Je partage les conclusions de l'Académie de médecine sur l'état et l'avenir de la médecine scolaire. La situation est très grave et s'explique en grande partie par l'insuffisante attractivité de la profession de médecin scolaire du fait de salaires largement insuffisants. Les mesures consenties par le précédent gouvernement n'ont pas eu d'effet sur l'érosion du nombre de ces médecins : entre 2009 et 2017, il s'est réduit de 14 %. À court-terme, il faut innover, par exemple en passant des conventions avec les médecins généralistes.

S'agissant du décrochage scolaire, j'estime qu'une vision transversale des politiques de l'éducation, de la famille et de la ville est nécessaire.

En conclusion, en ce qui concerne le remplacement, vous voyez bien qu'il révèle les rigidités du système éducatif, dont ce dernier ne parvient pas à s'affranchir. Le système fonctionne ainsi par défaillances successives, au détriment des élèves.

Mon amendement a pour objet de faire en sorte que l'État ne se décharge pas *de facto* du renouvellement des manuels scolaires de collège sur les départements. À cette fin, 50 millions d'euros supplémentaires sont alloués aux établissements publics et privés ; ils sont pris sur le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » et plus précisément sur les dépenses informatiques, en particulier celles du programme SIRHEN,

dont le coût total est estimé à près de 500 millions d'euros, cinq fois le montant initialement prévu.

M. Jacques-Bernard Magner. – Cet amendement n'impliquera-t-il pas la prise en charge des manuels scolaires de l'école élémentaire et du lycée par l'État ? Si l'État ne finance pas les manuels scolaires, qui le fera ? Les familles ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Le code de l'éducation met à la charge de l'État les manuels scolaires au collège, pas à l'école élémentaire – ce qui constitue une anomalie. Nous ne faisons que respecter la loi.

Si l'État ne verse pas les dotations nécessaires, les établissements publics prendront sur les dotations versées par les conseils départementaux, ce qui revient à le mettre à leur charge. Dans le privé, les familles paieront.

M. David Assouline. – J'ai l'impression, en entendant vos explications, que cet amendement est d'abord en faveur de l'enseignement privé – dans le public, cette dépense sera toujours à la charge d'une collectivité, fût-elle l'État ou le département.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Mais non !

M. Laurent Lafon. – Ce dispositif n'est pas spécifique au privé, il concerne avant tout les départements pour les collèges publics ; la vraie question est qu'il s'agit là d'un transfert de compétence non assumé.

Mme Laure Darcos. – Le précédent ministre, Mme Vallaud-Belkacem, avait insisté pour que le changement des programmes s'applique immédiatement à l'ensemble des niveaux d'enseignement au collège, ce qui était quasi impossible. La condition *sine qua non* était un investissement important de l'État dans l'acquisition des manuels.

En tant que conseillère départementale, je siège au conseil d'administration de collèges. Je constate que nombre d'enseignants et de parents d'élèves ne sont pas conscients que la photocopie de manuel scolaire est une forme de piratage. Bien sûr, les droits ne sont pas versés au centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) et les auteurs sont lésés. C'est aussi un problème de droit d'auteur, qui dépasse la seule question du financement.

M. Jacques Groperrin. – De nombreux élèves n'ont pas les manuels correspondant aux nouveaux programmes, notamment dans les disciplines scientifiques. L'amendement de notre collègue envoie un signal fort au Gouvernement : l'État ne doit pas se défausser de la fourniture des manuels scolaires, y compris dans un contexte budgétaire contraint.

M. Jacques-Bernard Magner. – Du débat jaillit la lumière ou, dans le cas présent, l'obscurité. Nous serons prudents à ce sujet car nous ne souhaitons pas que l'amendement entraîne la prise en charge, par l'État, des manuels scolaires de la scolarité obligatoire, primaire compris. Nous ne prendrons pas part au vote.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – C'est la loi qui impose à l'État de payer les manuels scolaires du collège ! Le ministère s'était engagé à verser 300 millions d'euros, dont 235 ont été budgétés en 2016 et 2017. Pour 2018, le budget prévoit 16 millions ; je propose donc de majorer cette somme de 50 millions d'euros.

Cela ne signifie pas que je me satisfais de l'état du droit sur cette question, qui est, comme le ministre lui-même l'a souligné, peu compréhensible. Il faudra également réfléchir à la forme et aux contenus qu'il convient de donner aux manuels scolaires à l'ère du numérique et ainsi revoir la politique d'acquisition.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons en effet interpellé Mme Vallaud-Belkacem sur son choix de renouveler l'ensemble des programmes dans des délais très brefs.

La commission adopte l'amendement.

La commission émet ensuite un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances 2018, sous réserve de l'adoption par le Sénat de l'amendement qu'elle a adopté.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport. – Les crédits du sport qui figurent au programme 219 connaissent, en 2018, une évolution radicale qui trouve son origine dans une redéfinition des missions et des moyens respectifs du Centre national pour le développement du sport (CNDS) et du budget du ministère des sports.

Cette remise à plat a été l'occasion d'interrogations sur l'évolution réelle des crédits, en baisse de près de 7 % dans le texte déposé à l'Assemblée nationale. Je vais revenir dans le détail sur la réalité des chiffres qui permet aujourd'hui de nuancer fortement cette première impression négative.

Toutefois, si les crédits du ministère se maintiennent - contrairement aux craintes qui ont pu être exprimées compte tenu des engagements pris par le Gouvernement, je suis préoccupé des moyens dévolus à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques. Plusieurs indices me laissent penser que nous n'avons pas encore pris la mesure de cet événement exceptionnel et que les très hautes ambitions aujourd'hui affichées en termes de médailles ne s'appuient pas sur des engagements financiers à la mesure de l'événement.

Quels sont les objectifs de la nouvelle ministre des sports que l'on retrouve dans ce budget ? Il y en a deux principaux :

- l'amélioration de la performance du sport de haut niveau dans la perspective des Jeux de 2024 doit permettre de faciliter la détection des potentiels et de favoriser les conditions sportives et matérielles des athlètes ;
- le développement des pratiques sportives pour tous, tout au long de la vie, et la promotion du sport comme facteur de santé afin de parvenir à « 3 millions de pratiquants supplémentaires ».

Un point sur les chiffres clé du budget qui sont censés traduire ces ambitions. Si l'on considère l'ensemble des crédits consacrés au sport dans le projet de loi de finances tel

qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale, la baisse est effectivement d'environ 7 %, les crédits s'établissant à 481,6 millions d'euros en 2018 contre 517,4 millions d'euros en 2017.

Le CNDS voit ses recettes fiscales affectées divisées par deux, à 133,4 millions d'euros, avec des missions recentrées sur le sport pour tous, ce qui pose la question du financement des équipements au niveau local. Par voie de conséquence, les crédits du programme 219 augmentent fortement puisqu'ils passent de 247,39 millions à 348,23 millions en crédits de paiement. Cette hausse des crédits se concentre de manière très majoritaire sur les dépenses d'intervention du titre VI qui passent de 176,92 millions d'euros à 278,56 millions d'euros en 2018.

En termes de répartition des crédits par actions, la hausse des moyens accordés au programme 219 bénéficie essentiellement à l'action n° 1 « Promotion du sport pour le plus grand nombre », qui voit ses crédits passer de 35,67 millions d'euros à 89,67 millions d'euros et à l'action n° 2 « Développement du sport de haut niveau », dont les moyens passent de 160,93 millions d'euros à 209 millions d'euros.

Ces crédits supplémentaires doivent permettre, selon la ministre des sports, de soutenir les fédérations avec une enveloppe de 3 millions d'euros supplémentaires, d'accompagner nos athlètes de haut niveau grâce à une enveloppe de plus de 10 millions d'euros destinées aux aides personnalisées et d'engager la préparation des Jeux olympiques et paralympiques.

Pour revenir un instant sur le montant global des crédits, nous sommes nombreux à avoir fait part de nos inquiétudes concernant le devenir des projets déjà engagés par le CNDS dont le financement se trouve menacé à compter de 2018. Cette crainte a été entendue puisque le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé l'ouverture d'une enveloppe de 20 à 30 millions d'euros dans le cadre du projet de loi de finances rectificative (PLFR) au profit du CNDS. J'ai été informé que l'enveloppe devrait s'élever à 27 millions d'euros et qu'elle devrait servir à abonder le fonds de roulement du CNDS pour une utilisation essentiellement en 2018.

Il aurait, sans doute, été plus vertueux de modifier directement les crédits prévus par le projet de loi de finances (PLF) 2018 mais sans doute que Bercy ne voulait pas se déjuger. Il n'en reste pas moins que si l'on tient compte des 2,2 millions d'euros qui ont également été ajoutés lors du débat à l'Assemblée nationale pour désengorger la filière sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS), les crédits consacrés au sport ne baissent plus que de 5,72 millions d'euros ce qui représente environ -1,1 %.

La situation est donc moins critique que l'on pouvait le redouter mais l'avenir du CNDS n'en est pas moins encore incertain. Il devrait, certes, conserver une part territoriale à hauteur de 108 millions d'euros et comme je l'ai annoncé son fonds de roulement, qui s'établit aujourd'hui à 49 millions d'euros, devrait être porté à 76 millions à l'issue du PLFR. Mais qu'advient-il du reste à payer des projets engagés en 2019 et 2020 ?

Concernant les missions futures du CNDS nous sommes également en droit de nous interroger. La rebudgétisation va-t-elle se poursuivre l'année prochaine ? Aucune garantie n'a, en réalité, été apportée en ce sens et certains pensent que Bercy pourrait souhaiter une rebudgétisation totale du CNDS... La direction du CNDS a d'ailleurs commencé à travailler à des modifications réglementaires - notamment du code du sport - afin d'ajuster

les missions de l'établissement compte tenu des changements de périmètres décidés cet automne dans le débat budgétaire. Un changement de nom serait aussi à l'étude.

Le sort de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) semble plus clair puisqu'après plusieurs années difficiles, le PLF 2018 prévoit une hausse du budget de l'agence d'un million d'euros qui devrait permettre de ne plus puiser dans le fonds de roulement. Cette éclaircie s'est toutefois accompagnée d'un coup de tonnerre à la suite de la suspension temporaire dont fait l'objet le laboratoire de l'AFLD de Chatenay-Malabry depuis le mois de septembre. Elle oblige à délocaliser les examens des échantillons des contrôles en Belgique et en Italie pour un coût de 360 000 euros, auquel s'ajoute une perte de recettes estimée à 250 000 euros. Cette perte globale de 610 000 euros a été amortie par un dégel des crédits à hauteur de 530 000 euros. Une inquiétude existe quant à la capacité du laboratoire à retrouver ses clients étrangers - en particulier sud-américains - à l'issue de la fin de la suspension qui pourrait intervenir mi-janvier dans le meilleur des cas.

Un autre souci concerne l'avenir du laboratoire lui-même qui n'est pas adapté à l'accueil des Jeux olympiques, compte tenu du nombre de contrôles à effectuer. Il semble aujourd'hui acquis qu'un nouveau laboratoire va devoir être construit dont le coût est estimé à entre 5 et 10 millions d'euros. On ne peut que saluer la volonté de partenariat avec le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et la probable localisation à Saclay, qui pourraient permettre l'émergence d'un cluster consacré à la lutte antidopage.

Un mot enfin des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) dont le transfert aux régions a été prévu par l'article 28 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République. Nous sommes attachés à ce que le transfert de ces équipements s'accompagne des moyens correspondants et nous ne pouvons que nous satisfaire, de ce fait, que la subvention concernant la rémunération des personnels augmente en 2018, pour atteindre 52,66 millions d'euros afin de tenir compte des mesures salariales et que la subvention de fonctionnement soit stable à 4,83 millions d'euros.

J'en viens maintenant à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. Je crois que nous sommes tous ici heureux du fait que la capitale et de nombreux territoires d'Ile-de-France (Seine-Saint-Denis, Yvelines) et en région (Marseille) aient été choisis pour organiser cet événement. Depuis quelques jours, nous savons que ce rendez-vous universel sera précédé par la coupe du monde de rugby, qui sera organisée en France en 2023.

Nous nous apprêtons donc à vivre des moments exceptionnels et même uniques si l'on se souvient que les derniers Jeux d'été ont été organisés en 1924 déjà à Paris et que les derniers Jeux d'hiver remontent déjà à 1992, il y a 25 ans ! Autant dire que la France ne peut pas manquer son rendez-vous avec le monde.

Il reste seulement six ans pour organiser les Jeux et surtout préparer nos athlètes afin qu'ils y soient performants. D'où l'importance des débats budgétaires de la période qui s'ouvre comme outil d'une dynamique collective allant du sport pour tous à la préparation olympique *stricto sensu*.

Même si notre commission est attachée au fait que les finances publiques doivent être protégées de tout accident financier tel que la Grèce a pu en connaître avec les Jeux d'Athènes, je crois que chacun d'entre nous est bien conscient qu'un événement exceptionnel

doit bénéficier de moyens exceptionnels. D'où l'impérieuse nécessité de voir ceux-ci rapidement estimés et programmés en vue de leur mobilisation.

Nous avons interrogé la ministre sur le calendrier de mise en œuvre du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (COJO) et nous savons maintenant que celui-ci devrait être opérationnel début 2018. Ce ne sont pas les dépenses du COJO qui nous inquiètent car ce dernier bénéficiera des contributions du Comité international olympique (CIO) pour 1,15 milliard d'euros et de la billetterie pour 1 milliard d'euros. Seule la prévision de recette des parrainages pour 1 milliard constitue un défi à relever.

Le vrai sujet concerne plutôt les infrastructures, qui doivent être livrées par un établissement public *ad hoc*, la SOLIDEO, créée par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Le budget de la SOLIDEO s'élève à plus de 3 milliards d'euros, répartis également entre le privé et le public dont un milliard à la charge de l'État. Une nouvelle ligne a été créée dans le budget, lors du débat à l'Assemblée nationale. Elle est dotée de 58 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48 millions de crédits de paiement pour financer la SOLIDEO. 8 millions serviront aux dépenses de fonctionnement de l'établissement public et le reste au lancement des premières études pour les infrastructures.

À l'évidence, quelques incertitudes existent sur leur coût réel. L'estimation de 70 millions d'euros pour rénover le stade de France semble, par exemple, très en deçà de la vérité. Mais une chose est sûre, les moyens seront dégagés « coûte que coûte » et ce n'est qu'*in fine* que nous connaissons le coût réel des infrastructures nécessaires aux Jeux olympiques et paralympiques.

Ce qui m'inquiète ce n'est pas l'éventuelle hausse du coût des infrastructures qui devrait être limitée car l'essentiel des sites sont déjà construits, ce serait plutôt le manque de moyens pour accompagner nos athlètes. La ministre des sports nous a surtout fait part de ses intentions en ce domaine, notamment afin de renforcer la détection des sportifs à fort potentiel, mais pour l'heure aucun moyen nouveau n'apparaît.

Le cabinet de la ministre nous a indiqué, par exemple, qu'une hausse de 5 à 6 millions d'euros de l'enveloppe dédiée aux aides personnalisées serait nécessaire mais elle n'est pas aujourd'hui prévue dans le PLF.

Concernant les structures d'entraînement, le cas de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) est assez symptomatique : la subvention de l'État sera de 22,78 millions d'euros en 2018 contre 21 millions l'année dernière mais cette hausse s'explique surtout par des mesures salariales et ne comprend aucune mesure nouvelle pour tenir compte des Jeux olympiques (à l'exception de 100 000 euros pour l'installation du comité paralympique). Or les besoins sont importants.

À l'INSEP, par exemple, la restauration est aujourd'hui gérée par un partenariat public-privé (PPP) qui, selon le directeur de l'INSEP, ne tient pas compte des besoins spécifiques des sportifs de haut niveau. Il faudrait entre 5 et 6 millions d'euros pour rompre le contrat de PPP qui coure jusqu'en 2037 et réinternaliser cette prestation.

Autre exemple, alors que le nombre de médailles espéré a été fixé à 80, il manque un mur d'escalade à l'INSEP ainsi qu'un dojo pour le karaté, qui devient discipline olympique. Par ailleurs, il faudrait également une grande salle multisports pour le handball et

le volley-ball. Ces trois équipements nécessiteraient à eux-seuls une enveloppe de 10 millions d'euros, selon la direction de l'INSEP.

Chacun comprend que les moyens vont augmenter progressivement, mais on ne peut partir de trop bas et un coup d'accélérateur sera nécessaire pour « élever notre niveau de jeu ».

Pour le Parlement, la situation n'est pas satisfaisante non plus car nous manquons en réalité de visibilité sur les efforts budgétaires à produire.

C'est pourquoi, au-delà de la loi olympique qui devrait être examinée en février prochain au Sénat, je souhaite proposer au Gouvernement de rapidement mettre en chantier une loi de programmation budgétaire pour préparer les Jeux olympiques et paralympiques sur la période 2019-2024 ainsi que la coupe du monde de rugby 2023. Une telle loi de programmation pourrait acter les moyens nécessaires à l'accompagnement des athlètes, au développement de l'INSEP, à la construction du nouveau laboratoire de l'AFLD ainsi, bien entendu, qu'aux infrastructures.

Une recette exceptionnelle pourrait utilement donner du corps à cette loi de programmation et il me semblerait à cet égard qu'une partie du produit des recettes de la vente de la Française des jeux – dont on nous dit qu'elle devrait intervenir prochainement – pourrait judicieusement être affectée à la préparation de nos athlètes.

En conclusion, comme je l'ai indiqué, le budget qui nous est présenté est en réalité quasiment stable compte tenu des ajustements annoncés dans le collectif budgétaire de fin d'année. Il nous faut maintenant faire preuve de plus d'ambition budgétaire pour garantir que les Jeux olympiques et paralympiques seront un succès.

Afin d'encourager la ministre des sports à donner encore plus de moyens à ses ambitions je vous proposerai de donner un avis favorable aux crédits du sport dans la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits Jeunesse et vie associative. – Trois éléments caractérisent les crédits consacrés au programme 163 « Jeunesse et vie associative » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 : la poursuite de l'effort financier en matière de service civique ; la reconduction des crédits en faveur des actions 1 et 2 hors réserve parlementaire ; la fin de la réserve parlementaire qui a une conséquence non négligeable sur les crédits à la disposition des associations.

Je commencerai par l'aspect le plus positif, la volonté du nouveau Gouvernement de soutenir le développement du service civique. L'objectif fixé pour 2018 est de permettre à 150 000 jeunes d'exercer une mission de service civique et 446,7 millions d'euros y sont consacrés. Certes, le Gouvernement actuel reste prudent sur ses objectifs à moyen terme. Mais, l'utilité du service civique est reconnue et il reste une des politiques « phare » en direction de la jeunesse.

En revanche, je serai plus critique sur la promesse de campagne du candidat Macron d'établir un service universel national. Mes inquiétudes sont de deux ordres.

D'une part, le coût d'un tel dispositif : compte tenu du nombre de jeunes impliqués (600 000 à 800 000) et de la durée du service prévu - un mois -, cette mesure a vocation à coûter plusieurs milliards d'euros.

D'autre part, les objectifs poursuivis par cette disposition me paraissent trop nombreux pour rendre le projet cohérent. Je les rappelle brièvement : donner aux jeunes Français une formation militaire (même si cet objectif semble désormais abandonné sous la pression des armées) ; leur apprendre les gestes qui sauvent et la conduite à tenir en cas de catastrophe naturelle ou d'attaque terroriste ; faire un bilan de l'état de santé de chacun ; détecter les difficultés scolaires, notamment l'illettrisme ; fortifier l'engagement citoyen à travers une expérience de la vie en collectivité ; enfin, aider les jeunes à préparer leur entrée dans la vie professionnelle.

Non seulement ce projet ne me paraît pas abouti, mais il me semble redondant par rapport à certaines initiatives telles que la journée de défense et de citoyenneté qui intègre déjà certains objectifs mentionnés précédemment. Il n'est donc pas besoin de créer une telle « usine à gaz » qui coûterait très cher.

La deuxième caractéristique du programme 163 pour 2018 est la reconduction des crédits en faveur de l'action 1 « Développement de la vie associative » pour 23,3 millions d'euros et de l'action 2 « Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire » - pour 69,7 millions d'euros - hors réserve parlementaire. Il me paraît important de souligner que, si on prend en compte la réserve parlementaire dont ces actions bénéficiaient chaque année, ces crédits sont en baisse notable. À périmètre constant, les crédits diminuent de 2,4 % pour l'action 2 et même de près de 30 % pour l'action 1.

Je rappelle que dans le projet de loi de finances pour 2017, le montant total de la réserve parlementaire s'élevait à 146 millions d'euros, dont 60 millions d'euros pour les associations et fondations. Uniquement sur le programme 163, le montant de la réserve parlementaire a plus que doublé sur la période 2014/2017. Il atteignait 9,7 millions d'euros en 2017.

Le projet de loi de finances pour 2018 ne prévoyait pas initialement de compensation des crédits alloués au titre de la réserve parlementaire. Néanmoins, devant l'émoi suscité par sa suppression « sèche », un amendement du Gouvernement a été adopté à l'Assemblée nationale afin d'abonder, à hauteur de 25 millions d'euros supplémentaires, le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), financé par le programme 163. Je ne peux que me féliciter de cet amendement gouvernemental. Toutefois, les 25 millions d'euros supplémentaires ne compensent que partiellement les 60 millions d'euros de baisse de subventions qui affecte toujours le milieu associatif.

D'une manière générale, en ce début de quinquennat, les mesures affectant de manière négative les associations s'accumulent. La plus emblématique – et certainement la plus douloureuse – fut le changement brutal de politique décidé par le Gouvernement en juillet dernier concernant les contrats aidés.

Dans la plupart des gouvernements précédents, le plafond de contrats aidés décidé en loi de finances initiale a toujours été dépassé en cours d'année. L'année 2017 n'a pas fait exception et 70 % de la dotation étaient déjà consommés au 30 juin 2017. Le nouveau Gouvernement a certes dégagé des crédits supplémentaires, mais il a fixé un nouveau plafond - entre 310 000 et 320 000 - largement inférieur aux 400 000 contrats aidés enregistrés les années précédentes. En outre, il a durci les critères d'attribution. Par conséquent, de nombreuses personnes, dont le renouvellement du contrat pour 2017 avait été considéré comme acquis, ont dû être licenciées. Outre l'aspect humain, le non renouvellement brutal des contrats aidés a désorganisé l'activité de nombreuses associations

et remet même en cause la pérennité des plus petites et donc des plus fragiles financièrement, qui ont proportionnellement plus recours aux emplois aidés.

Je remercie donc la présidente d'avoir appuyé la demande de mission d'information que j'avais formulée sur l'impact de la réduction des contrats aidés sur le secteur associatif et que je vais réaliser avec notre collègue Alain Dufaut.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, seuls 200 000 contrats aidés sont prévus, avec un taux de prise en charge par l'État qui passe de 72,5 % à 50 %, tandis que les emplois d'avenir sont supprimés. Pourtant, l'actuel Gouvernement ne pourra pas s'exonérer d'une réflexion sur le financement d'activités reconnues utiles au niveau social mais qui ne peuvent être rentables économiquement sous peine d'être réservées à une minorité. À cet égard, le secteur social, médico-social et sanitaire privé non lucratif est particulièrement représentatif. Dans ce secteur, la pression des prescripteurs - Agence régionale de la santé, État, collectivités territoriales - sur les coûts est telle que les associations sont incapables d'équilibrer leurs comptes sans avoir recours à des emplois en partie subventionnés. Parallèlement, il existe une vraie attente de la part des Français de voir ces métiers, dont l'utilité sociale est incontestée, exercés par du personnel formé. Mais la qualité a un coût ! Tant que l'État ne sera pas disposé à l'assumer, les associations - je pourrais dire la même chose pour les collectivités territoriales - seront confrontées au dilemme suivant : réduire les services proposés, ou les faire exercer par un personnel peu rémunéré. Il est donc temps de reconnaître que la plupart des contrats aidés du secteur non marchand répondent à une demande sociale qu'il conviendrait surtout de financer correctement. C'est d'ailleurs ce que fait le Gouvernement en matière d'accompagnement des élèves handicapés, à travers la transformation d'un peu plus de 6 000 contrats aidés en « contrats d'accompagnement d'élèves en situation de handicap ».

Au-delà de la suppression des contrats aidés, d'autres mesures figurant dans le projet de loi de finances pour 2018 risquent de mettre à mal le modèle économique des associations. C'est le cas de la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune, remplacé par un impôt sur la fortune immobilière (IFI). En réduisant fortement la base d'imposition de ce nouvel impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et surtout pour les patrimoines les plus élevés, cette réforme risque d'avoir un impact négatif sur le montant des dons. La diminution structurelle des concours financiers de l'État en direction des collectivités territoriales a également un impact négatif sur les associations.

On comprend donc que le milieu associatif soit particulièrement prudent au regard de la politique du nouveau Gouvernement le concernant. Le 9 novembre dernier, le Premier ministre a présenté son plan de développement pour la vie associative. Cette intervention avait surtout vocation à rassurer les associations sur les intentions du Gouvernement, en mettant en avant le compte d'engagement citoyen, le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires ainsi que la baisse des cotisations salariales qui remplacera le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS) à partir de 2019 et touchera donc toutes les associations employeuses. Pour autant, peu de mesures concrètes ont été annoncées et le Premier ministre a renvoyé à mars 2018, date à laquelle devrait être présenté par le Haut conseil à la vie associative, un plan d'action pour la vie associative.

En ce début de quinquennat, il me paraît important d'affirmer que la reconnaissance du secteur associatif, de l'engagement de ses bénévoles et du travail fourni - qui constitue une véritable plus-value sociale - devra se traduire par une valorisation du bénévolat et des financements, notamment au service de la capacité d'innovation sociale

des associations. Ces dernières ont également besoin d'une meilleure visibilité, ce qui passe à la fois par des mesures pérennes et qui ne créent pas de complexité supplémentaire.

En conclusion, et compte tenu du contexte budgétaire très contraint, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la jeunesse et de la vie associative. En effet, en dépit des critiques que j'ai pu émettre sur la politique gouvernementale, le budget de la mission jeunesse et vie associative poursuit - à l'exception notable des contrats aidés, mais ils ne figurent pas dans le programme 163 - la politique engagée au cours de la législature précédente. Néanmoins, je reste prudent sur la stratégie du Gouvernement pour soutenir et encourager la vie associative à moyen terme et attends avec impatience les mesures concrètes qui seront annoncées au premier trimestre 2018.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je vous confirme la constitution d'une mission d'information sur l'impact de la réduction des contrats aidés sur le secteur associatif, confiée à MM. Jacques-Bernard Magner et Alain Dufaut.

M. Claude Kern. – Nous avons bien noté les deux aspects qui doivent relativiser cette baisse du budget, ramenée à environ 1 % avec le renflouement du budget du CNDS d'environ 27 millions d'euros et la présentation du projet de loi relatif à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques. Concernant le sport, la mission est caractérisée par la clarification du partage des missions entre le CNDS et l'État, traduisant ainsi une volonté de transparence et de simplification. Cela permet au CNDS de se consacrer au sport pour tous. Mais le transfert des missions du CNDS à l'État se traduit aussi par une perte de 30 millions d'euros rééquilibré par les 27 millions d'euros supplémentaires précités. Le CNDS possède une grande expérience dans le domaine du sport pour tous. Avec la baisse de ses ressources et les économies imposées, c'est le sport amateur et le sport pour tous qui vont en pâtir.

Il va falloir également penser à la construction de grandes structures surtout dans le cadre des Jeux olympiques. Le compte n'y est pas car si des moyens nouveaux sont également dégagés pour les Jeux olympiques et paralympiques, la question de l'accompagnement des athlètes demeure. Les résultats sont toujours très dépendants de l'investissement public et il est souhaitable que ce dernier commence dès 2019.

Les crédits de la mission jeunesse et vie associative sont stables, hormis le service civique. Le tissu associatif est impacté par la diminution des contrats aidés. Les associations jouent un rôle irremplaçable de lien social et d'animation des territoires et les bénévoles constituent un véritable ciment entre les citoyens. L'abondement des crédits du fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) va dans le bon sens mais il faut veiller au fléchage des fonds vers la vie associative et, notamment, vers le domaine sportif. La suppression de la réserve parlementaire qui représentait 10 % des crédits du programme 163, hors service civique, en 2017, n'est toujours pas compensée à ce jour et conjuguée avec la diminution du nombre de contrats aidés, cela constitue une menace réelle. Nous sommes en attente de réponses concrètes du Gouvernement sur cette question. Malgré toutes ces réserves, le groupe UC suivra l'avis des rapporteurs.

M. Michel Savin. – Je suis d'accord avec la présentation assez critique réalisée par les rapporteurs sur cette mission. Par contre, je ne partage pas leur avis : le groupe Les Républicains ne participera pas au vote en commission et s'abstiendra vraisemblablement en séance publique.

À nos yeux, les crédits du sport baissent de 7 % par rapport à 2017. Je rappelle que cela représente moins de 0,5 % du budget de la nation. Ce budget devrait être sanctuarisé et non pas revu à la baisse. Le Gouvernement annonce, de son côté, une baisse de 1 %, mais ce n'est qu'un jeu d'écriture consistant en un rattrapage et il n'y a pas de ressources supplémentaires. Concernant le CNDS, je partage les inquiétudes du rapporteur en ce qui concerne le financement des équipements locaux. Et avec la suppression de la réserve parlementaire, cela impacte également le sport dans le financement de ses équipements.

La création d'une ligne budgétaire pour les Jeux olympiques et paralympiques est positive. Il est important de dissocier cette manifestation dont le financement doit être ciblé et transparent. Le budget de l'INSEP reste constant mais ne prend pas en compte ses attentes et ses projets d'équipement évalué à 10 millions d'euros. Des crédits sont également attendus à l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). Là encore le million d'euros ne compense pas les 600 000 euros de manque à gagner et de perte de ressources. La vétusté des bâtiments est également un problème. Le lancement d'une réflexion sur le modèle du sport français est encore un point positif. Mais j'aurais préféré que le budget du sport soit stabilisé et, qu'à l'issue des débats, soient redéfinis en fonction des missions.

Concernant la jeunesse et la vie associative, je note l'augmentation des crédits du service civique mais relève deux points négatifs.

Le premier concerne la suppression de la réserve parlementaire, qui va impacter quelques 4 000 associations. Même si un amendement vient apporter 25 millions d'euros de crédits supplémentaires, on est loin des 60 millions d'euros ciblés sur les associations qui accomplissent un énorme travail sur le terrain. Tout le monde est d'accord sur le travail des bénévoles. Il faut l'encourager et ce n'est pas en réduisant l'enveloppe qui bénéficie à ces associations que l'on donne un signal positif.

Le second point concerne la diminution des contrats aidés. Ces deux éléments conjugués entraînent une perte financière estimée à 50 millions d'euros. Ce sont les raisons pour lesquelles nous ne pourrions pas donner un avis favorable à ces crédits.

M. Pierre Laurent. – Je remarque la prouesse et la souplesse de nos deux rapporteurs qui, après avoir énoncé de nombreuses réserves, ont proposé d'émettre un avis favorable ! Nous ne pourrions pas les suivre.

Concernant le sport, le débat a commencé avec une annonce choc relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques à Paris et l'on s'est retrouvé avec un budget en recul de 7 %. Cela a provoqué de nombreuses réactions. La baisse est moindre depuis l'examen du PLF par l'Assemblée nationale mais la baisse est toujours là et je ne vois pas comment atteindre les objectifs assignés avec ce budget. C'est une chance d'accueillir les Jeux olympiques et la coupe du monde de rugby, mais il faut en tirer les conséquences pour le développement du sport pour tous. Parallèlement, 26 % des collectivités ont baissé leur participation aux associations sportives depuis 2015. Tout se cumule et nous sommes dans une situation de grande fragilité, il faudrait inverser la donne. Par ailleurs, 8 CREPS sur 24 ont été supprimés et le nombre d'agents des CREPS a diminué de 38 %. Le succès des Jeux olympiques et paralympiques se mesurera au nombre de licenciés et à la création et à la rénovation d'équipements sportifs pérennes pour la pratique sportive dans le pays. Pour le moment, on ne voit rien venir. Je soutiens l'idée du rapporteur de travailler sur une loi de programmation budgétaire en matière sportive. Il faudrait faire un diagnostic de l'état des équipements et de la couverture inégalitaire du territoire et mettre en œuvre un plan de

rattrapage. Il faudrait enfin se pencher sur le sport scolaire, qui est dans un état globalement délabré. Le nombre d'heures d'enseignement recule dans les faits.

Concernant les crédits Jeunesse et vie associative, je partage les réserves émises par le rapporteur. Les crédits dédiés au service civique absorbent l'essentiel du budget. Cette pauvreté de l'engagement budgétaire national est préoccupante alors que le bénéfice de l'action associative est considérable. Pour toutes ces raisons, le groupe CRCE émettra un avis défavorable à l'adoption des crédits.

M. Didier Guillaume. – Le groupe socialiste et républicain émettra un avis favorable à l'adoption des crédits des deux programmes.

Le service civique était une priorité du précédent gouvernement qui avait augmenté de 30 % les crédits alloués à la Jeunesse et vie associative. Je me réjouis de la nouvelle augmentation que le Gouvernement propose car cela permet de renforcer ce qui me semble relever d'une bonne politique bénéficiant au secteur associatif et favorisant l'insertion professionnelle des jeunes.

Les crédits du sport ont fait l'objet de plusieurs réserves de la part de notre rapporteur. Elles ne relèvent pas de la posture politicienne mais posent un regard objectif sur les mesures proposées. Cet avis n'est pas une honte, comme j'ai pu l'entendre...

M. Michel Savin. – Je n'ai pas dit ça !

M. Didier Guillaume. – ...mais s'appuie sur des convictions fortes et, selon moi, beaucoup de choses vont dans le bon sens dans ce budget.

L'INSEP a un nouveau directeur général, Ghani Yalouz. Il faut le laisser travailler et mener à son terme sa réflexion et son évaluation. J'appelle, quant à moi, à une refondation totale de l'INSEP qui, tel qu'il est structuré actuellement, n'est pas à la hauteur de ce que l'on est en droit d'attendre pour le sport de haut niveau. L'objectif de 80 médailles aux Jeux olympiques de 2024, fixé par la ministre, ne sera jamais atteint tant que l'INSEP conservera son fonctionnement actuel.

À l'instar de notre collègue Pierre Laurent, je veux souligner l'enjeu du financement du sport scolaire, qui constitue actuellement le parent pauvre de la politique sportive. Or, nous savons, sur la base des exemples étrangers, que le sport scolaire permet de susciter des vocations chez les jeunes et est un outil indispensable pour une politique sportive performante.

La baisse des dotations aux collectivités territoriales est dommageable car l'immense majorité du financement du sport vient des collectivités. Ce sont elles qui vont financer les équipements nécessaires à la politique du sport pour tous. Il faut donc tout faire pour leur redonner de l'oxygène en la matière.

Autre sujet, les contrats d'objectifs avec les fédérations sportives doivent faire l'objet d'une révision : il faut repenser la relation entre l'État et les fédérations, qui relève d'un fonctionnement bureaucratique sans vision alors qu'il conviendrait de la rendre plus dynamique.

Enfin, je suis heureux de l'établissement d'un budget spécifique pour les Jeux olympiques et paralympiques et me félicite des efforts de l'État et de la Ville de Paris pour

obtenir de grands événements sportifs. Cela permet à la France de revenir dans le concert des grandes nations sportives.

Notre groupe suivra l'avis favorable de nos rapporteurs car nous souhaitons notamment donner une chance à la refondation de la politique sportive de notre pays dans le cadre de ce premier budget.

M. Antoine Karam. – Je suis écartelé entre deux positions : celle du militant et pratiquant sportif et celle de l'homme politique. Le secteur du sport est de longue date et sous tous les gouvernements défavorisé et relégué au rang de strapontin. Or, le mouvement sportif est le premier parti de France. En tant qu'ancien président de la fédération d'athlétisme de Guyane, je sais à quel point le sport peut être facteur d'insertion pour les jeunes et les préserver du désœuvrement et de la délinquance.

Notre groupe donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » car nous n'avons pas d'autre choix mais il y aurait encore beaucoup à faire. Nous devons changer les règles et donner de l'espérance pour le futur.

À Cayenne, les contrats aidés ont permis à de nombreux jeunes de s'en sortir. Aujourd'hui, les associations sont orphelines. Nous devons savoir ce que l'on va faire pour elles désormais. Je me réjouis du consensus à ce sujet au sein de notre commission.

Le bénévolat est comme un citron, quand on a fini de le presser, on le jette. Il faut donc professionnaliser le sport, et ce à tous les niveaux !

Mme Mireille Jouve. – Il est important de ne jamais opposer promotion du sport pour tous et sport de haut niveau.

En tant que représentant des collectivités territoriales, nous devons être très vigilants sur la réduction des inégalités d'accès aux activités sportives. Pour cela, le maillage territorial des infrastructures sportives est primordial. Je prendrai pour exemple l'apprentissage de la natation qui fait partie du socle commun de connaissances à l'école primaire. Dans certains territoires qui favorisent l'excellence et le sport de haut niveau, il n'est pas toujours possible de respecter cette obligation, tout comme l'objectif d'accroître la pratique sportive à l'école primaire. Je pense à certaines villes des Bouches-du-Rhône, Samia Ghali ne me contredira pas sur ce point.

Par ailleurs, il me semble essentiel de lutter contre les violences et les discriminations dans le domaine sportif comme celles liées au handicap, de même que promouvoir le sport féminin.

Enfin, j'espère, en tant qu'élue des Bouches-du-Rhône, que Marseille aura les moyens d'accueillir les Jeux olympiques et paralympiques correctement.

En ce qui concerne la vie associative, je regrette la suppression de la réserve parlementaire et la réduction des contrats aidés qui met en difficulté de nombreuses associations. Je partage l'avis de Jacques-Bernard Magnier sur le service national. Comme Claude Kern, je pense à tous les bénévoles qui animent nos territoires, créent du lien social et que nous nous devons de soutenir.

Malgré ces réserves, le groupe RDSE émettra un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Samia Ghali. – On pourrait juger que la mission « Sport, jeunesse et vie associative » est moins importante que d'autres. Elle est pourtant essentielle à mes yeux car elle permet de sauver certains territoires.

Je suis heureuse que Marseille accueille les épreuves de voile des Jeux olympiques de 2024. Nous avons une rade magnifique et l'ensemble des Français seront fiers du spectacle rendu. Mais cette belle carte postale ne doit pas nous faire oublier une autre réalité dont vous n'avez peut-être pas conscience, mes chers collègues : à Marseille, 75 % des élèves qui rentrent au collège ne savent pas nager. 50 % des piscines de la ville sont fermées faute de moyens et de volonté politique. C'est un drame. Nous sommes dans une situation de précarité sportive et ce sont les dealers qui deviennent les animateurs sociaux de nos quartiers en installant des piscines hors sol pour les enfants !

La réduction des contrats aidés touche les associations mais aussi les centres sociaux. La fragilisation de ce réseau de proximité a malheureusement pour conséquence une fragilisation de notre République.

M. Jacques Groperrin. – Ce budget est un beau numéro d'équilibrisme. Paris a obtenu l'organisation des Jeux olympiques parce qu'il ne restait qu'une seule ville candidate mais les Jeux restent une chance extraordinaire pour l'aménagement du territoire. L'expérience de la Savoie en 1992 a montré qu'il permettait, en particulier, de développer les transports.

Le budget du sport n'est pas très bon. On pose des rustines. Le Gouvernement a de la peine à trouver quelques crédits.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis des crédits Jeunesse et vie associative. – Concrètement, vous nous demandez comment peut-on émettre autant de critiques tout en proposant de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». En réalité, les questions relatives à la jeunesse et la vie associative dépassent largement l'examen des seuls crédits du programme 163. D'autres programmes sont également concernés par la politique gouvernementale, tels que le programme 102 de la mission travail et emploi pour les contrats aidés ou encore la garantie « jeunes », qui bénéficie de 514 millions d'euros pour 2018. Il s'avère que les crédits du budget de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » évoluent plutôt favorablement.

Pour émettre notre avis, nous étions tenus de nous limiter à l'examen des crédits des programmes 163 et 219, ce qui nous avons fait de la manière la plus honnête possible, même si cela ne nous a pas empêché de faire des commentaires sur d'autres aspects de la politique du Gouvernement qui relève de programmes distincts. Néanmoins, ces digressions n'ont pas pour but de créer de confusion sur notre position. Par ailleurs, je partage les propos de notre collègue Pierre Laurent lorsqu'il fait remarquer que le service civique concentre l'essentiel des crédits de la politique de la jeunesse : 83 % des crédits, soit 447 millions d'euros sur 540 millions y sont consacrés.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du sport. – Le budget du sport a toujours été trop faible dans notre pays. C'est un dilemme permanent qui oppose une politique sportive ambitieuse et un budget contraint. On va beaucoup parler de

l'héritage olympique qui ne recouvre pas seulement la question des équipements, sachant qu'il ne devrait pas y avoir d' « éléphants blancs ». L'héritage olympique doit être considéré au sens large, notamment, au travers d'une hausse du nombre de pratiquants. L'augmentation du nombre d'heures d'éducation physique et sportive (EPS) dans les écoles est également un enjeu, compte tenu de la baisse du nombre de postes au certificat d'aptitude au professorat d'éducation physique et sportive (CAPEPS), qui passe de 800 à 630. Il existe une forte demande dans les métiers du sport, avec 33 000 candidatures en STAPS pour seulement 18 000 candidats retenus. Mais 93 % de ces derniers obtiennent un contrat à durée indéterminée (CDI) 6 mois après la fin de leurs études.

Concernant le CNDS, on peut s'interroger sur le fait de savoir jusqu'où ira la rebudgétisation ; il existe aujourd'hui trois taxes affectées et on a l'impression que Bercy veut récupérer les recettes de la Française des jeux (FDJ) et des paris sportifs. Seule la taxe Buffet est véritablement affectée au sport.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2018.

Projet de loi de finances pour 2018 – Examen d'un amendement sur la première partie

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je vous propose d'adopter un amendement qui vise à soustraire de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) les monuments historiques dès lors que les propriétaires s'engagent à ouvrir ledit monument au public, ainsi qu'à en conserver la propriété pendant au moins quinze ans (règle déjà adoptée en matière d'impôt sur le revenu). Compte tenu des charges d'entretien et de restauration pesant sur les propriétaires de monuments historiques, ces derniers ne participent pas à l'économie de la rente évoquée par le Président de la République. L'article 41 I de l'annexe III du code général des impôts (CGI), ainsi que l'article 17 *ter* de son annexe IV, pris en application du I de l'article 156 *bis*, précisent que l'ouverture au public doit être effective durant au moins quarante ou cinquante jours par an, suivant les cas.

Cet amendement traduit la volonté de contribuer à la préservation du patrimoine, enjeu essentiel pour le dynamisme et la revitalisation de nos territoires, tout en s'inscrivant dans l'objectif global du ministère de la culture d'améliorer l'accès de tous à la culture, en conditionnant l'exonération à l'ouverture au public.

Le coût annuel de la mesure est évalué à 7 millions d'euros.

M. Philippe Nachbar. – En ma qualité de rapporteur pour avis des crédits du programme 175 « patrimoines » au sein de la mission « culture », j'ai l'intention d'interpeller la ministre à ce sujet lors de son audition par notre commission, cet après-midi.

Sur le terrain, on constate une accélération des difficultés que rencontrent les propriétaires de châteaux privés. Ce phénomène a une double conséquence : la vente des monuments historiques eux-mêmes, le démembrement du mobilier et des bibliothèques, ce qui diminue l'attrait pour le public.

L'amendement que notre présidente nous propose d'adopter est donc tout à fait bienvenu : les monuments historiques privés constituent un élément de notre patrimoine ainsi qu'un atout important pour le tourisme sur nos territoires.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'ajoute que j'ai évoqué cet amendement avec notre collègue Vincent Éblé, président de la commission des finances.

L'amendement est adopté à l'unanimité.

Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis - Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et Campus France pour la période 2017-2020 - Communication - Examen de l'avis

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Notre examen porte sur les crédits affectés à la diplomatie culturelle et d'influence de la France qui sont regroupés au sein de l'un des quatre programmes de la mission « Action extérieure de l'État ». Ce programme 185 représente près d'un quart des crédits de la mission. Dans ce programme 185, j'ai concentré mon étude sur les crédits qui financent notre réseau d'action culturelle, notre réseau d'enseignement français et en français et notre politique de promotion des études et de la recherche en France.

Les crédits du programme 185 ont été les grands sacrifiés du précédent quinquennat : de plus de 750 millions d'euros en 2012, ils sont tombés à moins de 685 millions d'euros cinq ans plus tard. Pour 2018, les crédits se stabilisent, mais à un niveau très bas, laissant les opérateurs de ce programme dans une situation de grande pénurie et d'inquiétude sur leurs missions.

L'Institut français et les alliances françaises obtiennent pour 2018, *grosso modo*, le maintien de leurs crédits. Doit-on s'en réjouir ? Oui, si l'on considère que c'est la première fois depuis sa création en 2010 que l'Institut français ne voit pas ses crédits diminuer ... mais non lorsque l'on constate que nos moyens ne sont plus du tout à la hauteur de nos ambitions dans le monde, qu'après ce « quinquennat meurtrier » ils ne remontent pas pour autant et que, malgré la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM), l'Institut ne dispose toujours d'aucune visibilité budgétaire.

Quant aux alliances françaises, elles sont certes largement autofinancées mais certaines petites alliances risquent de pâtir de la suppression de la réserve parlementaire qui représentait près de 500 000 euros pour le réseau et qui ne sont pas compensés. J'ajoute que la situation financière et judiciaire de la Fondation Alliance française est actuellement préoccupante.

Je dois reconnaître qu'en examinant notre réseau culturel avec l'œil du néophyte, je me suis tout d'abord interrogé sur la pertinence du double réseau qui est le nôtre pour mener des actions culturelles à l'étranger et y dispenser des cours de français : d'un côté, 124 instituts français pilotés par le ministère, avec l'appui de l'Institut français, et de l'autre, 825 alliances françaises, chapeautées par la Fondation Alliance française. Dans la très grande majorité des cas il n'y a pas de « doublons » (sauf peut-être à Madrid ou à Pékin) et les réseaux sont géographiquement complémentaires. Mais animer deux réseaux, faire connaître deux « marques », développer des outils distincts, ce n'est spontanément ce que je jugerais le

plus efficace. Le Président Macron a annoncé qu'il avait confié à M. Pierre Vimont une mission sur le rapprochement des deux réseaux, c'est courageux mais la tâche sera difficile. Nous devons rester très attentifs dans les prochains mois à ce que le rapprochement qui nous sera éventuellement proposé n'aboutisse pas à « casser ce qui fonctionne ».

Les crédits de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) sont également stables en apparence. Mais ils sont passés de 420 millions d'euros en 2012 à 340 millions d'euros en 2017, en raison, notamment, d'une annulation de crédits de 33 millions d'euros opérée cet été. L'AEFE connaît ce fameux « effet de ciseaux » entre charges et ressources qui aboutit, *in fine*, pour ne pas renoncer à la qualité de l'enseignement, à l'augmentation des frais annuels de scolarité, passés, en 2012, de 4 000 euros en moyenne à 5 000 euros quatre ans plus tard. Le Président de la République a annoncé, le 2 octobre dernier, que les moyens de l'AEFE seraient sanctuarisés, nous y serons attentifs.

S'agissant de Campus France, le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui nous est soumis est succinct, assez peu ambitieux, il tire un bilan plus que rapide du précédent COM et ne dit rien sur les moyens de l'opérateur ; or nous savons pertinemment que ces moyens sont insuffisants. Le budget de Campus France reste stable cette année alors que la mobilité étudiante mondiale explose et qu'elle rapporte chaque année près de deux milliards d'euros nets à la France. Quant aux bourses « d'attractivité », leur montant a été divisé par deux en dix ans alors que, pendant le même temps, l'Allemagne augmentait les siennes de 6 % par an. Et pourtant, malgré toutes les faiblesses de ce projet de COM, je vous propose d'émettre un avis favorable. Campus France est, en dépit de contraintes budgétaires fortes, un établissement dynamique, qui a de belles réussites à son actif comme *France Alumni* et qui accomplit un travail remarquable pour attirer les étudiants étrangers ; je ne voudrais pas qu'un avis défavorable décourage ses personnels.

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2018 pour l'action culturelle extérieure sont loin de déclencher chez moi un enthousiasme débordant et je suis véritablement inquiet pour la pérennité de notre influence dans le monde. Chaque année du précédent quinquennat, notre commission a alerté le Gouvernement sur cette situation, rien n'y a fait. Cette année, certes, les moyens ne baissent plus, mais ils ne se redressent pas non plus : le Gouvernement nous propose de laisser les opérateurs dans leur état actuel de pénurie. Nous avons tenu hier soir, à l'initiative de notre présidente, un très intéressant débat en séance publique sur l'avenir de l'Institut français et plus généralement sur la diplomatie d'influence de la France. Le ministre s'est montré à l'écoute et nous a dit : « message reçu ». Je vous propose donc de lui faire confiance et d'émettre un avis favorable sans enthousiasme et assorti de moult réserves sur les crédits du programme 185. Restons vigilants !

Mme Claudine Lepage. – Si les crédits de l'action extérieure de l'État paraissent stabilisés, il s'agit en réalité d'un trompe-l'œil. L'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a en effet subi, cette année, une annulation de crédits à hauteur de 33 millions d'euros, correspondant à 10 % de son budget annuel. Cette coupe brutale aura des conséquences majeures, notamment la suppression de 512 postes d'enseignants titulaires, soit 10 % des effectifs actuels, au cours des trois prochaines années et la fixation à 9 %, au lieu de 6 % précédemment, du pourcentage des frais de scolarité reversé par les établissements en gestion directe et conventionnés à l'AEFE. Fort logiquement, cette mesure affectera directement la situation financière des établissements : ils seront amenés, en conséquence, à augmenter les frais annuels de scolarité dans un contexte où, s'ils ne dépassent pas 1 800 euros à Madagascar, ils s'établissent déjà à plus de 20 000 euros aux États-Unis. Dans ces conditions, le risque d'un dé-conventionnement de certains établissements est réel.

Les économies réalisées sur l'AEFE mettent donc directement à mal nos ambitions en termes de diplomatie culturelle et d'influence.

La situation est, au regard des crédits alloués pour 2018, nettement plus favorable pour l'Institut français. Vous l'avez souligné, monsieur le rapporteur, et cela a été rappelé hier lors de notre débat en séance publique : les moyens de l'opérateur, pour la première fois depuis sa création, ne reculent pas, même s'ils demeurent encore insuffisants. Lors des auditions budgétaires, plusieurs interlocuteurs ont salué la stabilisation des crédits pour 2018. S'agissant du rapprochement annoncé entre les instances parisiennes de notre réseau culturel, il me semble que le périmètre du projet demeure raisonnable et que les synergies envisagées sont prometteuses.

Le groupe socialiste s'abstiendra sur les crédits de ce programme malgré le vote - que je salue - par la commission des finances du Sénat, d'un amendement visant à doter l'AEFE de 30 millions d'euros supplémentaires afin de ramener ses moyens à ceux prévus en loi de finances pour 2017. Mais, l'avenir de l'AEFE, comme celui de l'amendement d'ailleurs, reste fragile.

Campus France, dont vous nous avez présenté le projet de COM 2017-2020 représente une vitrine importante pour l'image de la France à l'international, comme nous pouvons régulièrement le constater lors de nos déplacements. Mme Béatrice Khaiat, sa directrice générale, a récemment présenté devant notre commission la situation d'extrême concurrence internationale dans laquelle se trouve l'opérateur. Son audition, comme les objectifs fixés par le COM, laissent à penser que les tutelles de l'opérateur l'engagent dans une stratégie plus efficace, avec le renforcement de la politique de communication, du suivi des bourses et de l'égalité femmes-hommes. Hélas, quel sera le respect effectif de ces ambitions compte tenu de la faiblesse des moyens qui lui sont alloués ? L'évolution du nombre et du montant des bourses est particulièrement inquiétante. Campus France ne distribue plus que 12 000 bourses par an. Ce nombre a été divisé par deux en dix ans et il est désormais bien loin des 77 000 bourses distribuées par l'Arabie saoudite, des 90 000 bourses turques et, en Europe, de la politique extrêmement volontariste de l'Allemagne en la matière. La France n'est désormais plus que le quatrième pays d'accueil pour les étudiants en mobilité internationale. Ce rang pourrait encore descendre alors que de nombreux pays émergents réalisent d'importants efforts pour exister sur la scène internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur. Les moyens de Campus France ne sont plus en adéquation avec l'évolution de la mobilité étudiante internationale. C'est pourquoi notre groupe s'abstiendra sur ce projet de COM.

M. André Gattolin. – Je partage, monsieur le rapporteur, votre juste frustration s'agissant des moyens alloués à notre diplomatie culturelle et d'influence, qui pâtit également d'une insuffisante évaluation de ses instruments. Lorsque j'étais rapporteur spécial de la mission culture pour la commission des finances, j'ai maintes fois essayé d'obtenir un agrégat de ces instruments et de leur périmètre de compétences, en vain. Pour l'évaluer, il faut dresser un panorama de la nébuleuse d'outils et d'opérateurs de notre action extérieure afin de la comparer, dans ses moyens et ses actions, à la politique menée par d'autres pays. La diplomatie culturelle ne se limite pas à l'AEFE et au réseau des instituts et des alliances ; elle comprend également l'audiovisuel extérieur. Par exemple, France 24, qui fait pourtant partie intégrante de notre politique d'influence, ne porte nullement la voix de la France, au point que l'on peut s'interroger parfois sur sa ligne éditoriale. On peut également s'interroger, à cet égard, sur l'inexistante stratégie de valorisation de TV5 Monde par les pouvoirs publics. Il est, à mon sens, urgent de définir une politique d'influence culturelle au sens large,

disposant de moyens financiers à la hauteur de ses ambitions et en prise avec les évolutions du monde et le dynamisme de la concurrence internationale. Malgré la nécessité de cette remise à plat, l'avis de notre groupe est favorable.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – À écouter vos interventions, mes chers collègues, je me rends compte combien le débat qui s'est tenu, à l'initiative de notre commission, hier soir en séance publique, était utile.

Mme Françoise Laborde. – Ce débat était effectivement une excellente initiative car il a permis, avec notamment nos collègues sénateurs représentant les Français de l'étranger, d'élaborer une vision globale de la diplomatie culturelle de la France. Le groupe RDSE donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

Mme Sonia de la Provôté. – Pour la première fois depuis quatre ans, les crédits alloués à l'action extérieure de l'État ne diminuent pas. Il n'en demeure pas moins que la situation du réseau est préoccupante et que de nombreuses questions restent en suspens, ainsi que l'a prouvé le débat d'hier soir. Je citerai notamment la multiplication des actions réalisées à l'international par des opérateurs culturels, à l'instar du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ou de l'Office national de la diffusion artistique (ONDA), qui empêche de disposer d'une vision globale de notre politique culturelle extérieure. Il me semblerait, à cet égard, utile que l'Institut français puisse coordonner ces différentes initiatives. En effet, si des coopérations existent entre opérateurs, nul ne dispose aujourd'hui d'une vision globale des actions menées. Malheureusement, c'est également le cas en matière d'audiovisuel extérieur.

L'AEFE est aujourd'hui victime du fameux « effet de ciseau » dont s'inquiétait la Cour des comptes, prise entre une diminution de ses moyens et une augmentation du nombre d'élèves inscrits dans ses établissements. Or, il est indispensable de maintenir cet outil majeur de notre diplomatie culturelle, fer de lance de l'apprentissage du français dans les pays étrangers.

S'agissant de la fusion des instances parisiennes des alliances et des instituts français, je n'ai pas trouvé très limpides les explications du ministre lors du débat d'hier soir. Il me semble qu'à tout le moins, doivent être étudiés avec attention les éventuels dommages collatéraux qu'une telle évolution pourrait causer. Pour conclure, malgré des crédits stables, le projet de budget pour 2018 ne donne pas à l'action extérieure de la France une impulsion à la hauteur de ses ambitions. La feuille de route qui nous est présentée est dense mais ses développements pratiques, comme ses objectifs, demeurent imprécis. À l'heure où toutes les grandes puissances font de l'influence culturelle une priorité, la France doit prendre la mesure de ses besoins en la matière. Le groupe UC, malgré ces nombreuses réserves, émettra un avis favorable à l'adoption des crédits.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Madame Lepage, vous trouverez dans mon rapport écrit des précisions relatives aux conséquences, pour l'AEFE, de la coupe de 33 millions d'euros qui lui a été imposée cet été. En 2018, ce sont 180 postes qui devraient être supprimés, puis 160 en 2019. Le Président de la République a annoncé que les moyens de l'Agence seraient désormais sanctuarisés, je ne demande qu'à le croire. Je partage également votre analyse s'agissant du COM de Campus France, tout comme je suis d'accord avec André Gattolin sur la nécessité de repenser globalement notre politique d'influence culturelle. Madame de la Provôté, l'AEFE n'est en effet pas le seul partenaire de la promotion de la

langue française à l'étranger : les 265 établissements partenaires ainsi que ceux du LabelFrancEducation y concourent également.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suivrai bien sûr l'avis de notre rapporteur mais je demeure extrêmement réservée, à titre personnel, sur les crédits de ce programme et sur l'absence de feuille de route sur l'avenir de l'action extérieure de l'État. À chacun de nos déplacements à l'étranger, les opérateurs nous font part de leurs inquiétudes. Dans ce contexte, le débat d'hier mérite d'être poursuivi et, dans cette attente, nos réserves sont immenses.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2018.

La commission émet un avis favorable au projet de contrat d'objectifs et de moyens de Campus France 2017-2020.

La réunion est close à 12 h 25.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 10.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Culture » - Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie, madame la ministre, de venir pour la deuxième fois devant nous. Après avoir abordé, le mercredi 25 octobre dernier, la mission « Médias, livre et industries culturelles », vous nous présentez aujourd'hui les crédits de la mission « Culture ». Nous disposerons ainsi de tout le temps nécessaire pour vous interroger sur les nombreuses questions qui nous préoccupent, depuis l'application de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine, jusqu'aux dotations affectées à l'éducation artistique et culturelle ainsi qu'aux enseignements artistiques. La stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine, que vous avez présentée vendredi dernier, ouvre aussi un nouveau chantier de discussion.

Je vous remercie également d'avoir bien voulu apporter votre soutien à l'amendement que j'ai fait adopter par le Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Avec Sylvie Robert, nous étions très préoccupées par la situation des auteurs qui, à l'inverse de la plupart des personnes assujetties, ne pouvaient voir l'augmentation de la CSG compensée par l'abaissement d'une cotisation dont ils ne sont pas redevables. Souhaitons qu'une solution durable puisse être apportée afin de ne pas fragiliser un peu plus la situation des artistes-auteurs.

J'espère que nous pourrons également compter sur votre soutien pour que vive l'amendement que notre commission a adopté ce matin, qui vise à sortir de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière les monuments historiques dès lors que les propriétaires s'engagent à en conserver la propriété pendant au moins quinze ans, et à ouvrir leur demeure au public.

Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture. – C'est un budget non seulement préservé – comme s'y était engagé le Président de la République – mais conforté que je vous présente aujourd'hui. L'effort de l'État en faveur de la culture s'établira à près de 10 milliards d'euros l'an prochain.

Vous m'aviez donné l'occasion de m'exprimer largement, le 25 octobre dernier, sur ma politique en matière d'audiovisuel, ainsi que sur le livre et les industries culturelles. Je suis très heureuse de vous présenter aujourd'hui le budget de la mission « Culture ». Il s'établira à plus de 2,9 milliards d'euros, en hausse de près de 1,5 % par rapport à 2017, en tenant compte des débats intervenus à l'Assemblée nationale. Dans un contexte budgétaire contraint, le budget ainsi alloué au ministère de la culture en 2018 constitue un signal fort.

C'est la marque du rôle primordial attaché à la culture dans le projet présidentiel. Primordial comme levier d'émancipation, d'abord – l'accès à la culture peut aider ceux qui souffrent d'exclusion, dans notre pays, à relever la tête et à revenir dans le jeu ; primordial comme vecteur de cohésion, aussi, car tout ce que nous avons en commun – la langue, l'Histoire, le patrimoine, les valeurs – donne du sens à la solidarité.

Mais pour que la culture joue ce double rôle, il faut lutter contre les inégalités et les fractures qui la traversent elle-même. Tous les citoyens n'ont pas aujourd'hui la même autonomie dans leurs choix culturels : certains sont contraints par des déterminismes, par des barrières géographiques, sociales, économiques ou psychologiques.

Une grande partie de nos concitoyens n'a pas accès à l'offre et aux services culturels que ce ministère soutient. C'est à eux que je souhaite m'adresser en priorité. Nous irons au-devant de ceux que ce ministère n'a pas réussi à toucher jusque-là : dans les zones rurales et périurbaines, dans les villes moyennes, les outre-mer, les quartiers des politiques de la ville.

Pour cela, j'ai pris un parti clair : la politique culturelle que je porte est une politique culturelle de proximité. Ce budget en est la traduction directe : les moyens sont rééquilibrés en faveur des territoires. Sur la mission « Culture », les crédits déconcentrés auprès des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), les directions régionales de l'action culturelle, seront portés, en 2018, à un niveau sans précédent : ils augmenteront de près de 43 millions par rapport à 2017, pour s'établir à 813 millions d'euros.

J'ai par ailleurs demandé à mes services d'examiner les missions et les crédits aujourd'hui gérés à Paris qui devraient ou qui pourraient être déconcentrés.

Pour conduire cette politique de proximité, nous nous appuyerons sur nos opérateurs, dont le rôle national doit être pleinement mis en valeur. Nous soutiendrons aussi les associations, qui constituent un vecteur essentiel d'animation de la vie culturelle locale.

Nous coopérons encore plus étroitement avec les collectivités territoriales : j'ai proposé aux associations d'élus de bâtir pour cela un nouveau cadre de contractualisation, plus souple, plus solidaire. Nous avons travaillé ensemble à une déclaration commune qui marque notre volonté de refonder le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales en partant des projets dans les territoires, au profit notamment des plus fragiles et des plus éloignés de la culture et en systématisant l'éducation artistique et culturelle.

Nous nous appuyerons sur quatre relais privilégiés. L'école, pour commencer. Pour que la culture soit un levier d'émancipation pour chaque citoyen, elle doit occuper une place structurante dans le développement de chaque enfant. Nous allons la mettre au cœur du nouveau modèle d'école bâti par le Gouvernement. C'est une ambition que je porte avec Jean-Michel Blanquer. Nous avons défini deux priorités : la pratique artistique et la lecture. Nous allons, d'ici à 2022, en faire une réalité hebdomadaire pour tous, de la maternelle au lycée.

Le budget de l'éducation artistique et culturelle augmentera significativement dès l'année prochaine : il sera donc de 114 millions d'euros, en hausse de 35 millions. Nous allons également renforcer le pilotage ministériel de cette politique. Les crédits étaient jusque-là dispersés : nous avons souhaité les rassembler au sein d'un seul et même programme et les renforcer.

Pour développer la pratique artistique, nous allons généraliser à court terme un outil simple et concret : les chorales. Trois millions seront consacrés à leur développement l'an prochain, aux côtés des moyens mobilisés par le ministère de l'Éducation nationale. L'objectif est qu'un établissement sur deux soit doté d'une chorale à la rentrée de septembre 2018, contre un établissement sur quatre aujourd'hui, et d'atteindre 100 % des établissements dès l'année suivante. Je souhaite aussi qu'une « Fête de la musique à l'école » voie le jour : la première édition aura lieu le 21 juin 2018.

Nous développerons dès l'année prochaine les jumelages entre établissements scolaires et établissements culturels locaux : nos structures labellisées, les structures soutenues par les collectivités, comme les conservatoires, et les lieux patrimoniaux. L'objectif est d'atteindre 100 % d'écoles jumelées d'ici à 2022, pour favoriser les sorties et les activités culturelles. Nous soutiendrons aussi toutes les actions entreprises hors temps scolaire, évidemment.

Dans le prolongement de cet effort massif en direction des jeunes, nous mettrons en place le « Pass culture » : un passeport culturel pour accompagner l'entrée dans l'âge adulte et la citoyenneté. Il prendra la forme d'une application mobile qui permettra aux jeunes d'avoir un accès géolocalisé à l'offre de spectacles, aux différents biens culturels et aux pratiques artistiques. Pour le construire, je souhaite associer toutes les parties prenantes : les futurs usagers d'abord - c'est-à-dire les jeunes -, les partenaires publics et privés de l'offre et les collectivités territoriales. Nous créerons un premier événement de concertation et de coconstruction, un « *Open Lab* » qui aura lieu en décembre. L'offre et son éditorialisation seront testées auprès des jeunes et une première version du Pass sera prête pour la rentrée de septembre 2018. Cinq millions d'euros sont prévus dans le budget 2018 pour mener ces étapes et concevoir l'outil.

Le second relai de notre politique culturelle de proximité, ce sont les bibliothèques. C'est un service public ouvert à tous et accessible sur tout le territoire. On en compte plus de 16 000 : c'est autant que de points de contact de La Poste. 90 % de nos concitoyens en ont une à moins de 20 minutes de chez eux. Elles sont le premier réseau culturel de proximité.

Comme vous le savez, j'ai confié une mission à Erik Orsenna, qui me rendra ses conclusions d'ici la fin de l'année. L'objectif est d'aider les bibliothèques à ouvrir plus largement. L'État apportera un accompagnement financier. Avec Gérard Collomb, nous avons engagé une mission conjointe de nos inspections pour quantifier les moyens à mobiliser.

Mais tout ne se résume pas à des moyens financiers. L'objectif est aussi d'aider les bibliothèques à ouvrir « mieux », pour devenir ce que j'appelle des « maisons de services publics culturels », c'est-à-dire des lieux qui proposent – comme elles sont déjà nombreuses à le faire – davantage que le seul prêt de livres : des services d'aide aux devoirs, des cours de français ou de langue étrangère, des ateliers d'aide à la rédaction de *curriculum vitae*...

Nous allons accompagner ce mouvement dès l'année prochaine. Les DRAC se rendront disponibles pour réunir autour de la table les différentes parties prenantes - élus, bibliothécaires, structures sociales et associations locales - et accompagner les projets d'ouverture. J'ai posé un objectif : à la fin de l'année 2018, je souhaite que nous ayons aidé 200 bibliothèques, soit deux par département, à s'engager dans une transformation.

Le troisième relais de notre politique culturelle, de proximité, c'est le patrimoine, l'une des ressources culturelles les plus équitablement réparties sur notre territoire. Sur près de 45 000 monuments historiques protégés en France, la moitié se situe dans des communes de moins de 2 000 habitants.

J'ai présenté, vendredi dernier, ma « stratégie pluriannuelle en faveur du patrimoine », faite de 15 grandes mesures.

Comme vous le savez, elle s'appuiera sur un budget renforcé. Les moyens dédiés à l'entretien et à la restauration du patrimoine s'établiront à 326 millions d'euros en 2018, en hausse de 5 % par rapport à 2017. C'est un niveau qui n'a pas été atteint depuis dix ans. Ce budget sera sécurisé sur la durée du quinquennat : les 326 millions seront reconduits chaque année.

Nous dirigerons un effort particulier vers les petites communes et vers les territoires en situation de désertification, parce que le patrimoine peut y être un levier de revitalisation essentiel. Ainsi, parmi les 15 mesures, un fonds spécifique de 15 millions d'euros sera créé dès 2018 pour la restauration du patrimoine situé dans les communes de moins de 10 000 habitants, notamment les petites communes de moins de 2 000 habitants.

Une expérimentation sur la revitalisation des centres villes anciens est en train d'être conduite dans 17 villes de France. Plusieurs ministères y participent, dont le ministère de la culture, qui y consacrera 9 millions l'an prochain.

Enfin, j'ai annoncé que le Gouvernement proposera la création d'un « loti du patrimoine » pour le patrimoine en péril dans le cadre du projet de loi de finances rectificative. Il pourrait rapporter autour de 20 millions d'euros et serait affecté à la Fondation du patrimoine. Une plateforme est en ligne depuis vendredi dernier, pour accompagner la mission de Stéphane Bern sur le patrimoine en péril en permettant aux citoyens de signaler des monuments situés près de chez eux.

Enfin, dernier relai fondamental de notre politique culturelle de proximité : les artistes et les créateurs ; j'aurais pu commencer par-là, car il n'y a pas de vie culturelle sans eux. Leur soutien sera conforté l'an prochain et la dotation portée à près de 780 millions, avec, notamment, une hausse des crédits des structures labellisées. Les moyens nouveaux dégagés, 6 millions, seront réservés aux projets qui touchent les publics et les territoires éloignés : résidences dans des zones rurales ou des quartiers ; projets hors-les-murs, itinérance...

Pour soutenir la création, nous allons aussi continuer de veiller aux conditions de vie des professionnels.

Je rappelle que nous avons identifié une solution pour compenser la hausse de la CSG pour les artistes-auteurs. Elle porterait sur la retraite de base et serait donc inscrite dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. J'ai annoncé dès mardi dernier à l'Assemblée nationale, que nous envisagions cette solution, qui est donc en cours d'expertise ; et un amendement a été voté ici même, au Sénat, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, permettant d'aller vers une telle solution. Un autre amendement avait également été déposé qui allait dans le même sens. Je tiens à saluer cet engagement du Parlement en faveur des artistes-auteurs.

Un mot également des artistes et techniciens intermittents du spectacle : nous serons bien sûr extrêmement attentifs à l'application de l'accord de 2016.

Pour soutenir la création, toujours, nous allons aussi l'aider à gagner en visibilité. Nous investirons dans de nouveaux lieux de diffusion. La Cité du théâtre aux Ateliers Berthier en est l'exemple le plus parlant ; elle réunira l'Odéon, la Comédie française, le Conservatoire national d'art dramatique. Je souhaite que nous lancions, en 2018, l'équivalent des Journées du Patrimoine pour la création, avec des portes ouvertes pour le public dans les lieux de création partout en France.

Pour soutenir la création, enfin, nous allons aider les filières à se structurer. J'ai rendu public, la semaine dernière, le rapport que j'avais commandé en juin dernier à Roch-Olivier Maistre sur la « Maison commune de la musique ». Il confirme la pertinence d'un opérateur public au service de toutes les musiques. Roch-Olivier Maistre présentera son rapport à l'ensemble de la filière dans les jours à venir et nous mènerons les consultations avec les organisations du secteur pour annoncer, au plus tard début janvier, les décisions du Gouvernement.

Pour soutenir la création, enfin, nous allons l'accompagner plus encore à l'international. Je mobiliserai l'Institut français - le ministère a, je le rappelle, retrouvé une cotutelle l'an dernier avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Nous allons par ailleurs renforcer largement le soutien aux musiciens français : j'ai proposé la semaine dernière un amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, qui augmente à nouveau le financement du Bureau Export de 500 000 euros supplémentaires, sachant que le PLF prévoyait déjà une hausse de 800 000 euros. La contribution du ministère de la culture telle que je l'ai proposée est ainsi multipliée par quatre par rapport à son niveau de 2015.

J'ai de grandes ambitions pour la musique. Je suis prête à mobiliser toutes les administrations, et même d'autres ministères, au service de la filière.

Le droit à la vie culturelle et artistique est un droit fondamental pour tous ceux qui vivent dans notre pays, qu'ils soient nés ici ou à l'étranger. Mais il demeure, pour beaucoup, un droit théorique. Nous voulons en faire un droit réel pour tous, avec ce budget et grâce à cette politique culturelle de proximité.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis du programme « Patrimoines ». – Je vous remercie, madame la ministre, de votre intérêt pour les petites villes et les villages, dont les moyens financiers sont limités.

Comme chaque année, je m'inquiète de la sous-consommation des crédits de l'action « patrimoine monumental ». Comment y remédier ?

Mes auditions m'ont alerté sur un problème touchant certains monuments historiques privés ouverts au public. A l'occasion d'une succession ou en raison de difficultés financières auxquelles se heurtent les propriétaires, des châteaux sont vendus, qui se ferment du même coup au public, ou bien encore leur mobilier, leur bibliothèque, sont dispersés, les laissant comme des coquilles vides. Je pourrais vous citer un exemple dans mon département et il en est de nombreux en Île-de-France. C'est dramatique pour le patrimoine et pour son attrait touristique. L'amendement que notre présidente a fait adopter par notre commission ce matin sur l'exemption de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) pourra contribuer à améliorer les choses mais au-delà, ne serait-il pas urgent de lancer une politique d'aide aux propriétaires privés, sous la condition d'une ouverture au public ?

Ma troisième question, enfin, concerne l'application du rapport Dauge. Le lancement d'un programme de revitalisation des bourgs centres me semble une excellente initiative. J'ai bien noté que 17 petites villes avaient été retenues – dont deux dans mon département – mais j'aimerais en savoir plus sur les critères retenus. Comment le ministère interviendra-t-il, à court terme, pour aider les collectivités à réhabiliter un patrimoine menacé d'une irrémédiable dégradation ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous entendrons Yves Dauge au début du mois de décembre. Nous engageons une réflexion sur le sujet, en lien avec la délégation aux collectivités territoriales et la délégation aux entreprises.

Mme Françoise Nyssen, ministre. – Sur la consommation des crédits pour les monuments historiques, la comparaison entre la loi de finances et l'exécution fait traditionnellement apparaître un écart lié au gel de 8 % et aux redéploiements susceptibles d'être effectués vers d'autres secteurs patrimoniaux, selon les nécessités. Il n'y a donc pas d'incohérence. En 2017, 100 % des crédits disponibles seront exécutés. L'écart avec la loi de finances initiale sera donc réduit à la seule réserve de précaution.

Dans le cadre de ma stratégie pour le patrimoine, je me suis engagée à sanctuariser les crédits année après année, pour plus de visibilité sur les financements d'État. Le patrimoine, auquel les Français sont très attachés, ne doit plus être une variable d'ajustement. Lors des Journées du patrimoine, il y a eu 12 millions de visiteurs sur 17 000 lieux. Le succès du plan patrimoine et de la plateforme témoigne de l'intérêt de nos concitoyens.

Face au problème de la vente par les propriétaires privés, nous devons relever le défi de l'entretien et de la restauration des édifices. Les crédits seront sanctuarisés au cours du quinquennat à leur niveau de 2018 : 326 millions d'euros en autorisations d'engagement hors grands projets, soit une augmentation de 5 % par rapport à 2017.

Nous avons créé un fonds de 15 millions pour soutenir la restauration du patrimoine protégé en milieu rural. Les petites communes, sur lesquelles se concentre la moitié du patrimoine en péril, sont souvent démunies pour le protéger. Le fonds permettra de les aider, ainsi que les propriétaires privés.

Nous espérons que les ressources nouvelles issues du loto du patrimoine atteindront 20 millions d'euros, voire plus. La part revenant à l'État sera affectée à un fonds

spécifique pour le patrimoine en péril, auprès duquel les propriétaires privés pourront aussi émarger.

La mission confiée à Stéphane Bern sur le patrimoine en péril permettra d'explorer de nouvelles pistes de financement pour l'entretien et de la restauration de nos édifices publics et privés. La réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et la création de l'impôt sur la fortune immobilière sont neutres pour les monuments historiques. Ne sont assujettis que les biens dont la valeur vénale dépasse 1,3 million d'euros, après abattement de 30 % s'il s'agit d'une résidence principale.

Les monuments historiques bénéficient déjà, à juste titre, d'un régime fiscal favorable en matière de déduction des charges foncières ; l'effort fiscal de l'État est de 85 millions d'euros par an. Ils sont également exonérés de droits de succession si une convention est conclue avec l'État pour prévoir, notamment, leur entretien et l'accès au public. Mais je connais les préoccupations de certaines associations et des propriétaires de monuments historiques. Nous examinerons votre amendement avec attention.

Le rapport Dauge concerne la revitalisation des centres-bourgs. Le choix des villes est lié aux recommandations formulées par M. Dauge, en lien avec les élus locaux et les préfets. J'y attache beaucoup d'importance, ayant eu la chance, par le passé, de participer à la Commission nationale des centres culturels de rencontre. Nous défendons la culture de proximité. Je pourrais mentionner les Journées du patrimoine à Sedan, formidable exemple de revitalisation d'un centre-bourg ou l'initiative en cours à Briançon. Ramener de la vie dans les territoires en déclin fait partie de mes priorités.

Les premières actions concrètes qui seront mises en œuvre consistent en un apport en ingénierie pour l'élaboration d'un projet de revitalisation dans l'ensemble de ses composantes. Je pense à la protection patrimoniale du logement, à l'espace public, mais aussi aux commerces culturels, comme les bibliothèques ou le cinéma. Tout cela peut contribuer à changer la configuration d'une ville.

Les Ateliers des territoires mobilisent les ministères de la culture, de la cohésion des territoires et de la transition écologique. Il y a beaucoup de réflexions en réunions interministérielles et les cabinets travaillent énormément.

Le ministère interviendra également pour financer les études préalables à la mise en place d'un site patrimonial remarquable pour les villes qui n'en sont pas dotées. L'enveloppe pour 2018 est passée de 8 à 9 millions d'euros.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis des programmes « Création » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». – Sur les deux programmes dont Je suis rapporteure, les décisions que nous allons prendre nous engageront collectivement pour les années futures. Des clarifications s'imposent.

Nous nous félicitons que l'éducation artistique et culturelle, qui bénéficie d'une augmentation de crédits, soit une priorité affichée de votre ministère.

J'ai toutefois une petite réserve : la hausse des crédits du programme 224 tient pour partie à des transferts en provenance d'autres programmes. Parmi ces transferts depuis le programme 131 se trouvent les crédits consacrés aux ateliers de fabrique artistique, qui touchent pourtant l'ensemble des habitants d'un territoire, pas seulement les jeunes. Attention

à un changement de paradigme : ne fragilisons pas la création au bénéfice de la transmission, ce serait déshabiller Pierre pour habiller Paul !

Il me semblerait important de généraliser les contrats locaux d'éducation artistique aux contrats territoriaux. Certaines collectivités participent beaucoup, d'autres moins. Comment l'État fera-t-il levier ? Et doit-il le faire ? Ce sont là de véritables enjeux d'aménagement du territoire et de démocratie culturelle. La notion de contrat nous permettra d'avoir une meilleure vision d'ensemble.

Je me réjouis que le ministère de l'éducation nationale s'investisse dans l'éducation artistique et culturelle. Mais il m'a semblé ne voir que trois millions d'euros de crédits. Me serais-je trompée ?

Vous prévoyez de consacrer cinq millions d'euros au lancement d'une application liée à la mise en place du Pass culture. En Italie, les résultats ne sont pas très concluants. Faisons donc preuve de mesure. Comment financerez-vous, dans les années à venir, la part de l'État – c'est-à-dire 140 millions d'euros, les deux tiers restants devant être financés par d'autres moyens, dont ceux des collectivités territoriales ? Là encore, il ne faudrait pas déshabiller Pierre pour habiller Paul !

Sur le fond, l'idée est très sympathique. Le Pass culture permettra aux jeunes de dix-huit ans de dépenser 500 euros pour la culture. S'agit-il à vos yeux d'un véritable outil au service d'une politique publique culturelle ? Les écueils seront sans doute nombreux. Comment garantir la diversité artistique ? Comment orienter des jeunes, qui n'y sont pas forcément prédisposés par leur histoire, vers des formes culturelles qu'ils ne connaissent pas ? Comment éviter de creuser les inégalités territoriales et culturelles ? C'est tout l'enjeu du débat sur le Pass culture.

Les collectivités sont très attachées aux écoles d'art territoriales, qui sont aujourd'hui extrêmement fragilisées. Quand lancerez-vous les chantiers du LMD (licence-master-doctorat), de la recherche ou du statut des enseignants et des enseignants-chercheurs ?

Sur le programme 131, nous sommes très préoccupés par la concentration actuelle, qu'il s'agisse de musique ou de théâtre. Je pense, à cet égard, qu'il y aurait une grande réflexion à mener sur les outils de régulation. Allez-vous vous y attaquer ?

Vous nous avez donné des éléments de calendrier sur les suites de la mission confiée à Roch-Olivier Maistre en vue de la création d'une « Maison commune de la musique » sur le modèle du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, le CNV. Quel sera le financement de cet organisme ? S'agira-t-il de taxes ? De financement public ?

Si les structures labellisées bénéficient d'augmentations au sein du programme 131, il ne faudrait pas que les lieux indépendants concourant à remplir des missions de service public en matière d'art et de culture sur les territoires – vous avez parlé de « proximité » – soient fragilisés par manque de crédits.

Mme Françoise Nyssen, ministre. – Jean-Michel Blanquer et moi sommes d'accord sur l'éducation nationale artistique et culturelle. Il faut changer l'acronyme. Nous préférons parler de transmission artistique et culturelle, ou « TAC », plutôt que d'« EAC ».

Il faut de la clarté et de la cohérence dans le pilotage des crédits, d'où le choix d'un regroupement au sein du programme 224. Nous avons évalué que les opérateurs consacraient 30 millions d'euros à l'éducation artistique et culturelle.

Les ateliers de fabrique artistique sont des structures essentielles sur l'ensemble du territoire. Souvent mis en place dans des friches industrielles ou agricoles sur l'initiative d'artistes pour construire des espaces de travail, promouvoir les solidarités sociales et les transversalités artistiques, ils font vivre des espaces délaissés et contribuent au renouvellement durable de la création. Ils jouent surtout un rôle important en matière d'émergence d'artistes, d'animation territoriale et de lien social. À chaque déplacement, je demande à aller à la rencontre de collectifs de ce type, qui constituent un complément aux labels nationaux de création artistique. En 2018, 1,67 million d'euros de crédits vont du programme 131 « Création » vers le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Il ne s'agit nullement d'une suppression. Au contraire, je suis très attachée au rôle de ces structures dans nos territoires !

La contractualisation est effectivement la base. Les conventions entre l'État et les collectivités locales en faveur de la culture sont extrêmement nombreuses et diverses. Nous avons des conventions généralistes : contrats de plan, contrats de ville, contrats de ruralité... Mais il y a aussi des conventions propres au champ culturel : contrats « territoire-lecture », contrats locaux d'éducation artistique, villes et pays d'art et d'histoire, pactes et conventions de développement culturel... À l'heure actuelle, 1 000 conventions de ce type sont recensées dans le secteur culturel. Des réflexions sont engagées dans le cadre du conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC), en lien avec les associations d'élus. Nous proposons de maintenir la diversité des conventions et de rénover les conventions généralistes en en créant une nouvelle génération, avec un socle commun et une clause de solidarité, pour ancrer le dispositif dans la durée.

Avec le ministère de l'éducation nationale, nous travaillons dans le même état d'esprit. Nous rêvons – je pense que nous atteindrons cet objectif – d'introduire de la pratique artistique et culturelle dans les programmes. J'ai évoqué les jumelages et les partenariats, dont j'ai encore récemment discuté avec Jean-Michel Blanquer. Il y a aussi des réunions interministérielles consacrées au plan Dauge pour les petites communes.

Nous avons remis en place le Haut Conseil pour l'éducation artistique et culturelle et nous allons travailler sur la formation des intervenants.

D'un point de vue sémantique, je préfère l'expression de « passeport culturel », à celle de « pass culture ». En effet, il est très symbolique de marquer l'entrée dans l'âge adulte de la citoyenneté, après un parcours d'éducation artistique et culturelle, par un « passeport culturel ». Cela apparaîtra comme une évidence. L'ensemble des acteurs publics et privés, associations d'élus, responsables de la vie culturelle dans nos territoires voudront être associés à cette démarche innovante. Nous avons mobilisé notre collègue Mounir Mahjoubi et des *start-ups* pour travailler sur l'outil. Il y a un pilote dans ce projet, et les idées bouillonnent. Les jeunes doivent être associés. D'ailleurs, ils sont ravis et attendent beaucoup de cette mesure. Il faut introduire dans le Pass culture l'idée de l'accès à la pratique d'un art et de la découverte de la vie culturelle, y compris pour ceux qui en sont le plus éloignés. On peut aussi réfléchir à des possibilités de mobilité, même si la question du financement se pose. Face à ce bouillonnement, il y aura une première réunion de partage en décembre.

La première dotation pour déployer cette expérimentation, qui sera en place à la rentrée prochaine, est de 5 millions d'euros. Les discussions sur le financement s'engageront dès la semaine prochaine avec les partenaires potentiels. Nous réfléchissons aussi sur les efforts tarifaires des établissements. Nous reviendrons vers vous dès que nous aurons un peu avancé. L'important est que le processus soit lancé et suscite l'enthousiasme des jeunes. Les choses avancent bien.

Je souhaite que les questions liées au statut des professeurs des écoles nationales d'art et à celui des professeurs d'enseignement artistique fassent l'objet d'un projet commun. Les discussions avec France urbaine et l'Association des maires de France sur le coût de la réforme sont en cours.

Le rapport de Roch-Olivier Maistre sur le projet de « Maison commune de la musique », rendu public le 15 novembre dernier, est disponible sur internet. Je souscris à son analyse de la filière musicale et de ses principaux enjeux, comme la connaissance des secteurs, l'appui à l'international, le soutien à la diversité de la création musicale et le soutien aux opérateurs de festivals... Le rapport propose la création d'un centre national de la musique, projet pertinent, demandé depuis longtemps mais jamais réalisé. Il y a une convergence entre la musique enregistrée et le spectacle vivant.

Nous avons également consulté les associations du secteur musical. L'ensemble des organisations syndicales et autres parties prenantes ont réagi extrêmement positivement à ce rapport. Le secteur de la musique classique contemporaine doit être soutenu. Lorsqu'on veut avancer, on crée nécessairement des angoisses tant que les mesures ne sont pas annoncées. L'angoisse est désormais retombée. Ce rapport, clair, d'une grande qualité, prône une politique ambitieuse de la musique. L'État doit jouer un rôle stratégique, prescripteur, garant de l'intérêt général, dans la politique musicale. Et il joue aussi un rôle au travers de ses structures déconcentrées. Le rapport propose un visage unique pour incarner la politique musicale au sein du ministère. Nos priorités sont le soutien à la création musicale, la diffusion et le rayonnement national et international, la pratique artistique et l'éducation artistique et culturelle. Cela passe aussi par le partage de la valeur à l'ère du numérique, sujet capital que nous avons évoqué hier à la réunion des ministres européens de la culture et de l'éducation.

Je suis très attentive à la concentration dans le secteur du spectacle vivant ou de la musique enregistrée. Nous avons lancé une étude : certains grands festivals captent les artistes, qui ne peuvent plus se rendre dans les plus petits festivals. Différents dispositifs ont déjà été mis en œuvre, notamment pour les TPE ou les PME où souvent la création est émergente. Je connais très bien ce sujet. Le phénomène de concentration menace la diversité culturelle ; c'est un vrai danger, et nous devons trouver des solutions.

M. Pierre Ouzoulias. – Nous avons énormément de sympathie pour la culture et d'empathie pour vos personnels et votre mission. Mais selon le ministre Gérard Darmanin, il faut réduire les dépenses de personnel, dès 2018. Ce serait un mal nécessaire. Cependant, tous les ministres que nous entendons en audition nous assurent que leur budget est sanctuarisé. Où sont donc les économies ? Avec votre budget, dans quels secteurs espérez-vous maintenir des postes, voire en créer, et où devrez-vous en réduire ?

La réduction des dotations aux collectivités territoriales aura un impact fort sur la culture, car ces collectivités sont les premiers financeurs du secteur. L'avenir est sombre. En Ile-de-France, la réduction des dotations aura pour conséquence la fermeture de nombreux

établissements et festivals, y compris dans les Hauts-de-Seine, département plutôt riche. Nous devons faire un bilan de tout ce qui aura disparu. Et c'est le cas partout en France.

Quelles seront les conséquences de la fusion des régions sur le fonctionnement des DRAC ? La région Occitanie est écartelée entre les Cévennes et les Pyrénées. Un fonctionnaire gère un territoire. Lorsqu'un territoire s'agrandit, la gestion n'est pas la même ; il n'y a aucune économie d'échelle à réaliser. C'est le géographe qui parle. Par ailleurs, les DRAC assurent parfois des missions régaliennes essentielles. Lorsqu'on rajoute des moyens pour le patrimoine, il faut aussi prévoir les postes correspondants. Ainsi, pourquoi pas un loto pour le patrimoine, mais prévoyez-vous suffisamment de fonctionnaires pour le mettre en place ? Nous sommes inquiets sur ce point.

Le Centre des monuments nationaux (CMN) conservera-t-il la gestion du Mont-Saint-Michel, essentiel pour lui en termes de péréquations avec d'autres monuments dont la fréquentation est moindre ?

Mme Françoise Laborde. – Nous ne pouvons que nous féliciter de l'augmentation de 1,5 % du budget de la culture et vous remercier. Nous nous réjouissons des bonnes relations que vous entretenez avec M. Blanquer. Trop longtemps, notre commission a vu des ministres de la culture et de l'éducation nationale qui ne se parlaient pas, au prix de nombreuses occasions manquées, notamment sur l'aménagement du temps scolaire. J'espère que cette époque est révolue et que les relations sont bonnes. M. Blanquer l'affirme.

Mme Françoise Nyssen, ministre. – Je l'affirme aussi.

Mme Françoise Laborde. – C'est bien ! Une question perfide : comment choisirez-vous les deux bibliothèques par département que vous souhaitez aider ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Par un tirage du loto ?

Mme Françoise Laborde. – Je ne pense pas au loto de M. Bern.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'était au départ une idée de François de Mazières...

Mme Françoise Laborde. – Sous réserve que le Bureau du Sénat décide de sa reconstitution et que je sois reconduite dans mes fonctions de présidente, je proposerai que le groupe d'études sur les arts de la scène, de la rue et les festivals en région puisse participer à la communication et à l'aide à l'organisation des Journées du patrimoine et de la création. Nous aurions également beaucoup à dire sur la concentration des festivals, mais vous avez déjà répondu sur ce point.

Un travail de fond doit être mené sur le Pass culture. Des collectivités territoriales réalisent déjà des actions avec un véritable accompagnement par un adulte, pour aider à l'éducation culturelle. Certes, une part des achats se fait aussi dans des lieux privés, mais l'adulte provoque une vraie réflexion. Soyons vigilants sur le travail conjoint de l'éducation nationale et de la culture. Nous y reviendrons en 2018, à la faveur d'études ou de textes de loi.

M. Laurent Lafon. – Comme le rapporteur, j'apprécie le Pass culture sur le fond mais je m'interroge sur sa forme. Quelle sera la contribution des collectivités territoriales à ce Pass ? Je suppose qu'il ne sera pas totalement pris en charge par l'État... Une extension à

l'Italie est-elle envisageable à terme ? Ce Pass est une bonne chose s'il s'accompagne d'une simplification du paysage culturel, pour plus de lisibilité que les différents dispositifs actuels.

Durant 15 ans, j'ai été maire d'une ville dotée d'un certain patrimoine - Vincennes - et je n'ai jamais rencontré un seul directeur régional des affaires culturelles. Il faudrait qu'ils se rendent davantage sur le terrain !

Il m'a semblé que vous aviez infléchi votre position sur les horaires des bibliothèques, je ne vous ai pas entendu évoquer l'ouverture le dimanche...

Je rejoins la demande de M. Ouzoulias. Il faudrait mener une vraie réflexion sur la capacité du CMN à gérer des équipements de grande taille ou d'un certain rayonnement. Je ne suis pas convaincu de son efficacité actuelle.

M. Jean-Pierre Leleux. – On ne peut qu'être satisfaits de la présentation du budget pour 2018, pas seulement en raison de l'augmentation budgétaire. Une Arlésienne peut en cacher trois autres : le loto, la maison commune et le Pass culture – une idée qui court depuis 20 ans sans être appliquée. À vous entendre, nous avons espoir que cela devienne une réalité...

Avec quelques membres de la commission, je suis allé au Congrès national de Sites & Cités remarquables de France, qui faisait, 55 ans après la loi Malraux, un constat extrêmement douloureux sur la réhabilitation des centres historiques, en dépit de tous les efforts. Nous avons échoué à redonner vie à ces centres. Donnons-leur une nouvelle impulsion, notamment grâce à la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine qui crée les « sites patrimoniaux remarquables ». Vous accompagnez le Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés d'Yves Dauge, auquel nous souscrivons totalement. Comme l'a très bien dit notre rapporteur Philippe Nachbar, certaines villes avec d'importants moyens ont bien réhabilité leur centre-ville, mais il existe une forte hétérogénéité entre les villes ; les petits bourgs, qui se dégradent, ont besoin d'un nouvel élan. Ce plan, expérimental dans trois régions, se focalise sur les sites les plus abandonnés. Revoyons la fiscalité Malraux, très avantageuse en 1977 dans la loi de finances, mais devenue beaucoup moins attractive aujourd'hui, à la suite de multiples modifications. Les investisseurs ont désormais d'autres niches fiscales où placer leur argent.

Je voudrais évoquer les ABF, les architectes des bâtiments de France...

Mme Françoise Laborde. – C'est plus qu'une Arlésienne !

M. Jean-Pierre Leleux. – Les points de vue diffèrent sur le maintien de l'avis de l'ABF. Cela risquerait de mettre en péril une mission importante de l'État, mais expliquons aux maires que l'ABF n'est pas leur adversaire... Le corps des ABF doit être maintenu, mais prévoyons dans leur formation une approche fondée sur le dialogue plus que sur l'autorité. Ce déséquilibre est compensé par la possibilité de recours devant le préfet de région, pourtant insuffisamment utilisé par les maires. Qu'en pensez-vous ?

François de Mazières s'était battu durant 15 ans pour ce loto du patrimoine, qui rapportera quelques millions d'euros. Je m'en félicite.

Bravo d'avoir augmenté considérablement la subvention du Bureau export pour la musique.

Quel sera le financement des collectivités territoriales à la Maison commune de la musique ? Le rapport Maistre prévoyait une contribution des grandes plateformes internet ou des fournisseurs d'accès. Jusqu'ici les fractions des taxes sont orientées vers le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Nous défendons le cinéma, mais il faut compenser les déséquilibres en finançant la Maison commune et le futur Centre national de la musique. Comment y parvenir ? A-t-on pu évaluer le crédit d'impôt pour le spectacle vivant musical ou de variétés instauré il y a deux ans ? Est-il un levier pour l'industrie musicale ? Sera-t-il amplifié dans les années à venir ? Le Pass culture est une bonne idée mais comment sera-t-elle concrétisée ?

Mme Maryvonne Blondin. – Si nous souscrivons aux principes de ce budget, nous en attendons les réalisations concrètes.

Le ministère de l'intérieur a mandaté le préfet Guépratte pour aboutir sur le référentiel « Sécuri-site ». Que deviendra le fonds d'urgence ? Si l'État s'occupe de l'ordre public, c'est aux organisateurs de spectacles qu'il revient de payer la sécurisation de leur manifestation. Mais ils piochent souvent, pour ce faire, sur le budget prévu pour l'artistique... Selon certains, un transfert vers le Fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR) serait justifié.

Le Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps), mis en place en 2017, a été peu utilisé. Sur neuf mesures prévues, cinq ont été progressivement appliquées. Il faudrait peut-être revoir les critères pour que ces mesures, attendues par le monde du spectacle, soient mieux adaptées. Les aides du Fonpeps ont-elles vocation à soutenir les emplois aidés, dans les secteurs culturels et de l'éducation artistique touchés par leur suppression ? Parmi les 200 000 contrats aidés restants, rien n'est fléché vers le secteur culturel. Cela pourrait être une dérive.

Vous avez engagé un travail conjoint avec l'Éducation nationale sur l'action 7 du programme 175, dédiée au patrimoine linguistique. Quels crédits sont véritablement alloués au soutien des langues régionales ?

La délégation aux droits des femmes a travaillé sur la place des femmes dans la culture. Quels sont les moyens et les actions concrets de ce budget pour l'égalité femme-homme ?

J'ai la chance d'habiter dans un département, le Finistère, et une région, la Bretagne, qui font beaucoup pour la culture : des schémas départementaux d'éducation artistique et culturelle, des lectures publiques... Que deviendront ces régions qui font beaucoup, avec un budget contraint, et qui se trouvent en difficulté ? Quel soutien peuvent-elles attendre du ministère ?

M. André Gattolin. – Le budget de votre ministère est en augmentation pour les trois années à venir, après deux années pendant lesquelles il a fallu redresser une situation catastrophique. Les collectivités locales elles-mêmes sont frappées par la diminution de moyens. S'agissant des politiques culturelles publiques, plus des deux tiers du financement viennent des territoires, contre un tiers seulement de l'État.

Il faudrait mener un véritable travail de coordination entre l'administration d'État et les pouvoirs locaux. Il est très intéressant de réunir, comme je l'ai fait, l'ensemble des adjoints chargés de la culture du département pour se rendre compte de manière concrète des

besoins sur des territoires, très diversifiés. Car on constate que nos interlocuteurs, malgré leur diversité politique, sont confrontés aux mêmes problématiques quant à leurs rapports à l'État, leur avenir budgétaire et leurs moyens d'intervention.

En matière culturelle, se pose le problème de la démocratisation culturelle, toujours annoncée et jamais réalisée. La culture est financée par l'argent public, c'est-à-dire par tout le monde – puisque ceux qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés payent la TVA. Mais la consommation de la culture est beaucoup plus discriminante.

Emmanuel Macron avait annoncé, lors de la campagne présidentielle, qu'il souhaitait instaurer un « pass culture ». Je n'y étais pas favorable en raison de l'expérience italienne. Mais en travaillant en bonne intelligence, on peut en faire quelque chose qui n'aille pas seulement, comme toujours, aux surconsommateurs de culture ou aux initiés.

En matière culturelle, il existe une tendance à ouvrir des « maisons » – de la culture, de la musique... Lorsque je préparais mon rapport sur les jeux vidéo, la première réponse du ministre fut de proposer une maison du jeu vidéo. Il faut arrêter de créer des administrations !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La maison commune de la musique, c'est tout de même autre chose !

M. André Gattolin. – Je veux évoquer l'accessibilité. Dans le domaine du jeu vidéo, les dépenses de marketing représentent la moitié du coût de production. La production française et européenne a du mal à accéder aux grands distributeurs comme Steam, Apple ou Amazon. Il faudrait monter un service public commun de la distribution pour ce secteur, ce qui permettrait d'abaisser les coûts, d'améliorer l'accessibilité et de développer une culture du jeu vidéo propre à notre pays.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Madame la ministre, je souhaite vous interroger sur les « droits culturels » inscrits dans la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dont on parle beaucoup et qui figurent dans les programmes politiques de certaines collectivités.

Mme Françoise Nyssen, ministre. – Les droits culturels sont fondamentaux. J'ai d'ailleurs conclu mon intervention sur le droit à la vie culturelle, qui doit servir de base à nombre de nos actions politiques.

Monsieur Ouzoulias, vous êtes géographe ; je suis, quant à moi, scientifique de formation. À l'Assemblée nationale, les députés m'ont parlé de la loi de Bercy, invoquée par M. Darmanin : 1+1=1. Effectivement, c'est possible ! J'ai évoqué les lois de la relativité générale, le principe d'incertitude d'Heisenberg et le théorème d'incomplétude de Gödel, ce qui a fatigué M. Woerth !

Je travaille avec M. Darmanin. Je connais la problématique de la diminution des dotations aux collectivités territoriales, qui a été très importante ces deux dernières années. Aujourd'hui, on nous demande de maintenir les budgets dans le cadre de l'inflation. Rien n'est acquis. Comme le budget de la culture ne risque pas de doubler, il faut réfléchir à la manière de faire émerger de nouveaux projets, tout en nous inscrivant dans notre responsabilité collective au regard de l'endettement de l'État.

En matière d'évolution des emplois et de la masse salariale, l'enjeu pour le ministère est double : d'une part, améliorer les carrières et les parcours professionnels des agents du ministère, afin de leur assurer un déroulement de carrière attractif et adapté aux évolutions des missions et des métiers ; d'autre part, clarifier et sécuriser les modalités de recours aux agents contractuels et leur gestion, dans une perspective de réduction de la précarité dans la fonction publique.

Au total, 9,6 millions d'euros de crédits catégoriels et indemnitaires seront mobilisés pour améliorer la situation des personnels et l'attractivité du ministère, ce qui n'est pas négligeable. Dans le cadre de l'effort de réduction globale des effectifs de la fonction publique, puisque c'est une réalité, la trajectoire en emplois arbitrée dans le cadre du budget pluriannuel 2018-2022 prévoit la suppression de 160 emplois à temps plein en 2018 sur un total de 30 000 emplois financés par le ministère. Je m'attacherai à ce que ces réformes ne remettent pas en cause la capacité d'action des DRAC. Avec la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi NOTRe, le rôle de l'État dans le rayonnement culturel des territoires a été renforcé, avec le maintien des moyens humains des DRAC – 2 400 agents – et une déconcentration plus importante des crédits. Je souhaite que le fonctionnement des DRAC s'inspire de quelques principes : réaffirmation de la nécessité de leur présence territoriale, maintien des implantations, renforcement des moyens pour la mise en œuvre des missions relatives à l'action culturelle, développement territorial au sein des départements. Il faut rechercher la meilleure adéquation entre l'équilibre territorial et l'efficacité administrative, mettre en œuvre des politiques cohérentes à l'échelle de la nouvelle région, et maintenir la capacité à accompagner les collectivités. L'effort attendu de chaque ministère pour diminuer la dépense publique aura certes un impact sur les DRAC, avec une diminution de 25 postes, mais bien moindre que sur le reste du ministère.

Je suis allée à la rencontre des personnels des DRAC pour leur demander d'agir en impulseurs, d'être des catalyseurs, des allumeurs de réverbères, des facilitateurs, plutôt que des administratifs qui récoltent des données et demandent des rapports, tâches ô combien consommatrices de temps.

Le budget consacré à la culture par l'ensemble des collectivités territoriales est presque équivalent au budget de la culture : il s'élève à 9,3 milliards d'euros, dont plus de 7,2 milliards pour les mairies, les communes et les intercommunalités. Les départements, qui étaient d'importants financeurs de la politique patrimoniale, diminuent leurs dépenses culturelles du fait de leurs contraintes budgétaires et de choix politiques. Je rappelle que la culture est une compétence partagée. En 2015 et 2016, ce sont 75 pactes culturels qui ont été signés dans le but de stabiliser les financements publics. Aujourd'hui, nous aimerions travailler dans un cadre conventionnel renouvelé : les projets en développement avec des collectivités dont je vous parlais dans mon propos liminaire.

En ce qui concerne le Mont-Saint-Michel, le Centre des monuments nationaux investit pour mettre en valeur l'abbaye. Une réflexion sur l'attractivité du site dans son ensemble est en cours ; le ministère de la culture et le CMN y sont étroitement associés. L'abbaye du Mont-Saint-Michel joue un rôle important dans l'équilibre du CMN qui gère les monuments répartis sur les territoires.

Je vous remercie, madame Laborde, d'avoir souligné le désir que M. Blanquer et moi-même avons de travailler ensemble. M. Blanquer a évoqué la nécessité « d'abattre les silos » entre nos ministères. La semaine qui a suivi la nomination du Gouvernement, il m'a

d'ailleurs rendu visite au ministère de la culture, pour engager des réflexions communes. Nous avons ainsi lancé la « rentrée en musique ».

Pour ce qui concerne les bibliothèques, Érik Orsenna a été chargé d'une mission. Le simple fait d'avoir nommé une personne qui s'occupe de la question avec désir et curiosité insufflé déjà de l'énergie et redonne envie aux acteurs du terrain. Des réflexions sont en cours, comme le « bureau du temps » à Rennes. Nous allons accompagner les élus, qui ont vraiment la volonté de faire évoluer les choses.

Les bibliothèques départementales jouent un rôle essentiel, car elles apportent un appui en conseil et en ingénierie. L'idée n'est pas que nous les choissions, mais qu'elles se proposent.

Sur le Pass culture et les initiatives des régions, nous avons commencé par faire un bilan. J'ai aussi rencontré toutes les associations d'élus, car je veux les associer au comité de consultation qui suivra les travaux de l'*Open lab*, dont le lancement est prévu le 18 décembre prochain. Il faut organiser la coordination entre les anciennes cartes et le Pass.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Allez-vous conserver le nom « *Open lab* » ? Nous avons eu un grand débat hier sur la francophonie !

Mme Françoise Nyssen, ministre. – Vous avez raison, il faut préserver la langue française ! Dans les réunions européennes, j'avais tendance à parler en anglais et dorénavant je m'exprime en français pour défendre notre langue.

Le château de Vincennes est un cas particulier. Le Centre des monuments nationaux n'est pas le seul gestionnaire du site et doit tenir compte de son occupation partielle par le ministère des armées.

Pour revenir aux bibliothèques, dans certains pays, comme le Danemark et la Hollande, elles sont ouvertes 90 heures par semaine. En France, nous parvenons au maximum à 40 heures par semaine. Je pense aux étudiants, qui ne trouvent pas de bibliothèques ouvertes le dimanche. La Bibliothèque publique d'information (BPI) du Centre Pompidou est saturée à midi ! Je dois me pencher sur cette question avec mes collègues de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Cette situation n'est pas normale. Car sur le terrain, l'envie est réelle de prendre en compte la vie culturelle locale et d'offrir des lieux ouverts, y compris le dimanche.

Monsieur Leleux, vous avez parlé d'« Arlésiennes ». La fiscalité Malraux est le symbole de la préservation du patrimoine et doit être un levier de revitalisation des centres anciens. Je lancerai la réflexion engagée avec les élus territoriaux dès 2018.

S'agissant des ABF, vos réflexions vont dans le même sens que les nôtres. Ils interviennent pour délivrer des autorisations prévues par la loi et les règlements. S'ils intervenaient plus en amont, en faisant un travail de pédagogie, on éviterait le drame de l'avis conforme en aval, de la frustration et du désespoir... Les ABF sont des personnes formidables, dotées de véritables compétences. Il faudrait éviter qu'ils interviennent de façon frustrante et désagréable en aval. Nous allons organiser un groupe de travail pour réfléchir à leur mission, avec l'idée de magnifier leur fonction vers ce qu'ils sont vraiment : des amoureux et des pédagogues du patrimoine et de sa préservation. Nous souhaitons aussi renforcer leur formation initiale. Il faut tenir compte des enjeux de la transition énergétique.

Le dialogue doit se faire entre les différents ministères concernés. Les ABF doivent continuer à participer au maintien d'un tissu patrimonial de grande qualité en France.

Sur le financement de la maison commune, le rapport détaille des propositions, qui prévoient une plus grande contribution des acteurs du numérique. C'est une orientation du Gouvernement. Nous avons déjà mis en place les fameuses taxes « YouTube » et « Netflix », et un accord a été signé entre Google et l'Association de lutte contre la piraterie audiovisuelle, pour lutter contre le piratage. Nous devons continuer à travailler en ce sens, en parfaite harmonie avec les autres ministères.

Le crédit d'impôt musique est un instrument qui a fait ses preuves. On a constaté une augmentation du nombre de petits labels indépendants, qui sont aidés par ce dispositif. Nous avons prévu d'en faire une évaluation en 2018.

Madame Blondin, le fonds d'urgence au spectacle vivant a été créé à la fin de l'année 2015, afin d'aider les entreprises du secteur à renforcer leurs dispositifs de sécurité et surmonter les difficultés économiques qu'elles rencontrent. Ce fonds a été doté, en 2016, de 13,4 millions d'euros, dont 6,1 millions apportés par l'État. Il a été abondé de 4 millions d'euros supplémentaires en 2017. Nous avons dégagé les ressources nécessaires pour reconduire ce montant de 4 millions en 2018. En lien avec le ministère de l'intérieur, une enveloppe de 5 millions d'euros, portée par le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), a été réservée à la sécurisation des 30 établissements publics nationaux les plus fréquentés par les touristes en 2017. Nous travaillons avec ce ministère pour que cette enveloppe puisse être reconduite au titre du projet de loi de finances pour 2018.

Le Fonpeps a été créé en 2017 afin de développer l'emploi pérenne dans le spectacle vivant. Nous avons travaillé ces derniers mois pour achever la mise en œuvre des différentes mesures prévues et avons commencé à faire le point avec les partenaires sociaux. Nous souhaitons veiller à ce que ces mesures soient parfaitement adaptées et servent l'emploi durable.

Pour ce qui concerne le programme 175, les langues régionales constituent un patrimoine culturel riche et ancestral que nous souhaitons valoriser. Le programme repose sur des structures institutionnelles dans les régions, dont on entend continuer à soutenir le développement. L'ensemble des crédits contribuant au soutien et à la promotion des langues de France s'établit à 1,4 million d'euros, soit 43 % des crédits alloués au patrimoine linguistique. Ces moyens permettront de favoriser la présence de ces langues dans l'espace public et les médias, de soutenir et développer des projets d'outillage technologique – clavier prédictif, logiciel de reconnaissance vocale –, de valoriser les langues territoriales d'outre-mer et la création culturelle et artistique dans ces langues.

Le ministère de la culture est très mobilisé sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes. Nous avons obtenu les deux labels AFNOR – égalité et diversité. Nous avons évoqué ce matin au conseil des ministres le Tour de France sur l'égalité, lancé le 4 octobre dernier, qui permettra de recueillir les attentes et d'identifier les bonnes pratiques en faveur de l'accès des femmes aux pratiques culturelles. Les priorités seront arrêtées le 8 mars 2018.

En matière de harcèlement, nous avons souhaité que les écoles mettent en place des chartes. Nous avons lancé ce projet, à Paris, à l'école nationale des Beaux-arts et à l'école nationale supérieure d'architecture de Paris-Malaquais.

Le taux de femmes à la tête des lieux de création et de diffusion est de 29 %. Dans certains métiers, il n'y a pratiquement pas de femmes : chefs d'orchestre, techniciens du spectacle. Nous devons être vigilants sur cette question. C'est l'une des priorités du Gouvernement. Ce matin, Marlène Schiappa a présenté le programme de la journée du 25 novembre.

M. Gattolin a évoqué les jeux vidéo. Je me suis récemment rendue à la *Paris Games Week* qui voit déferler des jeunes et des familles. Sans négliger la question de la violence, il faut prendre en considération ce secteur qui fait preuve d'une incroyable créativité. L'une des plus belles expositions de cet été, « La bibliothèque, la nuit », se tenait à la Bibliothèque nationale de France. Des bibliothèques y étaient reconstituées en réalité virtuelle. Nous devons accompagner cette évolution pour développer la qualité.

Mme Marie-Pierre Monier. – J'interviens au nom du groupe socialiste sur la question du patrimoine.

Madame la ministre, derrière la volonté affichée de faire du patrimoine un axe central de la politique culturelle, on ne peut que constater que l'enveloppe budgétaire ne suffit pas. Pour le programme 175, les crédits sont en diminution de 4 % en autorisations d'engagement et de 0,6 % en crédits de paiement. Vous avez annoncé, lors de votre conférence de presse de vendredi dernier, que le budget dédié à l'entretien et à la restauration du patrimoine augmenterait de 5 % en 2018, pour atteindre 326 millions d'euros. J'aimerais obtenir des précisions sur ce point. Quand on regarde l'action 1 « Patrimoine monumental », on constate certes une hausse de 1,2 % en autorisations d'engagement, mais aussi une baisse de 1,5 million d'euros en crédits de paiement. Or, l'argent effectivement dépensé sur une année se calcule en crédits de paiement.

Les crédits affectés au patrimoine monumental ne sont pas à la hauteur de la situation qui, vous l'avez dit, est critique depuis plus de quinze ans. Ne risque-t-on pas, à moyen terme, de voir l'État se défausser de sa mission d'entretien sur d'autres opérateurs des monuments historiques, voire vendre des éléments du patrimoine ?

Vous avez évoqué le loto du patrimoine. Qui va le gérer ? Qui décidera de l'emploi des moyens, seule la Fondation du patrimoine ou la Commission nationale des monuments historiques ? L'inquiétude grandit à ce sujet.

On a évoqué le CMN, qui gère une centaine de bâtiments. Le retrait de la gestion du Mont-Saint-Michel entraînerait un déséquilibre très important.

J'appuie les propos de M. Leleux relatifs aux ABF. Toujours lors de votre conférence de presse, vous avez annoncé vouloir les impliquer en amont des projets pour qu'ils apportent conseils et recommandations. Certains le font déjà lorsqu'ils sont consultés. Mais *quid* de la question des moyens ? Le personnel n'est peut-être pas assez nombreux pour jouer ce rôle de conseil en permanence. Je veux aussi faire part d'une inquiétude sur l'avis conforme. Pouvez-vous nous certifier que cet avis conforme sera maintenu pour tous les travaux sur des monuments protégés ?

Je souhaiterais revenir sur l'action 3 relative aux musées, dont les crédits sont en baisse de 10 % en autorisations d'engagement et de 2,1 % en crédits de paiement, tout comme ceux de l'action 8 concernant les acquisitions, en diminution de 4,5 %. Le budget du Fonds du patrimoine, qui permet d'enrichir les collections des musées de France, est passé de

3,6 millions d'euros en 2017 à 1,09 million d'euros en 2018. C'est un sujet majeur pour les petits musées qui maillent notre territoire, car si les grands musées parisiens peuvent aussi compter sur leurs recettes propres pour leurs acquisitions, les petits musées nationaux ne bénéficient pas du même confort financier. Cette évolution est contradictoire avec votre projet de revitalisation des petites villes et des centres anciens.

Prévoir 15 millions d'euros de fonds dédiés aux communes de moins de 2 000 habitants est une bonne mesure. Mais je m'interroge sur la provenance de ces fonds : s'agit-il d'une partie des gains du futur loto du patrimoine ou seront-ils prélevés sur le montant global de 326 millions dédié aux travaux et à l'entretien du patrimoine ? Dans ce dernier cas, quelle sera l'action ponctionnée ?

M. Jacques Groperrin. – J'apprécie vos propos, madame la ministre, mais j'aimerais obtenir des précisions.

Vous avez parlé de « l'école de la confiance » et du droit à la vie culturelle et artistique. Il existe des crédits d'impôt sur le spectacle vivant et de variétés, sur les œuvres phonographiques, sur l'audiovisuel, sur le cinéma, sur les créations de jeux vidéo et même sur les casinos entrepreneurs de spectacles. Or, à ce jour, la seule activité culturelle de création qui ne dispose pas de crédit d'impôt, c'est le théâtre, public et privé. Or le déferlement de jeunes et de familles que vous avez évoqué, on le voit aussi en Avignon.

Mme Laure Darcos. – En tant que rapporteur pour avis sur la recherche, je voulais vous interroger sur le programme 186 et la baisse de plus de 5 millions d'euros de la subvention d'investissement accordée à Universcience. Les crédits s'élèvent à 3 millions d'euros, alors que des travaux, représentant un investissement de 23 millions, sur des bâtiments importants comme le Palais de la découverte ou la Cité des sciences et de l'industrie vont devoir être entrepris. Les fonds de roulement de ces établissements seront sollicités, mais ils ne suffiront pas. En prévision des Jeux olympiques, le Grand Palais va être rénové. Le Palais de la découverte recevra peut-être des crédits ? Je voulais vous alerter sur cette question, à la demande de ces établissements.

Mme Sonia de la Provôté. – Je suis d'accord avec mes collègues sur de nombreux sujets. Sur le patrimoine, je relève des points positifs, comme le loto, mais aussi des points négatifs.

Le patrimoine est en pleine mutation. On parle à présent aussi du patrimoine du XX^e siècle, même si nous ne savons pas encore ce qui en fera partie – je pense notamment au patrimoine de la reconstruction. Les coûts seront très importants. Malgré les efforts entrepris, des ressources complémentaires devront être trouvées. Je m'interroge sur une politique de mécénat à destination des entreprises, mais aussi des structures intermédiaires comme les entreprises publiques locales. Il faut que tous les partenaires qui peuvent accompagner la mise à niveau et aux normes du patrimoine puissent accéder à ce mécénat. L'État doit mener une politique proactive. Pour l'instant, on met la question du patrimoine du XX^e siècle sous le boisseau, alors qu'il faut le réhabiliter.

S'agissant des maisons de l'architecture et d'autres lieux, comme le Pavillon de Caen, une politique spécifique est-elle menée ? Le projet urbain fait partie de la culture des citoyens. Il faudra s'investir dans ce domaine et encourager les collectivités qui se sont lancées dans ces projets, très innovants.

Vous avez partiellement apporté des réponses sur les emplois aidés, très répandus dans les entreprises du spectacle vivant, mais j'aimerais des précisions sur leur rôle : étaient-ils consacrés à l'accompagnement administratif ou participaient-ils aux métiers artistiques ?

Enfin, je rejoins mes collègues sur le Pass culture : l'accès à la culture se joue dès avant 18 ans. Que faire pour offrir une trajectoire culturelle réelle aux enfants, quels que soient leur lieu d'habitation et leur situation sociale ? Il existe les contrats éducatifs locaux, des initiatives locales, mais l'État doit prendre toute sa part dans ce domaine. Le temps périscolaire est une formidable opportunité pour agir avant que les jeunes aient 18 ans.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Le musicien professionnel que je suis ne s'attendait pas, en entrant au Sénat, à entendre deux ministres, ô combien importants, vous-même et M. Blanquer, parler autant de la musique. Je sais la sincérité de vos intentions. Je m'interroge, néanmoins, sur les processus de régulation que vous entendez mettre en place, face aux angoisses de chapelles que vous évoquiez tout à l'heure, pour assurer l'harmonie...

Les musiciens croulent sous les contraintes administratives : quelles mesures pour les alléger ?

Je souscris pleinement à l'idée d'une rentrée scolaire en musique, et au plan « chorales », sachant combien la musique peut apporter à notre jeunesse. N'oubliez pas, cependant, l'apport des communes, qui financent des musiciens intervenants – ceux que l'on appelle les « dumistes ». Un soutien à l'action de ces collectivités serait bienvenu.

Je souscris à ce qu'a dit M. Ouzoulias sur les DRAC. Il faut avoir à l'esprit les réalités de terrain. Je pourrais citer le cas d'une commune que je connais bien et qui, bien que dotée de tous les moyens nécessaires pour restaurer un orgue classé dans une église du XV^e siècle, ne peut pourtant avancer faute d'avoir, face à elle, un interlocuteur. C'est insupportable. Et je suis heureux que vous ayez inventé le concept d'« amoureux pédagogue des bâtiments de France », l'APBF. Car parmi les ABF, les architectes des bâtiments de France, il en est un certain nombre qui n'ont jamais mis deux parpaings l'un sur l'autre. Et lorsque l'on voit les avis rendus... Nous sommes tous des amoureux du patrimoine et je ne connais pas un maire qui ait envie de défigurer sa commune !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Une précision sur le plan « chorales » : quel sera le rôle des conservatoires, qui vont bénéficier de crédits fléchés, dans le dispositif, non seulement pour former les enseignants dont nous avons besoin, mais en soutien au réseau des dumistes, les titulaires d'un diplôme universitaire de musicien intervenant ? Quel soutien sera apporté aux collectivités territoriales, qui financent énormément ?

M. Pierre Laurent. – Je veux d'abord vous remercier, madame la ministre, pour votre présence annoncée aux obsèques de Jack Ralite, vendredi prochain ; c'est une marque de reconnaissance à laquelle nous sommes très sensibles.

J'espère, madame la présidente, que nous pourrons entendre Roch-Olivier Maistre, car la discussion nous a mis en appétit. Ce serait l'occasion d'approfondir la question de la structuration de la filière.

S'agissant du Pass culture, j'irai dans le sens de Sylvie Robert. Cet instrument viendra-t-il en appui à nos politiques publiques de la culture ou s'agit-il de servir d'autres intérêts ? Cela demande des garanties, qui manquent encore.

Vous avez évoqué une contractualisation avec les collectivités territoriales sur les objectifs culturels. C'est une démarche très intéressante, mais que je suis tenté de mettre en regard d'une autre forme de contractualisation, budgétaire, dont personne n'a ici parlé. Je n'oublie pas qu'un document a été publié dans la presse, ce qui vous a conduit à porter plainte. Ce document contient des pistes de travail qui, même si elles n'étaient pas celles que vous reprenez, visent à inverser le rapport entre les collectivités locales et le ministère de la culture en matière de maîtrise budgétaire. Il nous faudrait en savoir plus sur le jugement que vous portez sur ce document, qui pourrait fâcher beaucoup de monde, et d'autant plus que nous sommes déjà dans une situation difficile – le rapport de l'Observatoire des politiques culturelles souligne que les collectivités territoriales ont, depuis 2015, réduit leurs budgets culturels de 50 %, sous la pression du recul des dotations. Si la contractualisation que vous annoncez visait, non pas à développer les politiques culturelles mais à réduire de concert la dépense publique culturelle, nous irions à la catastrophe. Vous comprendrez que nous avons besoin de réponses, pour dissiper des interrogations que votre dépôt de plainte ne suffit pas à lever...

En ce qui concerne, enfin, le régime des intermittents, vous indiquez que vous serez attentive à l'accord de 2016. Sachant que le débat sur l'indemnisation du chômage va se rouvrir, avez-vous reçu des garanties de la partie patronale – qui a toujours été hostile, comme on le sait, à cet accord – pour que la négociation qui va s'ouvrir ne soit pas l'occasion de sa remise en cause ?

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Je souhaite vous interroger, madame la ministre, sur l'Office public de la langue occitane, pour la création duquel l'État et les anciennes régions Midi-Pyrénées et Aquitaine s'étaient associés, en 2015. Je souhaiterais connaître l'évolution du montant de la contribution versée chaque année par l'État depuis sa création.

Je souhaite également attirer votre attention sur les surcoûts liés à la sécurité des festivals. Selon les études que nous avons mises à votre disposition, le budget « sécurité » des organisateurs de festivals a triplé en un an. Une étude menée par le CNV montre que les surcoûts s'élèvent en moyenne à 43 213 euros, soit 13 613 euros par jour, dépense que les festivals ne peuvent se permettre.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La question a déjà été posée.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Mais pas en ces termes : quelles actions votre ministère entend-il mettre en œuvre pour mettre fin à cette inflation et garantir la pérennité des festivals ?

M. Michel Laugier. – Permettez-moi, à l'occasion du Congrès des maires et des présidents d'intercommunalités, d'avoir une pensée pour les collectivités territoriales. Une grande partie de l'ambition que vous portez dans ce budget dépend aussi de leur participation, ainsi que de celle des associations. Or, les moyens des collectivités sont en diminution, de même que ceux des associations, pénalisées par la suppression de la réserve parlementaire et des contrats aidés. Comment la scientifique que vous êtes entend-elle résoudre cette équation ?

Mme Françoise Nyssen, ministre. – Après l’effort consenti en 2017, madame Monier, sur le programme 175, nous avons voulu conforter l’action de l’État en faveur du patrimoine, facteur de cohésion sociale et de dynamisme économique des territoires. À périmètre constant, c’est à dire en tenant compte des dépenses désormais prises en charge par le programme 224, les moyens du programme « Patrimoines » connaissent une augmentation de 3,6 millions d’euros en crédits de paiement, soit une progression de 0,4 %. Les 15 millions prévus pour les petites communes viennent en plus, les crédits s’établissant au total à 326 millions d’euros.

Les ressources du loto du patrimoine seront versées à un fonds dédié, au sein de la Fondation du patrimoine. Les dossiers sélectionnés, avec un comité d’experts, concerneront des projets de restauration de monuments en péril, y compris, comme je l’ai dit, détenus par des propriétaires privés. Une convention sera signée entre l’État et la Fondation du patrimoine pour s’assurer de l’encadrement et du suivi dans l’utilisation de ces fonds.

Pour répondre à vos interrogations sur les ABF, je précise que leur avis conforme sera bien maintenu. Ces architectes ne seraient pas assez nombreux ? On ne saurait, en la matière, s’exempter d’une réflexion sur l’organisation du travail. Une meilleure organisation, en amont, doit conduire à moins d’interventions en aval.

Monsieur Groperrin, le crédit d’impôt au titre des dépenses de création, d’exploitation, de numérisation d’un spectacle vivant, musical ou de variété, créé par la loi de finances pour 2016, vise à faire émerger des artistes et à les accompagner. Ce dispositif fiscal est aujourd’hui réservé aux producteurs de spectacles vivants musicaux, de variété ou d’humour présentant des spectacles n’ayant pas comptabilisé plus de 12 000 entrées payantes au cours des trois années précédentes. Une mission sera lancée afin d’évaluer ce crédit d’impôt et d’étudier l’opportunité de son extension à d’autres secteurs du champ du spectacle vivant.

Madame Darcos, je tiens à vous rassurer : la baisse de cinq millions d’euros dans la dotation d’investissement d’Univscience est justifiée par un rythme insuffisant de consommation des crédits certaines années, malgré des améliorations certaines. Les moyens de fonctionnement pour 2018 ont été consolidés. La réduction du taux de gel à 3 % permettra à l’établissement d’améliorer de 2,3 millions d’euros la capacité d’autofinancement de ses investissements. La baisse est donc limitée à 2,7 millions d’euros. Les moyens pour le Palais de la Découverte sont préservés.

Madame de la Provôté, le ministère soutient le développement du mécénat, qui permet d’apporter des moyens supplémentaires à l’action publique et associative et favorise le partage d’expertise entre la sphère privée et la sphère publique. Nous encourageons le développement du mécénat collectif en faveur de projets comme l’acquisition de biens culturels, la production de spectacles pérennes, ainsi que le mécénat participatif sur les plateformes de dons, notamment les appels à la générosité publique en faveur de la culture et de la sauvegarde du patrimoine. Nous travaillons avec nos partenaires du monde économique et juridique : chambres de commerce et d’industrie, notaires, avocats, experts-comptables...

Le ministère favorise la création de pôles régionaux de mécénat : guichet permanent de mise en relation des porteurs de projets et de mécènes, information sur la législation ou les bonnes pratiques. Il sera favorable à un relèvement du plafond des dons de 0,5 % à 1 % du chiffre d’affaires, pour donner plus de marge au mécénat des PME et TPE, qui

constitue, avec la philanthropie individuelle, la principale visée de développement du mécénat culturel.

Je suis tout à fait consciente de l'importance des contrats aidés dans le secteur culturel. Le Gouvernement l'a rappelé, il n'est pas question de les supprimer. Il y en aura 200 000 en 2018, et le secteur culturel continuera à en bénéficier. Nous faisons beaucoup de pédagogie, notamment pour s'assurer de leur pérennité, dans un domaine où, loin d'être de faux emplois, ceux qui les occupent assument de réelles responsabilités.

Nous voudrions aussi soutenir le développement de l'emploi culturel. Le Fonpeps est fait pour cela. Le Gouvernement réfléchit à un plan de compétences et de formation pour encourager le retour à l'emploi pérenne.

À propos de pratique musicale, je vous recommande un très joli premier film, *La Mélodie*, qui montre l'effet de l'accompagnement des enfants non seulement sur ces derniers, mais aussi sur le musicien qui en avait la charge.

Le plan « chorales », mis en place dès la rentrée 2017, a été une réussite.

Le rapport de Roch-Olivier Maistre montre vraiment qu'il faut repenser l'action du ministère de la culture en matière de musique. Il y a deux axes majeurs : la place de la France sur la scène internationale et la volonté d'aller plus loin dans l'accès de tous à la musique. Nous défendons toutes les musiques. Ainsi, nous développerons la couverture du territoire par les scènes de musique actuelle.

Nous continuons aussi de soutenir les festivals. Pour développer les approches partenariales dans le champ musical, nous poursuivons l'élaboration des contrats régionaux de filières de musiques actuelles avec les régions, les départements et les métropoles. Ces coconstructions stratégiques permettent de s'adapter au mieux aux enjeux locaux. J'en ai déjà signé quelques-uns. Je travaille également sur la régulation des phénomènes de concentration verticale et horizontale.

Nous n'aurons de cesse de faire progresser la qualité de l'emploi et l'insertion professionnelle dans le champ musical, afin de favoriser la circulation des œuvres sur le territoire et à l'international, ainsi que l'insertion des compositeurs dans les institutions et les réseaux.

Monsieur Laurent, je vous remercie de vos propos sur Jack Ralite. En 2014, celui-ci avait écrit à François Hollande : « *La culture, c'est le nous extensible à l'infini des humains, et c'est cela qui se trouve en danger et requiert notre mobilisation et notre appel en votre direction.* » C'est aussi en pensant à lui que nous avons voulu préserver le budget de la culture.

Un document consacré aux pistes de réforme pour le champ artistique dans le cadre du chantier « Action publique 2022 » a effectivement fuité dans la presse. J'insiste bien sur le fait qu'il s'agit seulement de réflexions, d'ailleurs souvent inspirées de pratiques en vigueur dans d'autres domaines, et non de décisions validées. Il n'est pas admissible que des documents de travail internes soient ainsi rendus publics et, au final, instrumentalisés !

Les attentes considérables de tous les Français à l'égard de la culture doivent nous amener à adapter nos politiques, à y réfléchir avec l'ensemble des collectivités publiques. Je souhaite que nous parvenions à mobiliser tous les établissements culturels à cette fin. J'insiste

sur la notion de mission. Les plus jeunes et les Français les plus éloignés de la culture doivent être accompagnés. Il faut une plus grande diffusion des œuvres au profit des artistes, dont la paupérisation doit être combattue avec détermination, et du public, qui doit s'élargir grâce aux outils numériques.

Plus généralement, réfléchissons à un service public audiovisuel dans un environnement qui a profondément évolué. J'aurai l'occasion de préciser mes orientations en la matière. Nous voulons travailler dans la concertation et faire émerger des constats partagés pour prendre des mesures adaptées.

Je me suis déjà exprimée sur le régime de l'intermittence. L'accord de 2016, intervenu grâce aux propositions des professionnels du secteur, est un bon accord. Le Président de la République s'est engagé à le préserver.

Madame Bruguière, les festivals, qui sont très fréquentés, sont un marqueur fort d'identité et d'attractivité culturelle, économique et touristique pour un territoire. Les aides publiques sont maintenues.

Le financement de l'État s'élève à 19 millions d'euros par an pour le spectacle vivant, à quoi il convient d'ajouter le fonds d'urgence qui, avec près de 6 millions d'euros d'aides distribuées depuis 2015 aux festivals, vient compenser les coûts relatifs à la sécurité. L'État fonde son action en faveur des festivals sur les critères d'excellence, de pluralité de l'offre, de diversité de la vie culturelle dans les territoires... Il est important de réfléchir avec les collectivités territoriales à la situation des festivals et à leur accompagnement par la puissance publique. M. Serge Kancel, inspecteur général des affaires culturelles, est l'interlocuteur au sein du ministère sur le sujet.

La politique de valorisation des langues régionales du ministère de la culture s'appuie sur les structures institutionnelles qui existent dans les régions : Office public de la langue bretonne, Office public de la langue basque, Office public de la langue occitane, Académie des langues kanakes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous pourrions poursuivre le dialogue en séance publique lors de l'examen des crédits.

Hier, lors du débat sur l'Institut français et l'avenir de notre politique d'influence, que j'avais souhaité, M. le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne a fait remarquer à juste titre que cet institut était désormais soumis à la double tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de la culture.

Mme Françoise Nyssen, ministre. – La francophonie – je me trouvais hier à Bruxelles – est un sujet dont nous devons nous emparer avec vigueur. Il y a une vraie demande en la matière.

Notre présence est par exemple très importante pour le développement du continent africain. J'ai ainsi visité le campus de l'ESSEC au Maroc, qui accueille des étudiants de tout le continent africain et communique par visioconférence avec la Chine ou la France. C'est extraordinaire !

Nous travaillons en parfaite harmonie avec mes homologues du ministère des affaires étrangères.

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 17 h 45.

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

Jeudi 16 novembre 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

**Audition de M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre
d'État, ministre de la transition écologique et solidaire**

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes très heureux d'accueillir M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

C'est la deuxième fois qu'il est entendu par notre commission. Il vient aujourd'hui dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2018, et plus spécifiquement pour nous présenter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

La semaine dernière, nous avons entendu Mme Borne sur la partie des crédits relative aux transports.

Nos rapporteurs pour avis sont Pierre Médevielle pour la partie concernant la prévention des risques, et Guillaume Chevrollier pour la partie concernant la biodiversité et la transition énergétique.

Ils nous ont présenté hier leurs rapports, sur lesquels nous n'avons pas encore voté. Nous attendions cette audition pour nous prononcer. À ce stade, je peux dire, sans trahir de secret, qu'il existait plutôt un avis positif sur les crédits relatifs à la prévention des risques et un avis d'abstention sur les crédits relatifs à la biodiversité et à la transition énergétique.

Nous avons également, pour la première fois, émis un avis sur la première partie de la loi de finances concernant les articles relatifs à la « fiscalité écologique ». Il s'est exprimé plutôt un soutien aux décisions du Gouvernement, notamment à propos de l'augmentation de la taxe carbone.

En revanche, une certaine inquiétude se dégage sur la mise en œuvre de la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

On a beaucoup évoqué hier, en commission, le financement des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV). Je ne doute pas que nos collègues vous parleront ce matin de la question des crédits qui manquent pour honorer les engagements de l'État.

Le ton de la circulaire adressée aux préfets a beaucoup choqué. Telle qu'elle a été rédigée, on a le sentiment qu'elle visait à trouver le plus de raisons possible pour ne pas aller jusqu'au bout. C'est ce qui a été largement exprimé hier.

Je sais que vous avez annoncé à l'Assemblée nationale que des crédits allaient être débloqués à hauteur de 75 millions d'euros.

Ces contrats sont très importants pour deux raisons. En premier lieu, on sait très bien que, pour tenir les engagements de la transition énergétique, on a besoin des territoires. La mise en œuvre de l'Accord de Paris ne repose pas seulement sur les États, dont l'État français, mais aussi en très grande partie sur les territoires.

En second lieu, il est très important de sensibiliser les territoires. Il en existe encore beaucoup où il est nécessaire d'aller plus avant dans la sensibilisation. Ces contrats peuvent y contribuer.

La question du budget des agences de l'eau a également été largement évoquée hier, avec notamment les prélèvements destinés à financer l'Agence française pour la biodiversité (AFB), et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Ce point a attiré l'attention de mes collègues et du rapporteur, qui a même fait adopter un amendement qu'il évoquera tout à l'heure.

Un certain nombre d'inquiétudes ont aussi été évoquées à propos du budget assez tendu de l'Autorité de sécurité nucléaire (ASN), alors que ses missions de surveillance des réacteurs sont de plus en plus importantes et de plus en plus lourdes.

Nous avons évoqué les inquiétudes concernant le budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui augmente, alors que les autorisations d'engagement ont plutôt tendance à diminuer.

Des inquiétudes se sont également exprimées sur les crédits du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui diminuent depuis plusieurs années. On a pourtant le sentiment que cet organisme pourrait être assez utile aux collectivités locales en termes d'ingénierie.

Voilà les principaux points qui ont été évoqués hier. Nous sommes naturellement conscients qu'il s'agit d'un budget global en augmentation. Mais cela s'accompagne d'une diminution non négligeable des agents de l'État et des différentes agences.

Pour terminer, nous aimerions que vous nous indiquiez quelles sont, dans le cadre du budget qui sera adopté, les priorités de votre ministère en matière d'écologie, de développement durable et également en ce qui concerne la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

Nous étions avant-hier à la 23^{ème} Conférence des Parties à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 23) avec un certain nombre de mes collègues - Jérôme Bignon, Angèle Prévile et Guillaume Gontard, ici présents.

Nous avons ressenti la nécessité de nous remobiliser fortement, car il est clair que le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris a un effet psychologique très fort, beaucoup de pays se demandant pourquoi tout reposerait sur eux.

Je termine en rapportant les propos qu'a tenus Laurent Fabius à cette occasion : « Tout n'est pas perdu, mais... ».

Nous souhaitons que ce ne soit pas le cas et nous nous y emploierons tous ensemble !

M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. – Merci, monsieur le président. mesdames et messieurs les sénateurs, je suis heureux de vous retrouver ce matin et de revoir quelques visages amis, ici ou là, qui s'intéressent à ces questions. Je vais essayer de répondre le plus précisément possible à l'ensemble de vos interrogations.

En propos liminaire, je vous présenterai les principes qui ont présidé à la constitution et à l'écriture du projet de loi de finances sur ces huit programmes d'action et ces quatre comptes d'affectation spéciale, qui comportent un certain nombre de nouveautés dans le cadre de l'exercice 2018, dont vous avez déjà pu, monsieur le Président, extraire les grandes lignes.

Je commencerai par répondre à la fin de votre propos concernant l'urgence de réaliser la transition écologique. Ce qui s'est récemment passé outre-mer nous rappelle à quel point la question climatique a des répercussions concrètes – avancement du trait de côte, hausse du niveau de la mer, intempéries violentes et graves. Le sénateur Jérôme Bignon était récemment, tout comme moi, en Polynésie française, où certains atolls menacent aujourd'hui de disparaître. Ces questions sont très importantes et très urgentes. Et les réponses sont internationales – Nicolas Hulot est en ce moment même à la COP 23, où il représente la France aux côtés du chef de l'État – mais aussi territoriales.

Je pense que nous ferons d'ailleurs ce matin un certain nombre d'allers-retours entre l'international, le national et le local. Ce sera pour moi l'occasion d'aborder le sujet des territoires d'énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), à propos duquel j'ai quelques bonnes nouvelles à vous annoncer, dans un environnement néanmoins contraint.

Le budget que je vous présente est l'un des outils pour arriver à atteindre nos objectifs et à développer notre ambition. Ce n'est pas le seul, vous avez raison de le rappeler. Les associations, le monde économique et les entreprises, les collectivités territoriales ont également un rôle à jouer.

Vous le voyez, dans ce budget comme dans la préparation du prochain Sommet du 12 décembre, la multiplication des interventions des différents acteurs, en transversalité et en cassant la logique de silo, est absolument déterminante pour nos objectifs.

Ce budget est un budget de protection à trois titres. Il est tout d'abord un budget de la protection des risques, un budget de la protection de la planète et de la protection de la santé publique. Le ministre Nicolas Hulot souhaite en effet, en lien avec Agnès Buzyn, ministre en charge de la santé, lier de plus en plus les questions sanitaires et les questions environnementales.

Ce budget est également un budget de protection des personnes les plus fragiles. Le chef de l'État a voulu que le mot « solidaire » figure dans la dénomination de notre ministère. Vous avez raison, monsieur le Président : la transition écologique ne peut pas se faire sur le dos des personnes les plus fragiles. Cela repose la question de la ruralité, nous y reviendrons.

Ce budget est enfin un budget de protection de notre souveraineté qui, à l'aune des grands bouleversements géopolitiques au Proche-Orient et au Moyen-Orient, passe évidemment par les questions d'énergie.

L'Assemblée nationale a modifié le projet de loi de finances tel qu'il a été présenté par le Gouvernement, même si c'est moins vrai pour les transports, comme vous avez pu vous en rendre compte la semaine dernière, avec ma collègue Elisabeth Borne, ministre en charge des transports.

Il s'agit en premier lieu de concrétiser le plan Climat. Nicolas Hulot parle d'enclencher ce qu'il appelle l'irréversibilité du mouvement. C'est tout ce que Laurent Fabius a dit lors de la COP : comment faire pour basculer et changer définitivement de modèle, décarboniser notre économie, modifier notre manière de produire des richesses, de transformer les matières agricoles et de nous déplacer ?

Vous avez commencé à travailler sur un certain nombre de réponses, comme le projet de loi portant interdiction de l'exploration et de l'exploitation des hydrocarbures, ou encore la trajectoire carbone – sujet que tous les candidats à l'élection présidentielle ont abordé en 2017.

Qu'il s'agisse de Jacques Chirac – « la maison qui brûle » - du Grenelle de l'environnement de Nicolas Sarkozy, de la COP 21 et de l'Accord de Paris de François Hollande ou de l'action qu'Emmanuel Macron mène depuis le mois de mai, il existe une constante dans la diplomatie climatique française, qui passe par la volonté faire payer le carbone au prix qu'il coûte vraiment. C'est cette trajectoire carbone qui rend les énergies renouvelables compétitives, la tonne de CO₂ s'élevant pour 2018 à 44,6 euros.

En matière de déplacement automobile et de bonus-malus, nous assumons le rehaussement du malus, dont le seuil de déclenchement se situe à 120 grammes de CO₂ par kilomètre parcouru, accompagnant en cela l'industrie automobile, avec qui nous sommes en discussion permanente à propos de la manière de commercialiser un certain nombre de nouveaux véhicules.

Sur le plan de la santé publique, nous assumons également la trajectoire de rattrapage entre le diesel et l'essence. C'est aussi une affaire de santé publique, les particules diesel entraînant 48 000 morts prématurées chaque année. Il est compliqué pour le Gouvernement – comme pour le Parlement j'imagine – de justifier d'avantages fiscaux en faveur d'un carburant qui produit des effets aussi dramatiques sur la santé publique.

L'enjeu de la prévisibilité – on l'a vu avec l'ouragan Irma – devient très complexe. Ceci explique la volonté de Nicolas Hulot de créer un nouveau Fonds géré par l'Ademe sur la qualité de l'air et la mobilité. C'était d'ailleurs une demande des élus locaux, qui désirent que l'agence leur propose de nouveaux outils.

C'est le sens de l'engagement sans précédent du Gouvernement en faveur de Météo France pour aider cet établissement public à acquérir un supercalculateur de 180 millions d'euros. Le métier de la prévision météorologique évolue en effet. Jusqu'à 20 minutes avant que ne frappent Irma et Maria, il était en effet compliqué de savoir où ces ouragans allaient précisément passer. On a donc besoin d'investir dans des outils qui permettent aux pouvoirs publics et à la population d'anticiper ces aléas climatiques.

L'accompagnement par la puissance publique du développement des énergies renouvelables doit être lisible. Le Gouvernement proposera, début 2018, un certain nombre de mesures en ce sens. Je formule le vœu que votre commission soit largement associée en amont à la réflexion et à la rédaction de ce plan, afin d'avoir une coproduction législative intelligente et moderne entre le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat.

Proposer une trajectoire carbone sans prévoir des outils universels afin d'aider les Français dans leur transition énergétique au quotidien serait manquer de bon sens et de solidarité !

Plusieurs outils existent pour ce faire, dans le domaine des véhicules et du logement – je laisse de côté les bâtiments publics, sur lesquels nous pourrions revenir.

Tout d'abord, les primes à la conversion, dites « primes à la casse », se fixent pour objectif très ambitieux, l'année prochaine, de remplacer 100 000 véhicules par des véhicules plus propres. Pour la première fois, la prime à la conversion sera universelle, quels que soient le lieu d'habitation ou les conditions de revenu. Pour les Français qui disposent d'un véhicule à essence d'avant 1999, un véhicule diesel d'avant 2001 ou, pour les personnes non imposables, un véhicule diesel d'avant 2006, la prime sera comprise entre 1 000 euros et 2 000 euros, selon que les personnes sont ou non imposables.

La véritable nouveauté réside dans le fait que cette prime pourra fonctionner pour acheter un véhicule d'occasion. Permettre aux personnes les plus fragiles, aux plus jeunes et même aux personnes âgées d'acheter un véhicule d'occasion, que l'on peut trouver en province à partir de 3 500 euros à 4 000 euros, change tout.

Nous cherchons à mettre en place un accompagnement doux et non des mesures d'écologie punitive, puisqu'il vaut mieux avoir un véhicule diesel de 2010 que de 1998. C'est le bon sens ! L'idéal serait bien sûr qu'il s'agisse d'un véhicule à essence ou électrique, mais laissons les Français aller à leur rythme !

Le montant de cette prime est assez significatif pour engager la transition énergétique.

Il faudra bien sûr évaluer le dispositif. C'est la première fois qu'on l'universalise et qu'on l'ouvre à ce point. Le monde automobile regarde cela avec intérêt. Il s'agit en outre d'un soutien à notre économie industrielle et à une forme d'économie circulaire.

Je pense que le Gouvernement aura besoin de l'Assemblée nationale et du Sénat pour évaluer, au fur et à mesure, les effets de cette généralisation et de cette universalisation.

Il existe, en outre, une série de mesures en matière de bâtiments et de logements. Je laisse le logement social de côté, puisqu'on trouve des outils à ce sujet dans le grand plan d'investissement. Je laisse également de côté le bâtimentaire public des collectivités territoriales, pour lequel des réponses figurent aussi dans le grand plan d'investissement, pour me concentrer sur le logement des particuliers, pour lequel on trouve le chèque énergie, qui existait précédemment dans seulement quatre départements.

L'expérimentation de ce dispositif a été concluante. Sa simplicité et son efficacité ont été démontrées face aux tarifs sociaux. Sa lisibilité est meilleure pour les agents qui le gèrent. Il ne sert à rien d'ouvrir des droits si le taux de recours est résiduel parce que l'accès à ce système est trop compliqué !

Le chèque énergie constitue une simplification pour les Français les plus modestes ou en situation de précarité. Il sera en moyenne de 150 euros l'année prochaine et de 200 euros l'année suivante en fonction des revenus, et permettra de payer sa facture d'énergie ou de financer de petits travaux d'efficacité énergétique. C'est un premier niveau de réponse.

Il se cumule avec tout ce qui existait précédemment, comme les mesures proposées par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) destinées à réaliser des travaux de rénovation énergétique.

Le chèque énergie concerne 4 millions de ménages et représente un engagement de 600 millions d'euros.

Les certificats d'énergie, quant à eux, trouvent leur succès dans la rencontre entre l'offre et la demande, notamment en matière de changement de chaudière, et de mutation.

La transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime en 2019 apporte une réponse aux personnes les plus fragiles. Le principe du crédit d'impôt oblige à réaliser les travaux avant de récupérer l'argent l'année suivante. Pour un ménage, cela constitue un effort de trésorerie qui n'est pas neutre. Transformer le CITE en prime au moment de la signature du devis constitue un soulagement pour la trésorerie des familles et plaide en faveur des travaux.

Nous ne pouvions le faire cette année, car ceci demande à Bercy une importante ingénierie technique. L'idée est de cibler le CITE sur les travaux les plus efficaces. Il y a quelques années, personne n'évaluait ni ne chiffrait l'efficacité en euros par mégawattheures économisés. Désormais, les services de l'État, l'Ademe et certains scientifiques commencent à le faire. Si le dispositif en faveur du changement des portes et fenêtres est extrêmement populaire chez les Français, un certain nombre d'autres travaux très importants, comme l'isolement des combles, sont parfois mis de côté.

On sait tous que la chaleur monte. Or l'installation d'une porte blindée, par exemple, ne renforce en rien la performance énergétique d'un logement. Nous avons donc ciblé les travaux concernés. Les techniciens affirment qu'on est sur un ratio de 300 mégawattheures d'un côté pour 1003 mégawattheures de l'autre.

Il ne s'agit pas pour le Gouvernement d'agir de façon brutale. Le dispositif est maintenu jusqu'au 1^{er} janvier, contrairement à ce qui a été écrit dans la presse. Par ailleurs, nous assurerons un accompagnement durant le premier semestre de 2018 pour le changement des fenêtres simple vitrage en fenêtres à double vitrage.

Enfin, nous nous engageons à maintenir le taux de TVA à 5,5 % pour l'ensemble des professionnels du secteur, ce qui constitue une mesure non négligeable.

Nous tenons au fait que le budget 2018 offre un certain nombre de protections, comme l'irréversibilité, la prévisibilité, la protection. La santé et l'environnement, je l'ai dit, sont absolument fondamentaux. C'est pour cela qu'en matière de recherche publique et de perturbateurs endocriniens, nous consacrons 3 millions d'euros supplémentaires à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

S'agissant de la sûreté et de la sécurité nucléaires, nous continuons à améliorer les moyens humains de l'ASN, déjà renforcés sous le quinquennat précédent, avec deux

équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, je crois, pour l'année en cours, et plus trente l'année dernière. Je crois savoir que le président de l'ASN a pris un certain nombre de positions dans le cadre d'une audition à l'Assemblée nationale, au cours de laquelle il a été amené à s'exprimer sur les moyens de cet organisme. J'ai découvert ses besoins par le biais de cette audition.

Nicolas Hulot lui a écrit ou s'apprête à le faire, pour engager, si nécessaire, un dialogue sur le sujet. Sachez que la trajectoire de renforcement des moyens de l'ASN est positive depuis maintenant quelques années, quels que soient les gouvernements successifs.

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) bénéficie, lui aussi, de moyens largement confortés, 20 ETP ayant été créés au cours de l'année 2017.

Les effets du réchauffement climatique pèsent sur la biodiversité, que ce soit en métropole ou en outre-mer. Cela nécessite des réponses de notre part. Certains budgets sont confortés et reproduits à l'euro près. Je pense à la protection du littoral, aux aires marines protégées ou encore aux zones Natura 2000, auxquelles nous accordons 2 millions d'euros supplémentaires. Les parcs naturels constituent également des outils assez performants, qui produisent des résultats en matière de médiation avec la population. La fameuse taxe sur les bateaux de plus de 30 mètres permettra désormais de financer le Conservatoire du littoral.

Par ailleurs, concernant les agences de l'eau, l'Assemblée nationale a, nuitamment, fixé à 2,28 milliards d'euros le plafond des redevances qu'elles peuvent percevoir. Les agences de l'eau sont des outils auxquels nous croyons beaucoup.

J'ai été maire, élu communautaire et président de conseil départemental : je suis attaché à la gouvernance locale de l'eau. Néanmoins, nous sommes à la croisée des chemins. Je le pensais déjà avant d'entrer au Gouvernement. Le Gouvernement, le Parlement et les élus locaux doivent préciser ce qu'ils attendent exactement des agences de l'eau, à qui on a demandé beaucoup de choses ces dernières années. Parfois, du fait d'une importante trésorerie, les taux d'intervention ont augmenté ici ou là sans véritable réflexion stratégique globale.

Nous aurons besoin du Sénat pour définir une stratégie globale de l'eau. Cela fait cinq à dix ans que l'on gère la question de l'eau par à-coups, sans véritable vision globale, pluriannuelle et stratégique.

Les agences de l'eau constituent aussi un enjeu de gouvernance. Si nous avons souhaité adosser les financements de l'AFB et de l'ONCFS aux agences de l'eau, c'est parce qu'on ne peut avoir, en termes de gouvernance des politiques publiques de biodiversité, les agences de l'eau d'un côté et l'AFB et l'ONCFS de l'autre.

Les agences de l'eau financent donc l'AFB et l'ONCFS. Elles font ainsi leur entrée dans la gouvernance de l'AFB, demande formulée depuis bien longtemps par les élus locaux.

La contribution pour l'AFB s'élève à 34,5 millions d'euros et celle pour l'ONCFS à 37,6 millions d'euros. Cela permet, en outre, de sanctuariser les finances de l'ONCFS et de l'AFB. On a ainsi une vraie lisibilité et une véritable prévisibilité de l'engagement budgétaire.

J'ai défendu à l'Assemblée nationale un amendement au nom du Gouvernement pour obliger, par la loi, de verser cet argent dès le mois de janvier. Peut-être voudrez-vous

bien le maintenir lorsque vous examinerez ces missions. Nous serons ainsi sûrs que nos opérateurs seront en situation d'honorer leurs promesses et leurs politiques publiques dès le 1^{er} janvier.

Le Gouvernement assume le prélèvement de 200 millions d'euros supplémentaires sur les agences de l'eau, leur trésorerie – également appelée fonds de roulement – s'élevant à environ 760 millions d'euros, soit une augmentation importante ces deux dernières années. Ce prélèvement est opéré au titre des efforts demandés à chaque opérateur de l'État et à l'État, dans le cadre du redressement des finances de la nation.

Les crédits de l'économie sociale et solidaire arrivent au sein de ce ministère, notamment avec le Dispositif local d'accompagnement (DLA), piloté par un nouveau Haut-commissaire, M. Itier. Le montant des autorisations d'engagement se monte à environ 15 millions d'euros.

Enfin, il s'agit d'avoir le budget le plus sincère et le plus robuste possible. Il est en effet facile de proposer un budget généreux en autorisations d'engagement. Ce qui nous intéresse, ce sont les crédits de paiement.

Pour les mêmes raisons, selon la politique souhaitée par le Premier ministre, Édouard Philippe, il vaut mieux bénéficier d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement plus sincères pour éviter des gels de crédits importants pendant l'année budgétaire. Cela nous semble aussi être un moyen de respecter le Parlement, car on se rapproche ainsi de plus en plus de la sincérité et de la lisibilité du budget pour nos concitoyens.

Nous avons déclenché une inspection de l'Inspection générale des finances (IGF) et d'une partie du ministère de la transition écologique et solidaire pour étudier la question de la trésorerie des agences de l'eau.

L'Ademe sera rebudgétisée. Il arrivait, certaines années, que la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) arrive tardivement dans l'année civile, privant l'agence de moyens de trésorerie importants et l'obligeant à différer ses interventions. La rebudgétisation permet à l'Ademe de pouvoir intervenir dès le 1^{er} janvier de l'année civile, grâce à une augmentation importante des crédits de paiement. Considérons donc les crédits de paiement plutôt que les autorisations d'engagement !

Nous sommes à plus de 36 % de crédits de paiement concernant la participation de l'État dans l'Ademe soit, pour 2018, 164 millions d'euros supplémentaires. Par ailleurs, 720 millions d'euros iront à l'Ademe dans le cadre du grand plan d'investissement sur l'intégralité du quinquennat.

Le Fonds chaleur est non seulement préservé mais augmente même légèrement. Il faut le considérer en parallèle de la trajectoire carbone. Ce sont les deux outils qui permettent de créer de la compétitivité, notamment en matière de production de chaleur renouvelable.

Nous continuons d'honorer la dette que l'État doit à EDF en matière d'énergies renouvelables. Elle représente 15,4 milliards d'euros, que nous entendons rembourser sur trois années.

Vous l'avez dit, monsieur le Président, le budget des politiques publiques du ministère de la transition écologique et solidaire concernant les territoires et les Français est en augmentation, mais nous contribuons aussi aux efforts de redressement des finances

publiques de la nation, avec une baisse de 2 % des effectifs, un plafond d'emploi pour les deux ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires, qui partagent les mêmes personnels, qui s'élève au total à 40 805 agents, dans le cadre de réflexions sur le programme « Action publique 2022 ». Nous dialoguons à ce sujet en permanence avec les organisations syndicales, afin de faire évoluer les missions de service public et l'organisation des ministères qui sont au service des territoires, en cherchant à trouver un équilibre entre administration déconcentrée et administration centrale, qu'il s'agisse de la France métropolitaine ou de l'outre-mer.

J'ai omis de citer deux chantiers pour 2019. Je me tiens à la disposition du Sénat à ce sujet, ainsi que ma collègue Brune Poirson, dont dépendent ces questions. Il s'agit de la TGAP et de l'économie circulaire. Une feuille de route est en cours d'élaboration à ce sujet et trouvera son aboutissement en mars 2018.

Il nous faut en effet progresser sur la solution du recyclage, plutôt que sur celle de la mise en décharge, pour des raisons écologiques et de promotion de l'économie circulaire évidentes.

Je suis à votre disposition sur tous ces sujets.

Je laisse à présent les questions venir à moi – à moins que je ne les anticipe. C'est à vous de décider, monsieur le Président...

M. Hervé Maurey, président. – Anticipons !

M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État. – Les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) font partie d'un ensemble d'outils territoriaux imaginés par le précédent Gouvernement, avec la même intuition que la nôtre, à laquelle je souscris totalement : la réponse à la question de la transition écologique passe en même temps par de grandes réponses internationales, comme la COP 23, et par des réponses territoriales.

Les TEPCV soulèvent cependant quelques difficultés. Je me dois de vous en parler avec beaucoup de précision. La première difficulté vient du fait que Ségolène Royal, lorsqu'elle était ministre, a engagé sur les différents appels à projets TEPCV près de 748 millions d'euros pour 400 millions d'euros seulement de crédits de paiement validés.

En deuxième lieu – et ceci explique la circulaire qui a été envoyée aux préfets – la ministre, engageant ainsi l'État, a poussé pour que les conventions relatives aux TEPCV soient signées très rapidement. On a dit aux présidents d'intercommunalités et aux maires qu'ils s'occuperaient plus tard des délibérations de leur conseil communautaire ou de leur conseil municipal, le plus important étant de signer rapidement les conventions.

Un certain nombre de conventions ont donc été engagées avec l'État sans que les crédits de paiement n'aient été validés, et des centaines de présidents ou de maires ont signé sans délibération de leur conseil municipal ou de leur conseil communautaire.

Pour le Premier ministre, il n'est pas question que la parole de l'État ne soit pas honorée. C'est une question de continuité de l'État.

Cette circulaire a parfois été exécutée avec zèle par certains préfets. Nous sommes en train de la préciser à nouveau.

Nous allons par ailleurs débloquer, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, une somme de 75 millions d'euros. Les crédits qui restent nous permettent d'envisager 2018 avec sincérité vis-à-vis des territoires.

Deuxièmement, nous allons nous montrer à la fois rigoureux et souples en matière d'engagements.

Les conventions qui ont été signées prévoient que les projets doivent être engagés avant la fin 2017. Ce n'est pas une nouveauté. Je précise que, pour nous, la notion d'engagement peut revêtir la forme d'un marché public validé, d'un bon de commande passé, voire d'une justification de travaux par une régie.

Il est hors de question que les collectivités locales n'honorent pas les obligations dans le cadre de la convention qui a été signée.

Enfin, qu'allons-nous faire pour les maires et les présidents d'EPCI qui ont signé ces conventions sans avoir l'autorisation de l'organe délibérant ? Pour les mêmes raisons qui me font croire en l'État et en sa parole, dès lors que le Gouvernement précédent a poussé les élus à faire vite, ceux-ci agissaient en bonne foi. Il serait fort de café de leur reprocher d'avoir cru leur préfet, leur sous-préfet ou le Gouvernement de l'époque ! Les sanctionner pour cela serait malvenu.

Dans les jours qui viennent, nous allons préciser par circulaire aux membres du corps préfectoral, au titre du contrôle de légalité, que nous considérons l'engagement de l'État comme positif lorsque la convention a été signée avant la délibération. Je ne parle pas ici du cas où il n'existe aucune délibération : vous êtes, comme moi, attaché à l'état de droit, et ce n'est pas possible.

Certains disent avec beaucoup de facilité que ce Gouvernement n'aime pas les territoires. Ceci me blesse à titre personnel : j'appartiens à ce Gouvernement, et ma seule légitimité est précisément d'être issu des territoires. Je pense vous prouver ici que le Gouvernement est bel et bien respectueux de la relation entre l'État et les collectivités territoriales, en sortant par le haut de cette question des TEPCV.

J'y suis attaché, car je n'ignore pas qu'aucune politique publique n'est possible si nous manquons à notre parole en ce début de quinquennat. En tout cas, c'est ce qu'ont souhaité le Président de la République et le Premier ministre.

M. Hervé Maurey, président. – La parole est aux rapporteurs pour avis.

M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis. – Monsieur le Ministre, s'agissant de la sûreté nucléaire, les ressources restent très tendues. Il est vrai qu'on enregistre une légère augmentation des crédits de paiement et des autorisations d'engagement. L'ASN bénéficie de deux ETP supplémentaires, l'IRSN en enregistre trois de moins.

Les courbes d'augmentation des moyens ne suivent pas les courbes d'augmentation des missions. Nous avons entendu M. Chevet. M. Niel, pour sa part, est relativement inquiet, surtout par rapport à l'objectif 2050 qui impose un travail de démantèlement supplémentaire et la construction de nouveaux réacteurs – dont peut-être deux EPR.

C'est une situation à surveiller de près. Je milite depuis plusieurs années pour que l'on repense le financement de la sécurité nucléaire en créant une taxe sur les opérateurs dédiée à l'ASN, un peu sur le modèle de l'IRSN, à condition que ladite taxe lui soit reversée. Il convient de sécuriser ce financement. Dans le cas contraire, nous irions vers de gros problèmes.

En matière phytosanitaire, nous nous félicitons que les moyens de l'ANSES augmentent.

Par ailleurs, étant chargé par la commission des affaires européennes et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du dossier consacré au glyphosate, je suis preneur de toute nouvelle information sur ce sujet.

Concernant l'Ademe, vous avez évoqué une augmentation de 36 % qui va seulement couvrir les engagements passés. C'est insuffisant par rapport aux promesses faites par le précédent Gouvernement et par le Président de la République de doubler les moyens du Fonds chaleur. Les engagements seront-ils tenus ou non ?

Un mot concernant les automobiles électriques ou hybrides : celles-ci présentent toujours un problème de recharge sur tout le territoire.

Quant au supercalculateur, nous nous félicitons que la France se dote enfin d'un tel outil. Il était dangereux de laisser les Britanniques seuls sur ce terrain, ce qui revenait à programmer la mort de Météo France.

Pour ce qui est des portes et des fenêtres sur la question du CITE, je rappelle que l'air chaud est aspiré par l'air froid et passe également sous les portes ! Dans certains cas, ce dispositif est très efficace.

Enfin, s'agissant des bateaux de plus de 30 mètres, ceux-ci iront voguer vers d'autres flots avec leur équipage, et les taxes partiront à l'étranger !

M. Guillaume Chevrollier, rapporteur pour avis. – Je m'exprimerai tout d'abord en tant que sénateur de la Mayenne à propos des TEPCV. J'étais en début de semaine avec des élus du nord de mon département, qui se sont engagés de bonne foi dans cette action et m'ont fait part de leur grande inquiétude concernant la circulaire que vous avez évoquée.

Ils ont signé de bonne foi des conventions avec le précédent Gouvernement et souhaitent engager leur territoire dans des projets environnementaux vertueux. Vous avez eu des propos rassurants à ce sujet. Je souhaite que les parlementaires puissent avoir une action de contrôle sur les engagements que vous avez pris. Nos élus locaux sont en effet légitimement très remontés. Nous les soutenons et nous voulons que le contrôle parlementaire s'exerce en la matière.

En tant que rapporteur pour avis sur le budget de la biodiversité et de la transition énergétique, j'aimerais vous questionner sur le choix de débudgétisation des subventions pour charges de service public versées à l'AFB, à l'ONCFS et aux parcs nationaux. Quelles raisons ont dicté ce choix budgétaire ?

S'agissant des agences de l'eau, dont je n'ai pas manqué de faire état hier dans mon avis budgétaire concernant la ponction opérée sur leurs fonds de roulement, vous

évoquez un trésor de guerre important, mais il faut aussi tenir compte du reste à payer des agences, qui va être conséquent. Ceci peut minorer le niveau de trésorerie.

J'ai proposé un amendement, retenu par la commission, qui fixe le plafond à 2,28 milliards d'euros et qui supprime le prélèvement supplémentaire de 200 millions d'euros.

Je relève que les présidents des agences de l'eau et François Sauvadet considèrent qu'il est contradictoire d'étendre leurs compétences tout en les privant de ressources, qu'il s'agisse de la reconquête de la biodiversité, des renouvellements de canalisations, ou de la lutte contre le réchauffement climatique. Les agences de l'eau ont des besoins dans ce domaine. Il leur faut donc des moyens financiers.

Plus globalement, votre ministère a-t-il engagé une réflexion sur la redéfinition de l'assiette des redevances des agences de l'eau, qui n'est plus aujourd'hui cohérente avec l'extension de leurs missions ? Il s'agit de respecter le principe selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Vous n'avez pas parlé des agences régionales de l'AFB : pouvez-vous nous en dire un mot, de même que des difficultés du CEREMA ?

Enfin, le Président de la République a pris l'engagement de doubler les moyens du fonds chaleur. Vous avez évoqué le prix du carbone. On en est toujours au *statu quo* dans ce domaine. Pouvez-vous préciser votre pensée à propos de cette question ?

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – J'ai en partie répondu à vos interrogations sur l'ASN. Je tiens à rappeler que les questions de sûreté et de sécurité – une différenciation des termes à laquelle nous sommes attachés en France – sont d'une extraordinaire importance. Des propositions seront faites, notamment dans le cadre des réflexions autour du prochain mix énergétique. La question de la sûreté contient celle des démantèlements potentiels. J'ai à connaître du dossier Fessenheim en ce moment, et je sais que ce sont des points centraux. Le ministre d'État va écrire au président de l'ASN afin de creuser les propos qu'il a tenus en commission à l'Assemblée nationale.

Le ministre d'État suit personnellement le dossier du glyphosate. A l'heure actuelle, nous sommes sur une proposition de prolongation de trois ans. Celle-ci n'a pas été mise au vote lors de la dernière réunion européenne. J'entends celles et ceux qui, pour des raisons de politiques politiciennes, disent que Nicolas Hulot perd tous ses arbitrages. Je tiens toutefois à leur rappeler, que sans son intervention, nous serions sur une reconduction automatique de dix ans. Aujourd'hui, nous avons fait le choix d'une trajectoire ambitieuse, tout en travaillant avec les agriculteurs.

Au sujet du financement de l'Ademe, permettez-moi de faire un aparté rapide. J'avais les mêmes réactions que vous dans mes fonctions d'exécutif local, et critiquais le fait que les crédits annoncés n'étaient pas de l'argent supplémentaire, mais permettaient seulement de couvrir les engagements passés. Or, nous avons vu ce qu'il se passe, notamment pour les territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV), lorsque les engagements passés ne sont pas honorés. Pour nous, quand la parole est donnée, elle doit être honorée. C'est ce que nous faisons pour l'Ademe. Dès lors, je ne vois plus où se situe le problème, à partir du moment où nous finançons des projets concrets sur les territoires. Je tiens à souligner qu'il est toujours facile d'autoriser des engagements. Il en est tout autre,

lorsqu'il s'agit de trouver des crédits de paiement dans un budget contraint. Je n'ignore pas vos convictions sur la nécessité de finances publiques saines et stables.

Nous nous sommes également engagés sur une augmentation du fonds chaleur sur le quinquennat. D'ores et déjà, il augmente de 5 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Certes, cette augmentation reste pour l'instant résiduelle. Mais, ce qui compte aussi, c'est le nombre de projets financés, et la définition de la trajectoire carbone. Sans vouloir intervenir dans les affaires de la commission, il me semble que l'évolution combinée de la trajectoire carbone et du fonds chaleur pourrait être un sujet intéressant pour une mission d'information ou d'évaluation. En effet, de nouvelles synergies vont se créer dans les mois ou les années à venir.

Pour les voitures électriques, le stockage est l'enjeu important. En effet, en matière de rechargement, les choses avancent désormais bien, notamment en raison de l'action des syndicats d'électricité. L'industrie automobile avance vite en matière de stockage. Les réflexions autour de l'hydrogène nous y aident, et une innovation en pousse une autre. Comme le prix actuel de l'électricité permet aux énergies renouvelables la production d'une électricité dans des conditions compétitives, et comme le prix de la voiture électrique – hors batterie – diminue, l'innovation se concentre sur le stockage. Or, la batterie représente un enjeu pour l'automobile, mais aussi pour le stockage de l'énergie solaire. Il est probable, que dans les trois à quatre prochaines années, de grandes révolutions vont se produire dans ce domaine. C'est notamment la position des constructeurs automobiles.

Je remercie le sénateur Chevrollier pour ses propos sur les TEPCV. Nous espérons avoir trouvé un point d'équilibre, et je compte sur vous pour faire de la pédagogie dans vos départements vis-à-vis de la solution trouvée. Je tiens toutefois à rappeler, que lorsqu'une collectivité territoriale s'est engagée dans une convention de TEPCV, elle a défini un calendrier. Ce n'est donc pas l'État qui le lui a imposé, mais c'est elle-même qui en a décidé les termes. Aussi, si l'État s'engage à honorer les termes de la convention, il faut que les collectivités territoriales fassent de même.

Le fonds de roulement des agences de l'eau est très important. Le reste à payer est stable en 2016 et 2017 et il atteint 3,6 milliards d'euros, à la fin du dixième programme. Vous le savez, lorsque l'on se situe à cheval sur deux programmes, les premières années du programme suivant permettent de payer les projets engagés à la fin du programme précédent. Le fonds de roulement est passé de 631 millions d'euros en 2015 à 769 millions d'euros fin 2016. Il atteint, selon nos estimations, 661 millions d'euros en 2017. Je suis attaché au principe selon lequel l'eau doit payer l'eau, ainsi qu'à la gouvernance locale. Je ne les remets nullement en cause. Toutefois, lorsqu'il y a des effets de thésaurisation importante, il est normal que le gouvernement ou le parlement s'y intéresse. Le gouvernement ne prive pas les collectivités territoriales de projets par ce prélèvement, sauf à considérer que les agences de l'eau sont susceptibles de financer n'importe quel projet. Il me semble aussi nécessaire de revenir à une meilleure clarté sur leurs missions. D'ailleurs, le Président Sauvadet partage ce point de vue : pour lui, on leur demande beaucoup de choses, et il est nécessaire de revenir à la définition de certaines priorités en la matière.

Les agences régionales de la biodiversité ont été prévues par la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, votée sous le quinquennat précédent. Elles se mettent en place à un rythme inégal sur l'ensemble du territoire, en lien avec les conseils régionaux. Ainsi, son installation s'est faite, en région Normandie, il y a

deux mois environ. Il faudra suivre l'accompagnement de ces agences, et je me tiens à la disposition du Sénat pour examiner cette question de plus près.

Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) est un outil en lequel je crois. L'État, du fait des mouvements de décentralisation successifs, ne dispose plus de beaucoup d'instruments d'ingénierie. C'est pourquoi, le CEREMA est important. Toutefois, tel qu'il avait été imaginé, il devait surtout être mis à disposition des collectivités territoriales. Or, aujourd'hui, il est surtout utilisé par l'État – dans 90 à 95 % des cas – notamment par le ministère des transports, alors que la promesse initiale était d'avoir un outil d'ingénierie au profit des collectivités territoriales. Je suis attaché à cet instrument, et il va falloir réfléchir à sa feuille de route stratégique, notamment en lien avec le ministère de Jacques Mézard de la cohésion des territoires. Ce dernier réfléchit à une agence de cohésion des territoires, pour avoir une offre unifiée et simplifiée d'ingénierie, à destination des territoires. C'est un dossier qui est en souffrance depuis des mois. Il incombe au nouveau gouvernement de s'y atteler pour trouver une solution.

M. Rémy Pointereau. – Je m'apprêtais à me réjouir du report à 2019 du prélèvement sur les agences de l'eau, avec l'amendement voté à l'Assemblée nationale, mais je constate qu'apparemment ce n'est pas le cas – et je le regrette. Les agences de l'eau aident beaucoup les collectivités territoriales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. En outre, on leur a donné des compétences supplémentaires, avec l'Agence française pour biodiversité (AFB) et la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), ou encore la continuité écologique. À terme, les besoins seront importants. Par ailleurs, si l'on constate que les fonds de roulement sont importants, pourquoi ne pas réduire les prélèvements de l'agence de l'eau payés par les contribuables ? En effet, les maintenir à un tel niveau pourrait au final être considéré comme un impôt indirect, notamment si une partie de la contribution va au budget de l'État.

Ma deuxième question concerne la compétence GEMAPI. Il y a une vive inquiétude chez les élus locaux concernant la mise en place de celle-ci. Vous avez adressé un courrier aux préfets leur demandant d'accompagner « avec bienveillance » les élus locaux. Que signifie concrètement cette bienveillance ? La mise en place de cette compétence peut représenter un coût important pour les collectivités et les communautés de communes, d'autant que nous sommes sur des périmètres très larges, le bassin versant pouvant traverser 3 ou 4 communautés de communes. Or, il n'y aura pas de moyens supplémentaires.

M. Claude Bérit-Débat. – J'ai noté la cohérence de vos propos et de votre politique. Vous avez fait référence au projet de loi sur la fin de l'exploration des hydrocarbures que nous avons voté il y a peu. À titre personnel, je suis déçu de la réponse apportée par le Sénat sur ce texte. Vous attendiez un accompagnement, et nous n'avons pas été en mesure de vous apporter ce que vous souhaitiez.

Je ne suis pas convaincu par votre réponse sur les agences de l'eau. En effet, par le prélèvement, les agences de l'eau vont financer l'Agence française pour la biodiversité et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), car elles ont à un moment donné financé l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Or, il ne faut pas donner l'impression à nos concitoyens que les agences de l'eau servent à financer la chasse.

Enfin, je suis favorable à remplacer le crédit d'impôt rénovation par une prime. Toutefois, il faudra veiller à ce qu'elle soit utile pour les ménages les plus défavorisés.

Mme Nelly Tocqueville. – Mon interrogation porte sur les parcs nationaux. En effet, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la suppression de la contribution pour charge de services publics, qui représente plus de 136 millions d’euros. Par un amendement à l’article 54 du projet de loi, le gouvernement a décidé qu’une contribution annuelle serait versée par l’Agence française pour la biodiversité aux parcs. Or elle sera à hauteur de 61 à 65 millions d’euros. Il y a donc un manque à gagner de 75 millions d’euros. Quelles vont être les répercussions de cette baisse de subvention sur le fonctionnement des parcs, mais aussi sur les missions d’assistance et de conseil aux élus locaux en termes d’aménagement des territoires et d’urbanisme ? Il en est de même pour les missions pédagogiques ; le rôle des parcs est de permettre une prise de conscience de la nécessité de protéger l’environnement ; ce travail est fait avec les élus locaux et les citoyens.

M. Didier Mandelli. – Le fonds de prévention des risques naturels majeurs – fonds Barnier – est plafonné par ce projet de loi de finances à hauteur de 137 millions d’euros. Ce fonds a été créé il y a un peu plus de 20 ans, et les dépenses sont aujourd’hui de l’ordre de 200 millions d’euros. Ce plafonnement va permettre au gouvernement de récupérer de la trésorerie les prochaines années, à l’instar des agences de l’eau. Mon inquiétude, étant élu de Vendée, département fortement touché par la tempête Xynthia, c’est qu’une partie de ce fonds, financé par une contribution sur les assurances, soit affectée au budget de l’État. Si vous considérez que ce fonds dispose de trop de ressources, il vaut mieux limiter les prélèvements à la source, plutôt que d’affecter une partie de ces ressources au budget général.

Le deuxième point de mon intervention concerne l’Ademe et l’économie circulaire. La feuille de route est en cours de rédaction et je salue la méthodologie employée. Toutefois, je suis inquiet en ce qui concerne l’affectation de la TGAP, qui, aujourd’hui, ne finance pas uniquement l’adaptation des outils et des structures à l’économie circulaire. En effet, à peine un tiers de cette taxe est affecté au budget de l’Ademe. Je reste donc attentif aux dispositions prises dans le cadre de l’économie circulaire. Je suis pour faire évoluer la TGAP, à condition qu’elle soit effectivement intégralement affectée à l’objet pour laquelle elle a été créée.

M. Jérôme Bignon. – Je présiderai cet après-midi, comme doyen d’âge, l’installation du nouveau président du conseil d’administration du conservatoire du littoral. Je fais partie de cet organe depuis 15 ans, et je constate, d’année en année, la diminution du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), alors même que cette contribution permet au conservatoire de faire des acquisitions. Or, la taxe sur les yachts ne permet pas de combler cette diminution, d’autant qu’une partie de cette taxe, - et je m’en réjouis pour elle - sera affectée à la SNSM. Le financement du conservatoire du littoral devrait être également affecté par la mise en place de la filière de responsabilité élargie des producteurs (REP) pour les vieux bateaux de plaisance. Des amendements ont été déposés à l’Assemblée nationale, afin de revoir le barème du DAFN, qui est ancien et mérite d’être modifié. Toutefois, ils n’ont pas été soutenus. Le gouvernement serait-il favorable à une reprise de ces amendements au Sénat, afin de faire évoluer ce barème ?

Enfin, je souhaite vous faire part de ce que certains auteurs appellent le paradoxe de la taxation de la nature à l’inverse de la taxation des biens considérés comme capitalistes. On constate une augmentation des taxes sur les biens naturels, qui sont assujettis à l’IFI. C’est un point de vue qui se défend. Mais on peut s’interroger sur le fait que celui qui détient un portefeuille d’actions pétrolières puisse bénéficier d’une *flat tax* plafonnée à 30%, alors que les biens naturels, à l’image du non bâti sont taxés à hauteur de 62,2%. On entend à

longueur d'année qu'il faut avancer vers une taxation écologique, mais les mesures prises ne vont pas dans ce sens.

M. Benoît Huré. – Je suis connu comme quelqu'un de frileux et prudent en matière environnementale. J'ai entendu ce matin un discours pratique, pragmatique et cohérent. Cela change de certains propos qui ont pu être tenus jusqu'à présent. J'apprécie la manière dont vous vous saisissez des questions environnementales, et notamment au niveau international. M. Hulot, dans d'autres fonctions, était venu nous expliquer que c'était justement au niveau international que beaucoup de choses se jouaient et qu'il fallait agir, malgré le fait que la France représente moins de 1 % de la population mondiale et des terres émergées. Mais cette politique a aussi une déclinaison nationale et surtout locale, car c'est à partir du local que l'on pourra changer les mentalités. Or, quand on connaît l'ampleur de la tâche et les moyens que l'on y consacre, ne convient-il pas de hiérarchiser la dépense comme les actions ? « L'urgence de l'urgence pour l'humanité », nous avait dit Nicolas Hulot, c'est le réchauffement climatique, qui a des conséquences dans tous les domaines, y compris sur la biodiversité. Je crains que l'on se disperse en agissant de manière volontariste sur la biodiversité, au détriment d'actions de lutte contre le réchauffement climatique qui est à l'origine de nombreux problèmes rencontrés, dont la détérioration de la faune et la flore.

En ce qui concerne la TGAP, nous sommes fortement sollicités par les lobbys des grandes entreprises de traitement des déchets ménagers, qui souhaitent que soit privilégiée et mise en avant l'incinération, par rapport à l'économie circulaire, ou le stockage des déchets, lequel n'a plus rien à voir aujourd'hui avec la mise en décharge. Le stockage des déchets doit être considéré comme une mine dans laquelle, dans le cadre de l'économie circulaire, on va chercher des produits à exploiter, et doit mériter, à mon sens, une plus grande attention.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Rapporteur sur le bonus-malus automobile, j'ai été interrogé hier par un journaliste du journal *l'Argus*. Celui-ci me faisait remarquer que le malus avait rapporté aux caisses de l'État 380 millions d'euros, tandis que le bonus ne lui avait coûté que 260 millions d'euros. Il en était de même avec la prime à la conversion. Dès lors, il se demandait si le système du bonus-malus n'était pas un moyen déguisé de renflouer les caisses de l'État. Je lui ai dit, et je souhaiterais connaître votre position sur cette question, que si nous avions prévu moins et que le budget avait été dépassé, nous aurions dû le compléter. Aussi, il valait mieux avoir une prévision un peu optimiste, de façon à répondre au succès éventuel du bonus-malus et de cette prime à la conversion.

En ce qui concerne les voitures électriques, le prix de la Zoé a augmenté, il est passé de 23 000 euros il y a trois ans, à 29 000 euros aujourd'hui. Toutefois, cela se justifie par l'amélioration du modèle et le développement des batteries. En effet, la recherche et développement a un prix.

Je vous remercie de vos propos sur le programme « habiter mieux », car il y a aussi dans nos territoires des propriétaires pauvres dont le logement est un vrai gouffre énergétique. Je me réjouis ainsi que la possibilité de subventions ait été augmentée jusqu'à 85% des dépenses pour la rénovation thermique de ces logements.

Je suis moi-même concerné par les TEPCV, car j'ai signé une convention avec Mme Royal en mars dernier. Je tiens à vous signaler que lorsqu'une collectivité disposant de peu de ressources, a 100 000 euros de subvention au titre du TEPCV, pour un projet à 300 000 euros, elle essaye d'avoir un programme pluriannuel d'investissement s'étalant sur deux exercices civils. Dès lors, vous comprendrez qu'il est difficile de faire ces dépenses dans

un délai de six mois. La lettre de Nicolas Hulot du 26 septembre dernier, semble indiquer que nous disposons d'un délai d'un an, puisqu'elle indique qu'au-delà d'un délai d'un an non respecté, le solde ne sera pas versé. Toutefois, il est de tradition que les communes essayent d'autofinancer leurs projets sur au moins deux années civiles.

Mme Nadia Sollogoub. – Je me réjouis que l'on prenne conscience de l'urgence en matière d'émissions carbone. Or, dans le projet de loi de finances, on ne parle que des émissions automobiles. Qu'en est-il des émissions du transport maritime ? On parle notamment de bois exploités en France, envoyés à l'étranger pour être traités, puis réimportés en France pour être vendus sous forme de planche. J'espère que ce sujet est abordé au niveau international.

Enfin, tout comme mes collègues, je reçois de très nombreux courriers des élus de mon territoire relatifs aux TEPCV. Vous nous dites que les collectivités territoriales qui se sont engagées dans cette démarche, ont voté une délibération mais n'ont engagé encore aucune dépense, ont jusqu'au 31 décembre pour le faire. Or, en matière de croissance verte, ce sont souvent des dossiers nouveaux qui ont besoin d'être travaillés, et sur lesquels il faut être bien conseillé. À titre d'exemple, il y a encore quelques années, on nous disait qu'il fallait changer les fenêtres, or au final, ce n'est peut-être plus nécessaire. Le message qu'entendent les élus, c'est qu'ils doivent se précipiter pour engager n'importe quels travaux, afin de sanctuariser les fonds.

M. Guillaume Gontard. – Vous avez beaucoup insisté sur l'urgence de la baisse des émissions carbone, et la taxation carbone. Je voudrais avoir votre avis sur la politique énergétique du pays, ainsi que ce sur ce qui est en train de se passer avec General Electric qui dilapide le savoir-faire français en matière d'hydroélectricité.

Pour moi, la prime pour la rénovation thermique des bâtiments est une bonne chose. Je regrette toutefois, que l'on n'ait pas fait le choix de la rénovation globale, en lien notamment avec les plateformes de rénovation. Par ailleurs, et même si ce n'est pas votre ministère qui est en charge de ce dossier, je suis défavorable à la baisse des APL pour les bailleurs sociaux, car on est en train de casser une dynamique en termes de rénovation thermique.

Enfin, j'ai deux questions rapides. Les parcs nationaux disposent-ils des moyens pour répondre à leurs missions et besoins ? Concernant l'ONCFS, où en est-on du plan loup ? Un budget a-t-il été affecté à ce plan ? Il s'agit d'une urgence attendue par bon nombre de territoires.

Mme Martine Filleul. – Vous avez mentionné la nécessaire mobilisation des territoires pour atteindre les objectifs de transition écologique. Dans mon département du Nord, nous avons un bel exemple de mobilisation des élus, des habitants et des associations contre le doublement de la ligne à haute tension Avelin-Gavrelle. Ils ont montré, avec beaucoup de sagesse et d'obstination que ce doublement allait entraîner des nuisances et de la pollution en matière de santé et pour les milieux naturels. Toutefois, ils n'ont pas réussi à convaincre RTE, et il semble malheureusement que cette ligne va être construite. Les écarts entre les discours et les actes entraînent un scepticisme sur l'action publique dans ce domaine. Vous allez vous rendre sur place dans peu de temps. Pouvez-vous nous donner votre sentiment sur cette situation ?

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – Afin de tenir le temps qui nous est imparti, je vous propose de faire des réponses courtes, mais je me tiens à votre disposition – ainsi que mon administration – pour échanger avec vous de manière plus approfondie.

Je vais rencontrer bientôt les différents acteurs concernés par le doublement de la ligne à haute tension Avelin-Gavrelle. Toutefois, il s'agit de trouver un point d'équilibre entre la gêne occasionnée aux riverains et la sécurité de l'approvisionnement électrique de la métropole de Lille. Il faut regarder ce projet avec beaucoup de technicité. Je pense que les élus de la métropole de Lille ne comprendraient pas que l'on prenne un risque sur l'approvisionnement énergétique de leur territoire. Il faut avancer sur ce sujet avec RTE. J'aimerais citer une autre action en faveur de la croissance verte sur votre territoire. C'est « Rev3, troisième révolution industrielle ». Je l'ai observé sur place il y a peu. C'est un succès.

Concernant les bailleurs sociaux et la performance énergétique, il y a une réponse spécifique sur la performance énergétique à la Caisse des dépôts pour les bailleurs sociaux, dans le grand plan d'investissement.

Pour ce qui est de General Electric, et l'hydroélectricité, c'est une question de concessions, en lien avec la Commission européenne. Nous avons encore un certain nombre de sujets en discussion.

Pour les particuliers, l'ANAH et plusieurs outils de transition existent afin de les aider dans la rénovation thermique de leur logement. Il faudrait peut-être s'accorder du temps pour montrer l'exemple, à savoir s'occuper des bâtiments publics de l'État et des collectivités territoriales. Une réponse pour ces dernières est d'ailleurs apportée dans le grand plan d'investissement. Par ailleurs, les critères pour l'obtention de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ont été maintenus, contrairement à ce que certains ont pu dire. Il y a un enjeu de verdissement de ces critères, afin d'aider, sur un certain nombre de projets, les collectivités territoriales à assumer leurs travaux.

Les émissions du transport maritime font partie des sujets évoqués dans les négociations internationales.

L'État fait preuve d'une bienveillance toute particulière en ce qui concerne les TEPCV. Je tiens à préciser, que lorsque j'étais maire, puis président de conseil départemental, et que je signais une convention, j'entendais la respecter. Cela fait partie de la responsabilisation des élus. Aussi, quand on a signé une convention stipulant que les projets doivent être engagés avant la fin de l'année, ils doivent l'être. Bien évidemment, s'il y a des problèmes particuliers, des points sensibles, les préfets les feront remonter, et mon cabinet les examinera au cas par cas. Toutefois, je me bats pour que l'État tienne sa parole, aussi j'attends des collectivités qu'elles en fassent de même.

Mme Nadia Sollogoub. – Nous avons été interpellés par de très nombreux maires, dont les inquiétudes sont très fortes.

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – Je pense qu'un certain nombre de ces interpellations sont intervenues avant les annonces d'hier. Mais, il faut leur dire qu'ils doivent nous prouver qu'ils ont engagé ces projets, ou bien si ce n'est pas encore fait, ils doivent le faire rapidement. Nous ne prenons personne à revers. Rendez-vous compte, nous acceptons même un acte en régie ! Toutes celles et tous ceux qui ont été maire, président d'une intercommunalité ou d'un conseil départemental mesurent la souplesse dont nous faisons preuve. Dans le cas contraire, autant que l'État porte lui-même la maîtrise d'ouvrage des projets, mais cela va à rebours de la décentralisation.

Le bonus-malus respecte le principe des outils de transition : il s'applique sur un marché. Or, nul ne peut prévoir avec exactitude le comportement de nos concitoyens dans leur volonté de changer de voiture. Le législateur imagine des trajectoires carbone, des outils de transition, mais après, les Français s'en emparent ou non. Par ailleurs, les constructeurs automobiles ont aussi leur rôle à jouer dans la manière dont ils bâtissent leur marketing. De manière générale, nous tenons à l'équilibre et à la sincérité budgétaire du compte d'affectation spéciale « bonus-malus ».

Je remercie le sénateur Huré pour ses propos sur la hiérarchisation des dépenses. Pour ce qui concerne la TGAP et le lobbying des entreprises de traitement des déchets, je renvoie à la feuille de route sur l'économie circulaire. Et, si les sénateurs, ne se sentent pas suffisamment associés à cette question, il ne faut pas hésiter à nous le dire.

L'urgence absolue est la transition énergétique. C'est la raison pour laquelle nous travaillons sur un nouveau mix énergétique et sur la performance énergétique. En même temps, il existe de nombreux outils à disposition des collectivités territoriales, comme les espaces naturels sensibles, avec une fiscalité affectée. L'ensemble des dispositifs sont reconduits. L'État, comme les collectivités territoriales et notamment les départements, ont un rôle majeur à jouer.

Pour moi, il n'y a pas de diminution des moyens du conservatoire du littoral dans ce projet de loi de finances. Après, peut-être que le rendement de la taxe diminue, mais comme pour toutes les taxes affectées, il y a une notion de rendement qui est indépendante du texte. Si vous le souhaitez, M. Bignon, nous pouvons en reparler de manière approfondie avec mes services.

Le fonds Barnier est un fonds très utile, et je tiens à le préciser expressément, il n'y a pas de prélèvement sur ce fonds. Toutefois, nous le plafonnons pour des raisons de visibilité budgétaire, car la totalité des fonds n'est pas utilisée. Le plafond est fixé à 137 millions d'euros. Il n'y a aucune crainte à avoir du côté des collectivités territoriales ou des assureurs, il n'y a pas de conséquences sur le nombre de projets ou le taux de recours. Je me suis rendu en Charente maritime où Xynthia a également fait beaucoup de dégâts, et j'en ai discuté avec les élus locaux. L'utilisation du fonds Barnier est efficace dans ces territoires. C'est pourquoi je tiens à réaffirmer qu'il n'y aura pas de diminution de ce fonds l'année prochaine.

À ma connaissance, pour les parcs, il n'y a pas de diminution. En effet, les crédits affectés sont toujours de 62 millions d'euros. Toutefois, cette année ils sont pris sur l'Agence française pour la biodiversité. Il y a ainsi une modification de la provenance des crédits, mais pas du montant.

Monsieur Bérít-Débat, le ministre d'État vous a répondu sur le projet de loi relatif aux hydrocarbures. En ce qui concerne l'ONCFS, il n'y a pas de diminution de crédits, et les taxes affectées sont maintenues. Simplement, comme pour les parcs, l'origine de certains crédits change, ils viennent désormais des agences de l'eau.

M. Claude Bérít-Débat. – Mon intervention ne consistait pas à demander une hausse ou une baisse des crédits affectés à l'ONCFS, mais à souligner que ce nouveau système de financement risque de véhiculer l'idée selon laquelle les agences de l'eau financent la chasse. Or, cela peut être mal accepté par certains de nos concitoyens.

M. Sébastien Lecornu, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État auprès du Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire. – En ce qui concerne l'ONCFS, les moyens sont maintenus. Par ailleurs, j'ai fait passer un amendement permettant que les moyens soient effectifs dès le mois de janvier. Enfin, j'ai entendu dire pendant des années, que les acteurs intervenant dans le champ de la biodiversité étaient trop éclatés et pas en situation d'un rapprochement de la gouvernance. Nous travaillons sur ce sujet avec l'AFB, l'ONCFS et les agences de l'eau. Et, je me permets d'ajouter que l'adossement de l'ONCFS aux agences de l'eau permet d'éviter un gel de ses crédits.

Pour en revenir à l'intervention de M. Pointereau, je tiens à rappeler que le prélèvement sur les agences de l'eau était déjà prévu à l'Assemblée nationale, il n'y a donc eu aucune nouvelle annonce ce matin. Nous sommes tous attachés à retrouver une situation financière et budgétaire saine et le budget que je vous ai présenté est déjà en augmentation. Dès lors, - et à moins de me dire où trouver 200 millions d'euros -, là où il y a une trésorerie importante, nous regardons. Je n'ignore pas que cette décision n'est pas populaire chez les élus locaux. Toutefois, je préfère que l'on prenne cette question par le bon bout, et que l'on s'interroge également sur les missions des agences de l'eau pour l'avenir. En outre, ce prélèvement n'aura lieu qu'une fois. Je ne suis ainsi pas en train de vous dire qu'il y aura désormais un prélèvement annuel de 200 millions d'euros sur les agences de l'eau. De plus, à ce stade, l'ensemble des projets prévus dans le dixième plan ont été financés.

Enfin, la question de la prise de la compétence GEMAPI par les collectivités territoriales au 1^{er} janvier 2018 est importante. Cela relève plutôt du domaine du ministère de l'Intérieur et une proposition de loi est en cours de discussion à l'Assemblée nationale. Nous avons demandé aux préfets de faire preuve de bienveillance. Ainsi, nous ne considérerons pas que les élus communautaires seront responsables de tout, sans discernement, dès le 1^{er} janvier 2018. En effet, ce n'est pas un transfert de compétences, mais une prise de compétence, une création. Il n'y a pas de transfert d'une charge qui existerait déjà. Nous voulons avoir un corps préfectoral alerté. Cela passe aussi par un accompagnement en ingénierie. Je l'ai indiqué à l'ensemble des DRÉAL. Toutes les collectivités territoriales n'ont pas les moyens en termes d'ingénierie sur ces questions-là. En effet, les ingénieurs territoriaux ont un savoir-faire important en matière d'espace public, de bâtiment. Mais il s'agit ici de métiers nouveaux, pour lesquels il faudra accompagner la montée en puissance. Mme Gourault aura l'occasion de revenir sur ce sujet.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup pour ces réponses précises.

La séance est levée à 13 heures

Mercredi 22 novembre 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président –

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » -
Examen du rapport pour avis**

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons ce matin à examiner trois avis budgétaires dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 : sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires », sur le rapport de Louis-Jean de Nicolaÿ ; sur les crédits « Transports aériens » de la mission « Ecologie, développement et mobilité durables », sur le rapport de Nicole Bonnefoy ; sur les crédits « Recherche en matière de développement durable » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », sur le rapport de Nelly Tocqueville.

Nous devons également voter sur deux budgets examinés la semaine dernière mais pour lesquels nous attendions l'audition de Sébastien Lecornu pour nous prononcer. Il s'agit des budgets « Prévention des risques », présenté par Pierre Médevielle, et « Biodiversité - Transition énergétique », présenté par Guillaume Chevrollier.

Nous commençons par l'avis « Cohésion des territoires ». Cet avis nous était précédemment présenté par notre collègue Rémy Pointereau qui, devenu questeur, a dû abandonner certaines de ses responsabilités – à regret, je le sais, notamment cet avis sur un sujet qui lui tient à cœur.

L'aménagement du territoire est en effet un aspect important du champ de compétences de notre commission et surtout un souci de préoccupation majeur pour le Sénat qui, il n'est jamais inutile de le rappeler, est le représentant constitutionnel des territoires. En cette semaine de Congrès des Maires, notre réunion de ce matin prend tout son sens.

Nous avons désigné notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ pour faire ce travail budgétaire cette année. C'est donc une première pour lui, même si nous savons que l'aménagement du territoire est une problématique qu'il connaît bien, notamment grâce au travail que nous avons mené ensemble et qui a abouti à un rapport d'information au printemps dernier.

L'audition du ministre Jacques Mézard la semaine dernière nous a déjà permis de recueillir quelques explications sur ce budget. Il nous faut maintenant les remettre en perspective.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la mission « Cohésion des territoires ». – Je vous présente aujourd'hui l'avis budgétaire relatif à l'aménagement du territoire. Comme l'an passé, il porte sur les crédits de deux programmes de la mission « Cohésion des territoires » : le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et le programme 162 « Interventions territoriales de l'État ». Il

intègre également les ressources du compte d'affectation spéciale dédié au « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », également appelé FACÉ.

Rapporteur pour avis sur ces crédits pour la première fois, je souhaite saluer l'important travail mené ces dernières années par mon prédécesseur, notre collègue Rémy Pointereau, et son engagement sans faille en faveur des territoires ruraux. Je le remercie d'ailleurs pour son aide lors du lancement de mes travaux.

J'en viens aux crédits demandés dans le projet de loi de finances initiale pour 2018. Je rappelle que le montant total des deux programmes budgétaires que nous examinons aujourd'hui reste modeste, car ils représentent 3 % des crédits de la politique transversale d'aménagement du territoire, telle qu'évaluée en annexe du projet de loi de finances. Celle-ci représente un total de 7,7 milliards d'euros en 2018.

Je vous propose d'évoquer en premier lieu les crédits du FACÉ, qui connaissent une légère baisse cette année. Ses ressources passent de 377 millions d'euros en 2017 à 360 millions en 2018. Cette baisse de 4,5 % est répartie de manière homogène entre les différentes actions du programme principal.

Les crédits du FACÉ permettent de soutenir les travaux d'extension et de renforcement des réseaux de distribution d'électricité menés par les autorités organisatrices. Les recettes du fonds proviennent d'une contribution versée par les gestionnaires de réseaux publics, dont le taux est modulé en fonction de la taille des communes afin d'assurer une péréquation en faveur des zones rurales.

Les élus locaux sont attachés à ce fonds historique de la politique d'aménagement du territoire. Ses ressources permettent en effet d'étendre les réseaux existants, de les protéger contre les intempéries et de diminuer le nombre de départs mal alimentés. Il faudra donc être vigilant quant à l'évolution des crédits dans les prochaines années.

J'en viens au programme 112, qui finance des dispositifs nombreux et très divers en faveur de l'aménagement du territoire : les contrats de ruralité, la prime d'aménagement du territoire, les restructurations des sites de défense ou encore les maisons de services au public.

En succédant à notre collègue, Rémy Pointereau, j'ai été surpris non seulement par la diversité mais également par la dispersion des actions financées par le programme. Cette situation n'évoluera pas en 2018, ce qui est paradoxal au sein d'une mission qui porte désormais le nom de « cohésion des territoires » mais qui manque encore singulièrement de cohérence !

Je me concentrerai donc sur les points qui me semblent les plus importants.

En 2018, les crédits du programme enregistrent une forte baisse en autorisations d'engagement, de près de 58 %, en passant de 452 à 191 millions d'euros. Quant aux crédits de paiement, ils passent de 247 à 255 millions d'euros, soit une légère hausse de 3 %.

Cette évolution résulte essentiellement d'un retrait du programme 112 des crédits dédiés aux nouveaux contrats de ruralité et au pacte État-métropoles. Le programme 112 comportera toutefois 44 millions d'euros de crédits de paiement, afin de couvrir les engagements pris dans les contrats signés en 2017, ainsi que 15 millions au titre du pacte État-métropoles. Ce sont ces crédits qui conduisent à la hausse de 3 % que je viens d'évoquer.

Je rappelle que les contrats de ruralité ont été mis en place fin 2016 afin de formaliser des actions et des financements pluriannuels en faveur de projets de territoire, organisés autour de six thématiques : l'accès aux services et aux soins, la revitalisation des bourgs centres, l'attractivité territoriale, la mobilité, la transition écologique et la cohésion sociale.

Conclus entre l'État et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ou les intercommunalités, ces contrats associent d'autres participants, comme les départements ou les régions, ainsi que des partenaires publics, comme la Caisse des dépôts. Fin septembre, plus de 480 contrats signés ou en cours d'élaboration ont été identifiés. Au total, 786 intercommunalités participent à un contrat de ruralité, dont 443 par un PETR ou un pays.

Les contrats de ruralité sont un bon outil, au service d'un développement transversal des territoires. Par ailleurs, à travers ces contrats, les problématiques rurales des territoires bénéficient d'une vraie reconnaissance, à l'instar des contrats de ville pour les territoires urbains en difficulté. Enfin, cet outil contribue à un sujet qui me tient à cœur : le soutien au bourg centre des villes petites et moyennes, en particulier des anciens chefs-lieux de canton.

Les représentants des collectivités territoriales que j'ai contactés m'ont confirmé que ces contrats vont dans le bon sens et constituent un progrès pour les élus locaux, tout en appelant de leurs vœux une harmonisation des conditions de mise en œuvre d'un territoire à l'autre, ainsi qu'une stabilité dans le temps des différentes sources de financement.

Par conséquent, on ne peut que regretter ce transfert hors du programme 112, qui ne se résume pas à un ajustement technique. En effet, en étant l'un des nombreux dispositifs susceptibles d'être financés par la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), les contrats ne bénéficieront plus d'une enveloppe clairement identifiée.

Ni le ministre, ni le commissaire général à l'égalité des territoires ne nous ont apporté de garanties sur ce sujet. Je note que l'exposé général des motifs du projet de loi de finances mentionne une somme de 45 millions d'euros, sans préciser s'il s'agit d'un plafond, d'un plancher ou d'un simple montant indicatif. En tout état de cause, ce montant serait quatre fois plus faible que celui consacré à ces contrats en 2017.

Il s'agit donc d'un premier signal négatif envoyé aux territoires au sein de ce programme.

Par ailleurs, si l'on examine les autres crédits du programme, hors contrats de ruralité et pacte État-métropoles, on constate également une érosion des moyens : les autorisations d'engagement passeront de 210 à 191 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement passeront de 217 à 196 millions d'euros.

Cette évolution est regrettable car elle révèle une absence d'orientations fortes et de priorisation claire, en décalage avec l'État stratège que nous avons appelé de nos vœux avec le président dans le rapport que notre commission a adopté en juin dernier, et auquel le ministre avait souscrit.

En autorisations d'engagement, cette baisse concerne essentiellement les contrats de plan État-région et la prime d'aménagement du territoire. En crédits de paiement, elle résulte principalement de l'extinction des crédits dédiés aux pôles d'excellence rurale, de

l'évolution des restructurations des sites de défense et d'une baisse des ressources dédiées au CGET.

S'agissant des crédits apportés aux CPER par le programme 112, leur montant diminuera d'environ 6 millions d'euros en autorisations d'engagement. Si des fluctuations interannuelles peuvent se produire pour ces contrats, il faudra être vigilant à l'occasion de leur révision à mi-parcours en 2018, en vue d'assurer le respect de la programmation initiale, notamment des engagements pris par l'État.

Concernant la prime d'aménagement du territoire (PAT), je rappelle qu'il s'agit d'un des derniers régimes d'aide directe aux entreprises autorisés par l'Union européenne. Les subventions apportées par cet outil peuvent faire la différence pour assurer le maintien de l'activité dans certains territoires, comme en témoigne le rôle déterminant de la prime dans la reprise récente de l'usine Whirlpool à Amiens. C'est donc un instrument utile pour nos territoires, qui permet de soutenir les activités existantes et d'attirer des investissements mobiles.

Je regrette que le Gouvernement ait initialement prévu une forte baisse des moyens consacrés à cette prime en 2018. Dans le texte initial du projet de loi de finances, les autorisations d'engagement étaient divisées par deux, passant de 20 à 10 millions d'euros. Ce montant a été rehaussé à 15 millions par un amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale. Il reste toutefois en retrait par rapport à l'an passé. Faute de marge de manœuvre sur le périmètre de cet avis, je ne présenterai pas d'amendement rapporteur. Toutefois, je pense qu'un ajustement à l'échelle de la mission pourrait être envisagé.

Autre instrument important en faveur de l'attractivité des territoires ruraux, le régime des zones de revitalisation rurale a fait l'objet d'une réforme adoptée fin 2015, qui a modifié les critères définissant ce zonage, en privilégiant une approche intercommunale. Si cette modification a permis l'entrée de nouvelles communes, elle a également conduit à la sortie de nombreuses communes rurales intégrées à de grands EPCI en application de la loi NOTRe. Au 1^{er} juillet 2017, 4 074 communes sont ainsi sorties du classement, contre 3 657 communes nouvellement intégrées.

Pour les communes de montagne sortant du classement, le Sénat a souhaité maintenir pendant trois ans le bénéfice du zonage, par une disposition insérée dans la loi montagne de 2016 dont notre collègue Cyril Pellevat avait été rapporteur. Cela concernait environ 1 000 communes sortantes. Un amendement adopté à l'Assemblée lors de l'examen du projet de loi de finances étend cette solution à l'intégralité des autres communes sortantes, soit un peu plus de 3 000 communes.

En d'autres termes, les effets de la réforme pour les communes perdant leur classement en ZRR ont été gelés pour trois ans. Comme cela a été évoqué lors de l'audition du ministre par notre commission, le 16 novembre dernier, cette situation n'est pas complètement satisfaisante car elle n'apporte aucune visibilité sur le long terme aux communes concernées.

À propos des pôles de compétitivité, les crédits apportés par le programme 112 à l'animation de cette politique sont stables, avec 2,6 millions d'euros pour 2018. Cette politique est importante pour soutenir l'innovation et l'attractivité, et elle contribue à l'identité de nos régions. J'ai attiré l'attention des services sur le risque d'un essoufflement de cette

dynamique, en soulignant l'intérêt d'une nouvelle impulsion pour mieux faire connaître l'action des pôles et pour leur redonner de la visibilité.

Je souhaiterais également évoquer le soutien aux maisons de services au public (MSAP), qui augmente cette année d'environ 3 millions pour atteindre 11,3 millions en crédits de paiement pour 2018. Ces crédits correspondent au financement apporté par l'État aux maisons autres que celles installées dans des bureaux de poste, ainsi qu'au financement de l'équipe d'animation nationale gérée par la Caisse des dépôts. En juillet 2017, près de 1 500 MSAP étaient ouvertes ou en cours d'ouverture.

Cet effort en 2018 est opportun car il s'agit à mon sens d'une bonne politique, qui contribue au maintien des services publics dans les territoires ruraux. Nous sommes nombreux à constater localement l'utilité de ces structures pour nos concitoyens. D'après les informations qui m'ont été transmises, le ministère envisage des ajustements de cette politique afin de clarifier et de consolider le dispositif. Cette initiative devrait prendre la forme d'une charte de qualité avec une classification des maisons en plusieurs catégories, selon les prestations proposées.

L'audition du secrétaire d'État au numérique par notre commission le 9 novembre 2017 a souligné l'utilité du réseau grandissant des MSAP, comme interfaces entre le maintien d'une présence physique dans les territoires et la dématérialisation des procédures, en particulier pour accompagner les publics éloignés du numérique. Il me semble indispensable de s'appuyer sur ce maillage de plus en plus dense pour diffuser les nouveaux usages numériques dans les territoires, en faveur de nos concitoyens.

Cela me permet de faire une transition avec l'aménagement numérique du territoire. En termes budgétaires, le programme 112 ne comprend qu'une fraction des ressources dédiées à cette politique, en contribuant au volet territorial et au volet numérique des CPER. Ces crédits permettent notamment de soutenir la planification locale en faveur du numérique, ainsi que le déploiement de certains pylônes de téléphonie mobile.

S'agissant de la couverture mobile, et comme le président l'avait souligné lors de l'audition de l'Arcep, il sera important pour les parlementaires d'être associés à la refonte de cette politique publique, dans le cadre d'une révision anticipée de certaines licences mobiles, assortie de contreparties financières pour les opérateurs.

Quant aux réseaux fixes, si les objectifs ont été clarifiés, nous ne savons pas encore quelles solutions opérationnelles vont être mobilisées afin de les atteindre. L'avis rendu le 23 octobre dernier par l'Arcep à la demande du Sénat comporte des propositions intéressantes, notamment en vue de défendre le principe de mutualisation des réseaux.

La question du partage des responsabilités entre opérateurs privés et collectivités territoriales doit encore être précisée, pour s'assurer que toutes les parties prenantes contribuent à l'objectif du très haut débit pour tous en 2022, sans fragiliser les initiatives existantes. Notre commission aura l'occasion de discuter de ces sujets lors de l'examen de la proposition de loi récemment déposée par notre collègue Patrick Chaize, qui vise à sécuriser et à protéger les investissements publics.

Concernant les ressources dédiées au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'année 2018 sera marquée par un nouvel effort important de réduction des dépenses.

Les dépenses de personnel diminueront de près d'un million d'euros, soit une baisse de 4 %. Le plafond d'emplois passera de 281 à 266 ETPT, soit une perte de 15 emplois en 2018. Si la baisse de près de 20 % des dépenses hors titre 2 résulte principalement d'économies sur les dépenses immobilières et d'un transfert vers le programme 129, je regrette qu'elle s'appuie également sur une réduction des moyens consacrés au fonctionnement courant et aux études du CGET.

Par ailleurs, comme l'a souligné notre collègue Guillaume Chevrollier dans l'avis qu'il nous a présenté la semaine dernière, les moyens du Cerema diminuent également, alors qu'il s'agit d'un autre pôle important d'expertise au service des collectivités territoriales.

Ces évolutions sont un vrai motif de préoccupation, dans la perspective de la création d'une Agence de la cohésion des territoires. En effet, deux appuis possibles pour cette future structure voient leurs moyens se réduire, ce qui ne crée pas un contexte favorable à sa mise en place.

Lors de son audition, le ministre nous a indiqué que ce projet d'agence, annoncé par le Président de la République lors de la conférence nationale des territoires du 17 juillet dernier, devrait être précisé d'ici la fin de l'année. Parmi les scénarios à l'étude, il est envisagé de placer le CGET à la tête d'un réseau d'expertise qui s'appuierait sur les ressources disponibles au sein de différents organismes de l'État, comme le Cerema. Un projet plus ambitieux, mais également plus long à mettre en place, serait la création d'une « ANRU » rurale, à partir du CGET. Les questions relatives au réseau territorial de cette structure ainsi qu'à la nature des prestations proposées aux collectivités restent à préciser.

Je m'interroge sur la contribution réelle de cette nouvelle structure à l'aménagement du territoire en l'absence de moyens accrus. Si une réorganisation de l'existant pourrait faciliter l'accès à l'ingénierie actuellement disponible au sein de l'État, il faudrait être plus ambitieux et identifier des ressources supplémentaires afin de répondre aux besoins des collectivités territoriales.

Le troisième élément de cet avis est le programme 162, qui apporte un financement interministériel à plusieurs plans d'action territorialisés. Les quatre plans existants en 2017 sont reconduits pour 2018, et s'y ajoutera en 2018 une nouvelle action liée au plan « Littoral 21 », en faveur du littoral occitan.

Les ressources du programme 162 connaissent une évolution contrastée en 2018 puisque les autorisations d'engagement augmenteront, passant de 30 à 34 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement diminueront, passant de 29 à 27 millions.

Le programme dédié à l'eau et l'agriculture en Bretagne présente une baisse importante de ses ressources, en passant de 7,7 à 2,5 millions en engagements et de 6,7 à 3,3 millions en crédits de paiement. Il s'agit d'une action importante car la problématique des algues vertes reste un enjeu majeur pour le littoral breton, et les agriculteurs ont encore besoin d'être soutenus pour modifier leurs pratiques agricoles. Le ministère de l'intérieur m'a toutefois indiqué qu'un transfert en gestion devrait permettre de retrouver un niveau plus élevé de crédits en cours d'année, en faveur du plan de lutte contre les algues vertes.

Le programme exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse bénéficiera d'une augmentation de ses ressources pour 2018, avec 27,5 millions en autorisations d'engagement et 20 millions en crédits de paiement, soit une augmentation de 46 et de 6 % par rapport à

2017. Cette évolution vise à respecter le niveau d'engagement de l'État programmé dans le cadre de la quatrième convention d'application du PEI. En 2018, le programme devrait permettre de financer notamment la réhabilitation de deux stations d'épuration, le développement de la fibre optique ainsi que des travaux routiers dans les agglomérations de la région.

Les ressources de l'action dédiée au Marais Poitevin diminueront également en 2018, pour atteindre 1 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,6 million en crédits de paiement. Jugeant que les objectifs de protection de la biodiversité et des milieux naturels sont en bonne voie d'être atteints, le ministère envisage une clôture de l'action fin 2018.

Si l'on peut se féliciter que certains plans du programme 162 puissent trouver un terme, il faudra s'assurer du maintien d'un niveau élevé de protection environnementale au sein du marais dans les prochaines années.

S'agissant du plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, l'action se maintient à environ 2 millions d'euros. Pour rappel, l'objectif de ce plan est de gérer les conséquences sanitaires du chlordécone, un pesticide utilisé jusqu'au début des années 1990 pour lutter contre le charançon du bananier.

La forte rémanence de ce produit dans les sols implique un suivi sanitaire de la population ainsi que des mesures de reconversion pour les professionnels concernés. Il s'agit malheureusement d'un problème majeur de santé publique d'origine environnementale, pour lequel il sera indispensable d'apporter des ressources dans les prochaines années, sans pouvoir encore fixer un terme à ce programme.

La principale innovation du programme 162 pour 2018 est la création d'une action dédiée au plan « Littoral 21 ».

Ce nouveau programme est justifié par plusieurs facteurs qui remettent en cause l'attractivité, notamment touristique, du littoral occitan : le vieillissement des stations touristiques, l'inadaptation des infrastructures, le réchauffement climatique ou encore une urbanisation menaçant les espaces naturels.

Le Gouvernement a annoncé une mobilisation totale de 80 millions d'euros sur dix ans de la part de l'État, en faveur de la réhabilitation du littoral dans cette région. Toutefois, pour l'année 2018, l'action correspondante du programme 162 reste faiblement dotée, avec 1 million en autorisations d'engagement et 500 000 euros en crédits de paiement. Il faudra donc suivre le respect de cet engagement dans la durée.

Je précise que ce plan mobilise de nombreux cofinanceurs publics, dont la région Occitanie – qui devrait contribuer à hauteur de 300 millions d'euros – ainsi que les quatre départements concernés. Des crédits de droit commun de l'Ademe, de l'Agence nationale de l'habitat et de l'AFITF devraient également concourir à ce plan.

Cette nouvelle action illustre le rôle d'impulsion qui incombe à l'État pour stimuler et organiser les actions des différentes parties prenantes autour d'un projet commun de territoire. Il faudra cependant examiner avec attention le déroulement de ce plan qui ne fait que débiter.

Pour conclure sur l'ensemble de ces crédits, je regrette que le budget 2018 soit globalement en retrait par rapport à l'an passé. De nouvelles annonces seront sans doute faites

d'ici la fin de l'année, mais il s'agit incontestablement d'un signal négatif pour l'aménagement du territoire, quelques mois seulement après la première conférence nationale des territoires. Si l'attachement du ministre de la cohésion des territoires à la ruralité n'est plus à prouver, le budget qui nous est proposé cette année n'est pas à la hauteur des difficultés dans nos territoires et ne garantit pas à nos concitoyens la résorption des fractures territoriales.

Par conséquent, je vous proposerai d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Jean-François Longeot. – A propos du FACÉ, le rapporteur a eu raison de parler de vigilance, car les négociations sont difficiles entre la FNCCR et Enedis sur les contrats de concession certains syndicats d'électricité jusqu'à présent soumis au régime urbain envisagent de passer au régime rural. J'en connais au moins huit. Cette évolution nécessitera des crédits supplémentaires, et je rappelle que de nombreuses opérations d'extension et de renforcement restent à conduire.

M. Christophe Priou. – L'ardente obligation d'aménagement du territoire se traduit malheureusement par une ardente diminution des moyens ! Concernant l'urbanisme, il y a quelques années l'État mettait des équipes multidisciplinaires à disposition des intercommunalités, notamment pour les territoires de montagne, le littoral ou la requalification des friches urbaines. Il me semble que cette pratique a malheureusement disparu.

Par ailleurs, des problèmes de zonage ont également été relevés dans nos territoires, notamment en matière de logement social pour les zones B2.

Enfin, les économies dégagées sur le marais Poitevin pourraient utilement être affectées au soutien aux territoires à énergie positive, pour lesquels les engagements s'élèvent à environ 700 millions pour une enveloppe initiale de 400 millions !

M. Guillaume Chevrollier. – L'aménagement du territoire est un sujet majeur tant les déséquilibres sont grands entre les zones urbaines et les territoires ruraux. Les élus locaux attendent de la stabilité et de la fiabilité. Les contrats de ruralité sont appréciés mais ils doivent être respectés dans la durée. Le Parlement doit contrôler le respect des engagements pris par l'État.

S'agissant du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), il s'agit d'un outil utile mais ses moyens ont fortement diminué, pour atteindre 16 millions cette année. Le ministre nous a indiqué qu'il y avait une stabilisation. Pouvez-vous nous préciser la situation, ainsi que l'avenir prévisible du fonds ?

Mme Pascale Bories. – Les communes ont vu leurs dotations diminuer, en particulier en matière de fonctionnement. Elles ont besoin d'un soutien fort en matière d'investissement. Les baisses évoquées sur le FISAC, les CPER ou les contrats de ruralité peuvent poser un vrai problème pour l'activité locale.

On peut se féliciter de certaines actions ciblées comme le plan « Littoral 21 », en particulier pour la restauration du cordon dunaire. Mais je ne sais pas si les crédits prévus seront suffisants.

M. Claude Bérit-Débat. – Le rapporteur a bien présenté l'ensemble du périmètre. Je partage ses préoccupations sur les contrats de ruralité suite au transfert des crédits hors du programme 112, alors qu'il s'agit d'un outil intéressant.

Pour la prime d'aménagement du territoire, la baisse est un mauvais signal car il s'agit de la dernière aide directe aux entreprises dont on dispose pour les attirer sur les territoires.

Enfin, à propos des ZRR, je me souviens qu'en tant que président de communauté d'agglomération, nous avons prévenu les communes rurales souhaitant rejoindre la communauté qu'elles allaient perdre certains avantages, notamment liés à ce zonage. Les nouvelles règles sont plus claires qu'auparavant mais il faut sûrement réfléchir à des mécanismes d'accompagnement, dans la continuité de la solution adoptée par le Sénat lors de l'examen de la loi montagne.

M. Rémy Pointereau. – À mon tour de saluer l'excellent travail mené par notre rapporteur, sur cette mission désormais nommée « Cohésion des territoires ». Malheureusement, les crédits diminuent depuis plusieurs années. Par ailleurs, nous déplorons la dispersion des crédits, qui nuit à la lisibilité de la politique nationale en la matière, avec une trentaine de programmes, rattachés à 14 missions différentes. Il y a un vrai problème de cohérence.

La baisse des crédits témoigne non seulement d'un signal négatif pour les territoires, mais également d'un manque d'imagination. Par le passé, c'est-à-dire dans l'ancien monde, des mesures innovantes ont été proposées, comme les pôles d'excellence rurale ou les pôles de compétitivité. Malheureusement, ces dispositifs sont en recul.

Nous devrions rencontrer le ministère, afin d'identifier des mesures innovantes, en particulier pour la revitalisation des centres-bourgs. Je regrette que les échanges réguliers que nous avons autrefois avec les services de la DATAR n'existent plus. Si les commissions parlementaires compétentes avaient été associées, les difficultés rencontrées sur les ZRR n'auraient pas eu lieu.

M. Hervé Maurey, président. – Au sujet des centres-bourgs, un groupe de travail va être mis en place à l'initiative de la délégation aux collectivités territoriales et de la délégation aux entreprises.

Ces différents sujets pâtissent de la baisse des moyens de l'État, avec la disparition de la DATAR et le recul des interventions du CGET. Dans le rapport que nous avons remis avant l'été avec notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, nous regrettions que le CGET soit davantage spectateur qu'acteur.

Le recul de la politique d'aménagement du territoire s'appuie sur des constats clairs, que nous avons établis dans ce rapport. Le manque d'interlocuteurs sur ce sujet au sein de l'État est un vrai problème. À plusieurs occasions récentes, nous avons échangé avec le ministre qui s'est rendu très disponible. Mais au-delà de son attachement à la ruralité, force est de constater qu'au niveau du Gouvernement, l'aménagement du territoire n'est pas encore défini comme une priorité.

M. Ronan Dantec. – Je partage l'analyse du rapporteur sur le signal désastreux envoyé par la baisse des crédits cette année encore. S'agissant du premier budget du nouveau

quinquennat, l'Etat a encore un peu de temps pour définir ses orientations. Je pense que l'année 2018 est une année-clef pour remettre à plat les politiques existantes et pour gagner en lisibilité. Je pense que personne ne fera de faux procès à Jacques Mézard sur ces sujets, compte tenu de son engagement. À court terme, nous devrions faire des propositions précises et en nombre raisonnable, pour cibler des priorités d'action, en s'appuyant sur le travail déjà mené.

À propos des territoires à énergie positive, le ministre a confirmé que 75 millions d'euros vont s'ajouter aux 400 millions initiaux. Je suppose que les autres compléments nécessaires seront répartis sur les années suivantes.

Quant à la contribution climat-énergie, qui va augmenter de 12 milliards d'euros sur le quinquennat, elle sera financée par les territoires, notamment par les personnes qui ont des contraintes en termes de mobilité thermique dans les zones rurales et périurbaines. Il est indispensable qu'une part de cette contribution soit fléchée vers les territoires. Nous allons redéposer un amendement, qui avait été adopté par le Sénat l'année dernière avant le rejet du budget, en vue de créer une dotation climat pour les territoires, financée par la montée en puissance de cette contribution. J'espère que cette proposition pourra ensuite être reprise par l'Assemblée nationale. Cela me semble important pour accompagner la transition énergétique dans les territoires.

Enfin, concernant la lutte contre les algues vertes et le chlordécone, qui est un enjeu sanitaire important, je pense que nous devrions demander une évaluation claire à l'État du résultat de ces actions budgétaires.

M. Jean Bizet. – La baisse de la prime d'aménagement du territoire est effectivement regrettable, car il s'agit d'un des derniers leviers incitatifs compatibles avec les règles européennes. La diminution de 20 à 10 millions d'euros, et désormais à 15 millions, est problématique car les crédits disponibles s'épuisent vite, alors que les dossiers dans les territoires sont nombreux. Le dossier Whirlpool consomme près de la moitié de la dotation.

La baisse des crédits du budget 2018 est par ailleurs problématique en parallèle de la baisse probable des fonds de cohésion dans le futur cadre pluriannuel 2020-2027. La situation dans les territoires va devenir très difficile.

Mme Michèle Vullien. – La future Agence nationale de la cohésion des territoires ne doit effectivement pas être une coquille vide. Elle peut être une opportunité pour remettre en ordre l'existant.

À ce titre, je pense qu'il faut valoriser le travail mené dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCoT). L'approche inter-SCoT est un exercice très utile, qui permet de prendre conscience des problématiques de chacun, sans opposer territoires urbains et ruraux. Nous faisons tous partie du même territoire français.

Quant aux CPER, il nous est arrivé de voir des lignes ferroviaires sorties des contrats par des artifices budgétaires. Il faut être vigilant, afin de respecter les budgets prévus, en particulier quand il s'agit de mobilité.

M. Jérôme Bignon. – La diminution année après années des crédits et le manque d'ambition de la politique d'aménagement du territoire est problématique. Il y a quelques mois, notre commission avait organisé une table ronde sur les objectifs du développement

durable (ODD). Or, ces objectifs ne me semblent pas assez pris en compte dans nos politiques. On ne doit pas concevoir l'aménagement du territoire uniquement en référence au passé. Nous n'allons pas nous lamenter éternellement sur la disparition de la DATAR. Regardons l'étape d'après, qui devrait s'appuyer sur les ODD, notamment en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation, de gestion de l'eau, d'énergie propre ou encore de travail durable. Cela redonnerait une perspective de long terme. Il est indispensable de sortir de l'approche en silos. 193 pays se sont engagés à l'ONU à atteindre ces ODD en 2030. Dans le cadre du projet de loi de finances, je souhaite que le Gouvernement nous transmette des indicateurs sur le suivi des ODD dans notre pays. Notre commission gagnerait en visibilité et en modernité en suivant l'aménagement du territoire au regard de ces objectifs.

Mme Marta de Cidrac. – Au-delà de la baisse des aides, il y a un sentiment très prégnant de manque de vision. On ne sait pas où l'on va en matière d'aménagement du territoire. Nous devons être force de propositions, sans quoi nous ne pourrions pas avoir les mêmes exigences envers le Gouvernement. J'ai eu le sentiment que le ministre est à l'écoute de nos préoccupations, mais sur un certain nombre de questions, il s'est souvent exprimé à titre personnel. Or, nous souhaitons connaître la position précise du Gouvernement dans son ensemble, et sa vision pour l'avenir.

M. Frédéric Marchand. – La cohésion des territoires est l'affaire de tous. J'ai l'impression que l'on fait tout le temps des reproches à l'État, soit de ne pas en faire assez, soit d'en faire trop. Quand l'État s'engage trop, certains ne manquent pas d'invoquer la décentralisation.

Il s'agit d'un premier budget, qu'il faut encourager. Hier, nous avons eu un débat très intéressant sur la politique de la ville, qui contribue à la cohésion des territoires. Sur ce sujet, j'ai eu le sentiment d'entendre de la part du ministre une volonté d'avancer, étayée par des crédits. Donnons des signes d'encouragement pour avancer dans le bon sens, tout en étant vigilants, pour toutes les parties du territoire.

M. Jean-Marc Boyer. – Je crois qu'il y a un regret unanime quant à la baisse des crédits d'engagement de l'aménagement du territoire. Une redéfinition de l'aménagement du territoire et de ses objectifs serait souhaitable. Je constate dans mon territoire que lorsque l'État se désengage financièrement, les collectivités territoriales se substituent à lui, en particulier les régions et les départements. Cela passe notamment par des fonds d'intervention communaux ou des plans ruralité vers les petites communes, comme en région Auvergne-Rhône-Alpes. Mais cela vient compenser le recul de l'État. Il faudrait une mise en cohérence et une coordination au niveau national. Le récent appel des élus de la République des territoires témoigne des préoccupations actuelles.

M. Michel Dagbert. – Si notre collègue Frédéric Marchand nous invite à la confiance, je rappelle qu'elle n'exclut pas le contrôle ! Il nous appartient également de contrôler les engagements que prend l'État à l'égard des territoires. Mon prédécesseur, Jean-Claude Leroy, qui m'a par ailleurs succédé en tant que président du conseil départemental du Pas-de-Calais, a coutume de dire que lorsque l'État déménage le territoire, les départements n'ont cessé de l'aménager. Les maires se situent quasiment dans une situation de *burn-out* qui appelle de notre part une grande vigilance à l'égard des engagements pris. Sinon, les départements ou les EPCI devront assumer une part encore plus importante de dépenses. Riches de nos expériences locales, nous devons en effet être force de propositions.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la mission « Cohésion des territoires ». – Je vous remercie pour vos nombreuses questions, et pour votre intérêt, bien légitime au Sénat, sur toutes ces questions. Je partage le souhait que notre assemblée puisse être force de propositions sur ces sujets, afin d’avoir une politique d’aménagement du territoire plus forte et clarifiée. La dispersion actuelle est problématique.

À propos du FACÉ, qu’a évoqué Jean-François Longeot, il faut effectivement être vigilant, car une baisse, même faible, n’est jamais un bon signe. Si une demande accrue résulte des évolutions que vous avez évoquées, il faudra pouvoir y faire face. Toutefois, à ce stade, les inquiétudes sur ce fonds me semblent moindres que sur les autres programmes.

Christophe Priou a évoqué la baisse des crédits, notamment en matière d’ingénierie, avec un désengagement important de l’État. J’espère que la future agence permettra d’y mettre un terme. Lors de mon travail, j’ai entendu le nouveau commissaire général à l’égalité des territoires, Jean-Benoît Albertini, qui m’a semblé déterminé à rationaliser les mesures existantes et à définir une vraie stratégie pour l’avenir. Je partage également vos inquiétudes sur les territoires à énergie positive ; ce sujet a été largement évoqué lors de nos travaux de commission la semaine dernière.

Claude Bérit-Débat a souligné les risques liés à la sortie des contrats de ruralité du programme 112. Il faut veiller à ce que la DSIL permette véritablement de soutenir ce dispositif, sans saupoudrage des crédits. Quant à la prime d’aménagement du territoire, elle peut jouer un rôle important afin d’attirer les investissements dans les territoires, y compris dans le cadre du Brexit. Il faut donc assurer un niveau suffisant des crédits, comme l’a également évoqué notre collègue Jean Bizet.

Les zones de revitalisation rurale sont un vrai sujet, notamment quant au nombre de communes éligibles. Faut-il privilégier une stratégie d’élargissement, ou plutôt une stratégie de recentrage sur les communes les plus fragiles ? En tout cas, il me semble nécessaire de clarifier le devenir de cette mesure, qui permet d’attirer les entreprises et les professions libérales. Il faut par ailleurs qu’elle soit mieux connue localement.

Notre collègue Rémy Pointereau a eu raison de souligner l’absence d’éléments forts dans ce budget. On ne relève pas d’impulsions significatives suite à la première conférence nationale des territoires. Le ministre semble partager nos constats, mais il ne nous a pas encore proposé – ou n’a pas encore trouvé – de vraies solutions pour y répondre. L’année 2018 sera importante à cet égard.

Cela rejoint la question de la cohérence et de la stabilité des engagements pris par l’État, qu’a évoquée Guillaume Chevrollier. J’ajoute sur ce point que d’importantes annulations de crédits ont été décidées en juillet. Il faudra donc examiner si les mesures concernées sont effectivement financées. Quant au FISAC, je n’en ai pas parlé car ce dispositif ne relève pas des programmes examinés aujourd’hui. Comme vous, j’ai entendu le ministre nous indiquer qu’il serait stable à 16 millions d’euros en 2018. Mais je regrette également son effondrement progressif les années précédentes.

S’agissant des fonds européens, mentionnés par Jean Bizet, nous avons eu l’occasion d’en discuter avec le ministre lors de la présentation de notre rapport avec le président. Il nous semble indispensable d’agir en faveur de l’information des élus locaux et de la simplification de l’accès à ces fonds, qu’il s’agisse du FEDER, du FEADER ou du FSE.

Par ailleurs, la France doit s'exprimer en faveur d'une priorisation de l'aménagement du territoire dans la programmation européenne à venir.

M. Hervé Maurey, président. – Jean Bizet souhaite peut-être évoquer la création d'un groupe de travail sur ce sujet au sein de la commission des affaires européennes en lien avec la commission des finances et avec notre commission.

M. Jean Bizet. – En effet. J'ajoute que la sortie du Royaume-Uni représente à l'horizon 2019 une perte de 10 milliards de recettes, avec une hausse des dépenses prévue de 5 milliards d'euros en faveur des politiques de sécurité et d'immigration. La politique agricole commune et la politique de cohésion risquent d'être affectées, or elles contribuent directement à l'aménagement du territoire.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la mission « Cohésion des territoires ». – Notre collègue Ronan Dantec a rappelé les enjeux pour 2018. Par ailleurs, nous devons peut-être approfondir notre analyse l'an prochain sur la question du chlordécone.

Jérôme Bignon a évoqué le lien entre les ODD et l'aménagement du territoire. Dans le rapport élaboré avec le président, nous avons souligné les opportunités que représente la croissance verte pour le développement de nos territoires. Cette préoccupation trouve une première réponse dans les contrats de ruralité, qui comportent une thématique dédiée à la transition écologique, et qui visent par ailleurs à soutenir un projet transversal de territoire. Il faut sans doute aller plus loin, pour progresser à la fois en termes environnemental et de développement de l'activité.

Par ailleurs, nous avons souligné dans nos travaux sur l'aménagement du territoire qu'il ne fallait en effet pas opposer urbain et rural, comme l'a relevé Madame Vullien. De même, il faut être vigilant sur la réalité des financements prévus dans les CPER, comme je l'ai souligné dans mon intervention liminaire. Enfin, sur les SCoT, je pense que l'État stratège a un rôle pour faire le lien entre ces périmètres, en s'appuyant sur la matière existante.

Madame de Cidrac a eu raison de souligner l'absence de vision. Je pense qu'il serait souhaitable que notre commission puisse entendre le nouveau commissaire général à l'égalité des territoires, au sujet des perspectives de la politique menée par l'État et de la future Agence de cohésion des territoires.

Frédéric Marchand a évoqué les efforts de l'État en faveur de la politique de la ville. Il serait souhaitable qu'une vision aussi claire soit définie pour la ruralité, qu'il s'agisse de contractualisation ou par la création d'une ANRU de la ruralité.

Enfin, je rejoins tout à fait nos collègues Jean-Marc Boyer et Michel Dagbert, quant à l'importance de vérifier le respect des engagements pris par l'État, sans quoi, par un jeu de vases communicants, les collectivités territoriales risquent de devoir compenser le manque de crédits. Chacun doit respecter ses engagements, sans quoi la confiance disparaît. Au Sénat, nous avons évidemment un rôle important à jouer dans ce contrôle.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à notre rapporteur pour ses réponses. Je note sa proposition d'entendre le commissaire général à l'égalité des territoires. Le rapport que nous avons adopté en mai dernier comporte des propositions, élaborées après de

nombreuses auditions. Le ministre nous a dit partager nos constats, mais il n'a pas encore vraiment repris nos propositions. Peut-être pourrions-nous les hiérarchiser, pour ensuite appuyer quelques points essentiels auprès du ministère. Nous devons maintenant donner un avis sur l'adoption de ces crédits.

M. Frédéric Marchand. – Je vote en faveur de l'adoption des crédits.

M. Michel Dennemont. – Moi aussi.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2018.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables – Crédits « Transports aériens » - Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Nicole Bonnefoy nous présente pour la troisième année les crédits du transport aérien. L'actualité de ce secteur est toujours riche.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Il me revient de vous présenter les crédits relatifs au transport aérien pour l'année 2018.

Ces crédits figurent, pour l'essentiel, dans le budget annexe « contrôle et exploitation aériens », qui retrace les moyens alloués à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour lui permettre d'effectuer ses missions de régulation et de contrôle du transport aérien, ainsi que dans la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

L'examen de ce budget est toutefois l'occasion de faire, chaque année, un panorama de l'actualité du secteur aérien, de sa santé économique, et de ses perspectives d'évolution.

Cette année, outre l'examen du budget du contrôle aérien, j'ai choisi de centrer mon rapport sur deux thématiques.

La compétitivité du transport aérien français, d'une part, un sujet que j'ai déjà abordé dans mon précédent rapport mais qui est essentiel si l'on veut que le pavillon français tire le meilleur profit de la croissance du trafic aérien.

La contribution du secteur aérien à la lutte contre le réchauffement climatique, d'autre part, qui est un sujet assez méconnu sur lequel des initiatives récentes ont été adoptées au plan national et international.

Avant d'approfondir ces questions, permettez-moi de vous présenter quelques éléments de contexte.

Le secteur aérien est porté, si j'ose dire, par des vents favorables. Tout d'abord, le trafic aérien continue à progresser de manière significative. En 2017, cette croissance devrait atteindre 7,4 % au niveau mondial et 4 % au niveau national.

Après une année 2016 post attentats difficile, la France voit donc repartir à la hausse le trafic aérien, essentiellement du fait de la croissance du transport international. Cette hausse profite tant aux aéroports parisiens qu'aux aéroports de province.

Les entreprises de transport aérien bénéficient en outre d'un prix du carburant qui reste faible, malgré sa remontée depuis 2016.

Profitant de ces fondamentaux positifs, les compagnies aériennes françaises voient leur situation économique et financière s'améliorer. Sur les neuf premiers mois de l'année 2017, Air France a ainsi réalisé un résultat d'exploitation de 545 millions d'euros, contre 326 millions d'euros l'année dernière.

Après une année 2016 mouvementée sur le plan social, et l'échec de l'adoption du plan de croissance « Perform 2020 » qui prévoyait la réalisation d'importants gains de productivité pour faire baisser les coûts unitaires, la direction d'Air France a présenté un nouveau plan « Trust Together » en novembre 2016, dont la mesure emblématique est la création d'une nouvelle compagnie assurant des vols moyens et long-courriers.

Après plusieurs mois de négociations, un accord a été signé avec les organisations syndicales en juillet, en vue de lancer cette nouvelle compagnie, baptisée « Joon », qui démarrera ses activités le 1er décembre prochain avec des vols pour Barcelone, Berlin, Porto et Lisbonne. Tout en restant dans les standards d'Air France en termes de qualité d'offre, cette compagnie proposera des services spécifiques destinés à cibler la clientèle des « millenials » (c'est à dire les 18-35 ans). Les pilotes seront ceux d'Air France. En revanche, les personnels navigants commerciaux (PNC) seront recrutés par la nouvelle compagnie avec des conditions de travail et de rémunération moins avantageuses que celles des salariés d'Air France – 1 000 embauches sont prévues d'ici 2021.

Par ailleurs, la compagnie aérienne French Blue, poursuivra le développement de son offre *low cost* sur des long-courriers, et proposera à partir de mai 2018 un nouveau vol Paris Tahiti.

Ces différents projets montrent que les compagnies aériennes françaises poursuivent une stratégie de conquête de marché, ce qui est un signal encourageant.

Si le pavillon français va mieux, sa situation économique demeure fragile. En effet, les compagnies françaises pâtissent toujours d'un différentiel de compétitivité par rapport à leurs concurrents, en particulier vis à vis des compagnies *low cost* et des compagnies du Golfe.

Cela est particulièrement visible s'agissant du marché domestique, où la filiale HOP ! d'Air France est confrontée à la concurrence des compagnies Volotea et Easyjet, dont les parts de marché continuent d'augmenter. HOP ! subit également la concurrence de la ligne LGV Atlantique, dont la mise en service a conduit à une réduction de 32 % des sièges proposés sur la ligne Orly-Bordeaux.

En conséquence, malgré le dynamisme du trafic aérien, la part de marché du pavillon français a continué à baisser l'année dernière pour atteindre 41,8 % sur l'ensemble des flux départ-arrivée en France, contre 43,1 % en 2015. Cela montre que les entreprises françaises profitent moins que leurs concurrentes de la croissance du trafic aérien.

Les problèmes de compétitivité que rencontrent les entreprises françaises sont de plusieurs ordres.

La première difficulté concerne le différentiel de charges sociales que paient les entreprises françaises par rapport aux autres compagnies, un problème qui n'est d'ailleurs pas propre au secteur aérien.

Un autre frein à la compétitivité réside dans le poids des taxes et redevances. Parmi ces taxes, la taxe de solidarité sur les billets d'avion, supportée par les compagnies aériennes qui embarquent des passagers en France, représentera en 2017 un coût de 218 millions d'euros. Elle porte principalement préjudice au pavillon français. Seule consolation : la part qui excède le plafond de la taxe, de 6,6 millions d'euros, est désormais allouée au budget annexe, et non plus au budget général depuis 2016.

Afin de réduire le poids de cette taxe pour les compagnies aériennes, son assiette pourrait être élargie, comme le suggère le rapport de Bruno Le Roux sur la compétitivité du transport aérien de 2014. Le président directeur général d'Aéroports de Paris, Augustin de Romanet, que j'ai entendu, m'a indiqué qu'il n'était pas opposé à un tel élargissement, qui pourrait par exemple mettre à contribution les magasins situés dans les aéroports, d'autres modes de transport, ou encore la grande distribution.

Les redevances aéroportuaires représentent également une charge importante, qui est en augmentation. Le troisième contrat de régulation économique (CRE 3) signé entre l'État et Aéroports de Paris pour la période 2016 2020 prévoit en effet un taux d'évolution de ces redevances de 1 % par an en plus de l'inflation.

Une autre problématique concerne le financement des missions de sûreté réalisées dans les aéroports. Ces dépenses sont actuellement intégralement supportées par les transporteurs aériens, à travers le paiement de la taxe d'aéroport. Dans d'autres pays, ces dépenses sont en partie, voire intégralement prises en charge par la puissance publique. Il conviendrait à tout le moins d'améliorer la gouvernance des activités de sûreté, qui est actuellement éclatée entre plusieurs administrations et entre acteurs privés et publics.

En dehors du poids des taxes et des redevances, un autre frein à la compétitivité des compagnies aériennes réside dans la complexité des normes administratives qui pèsent sur elles. Elles résultent notamment des multiples dérogations au code de l'aviation civile mises en place pour rendre compatible notre droit national avec les règlements européens.

Vous le voyez, mes chers collègues, beaucoup reste encore à faire pour améliorer la compétitivité du pavillon français. Tous ces sujets devront impérativement être abordés à l'occasion des prochaines assises du transport aérien – j'y reviendrai à la fin de mon propos.

À cet égard, je suis fortement opposée à l'amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale, qui procède à une nouvelle rédaction d'une disposition du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile visant à mettre à la charge des entreprises de transport les frais d'hébergement et de réacheminement des étrangers dont l'entrée sur le territoire a été refusée. Ceci représente un coût annuel de 7 millions d'euros. Je considère que ce n'est pas aux compagnies aériennes de supporter le coût de la politique migratoire de la France.

Ce constat m'amène d'ailleurs à regretter une autre carence du ministère de l'intérieur, s'agissant cette fois-ci du contrôle aux frontières. En raison d'effectifs de police aux frontières insuffisants (PAF), le temps d'attente aux contrôles est très élevé dans les deux aéroports parisiens. À Orly, il est d'en moyenne 1 heure 30, avec des pointes pouvant aller jusqu'à 3 heures en période estivale. Le nombre d'agents de police ne suffit pas à faire face à la croissance du trafic aérien, et doit donc impérativement être renforcé.

Pour rester dans les aéroports, je souhaiterais vous dire quelques mots d'un autre sujet qui est au cœur de l'actualité : la privatisation d'Aéroports de Paris. Comme vous le savez, l'État détient actuellement 50,6 % du capital d'ADP, une participation dont la valorisation s'élève à 7 milliards d'euros environ. Afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires, l'Agence des participations de l'État (APE) examine actuellement les conditions d'une privatisation de ce groupe.

Une telle privatisation soulève de nombreuses questions.

D'un point de vue juridique, d'abord, se pose le problème du transfert des actifs fonciers d'ADP à l'État. Lors de la transformation d'ADP en société anonyme par la loi du 20 avril 2005, le groupe avait conservé la propriété des actifs fonciers (bâtiments aéroportuaires, pistes de décollage et d'atterrissage, etc.). La privatisation d'ADP nécessiterait de séparer ces actifs de l'exploitation, afin que la propriété du foncier puisse être transmise à l'État et que seule la gestion aéroportuaire fasse l'objet d'une concession.

D'un point de vue financier, ensuite, cette opération, certainement lucrative à court terme, priverait l'État de la « rente » que constituent les dividendes annuels versés par ADP.

D'un point de vue stratégique, enfin, une telle privatisation fait courir le risque d'un affaiblissement du groupe aéroportuaire : un opérateur privé aurait-il la même incitation à investir dans le développement des aéroports parisiens que le groupe actuel, ou ne pourrait-il pas au contraire être amené à privilégier d'autres choix d'investissement au détriment de ces aéroports ? De même, cet opérateur ne pourrait-il pas avoir intérêt à augmenter les redevances aéroportuaires pour améliorer sa rentabilité, au détriment des compagnies aériennes françaises ?

Ces questions sont cruciales, alors même qu'ADP est engagé dans plusieurs projets d'investissements d'ampleur, en particulier la construction d'un bâtiment de jonction entre les terminaux Sud et Ouest de Paris Orly et surtout, la création, à terme, d'un nouveau terminal au sein de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle.

J'en viens maintenant à la présentation du budget annexe « contrôle et exploitation aériens ».

Le montant total du budget annexe s'élèvera à 2,13 milliards d'euros, un montant comparable à celui de l'année dernière.

Les recettes d'exploitation sont en légère hausse de 5 millions d'euros, en raison d'un double mouvement.

D'une part, une hausse des recettes qui dépendent du trafic aérien, au premier rang desquelles les recettes qui financent le service rendu par la DGAC en matière de contrôle aérien comme la redevance de route et la taxe de l'aviation civile (TAC).

D'autre part, une baisse des recettes de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA).

Cette baisse est la conséquence d'un arrêté de janvier 2017, qui a mis en place des taux de RSTCA différenciés selon les aéroports, pour permettre de baisser les tarifs de cette redevance sur les aéroports parisiens. Cela répond à une demande qui avait été formulée par notre commission à l'occasion du dernier projet de loi de finances, et qui devait permettre de compenser l'affectation au budget annexe de la quotité de taxe de l'aviation civile qui était auparavant affectée au budget de l'État.

Notre commission avait adopté un amendement en ce sens, qui n'avait malheureusement pas pu aboutir en raison du rejet du projet de loi de finances pour 2017 par le Sénat.

La baisse de la RSTCA a représenté un montant de 26 millions d'euros. Le pavillon français a été le plus gros bénéficiaire de cette mesure, qui a représenté un montant de 11 millions d'euros pour Air France.

Je tiens également à saluer la mise en place, après de longues négociations bilatérales avec la Suisse, de la taxe dite « Bâle Mulhouse », qui permet de financer les missions réalisées par la DGAC au profit des compagnies qui atterrissent dans cet aéroport franco-suisse au statut particulier, et qui étaient jusqu'à présent exemptées du paiement de la taxe de l'aviation civile. Désormais, ces compagnies supporteront une contribution dont le mode de calcul est similaire à la TAC, et qui devrait représenter un montant de 6 millions d'euros en 2018, au profit du budget annexe.

S'agissant des dépenses du budget annexe, on peut noter une progression importante des dépenses de personnel en 2018, de 3,6 %, liée à la mise en œuvre du dixième protocole social signé le 19 juillet 2016 pour la période 2016-2019. Ce protocole prévoit notamment l'octroi de revalorisations salariales en contrepartie d'efforts de productivité, avec par exemple le versement d'une prime de 500 euros par mois pour les contrôleurs aériens qui acceptent de passer à un rythme de travail de 7 jours calendaires sur 12, contre 6 jours sur 12 actuellement. Plusieurs centres de contrôle sont déjà passés à ce nouveau cadencement, qui permet d'accroître le taux de présence des contrôleurs pendant les périodes de pointe du trafic.

Par ailleurs, les dépenses d'investissement se maintiennent à un niveau important, de 252 millions d'euros, ce qui permettra de financer la poursuite du programme « Sesar » qui vise à développer un nouveau système de contrôle aérien.

Je me réjouis que 135 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 102 millions d'euros de crédit de paiement aient été inscrits sur le programme 190 afin de soutenir des projets de recherche industriels en matière aéronautique.

Au total, les recettes du budget annexe dépassant de 100 millions d'euros les prévisions de dépenses, la DGAC pourra poursuivre sa trajectoire de désendettement amorcée en 2015. L'encours de dette devrait s'élever à 883 millions d'euros en 2018, contre 986 millions d'euros en 2017, soit une baisse de plus de 10 % qui permet de réduire les charges financières de la DGAC.

Enfin, le mouvement d'extinction progressive des lignes d'aménagement du territoire se poursuit, puisqu'après l'arrêt des subventions versées aux lignes Brest Ouessant,

Tarbes Paris et Lorient Lyon en 2016, l'État s'est désengagé en 2017 des lignes Agen Paris, Castres Paris et Lannion Paris. Seules les destinations les plus enclavées continuent de bénéficier d'une participation financière de l'État.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer la question de la contribution du secteur aérien à la lutte contre le réchauffement climatique.

Le transport aérien représente environ 2 % des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale. Mais cette contribution augmente à mesure que croît le trafic aérien international, à un rythme de 5 % par an. Le secteur aérien ne peut donc pas être exonéré des efforts de lutte contre les émissions de CO₂.

Il existe une distinction entre le trafic aérien domestique, dont les émissions de CO₂ relèvent de la compétence nationale, et le trafic aérien international dont les enjeux de lutte contre le changement climatique ont été confiés à l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), une organisation internationale qui dépend des Nations Unies.

Au niveau européen, les vols à l'intérieur de l'espace économique européen ont été inclus dans le système d'échange de quotas d'émissions de CO₂ depuis le 1er janvier 2012. Cependant, en raison du prix de la tonne de carbone très bas, le marché carbone n'a en pratique aucun effet sur les émissions des vols intra européens.

Au niveau international, l'OACI a adopté, le 6 octobre 2016, un accord sur la mise en œuvre, à partir de 2020, d'un mécanisme mondial de compensation des émissions de gaz à effet de serre de l'aviation civile, nommé CORSIA. Ce mécanisme doit permettre une croissance neutre en carbone du transport aérien à partir de 2020, par le biais d'un financement, par les compagnies aériennes, de projets conduisant à une réduction des émissions de CO₂.

Deux phases de mise en œuvre sont prévues. Une première phase, entre 2021 et 2026, basée sur le volontariat, à laquelle 72 États représentant près de 88 % de l'activité aérienne internationale ont d'ores déjà accepté de participer. Une phase obligatoire, à compter de 2027 pour tous les États, sauf ceux exemptés en raison de leur faible niveau de développement, de leur insularité ou de leur faible poids dans le trafic mondial.

Au total, 80 % des émissions de gaz à effet de serre du trafic aérien international à compter de 2020 devraient être couvertes par le programme CORSIA.

Par ailleurs, d'autres actions sont menées au niveau national et international pour réduire l'impact environnemental du transport aérien, à travers l'optimisation de la gestion du trafic aérien, l'amélioration des performances environnementales des aéronefs, grâce au progrès technologique ou encore, le développement de carburants alternatifs.

Les biocarburants sont une alternative intéressante, qui a déjà fait ses preuves puisque, d'après l'Association internationale du transport aérien, 100 000 vols utilisant des biocarburants ont déjà eu lieu dans le monde. Ces produits peuvent être intégrés sans difficulté dans le kérosène, jusqu'à 10 % voire 30 % selon les types de carburants. L'enjeu principal est de s'assurer qu'ils respectent bien certains critères de durabilité.

En France, deux ans après les annonces de Ségolène Royal au Salon du Bourget sur la mise en place d'une filière française de « biokérosène », la situation a pour l'instant peu évolué. Je note toutefois que Total a pour projet de convertir sa raffinerie de La Mède en bio

raffinerie pour la production de biocarburants, qui pourraient être utilisés dans le transport aérien.

Voilà mes chers collègues, les sujets que je souhaitais aborder devant vous ce matin.

Le secteur aérien est désormais en attente des prochaines assises du transport aérien, qui auront lieu au cours du premier trimestre de l'année 2018.

Ces assises nourrissent, à juste titre, de nombreuses attentes de la part des acteurs concernés. Elles doivent être l'occasion de mettre sur la table les sujets que j'ai évoqués au cours de mon intervention : la compétitivité du transport aérien, le financement des dépenses de sûreté dans les aéroports, l'évolution des redevances aéroportuaires, l'élargissement de la taxe de solidarité, la simplification administrative, le développement des biocarburants, etc...

Notre commission ne manquera pas de suivre de près ces assises et les propositions sur lesquelles elles déboucheront.

Pour l'heure, compte tenu de l'amélioration du budget de la DGAC, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports aériens.

M. Gérard Cornu. – Je félicite la rapporteure qui connaît parfaitement le sujet du transport aérien. Je la remercie d'avoir évoqué les problématiques actuelles relatives à ADP et Air France.

ADP est la vitrine de la France pour de nombreux étrangers qui viennent visiter notre pays. Or, les aéroports parisiens n'arrivent pas à résoudre le problème récurrent du temps d'attente pour passer les contrôles aux frontières ou pour récupérer les bagages.

Lorsque nous avons été reçus par le Président-directeur général d'Air France, je l'avais interrogé sur la concurrence des compagnies asiatiques. Je n'avais pas eu le sentiment qu'elle constituait une préoccupation majeure pour lui, contrairement à celle des compagnies du Golfe, qui disposent de moyens colossaux et s'affranchissent des règles financières internationales en bénéficiant d'un soutien fort de leurs États. Or, cette concurrence effrénée est de plus en plus difficile à supporter pour les compagnies nationales.

M. Claude Bérit-Débat. – Je salue les bons résultats de la compagnie Air France, ainsi que le travail de son Président-directeur général, qui a réussi à négocier la création d'une nouvelle compagnie pour faire face à la concurrence importante des compagnies du Golfe et des compagnies à bas coût.

Ces compagnies *low cost* m'inquiètent. D'un côté, elles sont soutenues par un certain nombre de collectivités territoriales, au motif qu'elles constituent une aubaine pour les territoires qui bénéficient du développement économique lié au tourisme. Mais, d'un autre côté, ces compagnies en profitent pour exercer un certain chantage à l'égard des collectivités : faute de subventions à la hauteur de leurs attentes, elles menacent de desservir d'autres aéroports. Cet engouement des collectivités pour les compagnies à bas coût a donc un côté paradoxal.

L'an dernier, nous avons déjà évoqué les problèmes du coût de la sûreté et de la taxe de solidarité. L'élargissement de l'assiette de la taxe de solidarité me semble être une bonne chose. Elle est demandée par un certain nombre de compagnies, dont Air France. Il est

logique de pouvoir prélever cette taxe sur le chiffre d'affaire des magasins qui viennent s'implanter dans les aéroports parisiens. Le groupe socialiste soutient la proposition de la rapporteure en ce sens.

Mme Françoise Cartron. – Vous avez dit que l'objectif de la nouvelle compagnie d'Air France était de s'adresser aux jeunes. Est-ce en tant que clients ?

Il semble par ailleurs que le personnel de la nouvelle compagnie sera embauché avec des conditions plus précaires, sinon moins avantageuses que celles dont bénéficie le personnel d'Air France. C'est un traitement bien différent de celui qui est réservé aux contrôleurs aériens, qui bénéficient, cette année, d'une amélioration de leur situation.

M. Jean Bizet. – Je voudrais rappeler la fragilité du pavillon national malgré les améliorations récentes que l'on constate. Je déplore que le Gouvernement n'ait toujours pas de véritable stratégie en matière de transport aérien. Je me réjouis, cependant, de l'annonce des Assises de l'aérien en janvier-février 2018. Nous serons attentifs aux annonces de la ministre, qui a pour habitude de parler « clair et vrai ».

Pour autant, l'amendement du Gouvernement en matière de prise en charge de l'hébergement des personnes dont l'entrée sur le territoire est refusée est incohérent, pour ne pas dire provocateur. Il n'appartient pas aux compagnies nationales de prendre en charge ces dépenses.

Concernant l'annonce faite en matière de production de bio-carburant à La Mède par Total, j'imagine que cette fabrication ne sera pas issue d'huile de palme. Cette solution serait, en effet, peu vertueuse du point de vue environnemental.

Je regrette également que l'ancien ministre des Transports, M. Alain Vidalies, n'ait pas saisi la proposition de notre collègue Nicole Bonnefoy et de moi-même d'appliquer au transport aérien ce qui se pratique dans le transport maritime en matière de charges sociales. Cela permettrait de diminuer le poids de ces charges, qui engendrent une distorsion de concurrence avec les autres compagnies européennes. Je regrette également que le Gouvernement ne comprenne pas que la politique de sécurité est une mission régalienne qui ne doit pas être à la charge des passagers du transport aérien.

En revanche, je me réjouis que la Commission européenne ait pris à bras le corps la question du contentieux naissant avec les compagnies du Golfe. Si le Qatar a répondu favorablement aux questions de la Commission, d'autres pays du Golfe, notamment les Émirats Arabes Unis, restent muets. Je souhaiterais donc relancer la Commission sur le sujet, d'autant plus que plus nous attendons, plus notre pavillon national est fragilisé.

M. Christophe Priou. – La forte croissance du secteur aérien a un impact important dans de nombreuses régions, si l'on pense notamment aux récentes commandes « record » enregistrées par Airbus.

Étant un élu de l'Ouest de la France, je me sens obligé d'évoquer le sujet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Nous attendons, pour début décembre, le rapport des experts dits indépendants. Au-delà de cet aéroport, c'est l'avenir et la réalisation de nouveaux équipements structurants sur notre territoire qui se joue. Si le projet de Notre-Dame-des-Landes est abandonné, je pense que nous n'aurons plus de projets de grandes infrastructures dans les prochaines années.

D'autre part, je constate que beaucoup d'évolutions commerciales et techniques sont en cours. Je pense par exemple à ces nouveaux « drones-cargo » dont on parle beaucoup, qui pourraient notamment être utilisés pour le transport de colis, et qui sont quasiment au stade de l'expérimentation. Cela va amener la DGAC à devoir adopter des dispositions particulières pour encadrer ces activités. Il serait utile d'entendre la DGAC sur cette question.

M. Didier Mandelli. – J'évoquerai deux sujets : le temps d'attente dans les aéroports parisiens et la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

S'agissant de l'attente dans les aéroports parisiens, je rappelle qu'un aéroport est un élément structurant d'accueil. C'est le premier point d'entrée pour les voyageurs, qu'il s'agisse de tourisme ou de déplacement professionnel. Il est inadmissible pour un voyageur d'attendre trois heures dans un aéroport, après avoir effectué quelques heures de vol. C'est pourtant le cas à Paris.

À titre de comparaison, à l'occasion du voyage de notre commission en Australie, cette année, la délégation a franchi les étapes de sécurité en quelques minutes seulement. Je demande donc au ministère, soit de renforcer les effectifs de la police aux frontières, soit de déployer des systèmes sécurisés. Les enjeux sont évidents : Paris est une plateforme d'accueil, de transit et de correspondance. Dans le cas d'une attente trop importante, les voyageurs risquent de se reporter vers d'autres grandes villes européennes concurrentes, comme Amsterdam.

S'agissant de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, je rejoins notre collègue Christophe Priou : la réflexion sur la construction de cet aéroport, il y a quelques décennies, était portée par un souci d'aménagement du territoire. Je pense que l'on ne peut pas raisonner sur ce type d'équipements structurants sans avoir cette vision stratégique du développement de notre territoire. Cela est d'autant plus important que beaucoup de personnes se sont prononcées en faveur de cet aéroport, et que ce projet a fait quasiment l'unanimité chez tous les élus.

M. Jérôme Bignon. – Je m'interroge sur l'évolution du trafic. Pose-t-elle toujours autant de problèmes de nuisance pour les riverains ? Il y a quelques années, nous avons reçu le Président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) qui avait attiré notre attention sur ce point. J'avais préparé une proposition de loi à ce sujet, qui n'avait guère remporté de succès auprès de mes collègues du groupe auquel j'appartenais. Je voulais donc savoir si ce sujet était toujours d'actualité.

Je m'interroge également sur le projet de liaison CDG-Express. J'ai appris que l'État avait accordé au projet un prêt de 1,7 milliard d'euros, ce dont je me réjouis. Toutefois, je note qu'il y a deux poids deux mesures, si on le compare avec le projet Canal Seine-Nord Europe, qui est à l'étude depuis dix ans, et qui doit trouver ses propres financements.

Mme Michèle Vullien. – Je rebondis sur le sujet évoqué par notre collègue Didier Mandelli : le problème de l'attente dans les aéroports. La police aux frontières a demandé au ministre de pouvoir utiliser la reconnaissance faciale. Pour quelles raisons ce système est-il refusé par la France alors qu'il est opérationnel dans d'autres pays ?

Je voulais également évoquer la situation du marché domestique. Air France se retrouve très fréquemment en concurrence avec la compagnie Ryanair sur l'ensemble du territoire. Cette compagnie dessert de nombreuses régions et participé à leur désenclavement.

La compagnie Air France ne devrait-elle donc pas s'interroger sur le maillage du territoire ? Quelle est la vision globale de la puissance publique pour désenclaver les territoires en associant tous les modes de transport ? Je pense que les Assises de la mobilité doivent avoir un lien avec les Assises du transport aérien sur cette question.

M. Jordi Ginesta. – J'ai entendu que les contrôleurs aériens allaient travailler sept jours sur douze au lieu de six. C'est un grand progrès ! Mais je porte à votre connaissance un dispositif non officiel toléré et encore pratiqué actuellement : le phénomène de la clairance. La clairance est une RTT officieuse, une autorisation de quitter son poste que le contrôleur aérien s'attribue en dehors des heures de pointe du trafic aérien. Ce dispositif entraîne des retards pour les avions qui attendent dans le ciel avant de se poser. Il faut clairement poser la question à la DGAC, qui doit clarifier ce dispositif non codifié relevant exclusivement de la coutume.

Mme Pascale Bories. – J'ai bien noté l'augmentation de crédits prévue pour la DGAC. Pour quelles raisons ces crédits augmentent alors que l'ensemble des actions en matière de développement durable ont des crédits en stagnation, voire en baisse ?

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je suis d'accord avec Gérard Cornu pour dire que la société ADP est la vitrine de la France. Je partage également son constat s'agissant des problèmes récurrents que nous évoquons chaque année : la sûreté, l'attente aux frontières... Il faut que des réponses soient apportées à ces problèmes. Enfin, nous devons rester vigilants sur la question de la privatisation d'ADP, qui devra, le cas échéant, faire l'objet d'une loi examinée par le Parlement.

Concernant Air France, je rappelle que nous entendrons son Président-directeur général, M. Jean-Marc Janailac, en janvier prochain. Effectivement, on peut se féliciter des bons résultats d'Air France, bien que la situation de cette compagnie demeure fragile en raison de la concurrence des compagnies du Golfe.

Claude Bérit-Débat et d'autres collègues ont évoqué la problématique des compagnies à bas coût. Rappelons que ces compagnies ont démocratisé le transport aérien et participé à la croissance du secteur. On voit toutefois les limites de ce modèle, avec la décision récente de la compagnie Ryanair d'annuler de nombreux vols en raison d'une politique salariale menée en vue de minimiser les coûts qui décourage les personnels.

Sur la taxe de solidarité que vous avez été nombreux à évoquer, j'ai été surprise que le président d'ADP, M. Augustin de Romanet, ait exprimé son accord pour élargir son assiette. Nous devons y veiller.

Concernant la question de notre collègue Françoise Cartron au sujet de la compagnie Joon, je précise qu'il s'agit d'une compagnie s'adressant à une clientèle de 18 à 35 ans. C'est une clientèle de loisirs, qui représente un marché potentiel important pour Air France. Quant aux salariés employés par cette nouvelle compagnie, je rappelle que les pilotes seront des pilotes d'Air France. En revanche, afin de baisser les coûts, le reste du personnel sera embauché en contrat à durée indéterminée à des conditions moins avantageuses que celles appliquées dans la compagnie Air France. Pour autant, ce ne sont pas des emplois précaires.

Je n'ai rien à ajouter aux propos de notre collègue Jean Bizet car nous travaillons de concert sur toutes les problématiques en matière de transport aérien. Il en va de même pour

Didier Mandelli s'agissant du temps d'attente dans les aéroports parisiens, que j'ai évoqué dans mon rapport.

En réponse à notre collègue Pascale Bories, nous constatons effectivement une augmentation du budget de la DGAC. Cette augmentation est due à la hausse des recettes qui dépendent du trafic aérien, comme la redevance de route ou la taxe d'aviation civile. Je rappelle toutefois que cette hausse permet à la DGAC de se désendetter.

En conclusion, je voudrais souligner l'importance des Assises du transport aérien qui se tiendront en début d'année prochaine. Toutes les personnes que j'ai entendues lors de la préparation de ce rapport m'ont indiqué qu'elles attendent beaucoup de cet événement et qu'elles travaillent à le préparer en amont.

Différents thèmes seront abordés lors de ces assises : la compétitivité du transport aérien, la performance au service des territoires, en tenant compte des petits aéroports qui participent au désenclavement, l'impact environnemental du transport aérien avec notamment la problématique des nuisances sonores, l'innovation au service des passagers, la performance sociale ou encore la simplification des procédures administratives.

Enfin, et en réponse à notre collègue Jérôme Bignon, concernant la liaison CDG-Express, le prêt de l'État de 1,7 milliard d'euros confirme la priorité du Gouvernement accordée à cette infrastructure, nécessaire au développement de notre aéroport.

La commission émet un avis favorable à l'adoption du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et des crédits relatifs aux transports aériens de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Crédits « Recherche en matière de développement durable » - Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Nous en venons à l'avis sur les crédits de la recherche en matière de développement durable. Nelly Tocqueville, rapporteur pour avis de ce budget, nous le présente pour la deuxième fois.

C'est un avis particulièrement intéressant car il aborde les grandes thématiques de la recherche pour le futur, dans les secteurs qui intéressent la commission.

C'est aussi le moyen pour nous de faire un point sur la situation de nos grands opérateurs de recherche dans les domaines de l'énergie, des transports et du développement durable.

Je vous laisse la parole pour nous exposer ces crédits et nous livrer vos observations.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteur. – J'ai l'honneur de vous présenter pour la deuxième année consécutive les crédits du programme 190, qui est l'un des 9 programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2018.

Le programme 190 est consacré à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement durable et de la mobilité durable. Il me semble essentiel de rappeler son

importance à l'heure de la transition écologique. En effet, les recherches menées grâce à ce programme sont à l'origine d'innovations majeures permettant d'apporter des solutions concrètes en réponse aux enjeux environnementaux actuels. Elles représentent un appui scientifique indispensable à la mise en place de politiques ambitieuses en faveur du développement durable.

Ces missions de recherche sont menées par sept opérateurs, dont trois sont rattachés à titre principal au programme 190 : l'IFPEN (IFP Énergies nouvelles), l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) et l'IFSTTAR (Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux).

Pour quatre autres opérateurs, le programme 190 ne représente qu'une partie du financement dont ils disposent : il s'agit du CEA (Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives), de l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques), de l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) et du CSTB (Centre scientifique et technique du bâtiment).

Comme l'an passé, j'ai eu à cœur de rencontrer les représentants de l'ensemble de ces organismes, afin de mieux comprendre leurs missions, d'être informée de leurs activités récentes, et, pour certains, de vérifier l'état d'avancement de leurs travaux. Ces opérateurs spécialisés permettent de développer la recherche sur des thématiques très diverses de façon à couvrir les différents domaines pertinents en matière de développement durable : l'énergie, la maîtrise des risques, le transport, mais aussi la construction et l'aménagement durable. Une action particulière de ce programme est consacrée à la recherche dans le domaine de l'aéronautique civile et permet de contribuer à l'amélioration de la performance environnementale des appareils et à la sécurité du transport aérien.

Les crédits proposés pour le programme 190 au titre du PLF 2018 s'élèvent à 1,76 milliard d'euros en autorisations d'engagement et à 1,74 milliard d'euros en crédits de paiement. Cette dotation est en légère hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 et nous pouvons nous en réjouir dans le contexte actuel de réduction des dépenses publiques.

La principale évolution à l'origine de cette augmentation provient des crédits alloués à l'aéronautique civile qui passent de 68,2 millions en 2017 à 102,7 millions en 2018. La recherche liée à cette action ne bénéficiant plus cette année du programme d'investissements d'avenir, elle est soutenue principalement par le programme 190, ce qui explique l'effort budgétaire particulier lié à cette action, afin de maintenir un niveau élevé de crédits.

Le reste des moyens accordés aux instituts de recherche reste globalement stable.

Je commencerai par vous présenter le CEA qui reste le principal bénéficiaire du programme en recevant 1,22 milliard d'euros au titre du programme 190 en 2018.

Le CEA est un acteur essentiel à la fois au bon fonctionnement du parc nucléaire français et à la recherche dans le domaine des énergies. Une part importante des crédits qui lui sont accordés sont destinés à des opérations de démantèlement et d'assainissement : le CEA reçoit pour ces activités une dotation stable qui s'élève à 740 millions d'euros.

Le deuxième volet d'activités financées par le programme 190 concerne la recherche dans le domaine de l'énergie, pour un montant de 477 millions d'euros, dont une

grande part est consacrée au nucléaire civil. Le CEA travaille notamment sur la modernisation des installations nucléaires, le développement d'outils de recherche tels que le réacteur Jules Horowitz en cours de construction au centre de Cadarache, ou encore des recherches sur le recyclage des combustibles usés. Le CEA mène en parallèle des travaux dans le domaine des nouvelles technologies de l'énergie.

Par ailleurs, le CEA développe de plus en plus de partenariats avec des industriels. Il pilote notamment un projet visant à fédérer une trentaine d'opérateurs afin de constituer une filière française de référence en faveur de l'hydrogène. L'objectif est de doter la France de capacités industrielles lui permettant de maîtriser sa transition énergétique, sans dépendre excessivement d'autres pays.

Toujours dans le domaine du nucléaire, l'IRSN développe une expertise majeure en matière de risques nucléaires et radiologiques. Cet organisme est rattaché à titre principal au programme 190, qui lui apportera 170 millions d'euros de subvention pour 2018.

L'IRSN publie plus de 800 avis par an, qui sont systématiquement rendus publics. Il mène également d'importantes mesures d'ouverture à la société civile par des actions de formation auprès des commissions locales d'information et par la publication annuelle d'un baromètre qui permet d'évaluer la perception des risques et de la sécurité parmi les citoyens.

L'IRSN travaille notamment sur la question importante des déchets nucléaires, à travers l'examen du dossier Cigeo, particulièrement complexe compte tenu de la durée de vie de l'installation prévue. L'institut mène des recherches complémentaires sur la composition et sur le stockage de ces déchets.

Certaines activités de l'Institut sont menées avec le CEA, qui met à disposition de l'IRSN des installations nucléaires lui permettant de mener à bien ses programmes de recherche.

Je voudrais souligner l'importance des activités de l'IRSN et du CEA, en particulier dans le contexte d'un report dans le temps de la baisse de la part du nucléaire à 50 % de la production d'électricité au-delà de 2025. Cette mesure aurait un effet direct sur le prolongement du parc nucléaire existant. Elle crée ainsi des problématiques particulières en matière de sûreté nucléaire. Par ailleurs, le CEA est confronté dès à présent à des enjeux de démantèlement, qui pourraient éclairer les opérations à venir sur le parc civil d'EDF.

S'agissant maintenant de l'IFPEN : cet institut travaille sur des activités liées aux énergies, aux transports et à l'environnement. Le PLF 2018 prévoit de lui accorder 130,4 millions d'euros de subvention, soit une légère baisse d'environ 4 millions par rapport à 2017.

L'IFPEN dispose d'une vraie compétence dans la valorisation de ses connaissances, qui se traduit notamment par le dépôt de près de 200 nouveaux brevets chaque année, dont plus de la moitié portent précisément sur les nouvelles technologies de l'énergie.

L'institut développe par ailleurs des projets très intéressants sur la biomasse et la pétrochimie, qui sont encore en phase de démonstration, dans l'attente d'une commercialisation. Ces activités lui permettent de coopérer avec des industriels tels que Michelin sur la fabrication de pneus mais aussi sur celle de plastique à partir de végétaux. Les

activités de l'IFPEN contribuent enfin aux réflexions liées à l'économie circulaire, notamment à travers la recherche sur les procédés de récupération de la chaleur des moteurs.

J'en viens à l'INERIS, qui est un organisme de référence sur les risques que les activités économiques font peser sur la santé, la sécurité des personnes et des biens, ainsi que sur l'environnement. Il développe en particulier des activités autour des perturbateurs endocriniens, en recherchant notamment des méthodes permettant d'identifier ces perturbateurs et de trouver de potentiels substituts.

Dans le programme 190, la subvention à l'INERIS s'élève à 6,3 millions d'euros en 2018, soit un montant stable par rapport à l'année 2017.

Concernant l'IFSTTAR, je rappelle que sa principale mission consiste à réaliser des recherches dans les domaines de la mobilité des personnes et des biens, du génie civil, des infrastructures et des risques naturels. Cet institut mène des projets interdisciplinaires souvent mutualisés avec d'autres instituts de recherche travaillant dans des domaines similaires. Il travaille par exemple avec l'INERIS sur les questions de qualité de l'air et d'émissions atmosphériques ou avec l'IRSN sur le vieillissement des structures en béton.

L'IFSTTAR doit recevoir 86,9 millions d'euros au titre du programme 190, ce qui correspond à une légère augmentation par rapport à sa dotation en 2017, d'environ 1 million d'euros.

Cet institut prévoit de créer une université ayant pour objectif de former 2 000 spécialistes aux problèmes de la ville. L'IFSTTAR a pour ambition de donner à ce projet une dimension internationale et collabore pour cela avec de nombreux autres universités et organismes.

Parmi ceux-ci figure le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), également financé par le programme 190. Le CSTB n'est pas un opérateur de l'État car plus de la moitié de ses ressources sont d'origine privée. Il est soutenu à hauteur de 14,6 millions d'euros par le programme 190. Pour la première fois, j'ai souhaité entendre ses représentants, afin de découvrir ses activités.

Les travaux de recherche du CSTB mobilisent 900 chercheurs et une soixantaine de doctorants, et proposent des actions de formation à destination des professionnels. Le CSTB développe une expertise à destination de l'État et des acteurs économiques dans le domaine de la construction. Ces recherches s'orientent en particulier vers le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments, en travaillant par exemple sur l'étanchéité à l'air, le comportement au feu des bâtiments et la performance des matériaux de construction. Ces innovations répondent à une forte demande dans le cadre de la transition énergétique, et permettent de soutenir les professionnels de la construction en leur apportant des informations fiables sur le niveau de performance et de durabilité des composants et sur les techniques de mise en œuvre. Le CSTB contribue également aux connaissances dans le domaine de la planification urbaine et du traitement des déchets.

Il me reste à aborder l'Anses, qui développe des activités de recherche liées à la protection de la santé. Le PLF pour 2018 prévoit de lui accorder une dotation de 1,5 million d'euros au titre du programme 190.

Cet institut mène d'importants travaux de recherche sur la qualité de l'eau, l'impact des pesticides sur la santé des agriculteurs, la qualité nutritionnelle des aliments, et la santé au travail.

Son activité se structure autour de la recherche, mais également de la délivrance d'autorisations de mise sur le marché de produits phytosanitaires. L'Anses fait un travail remarquable d'analyse de ces préparations. Comme cela a été mentionné la semaine dernière lors de l'examen des crédits dédiés à la prévention des risques, que nous a présentés notre collègue Pierre Médevielle, je souhaite rappeler que si l'Anses mène un travail d'évaluation scientifique, les choix sociétaux et économiques incombent au pouvoir politique. Nous ne pouvons pas nous défaire de cette responsabilité en reportant cette charge sur l'expertise publique.

Je souhaiterais conclure en faisant quelques remarques transversales sur ces différents instituts.

Nous avons souligné l'an dernier la nécessité de surveiller les plafonds d'emplois pour un certain nombre de ces organismes, craignant que des restrictions ne compromettent leurs missions de recherche. J'ai pu constater au cours de mes auditions que ces opérateurs ont su s'organiser pour maintenir l'effort porté sur la recherche et en faire une priorité grâce à des mesures de redéploiement interne. Nous pouvons nous en réjouir.

Par ailleurs, je me félicite qu'un effort de mutualisation soit entrepris par les organismes eux-mêmes. Plusieurs d'entre eux voient un réel intérêt à mutualiser certaines de leurs activités : cela leur permet de rationaliser leur organisation et de coordonner leurs recherches, tout en enrichissant le contenu de ces travaux. C'est l'exemple que donnent le CEA et l'IRSN avec leur collaboration sur les déchets nucléaires, mais aussi l'IFSTTAR, qui mène de nombreuses coopérations à travers son projet d'université, notamment avec le CSTB. Je salue ces initiatives de mutualisation et de coopération qui préservent néanmoins l'identité de chaque organisme. De tels efforts permettent par ailleurs de prévenir une rationalisation qui leur serait imposée par la tutelle ministérielle et qui risquerait de conduire à des baisses brutales des crédits de recherche.

Enfin, je voudrais saluer une dynamique d'ouverture à la société civile, récurrente dans les différentes activités de ces instituts. Elle s'incarne notamment dans la coopération mise en place entre ces organismes et le monde industriel, mais aussi par un effort particulier de transparence à travers des actions d'information et de communication à destination des citoyens. C'est bien l'objectif du baromètre de l'IRSN, qui vise à répondre aux inquiétudes du public liées à la sûreté nucléaire. Cette ouverture à la société civile permet aux instituts de répondre de façon plus adéquate aux demandes sociétales, et d'apporter leur expertise pour répondre efficacement aux problématiques environnementales. Ces efforts contribuent à une transparence et à une confiance accrues dans la recherche et l'expertise publique.

En conclusion, je pense que nous pouvons nous féliciter de la préservation des crédits budgétaires dédiés aux activités de recherche dans le domaine du développement durable pour 2018. Les différentes auditions que j'ai menées confirment l'importance de ces missions, qui sont fondamentales pour la transition écologique de notre pays.

Pour ces différentes raisons, je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Hervé Maurey, président. – Je salue votre démarche de rencontre des opérateurs sur le terrain. J'ai bien noté, en réunion de bureau, votre proposition de visite de sites du CEA par la commission.

M. Jean-Paul Prince. – Je voudrais insister sur le démantèlement des centrales nucléaires. Il n'y a pas de plan précis – surtout pour les premières d'entre elles qui fonctionnent au graphite gaz –. Nous sommes dans le tâtonnement. Il faut que l'IRSN et le CEA travaillent, avec les agents d'EDF, sur ce démantèlement, qui va durer au-delà de 2100. Se pose aussi la question de l'enfouissement des déchets de graphite, qui sont stockés sur site, et dont on ne sait pas quoi faire.

Mme Pascale Bories. – Si l'on veut réduire notre empreinte carbone et respecter les engagements pris dans le cadre de la COP 23, il est absolument indispensable d'encourager la recherche et de maintenir les crédits qui y sont affectés.

Le travail du CEA et de l'IRSN sur la problématique des déchets est important pour que ces ressources puissent être réutilisées et recyclées. C'est une opportunité qu'il ne faut pas exclure.

Je vais m'abstenir, en raison de la baisse des subventions de recherche octroyées aux organismes tels que le CEA et l'IRSN, qui s'ajoutent à d'autres baisses intervenues les années précédentes, si j'ai bien suivi, même si les crédits dédiés au démantèlement sont préservés. Je crains que nous n'obtenions pas de résultats si nous continuons à baisser ces dotations.

M. Guillaume Gontard. – Ce budget est l'un des rares à être préservé, et je m'en félicite, car cela est essentiel si nous voulons amorcer, ou avancer, dans la transition énergétique. Avec ce budget, le Gouvernement doit montrer sa stratégie énergétique. Je regrette qu'une grande part de la recherche porte sur l'énergie nucléaire alors qu'il faudrait plutôt l'orienter vers l'arrêt du nucléaire et le recyclage, ou les autres énergies si l'on veut modifier le mix énergétique.

Je regrette également que l'on se prive du savoir-faire existant, notamment dans le domaine de l'hydroélectricité. On est en train d'abandonner tout un pan du savoir-faire français à l'entreprise General Electric à Grenoble. L'hydroélectricité représente 17 % de l'énergie en France. La question des orientations du Gouvernement en matière énergétique se pose, car on ne voit pas bien où l'on va.

M. Guillaume Chevrollier. – Nul ne conteste la nécessité de maîtriser et diminuer les dépenses publiques, mais en tant que commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, nous savons qu'il faut se donner les moyens dans ces deux domaines. Nous devons investir dans la recherche, et ne pas nous contenter d'une stabilisation des moyens, que ce soit dans le nucléaire, l'aéronautique, ou dans les différentes agences comme l'Anses. Vous avez auditionné l'ensemble des représentants de ces autorités. Les chercheurs ont-ils les moyens nécessaires à leur action et la possibilité d'avoir des expertises leur permettant d'être complètement indépendants ? Je pense à l'Anses en particulier, dont les décisions doivent être inattaquables et crédibles, à l'heure où les citoyens ont une défiance vis-à-vis des institutions. C'est aussi nécessaire pour que l'Anses fasse référence à l'international.

Mme Michèle Vullien. – Je suis frappée par la multiplicité des opérateurs et par ce que vous avez évoqué sur les plafonds d’emplois de ces organismes, en indiquant qu’ils s’en sortaient avec des redéploiements internes et des mutualisations.

L’institut français des sciences et technologies des transports, de l’aménagement et des réseaux (IFSSTAR) est déjà issu de la fusion de l’institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, l’Inrets, et du laboratoire des ponts et chaussées. Le centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (Cerema) a regroupé le centre d’études sur les réseaux, les transports, l’urbanisme et les constructions publiques (Certu) et d’autres organismes, il existe aussi un laboratoire des transports... Il y a déjà eu des regroupements. Il faut développer la recherche, mais aussi viser l’efficacité. Avec moins de financements ou à budget égal, on peut parfois être plus opérationnel en évitant la démultiplication des acteurs. Il y a parfois des doublons, alors que l’argent public est rare. Il ne s’agit pas de supprimer des postes, mais d’essayer d’être plus rationnels.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteur. – Pour répondre à Madame Bories et Monsieur Chevrollier, j’ai interrogé les organismes que j’ai entendus sur les moyens donnés aux chercheurs. Leur activité de recherche n’est pas menacée, même s’ils restent vigilants. Étant soumis à des plafonds d’emplois, ils ont en revanche un autre sujet de préoccupation : la nécessité d’embaucher en contrat à durée déterminée, qui ne permet pas d’offrir des conditions de travail très favorables aux chercheurs, comme l’a soulevé notre collègue Jean-François Rapin, rapporteur spécial sur ces crédits. L’objectif des instituts est de salarier ces personnes en contrat à durée indéterminée.

Sur la question de l’enfouissement des déchets posée par Monsieur Prince, on perçoit les difficultés du projet Cigeo à Bure et l’inquiétude des riverains. J’ai interrogé l’IRSN, qui m’a répondu qu’il existe des possibilités de stockage, mais qu’à long terme, certaines questions restent posées : la nature des déchets, leur évolution et les risques d’incendie qui leur sont liés. Il faut encore apporter des solutions pour répondre aux inquiétudes des riverains et pour assurer leur sécurité.

Le report du démantèlement des centrales va permettre au CEA et à l’IRSN de disposer de davantage de temps pour mener leur recherche dans ce domaine et avoir une vision à plus long terme de cette problématique. Mais il va falloir – et c’est l’aspect négatif – allouer des crédits pour l’entretien et la sécurisation des sites sur une durée plus longue, auxquels s’ajouteront, le moment venu, les frais de démantèlement.

Je partage la remarque de Guillaume Gontard sur l’arrêt du nucléaire. Comme l’a soulevé le Ministre, même s’il est difficile de le reconnaître parce que cela ne nous fait pas plaisir, à court terme cette mesure augmenterait les émissions de CO₂ puisqu’il faudrait compenser par d’autres sources d’énergie. Je suis d’accord avec le fait qu’il faut mettre en valeur le savoir-faire français. Il nous appartient, au sein de cette commission, de développer et d’encourager cet aspect lors de nos interventions, dans la mesure où les orientations du Gouvernement sur ce sujet ne sont pas très lisibles.

Nous avons déjà évoqué l’Anses la semaine dernière à l’occasion de l’avis de M. Médevielle. L’actualité est riche. Le directeur de l’Anses indique qu’il a les moyens de ses missions. L’indépendance des expertises n’est pas mise en cause. La question qui est posée est celle de l’exploitation des travaux de l’agence, qui n’est pas responsable des choix sociétaux qui sont faits par la suite.

Madame Vullien, le sujet des fusions et des mutualisations dans le domaine de la recherche avait déjà été évoqué, et les acteurs en sont conscients et travaillent entre eux pour être plus opérationnels. Mais ils revendiquent aussi une certaine autonomie pour des projets de recherche spécifiques, ce qui peut se comprendre. L'IFSTTAR travaille notamment sur le projet *Future*, qui est une université à dimension internationale, à laquelle plusieurs organismes travaillent, dont le CSTB. C'est un projet inédit, qui réunira des chercheurs de très grande qualité, français et étrangers. Il sera intéressant de les entendre l'an prochain pour suivre l'avancement de leurs travaux.

Mais je partage votre avis : s'il est nécessaire pour ces organismes de préserver leur identité, le plus important reste le travail de recherche et ses applications, qui sont essentielles dans le domaine de la transition énergétique.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2018.

Vote sur les crédits « Prévention des risques » et « Biodiversité – Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Prévention des risques » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.

La commission émet un avis d'abstention sur l'adoption des crédits « Biodiversité - Transition énergétique » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018.

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 14 novembre 2017**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 45.***Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Enseignement scolaire » –
Examen du rapport spécial**

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ». – Il est à peu près impossible d'épuiser le sujet en sept minutes : vu l'importance du budget en jeu, cela fait 10 milliards d'euros par minute...

Mon appréciation est favorable, malgré une augmentation d'1,5 milliard d'euros, ce qui aurait plutôt tendance chez moi à susciter la suspicion. C'est que pour plus de la moitié, presque les deux tiers, il s'agit de « coups partis » causés par la politique quantitative menée par les prédécesseurs de Jean-Michel Blanquer et Édouard Philippe ; l'engagement de créer 55 000 emplois supplémentaires en cinq ans a été pour l'essentiel respecté, même si cela ne s'est pas traduit par 55 000 enseignants supplémentaires face aux élèves. Sur 1,5 milliard d'euros en effet, 290 millions d'euros sont liés à l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2017, plus de 400 millions d'euros au protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » et autres mesures catégorielles et 31 millions d'euros à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Pour la première fois, le Gouvernement prend l'engagement très clair de combattre la grande faiblesse du système scolaire français : un effort insuffisant sur le primaire et un effort dispersé dans le secondaire. Le coût par élève en France est en effet inférieur de l'ordre de 20 % dans le primaire et supérieur de l'ordre de 20 % dans le secondaire à la moyenne de l'OCDE. Les défauts acquis à l'école se retrouvent ensuite au collège et inévitablement au lycée et dans l'enseignement supérieur.

Pour la première fois, la priorité est mise sur le primaire, qui bénéficie seul des modestes 2 800 créations d'emplois, ce qui permet de poursuivre le dédoublement en CP et en CE1 en réseaux d'éducation prioritaire (REP), qui semble donner satisfaction. Les « stages de réussite », stages de remise à niveau en CM2, font l'objet d'un effort financier significatif, comme en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans.

Dans le secondaire, on note une évolution pour les collèges et un point d'interrogation pour les lycées. Les collèges se voient dotés d'une autonomie plus grande : les établissements pourront choisir des orientations et la fermeture autoritaire des filières telles que les classes bi-langues de latin et de grec cesseront.

La politique nouvelle des « devoirs faits » renoue avec une formule que beaucoup d'entre nous ont connue : nous ne quittions le collège qu'après une étude surveillée. Cela devrait pouvoir se généraliser.

La situation des lycées n'est pas bousculée mais un indicateur positif apparaît : une réforme du baccalauréat mettant en valeur les matières principales. Cela ira nécessairement contre l'excessive diversité de l'offre éducative dans le secondaire – pour des raisons plus ou moins légitimes – responsable du coût supérieur à la moyenne de l'OCDE de cet enseignement. La réforme de l'examen terminal annonce, en amont, une réforme du secondaire qui le ramènera à un coût plus conforme aux standards européens.

Les 2 800 postes supplémentaires dans le primaire devraient être compensés par une diminution de postes dans le secondaire – pas de même nature de mon point de vue, puisqu'il s'agissait de 2 600 emplois de stagiaires non pourvus – et par la suppression de 200 emplois de soutien ou dans les services du ministère. L'Assemblée nationale a cependant adopté un amendement créant quelques 144 emplois dans le secondaire pour l'accueil de 3 200 élèves supplémentaires dans les sections de technicien supérieur. Nous aurions mauvaise grâce à revenir dessus.

Le budget est donc assez stable en réalité, puisque l'augmentation est causée par la politique passée d'inflation des effectifs. Celle-ci avait deux inconvénients : ne pas s'attaquer aux vraies difficultés et entraîner des recrutements de professeurs à des niveaux que l'Éducation nationale considère elle-même comme médiocre : pour être admissible au Capes de mathématiques, il fallait avoir six sur vingt, et huit pour être admis ! Il est mis fin à cette politique de recrutement : votre rapporteur est donc satisfait, d'autant plus que simultanément, des renforts sont prévus pour l'enseignement primaire.

L'enseignement agricole, dont les effectifs sont stables, bénéficiera d'un budget en hausse de 35 millions d'euros.

Je propose donc l'adoption de ces crédits, conformes à la politique que nous a présentée Jean-Michel Blanquer la semaine dernière, correspondant à une vision assez partagée par notre assemblée et notre commission des finances.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Je ne rendrai mon rapport d'avis que la semaine prochaine et en réserverai donc la primeur à ma commission.

Je partage les observations de votre rapporteur spécial, d'abord concernant le temps de parole : s'il traite 10 milliards d'euros par minute, je dois, moi, en séance publique, en traiter plus de vingt, soit 400 millions d'euros par seconde ! Cela pose un réel problème. La première ligne du budget de la Nation mérite mieux que deux heures en séance. Je demanderai au ministre d'avoir un débat au Sénat avant les arbitrages budgétaires.

Votre rapporteur spécial a raison, la progression du budget n'est pas l'essentiel. Je le dis depuis vingt-deux ans, ce n'est pas seulement sur ce point qu'on peut juger un tel budget. Ce dernier a doublé ces dernières décennies pour atteindre plus de 70 milliards d'euros, et le résultat n'est pas à la hauteur. Le service public de l'éducation peine en effet à assurer sa mission républicaine d'égalité des chances : un fils d'ouvrier a 17 fois moins de chances qu'un fils de cadre d'intégrer une grande école ; 140 000 jeunes sortent chaque année sans qualification du système éducatif – on le sait peu, mais la moitié d'entre eux avaient eu des difficultés en primaire, et notamment avaient redoublé leur CP. Un point positif de ce budget est donc la priorité donnée au primaire, et en particulier au premier cycle d'apprentissage, CP, CE1 et CE2. Je salue le dédoublement des CP en réseau d'éducation prioritaire, qu'il faudrait accompagner d'une pédagogie différenciée.

Reste un problème récurrent, les remplacements, qui fait s'interroger la communauté éducative, et notamment les parents. Ce n'est pas un problème budgétaire – les moyens accordés ne sont pas entièrement consommés ; c'est dû à un système corseté, pour reprendre les mots du recteur de l'académie de Versailles Daniel Filâtre, dans lequel un enseignant d'un côté de la Seine ne peut pas la traverser pour effectuer un remplacement, car il changerait de département. Mon avis sera donc plutôt favorable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Chaque année, Gérard Longuet plaide pour un rééquilibrage entre primaire et secondaire – il ne faut pas en effet forcément plus de moyens, mais mieux utiliser les moyens.

Je me réjouis que l'on examine les crédits de cette mission après l'audition de Jean-Michel Blanquer, qui avait donné des réponses précises sur ses idées : priorité au primaire, nécessité que les élèves qui en sortent maîtrisent les trois opérations et le respect d'autrui, « devoirs faits »...

Il faut donner toutes ses chances à ce budget, que j'appelle, comme le rapporteur spécial, à adopter.

M. Antoine Lefèvre. – Le Premier ministre avait annoncé une réforme des classes terminales, avec notamment la nomination de deux professeurs principaux dès le mois de décembre. Y a-t-il une incidence budgétaire ? Si oui, a-t-elle été intégrée dans le budget ?

M. Arnaud Bazin. – La mesure phare de ce budget est le dédoublement des CP, et maintenant des CE1, que chacun approuve. Mais la qualité de l'apprentissage ne dépend pas que du nombre d'élèves, mais aussi de la qualité de l'enseignant lui-même, de l'investissement des familles, du comportement des élèves, des priorités fixées dans l'apprentissage... Un dispositif d'évaluation est-il prévu ? Au bout d'un ou deux ans, on saura bien si les enfants savent mieux lire, écrire et compter.

J'ai noté avec intérêts vos propos et ceux du ministre sur l'autonomie accrue des collèges. Beaucoup de départements consentent des investissements importants en faveur de l'innovation pédagogique. Le chef d'établissement aura-t-il véritablement toute latitude pour ces innovations ?

M. Michel Canevet. – Nous sommes souvent partagés entre la volonté de donner plus de moyens humains à l'éducation et la nécessité d'être raisonnable au regard de la situation budgétaire de notre pays.

Ce ministère comptant la moitié des fonctionnaires de l'État, aucune réduction des effectifs de la fonction publique en général ne se fera sans un effort d'optimisation de ses moyens humains. Y a-t-il des marges d'action en cette matière, par exemple parmi les personnels mis à disposition de tiers ou du côté des remplacements ? On entend souvent parler de remplaçants qui restent à la maison faute de travail à certains moments, mais qui ne suffisent pas à couvrir toutes les absences à d'autres moments, où beaucoup de professeurs sont absents en même temps.

La réduction des effectifs dans les trois années à venir pourrait-elle être un levier pour adapter ces derniers aux besoins ? On ne peut pas continuer à augmenter toujours plus les effectifs pour des résultats qui ne sont pas à la hauteur.

M. Éric Jeansannetas. – Nous nous félicitons que ce budget progresse, comme sous l'ancienne majorité. Des efforts considérables sont faits pour la scolarisation des enfants de moins de trois ans ; le dédoublement des CP en réseaux d'éducation prioritaire est une chance pour les jeunes Français qui vont à l'école dans ces zones difficiles. La réforme des rythmes scolaires avait beaucoup inquiété les communes, notamment à la rentrée 2017 ; la pérennisation du fonds de soutien pour les communes volontaires est donc une bonne nouvelle. Mais cela tiendra-t-il dans le temps ?

M. Marc Laménie. – La question des moyens humains réellement devant les élèves est souvent évoquée. A-t-on une idée de ces effectifs par rapport à ceux des rectorats et inspections d'académie, ou généralement qui ne sont pas devant les élèves ? C'est certainement difficilement mesurable.

Les formations de base, lecture et écriture, sont essentielles. Le rapporteur spécial des crédits de la mission « Anciens combattants et devoir de mémoire » le sait bien : la Journée défense et citoyenneté (JDC) permet de mesurer le décalage entre ce qui est attendu et la réalité et tout ce qui resterait à faire en dépit de l'augmentation des crédits. L'implication, le dévouement de beaucoup d'enseignants rencontre souvent des situations difficiles. Le mal-être, noté chez les policiers et les gendarmes, existe aussi chez les enseignants.

M. Julien Bargeton. – Quand l'opposition dit tant de bien d'un budget, il est difficile d'en rajouter...

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – « *Timeo Danaos et dona ferentes !* »

M. Julien Bargeton. – J'ajouterai toutefois quelques éléments. La réforme du baccalauréat, avec la mission confiée à Pierre Mathiot, permettra de faire des économies, même si ce n'est pas le seul objectif poursuivi. L'orientation et le lien avec l'université sont aussi renforcés au lycée par les nouvelles missions confiées aux professeurs principaux et le rôle des conseils de classe du deuxième trimestre ; ces nouveautés peuvent engendrer des coûts, mais aussi peut-être améliorer l'efficacité.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je l'ai dit à Jean-Michel Blanquer : c'est un ministre qui a l'avantage de connaître le ministère pour avoir été recteur dans des académies difficiles, Guyane et Créteil, et – sous un ministre de droite – un directeur général de l'enseignement scolaire apprécié des uns et des autres. J'aurais mauvaise grâce à croire qu'une participation à un gouvernement signifierait qu'il a abandonné ses convictions, d'autant plus que rien ne le laisse soupçonner.

Antoine Lefèvre, le coût de la nomination de deux professeurs principaux dès décembre 2017 a été intégré dans le budget pour 2018.

Arnaud Bazin dit quelque chose de très vrai : la réussite pédagogique est une affaire collective, dont les parents sont les premiers acteurs. C'est d'ailleurs pour cela que je suis favorable à la liberté de l'enseignement, qui est une façon pour les parents d'exprimer leurs choix, leurs préférences, leurs convictions. Plus les parents sont associés, plus la scolarité est réussie. C'est aussi une affaire de travail collectif des enseignants, lequel ne peut exister sans le chef d'établissement. L'importance de son rôle ne fait aucun doute dans les lycées prestigieux comme Henri-IV, mais cela est moins vrai pour les lycées professionnels et technologiques. Il est peu reconnu pour les principaux de collèges, et pratiquement pas reconnu pour les directeurs d'écoles. Or la réussite des élèves dépend d'enseignants qui les

suivent de classe en classe et de matière en matière. On parle souvent en termes chaleureux de « communauté éducative ». C'est souvent une illusion : les enseignants ne se parlent pas faute de chef d'orchestre et les parents ne s'expriment que s'ils sont mécontents – cela étant, à mon avis, la pire des façons d'assurer la réussite scolaire de leurs enfants.

Le dédoublement ne suffit donc pas. Mais une éducation nationale qui dédouble les classes fait un effort suffisant pour que les parents viennent aux réunions et que les professeurs acceptent de travailler ensemble, ce qui n'est pas toujours le cas. L'évaluation de cohortes d'élèves ayant bénéficié du dédoublement est prévue. Le quantitatif ne suffit pas. Les élèves doivent comprendre une idée simple : se former est une chance, ce n'est pas un fardeau, mais c'est un effort ; il ne faut pas attendre, comme une plante, que l'arrosoir vienne vous arroser : il faut travailler ! C'est pour cela que je trouve le dispositif « devoirs faits » formidable : cela crée une communauté de travail.

Je n'ai pas de réponse sur les innovations. Mais j'ai la conviction que les élus locaux ne sont pas suffisamment associés à la vie des établissements. Ils servent de *punching ball* aux parents mécontents qui se plaignent du menu de la cantine...

L'hygiène des sanitaires est un sujet important. Le respect de la vie collective passe par des toilettes propres. J'ai un passé de militaire, comme ministre et comme sous-lieutenant : quand c'est propre, on se respecte, et on respecte la communauté, l'institution ; quand c'est sale, c'est l'inverse.

Les parents, trop souvent, ne sont pas proactifs, ils sont râleurs. Dans l'enseignement agricole c'est un autre état d'esprit, parce qu'il y a un projet éducatif et professionnel.

Oui, Michel Canevet, il y a un vrai problème de gestion des ressources humaines, comme vient de le rappeler la Cour des comptes. Notre commission a travaillé sur les heures supplémentaires ; l'annualisation est une nécessité absolue, comme la bivalence, au moins dans le premier cycle secondaire, pour assurer les remplacements. Aujourd'hui, les chefs d'établissements jonglent avec les effectifs disponibles et les inspections académiques disposent de remplaçants qui ne sont pas toujours mobilisés. Il manque une souplesse que l'annualisation permettrait d'obtenir.

Il y a 30 000 élèves en moins dans le primaire, mais le diable se cache dans les détails : cela dépend des régions. La mienne perd des habitants, mais d'autres en gagnent beaucoup. Il faudrait que les effectifs en tiennent compte, mais, étant attachés à nos établissements, nous nous battons tous pour garder nos enseignants, même si le taux d'encadrement devient déraisonnable. La viscosité de l'adaptation rend la situation de crise permanente pour les malheureux recteurs qui doivent arbitrer entre ceux qui ont des élèves et pas de professeurs et ceux qui ont des professeurs, mais pas d'élèves. Jean-Michel Blanquer a l'avantage d'avoir été recteur de régions où il y avait trop d'élèves par rapport au nombre de professeurs parce que d'autres régions retenaient ces derniers.

Je n'ai pas été un père de famille très attentif, mais je suis un grand-père relativement soucieux de l'éducation de mes dix petits-enfants. La scolarité des moins de trois ans, outre qu'elle soulage les mères de famille, fait passer au budget de l'État des dépenses qui seraient autrement assurées par les communes ou le monde associatif ; surtout, elle permet d'apprendre aux enfants la sociabilité, qu'ils ne connaissent pas toujours lorsqu'ils sont issus

de familles où ne sont pratiqués ni le français ni les traditions – je n’ose dire « bon chic bon genre », ce serait trop versaillais – mais habituelles.

Les Francs, qui ne furent que 400 000 à entrer en France en trois siècles, pratiquaient l’égalité entre l’homme et la femme, et cette dernière participait aux combats, ce qui n’était pas le cas chez les Gaulois et encore moins chez les Romains. Dans certaines générations nouvelles, le garçon est considéré comme Dieu sur terre, ce qui n’est pas un service qu’on lui rend. L’avantage de la maternelle, c’est que les garçons apprennent qu’ils ne sont pas Dieu sur terre et qu’il faut respecter les autres.

Jean-Michel Blanquer laisse la porte ouverte pour les rythmes scolaires. Tout dépendra de la sociologie des villes et des territoires. Le plus probable, connaissant Bercy, c’est que si les collectivités territoriales ont le choix, elles devront financer le périscolaire sur leurs deniers propres. Je vous fiche mon billet que ce sera le cas, probablement avant la fin du quinquennat.

On compte 27 700 ETPT « supports », dont 1 000 cadres A non enseignants, parmi lesquels 60 % font partie de cadres administratifs et 40 % de cadres techniques. Par rapport au million d’enseignants, c’est raisonnable. Il y a un colonel pour 800 hommes : c’est le même ratio. Notre commission a beaucoup travaillé sur les enseignants qui n’étaient pas en face d’élèves et nous avons réussi à dégonfler le mythe selon lequel il y aurait de nombreux enseignants qui ne seraient pas au travail...

La réforme du bac est très importante, Julien Bargeton, car cet examen final commande tout l’amont. Quelqu’un a dit que les classes préparatoires aux grandes écoles avaient un immense avantage, celui d’être les dernières ; c’est du même ordre. Si nous voulons nous battre contre la diversité infinie des formations secondaire, il faut un bac qui ramène les élèves vers quelques valeurs fortes.

Il faut effectivement organiser le lien entre supérieur et lycée. Nous provinciaux, avons le sentiment que nos lycées sans classes préparatoires dans des villes non universitaires, sont un peu moins bons, et jouent en quelque sorte en deuxième division. Jumeler supérieur et secondaire à travers des professeurs qui enseignent aux deux niveaux n’est pas forcément mauvais. Lorsque j’ai quitté Henri-IV, j’ai retrouvé le même professeur à Sciences-po, cela rassure. Ce n’est pas le cas au lycée Marguerite à Verdun. Il faudrait y travailler, au-delà des classes préparatoires.

J’ai évoqué la bivalence, l’annualisation du temps de travail, l’utilisation indispensable des heures supplémentaires. Le compte d’affectation spéciale des retraites représente 30 % du budget. Quand on prend une décision, on la paie longtemps. C’est le problème de l’Éducation nationale : tout est petit en apparence, mais multiplié par des dizaines de milliers de classes, cela fait rapidement beaucoup d’argent. Il faut donc être très prudent – c’est le rôle de la commission des finances.

À l’issue de ces débats, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

La réunion est close à 18 h 35

Mercredi 15 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Sécurités » (et article 62 bis) - Programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale », programme « Sécurité et éducation routière », compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (et article 66) et programme « Sécurité civile » (et article 62 ter) – Examen des rapports spéciaux

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial des programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale ». – Les crédits de paiement sont en hausse de 1,34 % par rapport à 2017, et les autorisations d'engagement de 2,36 %. Pour mémoire, le budget adopté l'an dernier était en hausse de 4,4 % en autorisations d'engagement et de 3,4 % en crédits de paiement.

Sur la période triennale 2018-2020, les crédits de la mission « Sécurités », constituée à 97 % des crédits de la police et de la gendarmerie, devraient augmenter de 2,1 %, contre une augmentation moyenne de 3 % des missions du budget général. Si l'on prend en compte les prévisions d'inflation sur cette période, on constate qu'il ne s'agit donc plus d'une mission régaliennne pour le Gouvernement, puisque l'évolution des crédits est inférieure à l'évolution du budget de l'État.

Cet état de fait est particulièrement surprenant, car j'avais cru comprendre que la sécurité était une priorité absolue du Président de la République. Le 18 octobre dernier, celui-ci a d'ailleurs annoncé la mise en place d'une police de la sécurité du quotidien, dont on ne trouve aucune traduction budgétaire dans le projet de loi de finances.

Ce budget perpétue les carences des budgets du quinquennat précédent : la hausse des effectifs se fait au détriment des moyens de fonctionnement et de l'investissement. J'avais déjà formulé cette critique l'année dernière.

Lors du précédent quinquennat, les effectifs avaient fortement augmenté, avec la création de 8 837 emplois.

Le Président de la République s'est engagé à créer 10 000 emplois sur la période 2018-2022 : la police nationale bénéficiera de 7 500 créations de postes et la gendarmerie nationale, de 2 500.

Le ratio des dépenses de personnel par rapport à l'ensemble des crédits des deux programmes atteindra 86,78 % en 2018. Ce taux ne permettra pas de garantir la capacité opérationnelle des policiers et gendarmes. En effet, depuis 2006, les dépenses de personnel ont augmenté de 31,5 % au détriment des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui ont baissé de 4,98 %.

Par ailleurs, les comparaisons internationales ne témoignent pas d'une sous-dotation des forces de sécurité intérieure de notre pays. En France, nous avons un gendarme pour 180 habitants. En Europe, seule l'Italie nous devance. En Allemagne, le ratio

est de 1 pour 307 habitants, et de 1 pour 431 au Royaume-Uni. Je n'intègre pas les 7 000 agents de « Sentinelle », qui sont des militaires ne relevant pas de la mission « Sécurité ». Au total, la gendarmerie et la police nationales représentent 251 000 fonctionnaires.

Le ratio entre les dépenses de personnel et l'ensemble des crédits était de 80 % en 2006. Sa dégradation est ma principale préoccupation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai décidé de vous soumettre un amendement de crédits.

On ne peut que déplorer la faiblesse des dépenses d'investissement et de fonctionnement. L'augmentation faciale des autorisations d'engagement d'investissements ne correspond en réalité qu'au paiement d'actions déjà engagées, et non à des investissements d'avenir.

Il en va de même pour la gendarmerie, pour laquelle le problème est plus important encore. Des loyers n'ont pas été payés en 2015 et 2016, entraînant l'accumulation d'une dette de 115 millions d'euros en autorisations d'engagement. La situation est telle que le Gouvernement est obligé d'envisager un plan quinquennal de résorption de cette dette.

En ce qui concerne le matériel, je me focaliserai sur les véhicules. Le taux de remplacement des véhicules ne permet pas de garantir le maintien de l'âge moyen de la flotte automobile qui s'est dégradé pour la police nationale : il est passé de 4 ans et 10 mois en 2006 à 6 ans et 9 mois dans le budget pour 2018. La dotation permet d'équiper 2 500 véhicules, alors qu'il faudrait que ce nombre atteigne 3 000.

En 2006, le nombre de véhicules était de 33 189. Le point bas a été atteint dans le budget pour 2013, avec 28 146 véhicules. En 2016, ce nombre était de 29 730.

Depuis le quinquennat précédent, on crée chaque année 1 700 à 1 800 postes. Mais pour chaque poste créé, trois véhicules sont supprimés ! Cela montre la distorsion progressive entre les effectifs et les moyens de fonctionnement.

Plusieurs centres de tir ont dû fermer depuis septembre, d'où un fort mécontentement des forces de police et de gendarmerie qui ne peuvent s'entraîner que douze heures et ne tirer que 92 cartouches par an.

Je rappelle avec gravité les suicides presque quotidiens de cette dernière semaine.

Ainsi, l'état d'urgence a entraîné plus de 400 assignations à résidence, près de 900 perquisitions administratives, plusieurs millions de contrôles aux frontières, nécessitant une grande mobilisation des forces.

En outre, un évènement a touché la gendarmerie et un autre la police nationale : une directive européenne sur le temps de travail dans la gendarmerie se traduit par moins 46 heures de travail annuel : la gendarmerie départementale est ainsi passée de nos forces sont passées de 1 776 à 1 730 heures d'activité en moyenne par an et par agent, soit une diminution de près de 5 % du temps opérationnel des gendarmes, ce qui représente entre 5 et 6 000 ETP. L'augmentation des effectifs dont je vous ai parlé ne compense absolument pas l'application de cette directive. Concernant la police nationale, le gouvernement précédent avait proposé le « vendredi fort » pour améliorer les vacances des agents. Dans un certain nombre de brigades opérationnelles, cette vacation se traduit par la création de brigades supplémentaires. Le nouveau ministre a transformé ce dispositif en « vacation forte », système légèrement atténué

par rapport au précédent et qui n'est pas appliqué à la préfecture de police, soit un tiers des effectifs en moins. S'il était mis en application dans toutes les unités, il faudrait créer entre 2 272 et 5 516 ETP. Ces deux mesures représenteraient donc plus de 10 000 ETP si elles étaient intégralement appliquées en année pleine. Vous voyez qu'avec les créations de 1 500 à 1 700 ETP dont nous parlons chaque année, nous sommes loin du compte.

Les tâches indues continuent à peser lourdement sur les forces de l'ordre : les extractions judiciaires sont toujours réalisées par les policiers ou les gendarmes. Depuis trois ans, on nous parle de transferts d'emplois mais les magistrats continuent à réquisitionner les forces de l'ordre, ce qui représente 16 000 ETPT. D'autres tâches indues sont à la charge des forces de l'ordre : procurations, personnel administratif...

Les conditions de travail détériorées expliquent, entre autres, un absentéisme qui atteint 7,5 %.

Je vous présenterai un amendement pour attirer l'attention du Gouvernement sur le fameux ratio dont je vous ai entretenu et qui conduit à une paupérisation des forces de l'ordre. Il s'agit de substituer à des crédits du titre II des crédits destinés au fonctionnement et à l'investissement de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

Le nouveau Palais de justice de Paris est gardé par 387 policiers : c'est le seul palais de justice de France gardé par la police nationale car, normalement, l'autorité judiciaire assure sa propre sécurité. Je propose la suppression de ces emplois pour les reverser dans le fonctionnement et l'investissement.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial du programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». – En 2016, la courbe de la mortalité routière ne s'est pas inversée. Si la progression de la mortalité en 2016 et des neuf premiers mois de 2017 tend à décélérer, le nombre de tués sur les routes a encore progressé l'an passé, pour la troisième année consécutive, pour atteindre 3 655. Les statistiques du mois d'octobre font apparaître, sur douze mois glissants, une réduction du nombre de tués de 0,3 %. On peut donc considérer que nous sommes dans une phase de stabilisation. Le nombre de tués par milliard de kilomètres parcourus – qui permet de tenir compte de la densité de circulation – s'avère toujours supérieur à ceux de plusieurs de nos voisins (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Suisse). Les autres indicateurs (nombre d'accidents et de blessés hospitalisés) continuent également d'augmenter en 2016. Les principales catégories dont la mortalité progresse sont les piétons et les cyclistes, et les classes d'âge les plus âgées, tandis que la vitesse excessive reste la première cause de mortalité. Les 18-24 ans demeurent la catégorie la plus affectée même si le nombre tués régresse fortement en 2016.

Le programme 207 « Sécurité et éducation routières », qui ne représente que 0,3 % du montant de la mission « Sécurités », voit ses crédits faiblement augmenter de moins de 3 %, de 38,8 à 39,9 millions d'euros. Le point saillant concerne les dépenses de communication, régulièrement sous-budgétées ces dernières années, et qui font l'objet d'un effort de sincérité.

Pour 2018, les recettes du CAS « Radars » sont estimées à 1,337 milliard – un montant en légère baisse de 3,6 % par rapport à 2017 – et représentent environ 73 % du produit total des amendes de police de la circulation et du stationnement.

La part des recettes issues des amendes « radars » est en forte progression : elles comptent désormais pour presque la moitié – 49,6 % – des recettes du CAS, contre 41,1 % en 2017, et plus de 60 % de l'ensemble du produit des amendes de la circulation et du stationnement routiers.

Ces montants doivent être appréciés à l'aune de l'ensemble des dépenses du Gouvernement en faveur de la sécurité routière (au total 3,58 milliards d'euros), et du coût total de l'insécurité routière, qui serait évalué – je reste prudent sur ces évaluations – à un peu plus de 38 milliards d'euros.

Alors que l'évolution de l'accidentalité routière demeure préoccupante – parce qu'elle ne baisse pas comme il l'avait été envisagé –, le budget 2018 poursuit la mise en œuvre de la stratégie arrêtée lors du comité interministériel de la sécurité routière (CISR) d'octobre 2015 : 70,9 millions d'euros (+ 53 % par rapport à 2017) sont ainsi investis dans le déploiement de nouveaux équipements. L'accent est mis sur trois points : la mobilité (notamment des voitures radars la conduite serait pour partie déléguée à des prestataires extérieurs – je précise que le prestataire ne se voit confier que le déplacement du véhicule et n'intervient pas dans le déclenchement du radar, le réglage des vitesses, etc..., ce sujet a donné lieu à quelques réflexions au cours des mois passés) ; la multi-fonctionnalité (les nouveaux radars urbains et les radars tourelles, qui pourront détecter le franchissement des feux rouges, des lignes blanches...) ; la notion d'« itinéraire sécurisé » (qui remplace le point de contrôle), qui joue un rôle « préventif – dissuasif » et sur lesquels sont implantés notamment des radars ou des panneaux leurres. Ces nouveaux équipements doivent permettre de rendre le contrôle plus imprévisible et plus susceptible de déjouer les avertisseurs de radars. Je souhaite que l'implantation de ces nouveaux radars et le parcours des équipements mobiles soient encore mieux corrélés à la carte de l'accidentalité, comme l'a souligné le récent rapport d'information de notre collègue Vincent Delahaye. Les réseaux secondaires et les départements où la mortalité est plus élevée, notamment dans les départements d'outre-mer où le taux est nettement supérieur, doivent être privilégiés.

Une revendication de notre collègue, qu'il soutient avec persévérance depuis plusieurs années, a enfin été satisfaite : 2018 verra l'envoi des premières lettres de notification de points de permis par voie dématérialisée, ce qui devrait engendrer des économies substantielles, puisque environ 22 millions de lettres sont envoyées par an – au tarif de La Poste.

En outre, je souhaiterais mettre en exergue la nette baisse des crédits de la sécurité routière – 22,3 % entre 2017 et 2018 – affectés aux collectivités territoriales, justifiée par le Gouvernement par l'entrée en vigueur en 2018, de la décentralisation du stationnement payant dont les collectivités territoriales devraient toucher l'essentiel du produit. Je vais tout à l'heure vous proposer une légère modification à ce sujet.

Cette dotation, supportée par le programme 754 leur sert à réaliser de travaux d'infrastructures routières, et donc à améliorer la sécurité des usagers. Pour la première fois un « jaune » budgétaire est annexé au projet de loi de finances, qui détaille l'utilisation du produit des amendes par les collectivités et l'AFITF. Cet effort de transparence, améliorant l'information du Parlement, est à saluer. Toutefois le schéma des amendes de police reste toujours aussi complexe, je vous mets au défi de le comprendre. C'est pourquoi j'ai annexé en fin de rapport un tableau plus simple qui rend la lecture plus aisée et permet de mieux comprendre le circuit des amendes de la circulation et du stationnement.

Par contraste, la fraction affectée au désendettement de l'État, qui bénéficiera désormais d'une partie (95 millions d'euros) des amendes forfaitaires « radars », continue d'augmenter de 10,9 % par rapport à 2017.

Certes, un mécanisme de compensation a été prévu pour corriger les effets mécaniques de cette réforme, et remédier en 2018, aux manques à gagner pour l'État et les collectivités territoriales. Cependant, compte tenu des incertitudes entourant l'évaluation de son impact financier et de la dégradation du réseau routier, je vous propose deux amendements qui visent à amortir le choc de la baisse de dotation aux collectivités, sans pour autant diminuer le montant du programme 755 « Désendettement de l'État » par rapport aux crédits ouverts en 2017.

Un troisième amendement diminue, à hauteur de 20 millions d'euros, le fonds de roulement de l'agence nationale du traitement automatisé des infractions (ANTAI), qui, depuis plusieurs années, s'avère significativement élevé par rapport à son budget.

Compte tenu de ces éléments, je vous propose donc d'adopter les crédits du compte spécial, modifié par les trois amendements que je vous propose, ainsi que les crédits de la mission « Sécurités » ; d'adopter l'article additionnel 66 voté par l'Assemblée nationale, qui proroge d'un an le fonds d'amorçage et permet d'apporter un soutien financier aux collectivités locales qui souhaitent s'équiper de matériels nécessaires à l'utilisation du procès-verbal électronique (même si la plupart des villes de plus de 50 000 habitants s'en sont déjà largement dotées, d'autres collectivités envisagent de le faire) ; d'adopter les deux amendements de crédits que je vous propose, relatifs au fonds de roulement de l'ANTAI – l'agence nationale de traitement automatisé des infractions – et au prélèvement d'une fraction du versement au désendettement de l'État au profit des collectivités locales ; et enfin d'adopter un article additionnel après l'article 66, permettant ce transfert.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial du programme « Sécurité civile ». – Les crédits du programme « Sécurité civile », qui ne représentent que 54 % des dépenses de l'État (en CP) consacrées à la sécurité civile au sens large, connaissent cette année une hausse importante. Les crédits de paiement (CP) et les autorisations d'engagement (AE) demandés sont ainsi en augmentation de respectivement 5,36 % et 82,34 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2017.

Cette hausse importante s'explique toutefois par les AE affectées au renouvellement de la flotte d'avions Tracker qui représente en 2018, 404,1 millions d'euros en AE 61,4 millions d'euros en CP. Si on neutralise l'impact de l'acquisition des avions dans les budgets 2017 et 2018, le budget hors titre 2 du programme « Sécurité civile » est stable en AE (+ 0,3 %) et en baisse en CP (- 5%).

Le renouvellement de la flotte de Tracker était devenu indispensable, en raison de son vieillissement, qui avait atteint 60 ans et de l'atteinte prochaine du potentiel de vol maximal (25 000 heures de vol). À cet effet, le marché d'acquisition d'un avion multi-rôles s'inscrivant dans le contexte du retrait du service des avions Tracker avait été lancé dès 2016. Le ministre de l'intérieur a confirmé en juillet 2017 que ces derniers seraient remplacés par six bombardiers d'eau multi-rôle de type Dash 8, sans que ce choix ne soit formalisé juridiquement. Si ces avions présentent l'inconvénient d'être particulièrement coûteux, leur caractère multi-rôle plaide en leur faveur. Les Dash 8 ont pour principal avantage de pouvoir être convertis en avions de transport, ce qui n'était pas le cas des Tracker.

On ne peut donc que se féliciter de ce renouvellement. Il ne doit toutefois pas masquer le vieillissement du reste de la flotte, qui entraîne de nombreuses indisponibilités. Nous l'avons vu cet été : les pilotes d'avions bombardiers d'eau se sont plaints de l'indisponibilité de la flotte, qui s'est parfois élevé à 25 %, et ce en pleine saison des feux. À cet égard, je plaide pour qu'une rénovation des Canadair soit envisagée le plus tôt possible par la DGSCGC, pour pallier ces indisponibilités et éviter les surcoûts liés à une prise en compte trop tardive des problèmes.

Le budget 2018 est marqué par la poursuite du déploiement du SAIP, dont les choix stratégiques, fortement contestables, ne sont toujours pas remis en cause. Je vous avais alerté, par le biais de mon rapport d'information, du fait que ce projet concentrait près de 80 % des crédits prévus au volet « sirènes », alors même que leur impact apparaît beaucoup plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficie pourtant que de 3 % des crédits consommés ou prévus pour ce projet. Après un an de fonctionnement et à la suite des recommandations formulées dans mon rapport, l'application smartphone, dont j'avais relevé les insuffisances, fait l'objet actuellement d'une évaluation par l'inspection générale de l'administration qui doit se prononcer sur les améliorations possibles et les technologies alternatives pouvant être mises en œuvre. Si cette évaluation est bienvenue, il me semble nécessaire de procéder à une réorientation stratégique plus large de ce projet avant que l'affectation des crédits de la phase 2, qui débute en 2020, ne soit effectuée. J'ai eu l'occasion d'interpeler le ministre de l'intérieur lors de son audition par la commission des lois et il m'a répondu qu'il attachera une attention particulière aux recommandations de l'IGA.

Enfin, il me semble important d'évoquer la situation financière des SDIS, dont les budgets ont diminué de 1,27 % en valeur brute et de 1,47 % en volume en 2016, alors même que le nombre d'interventions qu'ils réalisent a poursuivi sa hausse, de 2 %, pour atteindre près de 4,5 millions d'interventions. Cette baisse des budgets doit être compensée par la multiplication des mesures visant à parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS, qui passe notamment par une plus grande mutualisation. À cet égard, la réduction du nombre de numéros d'appel d'urgence et la recherche d'une plus grande mutualisation avec le SAMU ainsi qu'entre les SDIS doit impérativement être poursuivie.

Le point le plus alarmant me semble toutefois être l'évolution des dépenses d'investissements des SDIS : - 4,58 % en 2015 et - 6,49 % en 2016. Ces baisses ne peuvent se poursuivre sans entraîner une perte de leur capacité opérationnelle. Le Gouvernement ne semble pas avoir pris la mesure du problème puisque la dotation aux investissements structurants des SDIS est, en 2018, en diminution de 60 %. Cette dotation sera très majoritairement consacrée au financement du projet de système d'information unifié des SDIS et de la sécurité civile (SGA-SGO), projet considéré comme stratégique par le ministère de l'intérieur. De l'avis général, son montant de 10 millions d'euros en AE/CP pour 2018 est très insuffisant. Il me paraît indispensable que cette dotation soit réévaluée dans les années à venir.

Un article rattaché impose la gratuité des autoroutes pour les déplacements opérationnels des services de sécurité qui, jusqu'à présent, devaient acquitter les péages.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les tâches indues concernent aussi bien les transports de scellées que les opérations funéraires, les extractions judiciaires ou le transfert des personnes en état d'ivresse. Toutes ces tâches ne relèvent pas directement de la sécurité publique mais elles consomment beaucoup de temps. Avez-vous des propositions à nous faire ? Comment les choses se passent-elles à l'étranger ? Faut-il plus informatiser ?

Les conditions d'accueil des aéroports parisiens sont dramatiques. Il faut parfois attendre plusieurs heures pour passer les contrôles de police. Il y a deux ans, un amendement gouvernemental à la loi de finances pour 2016 entendait supprimer l'affectation d'une partie du produit de la taxe d'aéroport au financement des sas Parafe : la Grande-Bretagne dispose de systèmes bien plus performants de biométrie qui permettent de supprimer des postes inutiles. Mieux vaut un système efficace qu'un policier qui regarde vaguement votre passeport : le filtrage est inefficace tout en étant très lent. Des moyens informatiques aux frontières permettraient de fluidifier les files d'attente et de ramener les policiers à des tâches plus nobles.

M. Philippe Paul, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, programme « Gendarmerie nationale ». – Pour la gendarmerie nationale, le budget de fonctionnement est à peu près correct, mais les investissements pèchent par leur faiblesse depuis de nombreuses années.

La directive européenne se traduit bien par 6 000 ETP supplémentaires, ce qui cause quelques soucis aux militaires.

Le matériel de la gendarmerie est loin d'être en bon état. Les gendarmes sont obligés de louer les hélicoptères lourds à l'aviation légère de l'armée de terre (ALAT) pour assurer les transports de personnel ; or ces hélicoptères – des Super Puma – sont très vieux. Mêmes problèmes pour les hélicoptères plus légers, les EC145, dont le coût de maintenance est particulièrement élevé. Pour les véhicules blindés, le budget n'est pas au rendez-vous. La gendarmerie a tendance à cannibaliser les véhicules anciens pour réparer ceux qui peuvent encore l'être. Nous avons absolument besoin de 3 000 véhicules légers de remplacement par an. La gendarmerie compte aujourd'hui 15 % de véhicules en ruine. Certaines brigades ne peuvent plus sortir car leurs véhicules sont hors d'âge.

Nous avons lancé une campagne de recrutement assez active : les effectifs de la gendarmerie devraient à terme être identiques à ceux de 2007. Mais budgétairement, rien n'est prévu pour les équiper, alors que l'équipement de chaque gendarme s'élève à 2 000 euros. En outre, il faut prévoir des logements et des véhicules supplémentaires : là encore, aucun crédit.

En 2016, les loyers n'ont pas été payés par la gendarmerie. En 2017, les différentes compagnies ont eu ordre de payer les loyers dus auprès des collectivités territoriales. Il y a encore 89 millions d'euros d'impayés.

M. Antoine Lefèvre. – Depuis le 1^{er} janvier 2017, les extractions judiciaires sont de la compétence du ministère de la justice. Mais 52 % se font encore par les forces de l'ordre. Où en est-on exactement ?

M. Jean-François Rapin. – De plus en plus d'effectifs sont mobilisés sur des missions qu'ils ne devraient pas accomplir. De plus, les procureurs sont friands de procédures toujours plus poussées : nos forces de police et de gendarmerie sont mobilisées par ces demandes alors que dans certains cas, le contraventionnel suffirait. C'est à la loi de changer les choses.

Les visites médicales lors des gardes à vue mobilisent aussi beaucoup de personnels.

L'an dernier, à la suite des grèves des forces de l'ordre, un plan « matériel » doté de 250 millions d'euros a été annoncé : où sont les crédits de paiements de ce plan dans ce budget ?

M. Éric Jeansannetas. – Nos troupes sont très sollicitées et leur moral n'est pas bon. Vous avez parlé de l'absentéisme et de la semaine dernière très malheureuse. Vous évoquez l'importance des risques psychosociaux et la nécessité de prendre ce problème à bras le corps. Les services des ressources humaines de la gendarmerie et de la police disposent-ils de spécialistes pour prévenir les risques psychosociaux ?

Dans mon département hyper rural, la Creuse, nous connaissons une crise du volontariat pour les pompiers volontaires. Une action est-elle prévue pour encourager les jeunes volontaires ?

M. Philippe Dallier. – Notre rapporteur nous a dit que les policiers affectés au Palais de justice de Paris sont un cas unique en France. Il me semble pourtant que le tribunal de Bobigny dispose aussi de forces de police. Est-ce le cas ?

J'avais aussi une question concernant l'ANTAI et sa trésorerie abondante. J'imagine que beaucoup de collectivités vont faire appel à l'ANTAI et sa trésorerie un peu pour le recouvrement des forfaits post-stationnement, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Cet organisme facture le service à environ 5 % du montant. Les procédures doivent être complètement automatisées pour traiter ce type de tâche. Alors qu'on envisage de réduire la trésorerie de l'agence, a-t-on tenu compte de cet accroissement d'activité ?

En outre, j'ai longtemps craint qu'avec l'introduction du forfait post-stationnement, l'État en profite pour raboter les crédits versés aux collectivités sous prétexte qu'elles vont pouvoir fixer elles-mêmes son montant. Or ces crédits leur permettent de financer les travaux de voirie pour améliorer la sécurité routière. Ai-je raison ?

M. Marc Laménie. – Nos gendarmes sont attachés à leur statut militaire. Les crédits doivent donc rester bien identifiés. Nos forces de l'ordre interviennent de plus en plus dans le domaine social, y compris en zone rurale. Or, elles ne sont pas forcément formées pour ces interventions, qu'il s'agisse de violences conjugales ou de harcèlement.

Dans certaines brigades, des postes ne sont pas pourvus et le matériel manque. Dans mon département, le véhicule de la brigade est en réparation depuis des semaines.

Enfin, quand on parle de recrutement, n'oublions pas qu'il faut des années pour former un gendarme ou un policier. Quelle est la place de la réserve opérationnelle ? Nous assistons à une crise des vocations pour recruter des pompiers volontaires. Avez-vous des éléments d'information sur la Journée défense et citoyenneté ?

M. Arnaud Bazin. – Les impayés de loyers de la gendarmerie s'élèvent à une centaine de millions d'euros. La priorité a été donnée aux collectivités territoriales, mais n'oublions pas les offices HLM qui vont être fragilisés par l'article 52 du projet de loi de finances pour 2018 : à combien s'élèvent les impayés ? En outre, quelle est la durée de retard de ces impayés ? Trois mois, un an ? Ce n'est pas la même chose.

Il est bien normal que les investissements des SDIS soient en baisse : les départements et les communes ont dû faire face à des réductions de dotations extrêmement

importantes. Pour les SDIS, quelle est la part de l'investissement de l'État par rapport à celle des collectivités ? Je crains qu'elle ne soit minime.

M. Éric Bocquet. – J'apprends avec surprise que les véhicules de sécurité doivent payer les péages autoroutiers. L'article est tout à fait pertinent.

Avez-vous rencontré les gendarmes et les policiers ? Leurs malaises ont-ils été évoqués ?

M. Jean-François Husson. – L'effet de ciseau entre la hausse de personnel et les investissements concerne plutôt la gendarmerie. Il est vrai que si l'on recrute, mais sans acheter de véhicules, cela pose problème. Prévoit-on des crédits supplémentaires pour mutualiser et moderniser les outils de la police et de la gendarmerie ?

M. Michel Canevet. – Le surcroît d'activité est-il dû à l'augmentation de l'activité ou à l'absence du personnel ? Certaines compagnies de CRS n'ont pu être opérationnelles du fait de l'absence d'un trop grand nombre de leurs membres.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Vous avez été nombreux à évoquer les tâches indues : elles représentent environ 16 000 ETPT. Pendant des décennies, les préfetures et les tribunaux ont été gardés par les gardiens de la paix. La récente redéfinition des missions a amené l'État à supprimer les gardes des préfetures, des tribunaux, sauf celui de Paris. L'assistance aux opérations funéraires, l'obligation d'amener par les forces de l'ordre à l'hôpital le délinquant ou le citoyen en état d'ivresse, le transport des scellées et de fonds ont également été supprimés. Mais la principale tâche indue reste le transport entre les tribunaux et les maisons d'arrêt ou les établissements pénitentiaires. En 2010, il a été décidé de confier ces transferts à l'autorité judiciaire : l'administration pénitentiaire doit les effectuer. Mais ce plan est encore très peu appliqué : 400 ETP ont certes été transférés à l'autorité judiciaire mais comme dans divers départements les transferts ne peuvent toujours pas être effectués, les magistrats continuent à réquisitionner la gendarmerie ou la police. D'un côté, le ministère de l'intérieur est lésé car il a transféré des emplois et, de l'autre, il est contraint de continuer à transporter les prisonniers. Le Gouvernement souhaite atteindre l'objectif en 2020 ou 2021, mais aujourd'hui le problème reste entier.

La technologie pourrait améliorer le fonctionnement de la police aux frontières et la privatisation de certaines tâches comme le contrôle des documents d'identité ne présentant pas de difficultés pourrait être envisagée.

Autant la gendarmerie a un mode de fonctionnement hiérarchisé, autant pour la police nationale, les choses vont tout autrement, puisque deux tiers des effectifs dépendent du directeur général de la police nationale tandis qu'un tiers dépend du préfet de police de Paris. Le préfet de police de Paris a dans son ressort pas moins de treize préfets et les aéroports ne sont pas sous la même autorité.

Les tâches indues constituent un vrai problème mais il n'y a pas de solution satisfaisante sur le plan budgétaire pour l'instant car les transferts, même quand ils sont prévus, ne sont pas réalisés.

Lors de la préparation de mon rapport, j'ai rencontré les syndicats et les associations de la gendarmerie nationale. Je constate que tous les acteurs, la hiérarchie, tous les responsables d'exécutifs locaux sont très attentifs à la question du moral des troupes et du

suivi des personnels. Toutefois aucune solution satisfaisante n'a été trouvée. Faut-il un dispositif d'alerte médicale très poussé ? Un suivi administratif par la hiérarchie ? Beaucoup de pistes sont envisagées. Chacun est très mobilisé mais sans grande efficacité malheureusement. Beaucoup de facteurs contribuent au mal-être au travail. Après le choc qu'ont représenté les attentats, la première année on a connu l'union nationale derrière les forces de l'ordre, mais par la suite on a eu de nombreuses manifestations de mécontentement, même si le renouvellement démocratique en mai a interrompu la tendance. L'année a donc été particulièrement chargée.

Que sont devenus les 200 millions d'euros qui ont été annoncés en pleine séance budgétaire l'année dernière par le ministre de l'intérieur ? En réalité une partie était déjà prévue par le projet de loi de finances pour 2017 déposé par le Gouvernement ! Les plans de rattrapage se succèdent et il est difficile de faire la part entre les crédits destinés à faire face à l'activité normale des services et les enveloppes de rattrapage. Cela vaut aussi pour les armes, les frais de fonctionnement. Un grand marché sera lancé pour mutualiser l'équipement des gendarmes et des policiers. C'est une nouveauté. Je rappelle que les bottines et les gants sont très diversifiés dans la police car les fonctionnaires doivent les payer sur leurs deniers propres. C'est une tradition établie dans la police et qui commence à le devenir dans la gendarmerie, à cause des sous-dotations. Des crédits d'équipement sont parfois employés pour d'autres usages, l'informatique par exemple, au lieu de servir à l'équipement des fonctionnaires.

Le parc automobile est à peine renouvelé. Les nouvelles tâches, Marc Laménie, comme la lutte contre les violences conjugales vont sans doute en effet s'accroître en 2018 et n'ont pas été prises en compte dans le budget. Pour les loyers impayés, les crédits de paiement s'élèvent à 92 millions d'euros et les autorisations d'engagement à 114 millions d'euros sur deux exercices. Je tiens aussi à souligner que le stock d'heures supplémentaires est passé en deux ans de 14 millions à 20 millions d'heures dans la police nationale ! Racheter ces heures coûterait 250 millions d'euros à l'État. Dans la réalité, les fonctionnaires utilisent leurs heures supplémentaires pour partir plus tôt à la retraite, ce qui réduit fortement les effectifs de la police nationale disponibles.

Au vu de tous ces artifices budgétaires et de toutes les bombes à retardement de ce budget, je ne peux émettre un avis favorable. Mon amendement aura le mérite d'ouvrir le débat et nous serons utiles aux forces de l'ordre en accroissant leurs crédits d'équipement et de fonctionnement.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Philippe Dallier, l'ANTAI intervient sur les amendes de stationnement. Son périmètre devait se réduire mais comme le stationnement sera prochainement décentralisé, il en ira différemment. L'ANTAI pourra émettre les titres exécutoires en cas de non-paiement et les collectivités territoriales pourront aussi lui confier les notifications des avis de paiement. Donc son périmètre d'intervention pourrait s'élargir. Le problème, déjà soulevé par Vincent Delahaye en 2013 et par la Cour des comptes, dans plusieurs de ses rapports, est celui de son fonds de roulement : avec un budget de 118 millions d'euros, l'ANTAI devrait avoir un fonds de roulement lui permettant de fonctionner une quarantaine de jours, soit 14 ou 15 millions d'euros. Or le fonds de roulement n'a cessé de s'accroître, atteignant 38 millions d'euros fin 2016. C'est beaucoup. Le Gouvernement ne nous a pas fourni suffisamment d'explication pour justifier l'ampleur de ce montant. En attendant, je propose de réduire le fonds de roulement de 20 millions d'euros. Il est inutile de thésauriser ! C'est *a posteriori* que nous pourrions apprécier l'évolution de son activité et voir dans quelle mesure les collectivités territoriales ont fait appel à ses services.

S'agissant de la part des amendes « radars » reversée aux collectivités territoriales : une fraction des 170 millions d'euros provenant des recettes des amendes « radars » qui était en 2017 fléchée vers les collectivités territoriales a été versée dans un fonds commun pour contribuer au désendettement de l'État, en fait au budget général. De fait, cela augmente de 95 millions d'euros la fraction affectée au désendettement de l'État tandis que la part revenant aux collectivités territoriales régresse d'autant, au motif que les collectivités territoriales pourront se rattraper car elles seront libres désormais de fixer les tarifs du forfait post-stationnement. Comme nous manquons de visibilité sur l'impact de cette réforme et que l'anticipation du gouvernement est optimiste mais approximative, nous proposons de rebasculer la moitié du versement au désendettement de l'État au profit des collectivités. Ainsi nous pénalisons moins les collectivités territoriales, auxquelles on enlevait environ 20 % de la dotation, sans modifier l'enveloppe consacrée au désendettement. Avec cet amendement, nous ne proposons pas de refaire le chemin inverse mais nous tenons compte de l'argumentation de l'État tout en pondérant l'ampleur de la diminution de la dotation aux collectivités locales.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Il n'y a pas de ligne budgétaire destinée à soutenir les actions de promotion des sapeurs-pompier volontaires. Je rappelle que nous comptons 194 000 sapeurs-pompier volontaires en France qui constituent la colonne vertébrale de nos services de secours. La promotion du volontariat est essentiellement assurée par les SDIS sous la forme de campagnes d'affichages, par les unions départementales des sapeurs-pompier, en lien avec les SDIS, ou par les amicales des sapeurs-pompier, à l'occasion des fêtes de la Sainte-Barbe ou de journées portes ouvertes. Mais la difficulté est que pour remplacer un sapeur-pompier partant, il en faudra deux en raison des exigences de disponibilité opérationnelle. Dans mon département, on est ainsi passé en vingt ans d'une carence de départ par mois à trois carences par jour. On est souvent obligé d'envoyer des équipes de plusieurs centres pour compléter les équipes.

Des opérations nationales ont aussi été lancées avec la délivrance du label « employeur partenaire des pompiers ».

La problématique du volontariat est triple : la disponibilité est moindre en période diurne, le nombre de médecins volontaires est faible, les agents publics sont de moins en moins volontaires. Cela devient dramatique dans certains territoires.

Des conventions de disponibilité opérationnelle peuvent être passées entre le SDIS et l'employeur ; de nombreux outils existent, mais ont besoin de l'appui des maires. Les femmes représentent l'un des réservoirs de recrutement, car il y en a très peu parmi les pompiers volontaires actuellement. Les SDIS orientent leur politique de communication dans ce sens.

Les aides de l'État aux SDIS sont réduites à néant, ou presque, avec l'orientation du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) vers des opérations spécifiques comme l'Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (Antarès). Le nouveau fonds de soutien, de 25 millions d'euros en 2017 – autant dire qu'il est réduit à peau de chagrin – passe à 10 millions d'euros cette année, et sera réservé au « Système de gestion des appels-système de gestion opérationnelle » (SGA-SGO). Il n'y aura plus rien pour les casernements ou les matériels.

M. Vincent Éblé, président. – Avant de voter les crédits de la mission, nous devons examiner un amendement.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Mon amendement consiste en une ponction sur le titre 2 des programmes consacrés à la police et à la gendarmerie pour accroître parallèlement le budget de fonctionnement et d'investissement de ces deux programmes.

La commission adopte l'amendement du rapporteur spécial.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sécurité », ainsi modifiés.

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons à l'article 62 bis, rattaché à la mission.

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial. – Cet article prolonge pour trois ans l'autorisation donnée aux collectivités territoriales de financer des opérations immobilières concernant la police, la gendarmerie ou le ministère de la justice. J'y suis favorable, malgré l'ambiguïté de ce dispositif : l'État se défait sur des collectivités qui croient qu'en les finançant, elles garderont leurs brigades ; en réalité, certaines ont été supprimées malgré tout. Je n'aurais pas donné un avis favorable sur une prolongation plus longue.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 62 bis.

M. Vincent Éblé, président. – Et quant à l'article 62 ter ?

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial. – Il établit la gratuité des autoroutes pour l'ensemble de services de sécurité. C'est une avancée qui fait suite à une autre : les SDIS se font rembourser leurs interventions sur les voies de l'autoroute, mais pas sur les aires de repos. Dans mon département, un camion de transport chimique dont la cuve fuyait a été remorqué sur une aire de repos pour ne pas bloquer la circulation, mais le réseau autoroutier a refusé de rembourser les 8 000 euros de péage payés par les pompiers pour cette raison ! Bon, ils ont fini par payer.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 62 ter.

M. Vincent Éblé, président. – Passons au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier ».

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Je propose un amendement n° 2 qui réoriente 47,8 millions d'euros du désendettement de l'État vers la contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière. L'amendement n° 3, portant article additionnel, est une conséquence de l'amendement n° 2.

La commission adopte l'amendement n° 2 du rapporteur spécial, ainsi que l'amendement n° 3.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 prélève 20 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), qui, si on y ajoute celui dont il bénéficiait au 31 décembre 2016, représenterait 6 mois de dépense ! Les services n'ont pas répondu à nos questions sur ce besoin. Peut-être le Gouvernement le fera-t-il ?

La commission adopte l'amendement n° 1. Elle décide de proposer au Sénat l'adoption du compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routier » modifié par ses amendements, ainsi que l'adoption d'un article additionnel après l'article 66.

M. Vincent Éblé, président. – Terminons par l'article 66.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – L'article 66 proroge le dispositif d'aide aux collectivités qui s'équipent pour la dématérialisation des amendes. Avis favorable.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 66.

La réunion est close à 17 h 50.

Jeudi 16 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président –

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Médias, livre et industries culturelles » et compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » – Examen du rapport spécial

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ». – Mon rapport spécial concerne deux blocs qui n'ont que peu de liens entre eux.

Le premier bloc – la mission « Médias, livre et industries culturelles » – connaît peu d'évolutions. Le montant de ses crédits s'élève à près de 555 millions d'euros, soit une baisse apparente, et non véritable, de 13 millions d'euros : le périmètre a quelque peu changé et des éléments financiers ont été transférés à la mission « Culture » ou pris en charge par le Centre national du cinéma et de l'image animée.

Les crédits de l'Agence France-Presse (AFP) sont à peu près identiques.

L'AFP va mal. Elle a certes fait sa révolution interne en regroupant une centaine de statuts internes et se réorganisant. Elle dispose d'un budget de 131 millions d'euros – soit une baisse d'1 million par rapport à l'année dernière – et son endettement s'élève à 60 millions d'euros. Or ses ressources sont assez faibles, même si elle essaie de se diversifier, notamment en proposant des services vidéo à l'international. Elle connaît des difficultés de fonctionnement et de remboursement de la dette, qui l'empêchent de réaliser les investissements nécessaires.

Les aides à la presse restent stables. Une légère baisse est prévue, de l'ordre de 4,5 millions d'euros, liée à la diminution de l'aide au portage. En revanche, les aides garantissant la diversité de la presse sont maintenues, ainsi que celles réservées à la modernisation.

Concernant les industries culturelles, les aides destinées au soutien à l'export de la filière musicale sont en augmentation de 800 000 euros dans le projet de loi de finances.

Dans le domaine du livre et de la lecture, on observe une continuité.

Les dépenses de fonctionnement de la Bibliothèque nationale de France (BnF) sont énormes, et représentent l'essentiel des crédits dédiés au livre. C'est un peu dommage, car il existe beaucoup d'initiatives en province qui ont du mal à trouver des financements. Quant aux travaux du quadrilatère Richelieu, ils se poursuivent. L'objectif total de dépenses est de 233 millions d'euros.

À propos de cette mission, plusieurs questions se posent. L'État pourra-t-il suffisamment soutenir l'AFP afin que celle-ci se désendette et puisse faire face à la concurrence internationale, celle des agences anglo-saxonnes, mais aussi russes et chinoises ? Faut-il conserver le schéma actuel des aides à la presse et la trilogie « pluralisme, portage, modernisation », alors que le portage est appelé à diminuer considérablement ? Pour le livre, il faut des moyens complémentaires, ou faire en sorte que la BnF n'absorbe pas tous les crédits.

Les crédits de la mission s'élèvent à 555 millions d'euros environ mais si l'on y ajoute les dépenses fiscales, ils sont en fait triplés.

Le second bloc examiné dans mon rapport est le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », qui représente 3,8 milliards d'euros de crédits, les ressources étant la contribution à l'audiovisuel public et la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques.

Les députés avaient voté en commission un amendement tendant à donner à France Télévisions environ 20 millions d'euros, soit 3 millions provenant de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques, et 17 millions du report de la suppression de la publicité sur les programmes jeunesse. Il est vrai qu'aux termes du projet de loi de finances pour 2018, France Télévisions perd quelques dizaines de millions d'euros. Le Gouvernement a indiqué son désaccord avec cet amendement, qui a été retiré avant la séance publique, considérant que le groupe audiovisuel public devait faire des économies.

Sur ces 3,8 milliards d'euros de crédits, France Télévisions absorbe 2,6 milliards. C'est aussi ce groupe qui pose le plus de problèmes. Vous le savez, la ministre de la culture porte plainte à la suite de la diffusion d'une note interne relative à la réorganisation complète de l'audiovisuel public. On sait que le Gouvernement s'interroge sur le périmètre de ce secteur. Faut-il maintenir l'ensemble des chaînes publiques ou réduire leur nombre, fusionner France 2 et France 3, créer une société holding – ce serait l'orientation choisie pour 2018 – et mettre en place une structure au-dessus des présidents de chaînes ?

Il y a bien une volonté de réformer, de regrouper, de diminuer les dépenses, mais personne n'a de solution idéale. Lors de son audition, Delphine Ernotte nous a dit qu'elle essayait de maîtriser les coûts, de diminuer les dépenses de fonctionnement, mais l'effort est faible. Sur ces 2,6 milliards d'euros de crédits, le curseur de la révision potentielle se situe en fait – pour les députés, le Gouvernement ou les responsables de France Télévisions – autour de 30 ou 40 millions d'euros, soit 1,5 % du total des crédits ; on sent bien qu'il n'est pas possible d'aller au-delà.

La présidente de France Télévisions affirme que l'on ne peut pas toucher aux stations de France Ô, de France 3, ce que semble contester le Gouvernement. Elle ajoute que France Télévisions a décidé d'internaliser un certain nombre de productions ; or cela coûte 25 % plus cher ! Au vu de la situation du groupe, fallait-il louer 20 000 mètres carrés à Montpellier, lancer une série, créer la chaîne de télévision France info ? L'audience de cette chaîne est très faible et son coût opaque, dans la mesure où sont mis en commun des moyens de France Télévisions, Radio France, l'INA et France Médias Monde. Cela représente beaucoup de dépenses de structures. Au sein de l'audiovisuel public, il faudra soit mieux identifier les chaînes, soit se poser la question de l'organisation à l'intérieur du périmètre.

Ce dossier est suivi de très près par l'Élysée et Matignon, et une réforme sera de toute façon présentée en 2018.

France Télévisions recevra moins de ressources provenant de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques et davantage issues de la redevance audiovisuelle dont le produit augmente du fait de l'évolution de l'inflation. Au total, en 2018, ses crédits baisseront de 30 millions d'euros.

La progression d'Arte reste limitée mais régulière.

Les crédits de Radio France diminuent d'une quinzaine de millions d'euros. Cette baisse est assez sensible dans la mesure où sa dotation globale s'élève à 612 millions d'euros. Elle sera cependant absorbée par le nouveau décalage du grand chantier de réhabilitation lancé voilà depuis plusieurs années et qui a subi de nombreux retards et arrêts ; un nouvel expert a été d'ailleurs nommé.

Le PDG Mathieu Gallet a décidé de réduire les dépenses de fonctionnement. La direction du groupe étudie par exemple les moyens d'établir des convergences entre les deux orchestres de Radio France.

Je déposerai un amendement tendant à augmenter les crédits de France Médias Monde de 1,9 million d'euros. Son budget actuel s'élève à 250 millions d'euros – on est bien loin de France Télévisions ! Il faut savoir ce que l'on veut. On souhaite promouvoir la francophonie, avoir des bureaux relayant la présence française, diffuser la parole de la France en Afrique, en Asie, en Amérique latine. Or ce groupe en est réduit à fonctionner avec des bouts de ficelle ! Il convient donc de lui accorder un minimum de moyens.

Les autres groupes ne sont pas en situation de crise.

Globalement, les crédits sont suffisants pour les secteurs du livre et des aides à la presse par rapport aux demandes. L'AFP, en revanche, doit faire face à un problème, qui dure depuis des années, d'investissement lié à la dette. Or aucun gouvernement n'a trouvé les 60 millions d'euros nécessaires pour le résoudre.

Une réforme de l'audiovisuel aura lieu, à laquelle les acteurs concernés sont plus ou moins favorables. Mathieu Gallet a ainsi lancé l'idée d'une redevance audiovisuelle universelle et automatique, ce qui ne me semble pas vraiment être dans l'air du temps. Il faut surtout réduire certains coûts de fonctionnement. En effet, les structures sont trop lourdes et les coûts de production en interne sont excessifs.

Je n'ai entendu pour l'instant que les acteurs publics. Je vais désormais recevoir les acteurs privés, puis les sociétés de production. Je verrai ainsi comment se décompose le

coût réel de chaque secteur. Une réflexion sera lancée, qui durera jusqu'au dépôt par le Gouvernement, à l'automne 2018, d'un projet de loi sur le sujet.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage le point de vue de **Roger Karoutchi** sur la multiplication des chaînes. Voilà deux ou trois ans, Médiamétrie indiquait qu'à certaines heures de la journée les audiences de France 4 étaient proches de zéro. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a lui-même indiqué que ce marché était saturé.

Je m'étais étonné devant Delphine Ernotte que France Télévisions achète certains films américains à un prix bien supérieur à celui payé par des chaînes privées qui n'ont pourtant pas le même modèle économique, avec la nécessité de vendre des espaces publicitaires. Quelle est, en l'occurrence, la stratégie de l'audiovisuel public ? Les chaînes publiques ont-elles vocation à viser la course à l'audience ? Mieux vaudrait basculer vers un autre type de modèle, proche de celui de la BBC.

Mme Françoise Laborde, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (programme 334). – En raison du transfert de certains crédits vers le programme 224, les crédits du programme « Livre et industries culturelles » sont en réalité en augmentation de 2 %.

Vous l'avez dit, la BnF coûte très cher et absorbe près de 94 % des crédits du programme. « Tout ça pour ça ! », disions-nous hier au sein de la commission de la culture. Car elle ne montre pas l'exemple : elle n'ouvre ses salles de lecture ni le soir ni le dimanche matin. Nous avons profité de l'excellent rapport de notre collègue **Sylvie Robert** sur les bibliothèques et de la mission d'Erik Orsenna sur le sujet pour rappeler que la BnF devrait optimiser ses horaires d'ouverture.

Pour ce qui concerne la presse, j'estime qu'au nom de la francophonie et d'une certaine conception de la démocratie, France Médias Monde doit continuer à exister.

S'agissant de la télévision, prenons garde à ne pas se désintéresser complètement des niveaux d'audience, car nous risquerions de remettre en cause dans quelques années l'existence des chaînes publiques, en s'interrogeant sur leur réelle utilité. Je partage cependant l'avis du rapporteur général : la guerre des audiences est contreproductive.

Mme Nathalie Goulet. – Combien de temps encore va-t-on accorder les aides pour la modernisation de la presse, lesquelles ne sont jamais remises en cause et évaluées ?

Le lourd projet immobilier dont doit bénéficier l'Institut national de l'audiovisuel est-il légitime ?

Il faut aider l'AFP, qui est crédible sur le plan international en cette période de *fake news*, notamment par rapport à l'agence russe.

Ne pourrait-on créer une fondation ou un fonds de dotation pour soutenir France Médias Monde ?

M. Antoine Lefèvre. – S'agissant de l'audiovisuel public, il semble qu'il n'y ait pas vraiment de volonté politique de faire des économies. L'offre a été démultipliée ces dernières années. Peut-on enfin toucher à ce secteur ?

On demande aux élus de mutualiser en créant de grandes régions, en fusionnant des communes en milieu rural. Il faut désormais faire de gros offices HLM... Pourquoi l'audiovisuel public serait-il le seul secteur à pouvoir créer des filiales et des services, lesquels entraînent des dépenses supplémentaires ? Plutôt que de chercher des recettes en imaginant de nouvelles redevances, mieux vaudrait d'abord faire de sérieuses économies.

M. Éric Bocquet. – Quelles sont les causes de l'endettement de l'AFP ? Quels investissements devrait-elle faire pour sortir de cette situation tendue ?

Je suis d'accord avec Nathalie Goulet : la crédibilité et la déontologie de l'agence comptent par les temps qui courent, alors que l'information circule tous azimuts sans toujours être contrôlée et vérifiée.

Le débat sur l'audiovisuel public revient chaque année. Il n'y a plus de publicité sur ces chaînes après 20 heures. Cette perte de recettes a été compensée pendant quelques années par des taxations, mais elles ont souffert d'un manque à gagner de plus de 700 millions d'euros.

Je rejoins Françoise Laborde : si l'on ne se réfère uniquement aux audiences, on n'a plus qu'à supprimer *Le jour du Seigneur* du dimanche matin, à fermer Public Sénat...

Il m'arrive ainsi de m'inquiéter à propos des « unes » de *La Voix du Nord*. Ce grand quotidien régional titre parfois sur Miss France, Halloween... Ces choix sont faits en fonction du nombre de connexions observées la veille au soir ! Qu'en est-il de l'ambition culturelle et éducative ?

M. Claude Raynal. – Roger Karoutchi possède un art consommé de la synthèse !

Le démarrage de la chaîne de télévision France Info dénotait un manque de préparation. Il n'en demeure pas moins que France Télévisions se doit de proposer de l'information en continu. Cette chaîne s'est d'ailleurs améliorée. Son contenu est différent de celui de ses concurrents : on y trouve des analyses et des points de vue décalés, et non pas seulement la récitation des faits à l'infini.

Pourquoi soutenir France Médias Monde davantage que TV5 Monde, une chaîne qui est loin d'être présente partout ?

Mme Frédérique Espagnac. – L'arrêt de la production par les chaînes locales de France 3 des journaux télévisés, lesquels constituaient un outil de promotion du territoire et des entreprises, est problématique en termes d'aménagement du territoire. Chez moi, en Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, les journalistes locaux ne traitent plus que des faits divers.

Quel service public audiovisuel voulons-nous ? France Télévisions a mis fin à la diffusion de ces journaux, ce qui a entraîné des suppressions de postes et d'équipes de qualité, ainsi que la disparition des éditions en langue régionale. Cela s'est fait en silence, mais nous devons montrer que nous ne fermons pas les yeux sur ce problème.

M. Marc Laménie. – Quels sont véritablement les missions et les moyens humains de la BnF et du Centre national du livre ? Leurs activités ont-elles des retombées dans nos territoires ? Ces structures, que l'on connaît surtout de nom, pourraient faire

beaucoup pour la promotion de la lecture, en liaison avec l'éducation nationale. Cela fait-il partie de leurs prérogatives ?

M. Thierry Carcenac. – Comment sera recouvrée la contribution à l'audiovisuel public lorsque la taxe d'habitation sera supprimée ?

M. François Calvet. – On ne comprend pas quelle est la stratégie de France 3. On reproche aux stations régionales un manque d'audience alors qu'on ne leur donne pas les moyens techniques dont elles auraient besoin. Comme dit Frédérique Espagnac, cela semble organisé ! Le déploiement vers internet devrait être soutenu par la chaîne.

On ne peut pas accepter la disparition de ces stations locales qui diffusent la culture régionale et l'information au plus près de nos concitoyens.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial. – Pourquoi consacrer autant d'argent à l'audiovisuel public si cela sert à acheter des *James Bond* ? Je ne sais pas et je ne vois pas de solution.

Nous voulons tous un service public de l'audiovisuel fort qui garantisse l'accès à la culture française. Si nous ne lui donnons pas de moyens suffisants, nous serons en tant que parlementaires responsables et coupables de ne pas l'avoir défendue.

Les chaînes publiques, de télévision et de radio, ont été multipliées au nom du soutien permanent obtenu des pouvoirs publics. Résultat : il y a une dilution.

La chaîne dont l'identité de service public est la moins marquée, c'est France 2, navire amiral qui veut faire concurrence au secteur privé et dépasser l'audience de TF1. France 4, qui coûte très peu, a une mission à destination de la jeunesse bien identifiée. France 5, qui ne coûte pas cher, a trouvé sa place en se spécialisant dans l'actualité et les débats...

Il faut trouver un équilibre. Dès lors que le service public entre dans le système de l'audimat, il obéit à une logique de concurrence avec le secteur privé. Delphine Ernotte promet de ne plus rien nous réclamer si nous lui accordons deux coupures publicitaires entre 20 h 30 et 21 h. Mais on ne peut pas tout remettre en cause !

Enfin, par rapport à la BBC, France Télévisions exporte peu ses programmes, y compris dans les pays francophones.

Pourquoi soutenir France Médias Monde et non TV5 Monde ?

Je rappelle que TV5 est cofinancée par l'ensemble des pays francophones. L'État français remplissant toutes ses obligations à cet égard, ce qui n'est pas le cas de nos partenaires, il paraît difficile de lui réclamer un effort supplémentaire. Quant à France Médias Monde, ses nombreux bureaux lui confèrent une plus grande capacité de diffusion.

Monsieur Bocquet, l'AFP doit rationaliser son réseau de bureaux à l'étranger, des contentieux fiscaux et sociaux sont actuellement en cours pour plusieurs de ces bureaux. Elle doit se désendetter si elle veut développer son activité de services vidéo.

La BnF, je l'ai dit, est très chère et absorbe environ 94 % des crédits consacrés au livre. Il est vrai qu'elle ne donne pas l'exemple. Ce bunker fermé avec des horaires réduits doit s'ouvrir davantage. Les ressources du CNL sont, en revanche, bien mieux réparties et bénéficient aux bibliothèques, centres de lecture et médiathèques de province.

Nathalie Goulet a raison, l'AFP a une image de rigueur, quelquefois un peu orientée. Mais il lui faut des moyens et des bureaux. Les agences chinoise et russe sont bien mieux dotées, car les États ont compris qu'il en allait de leur capacité d'influence.

Comme le dit Frédérique Espagnac, les stations locales de France 3 sont dans une situation compliquée. Faut-il les regrouper ou privilégier la proximité ? Il convient de leur donner les moyens de produire leurs programmes localement. Je ne sais pas si l'idée émise par Gérard Darmanin de les rapprocher de France Bleu est bonne. Quoi qu'il en soit, il faut trouver des solutions.

J'en viens à la question de Thierry Carcenac sur la contribution à l'audiovisuel public : nous verrons dans trois ans où nous en serons !

Je donne un avis favorable sur l'ensemble de la mission et du compte de concours financiers, sous réserve des réformes que j'ai évoquées, lesquelles seront mises en œuvre par le Gouvernement en 2018.

J'apprécierai que l'approbation de la commission s'étende à mon amendement n° 1 visant à abonder d'1,9 million d'euros supplémentaires les crédits de la dotation de France Médias Monde.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

M. Vincent Éblé, président. – J'en viens à la mise aux voix du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

L'amendement n° 1, proposé par le rapporteur spécial, est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Projet de loi de finances pour 2018 - Mission « Action extérieure de l'État » – Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir nos collègues **Ladislav Poniatski** de la commission des affaires étrangères et **Claude Kern** de la commission de la culture.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ». – La mission « Action extérieure de l'État » comprend quatre programmes dont un nouveau programme 347 « Présidence française du G7 ».

L'effort de réduction de la dépense est relativement important : 3 milliards d'euros sont prévus en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, soit une

diminution d'environ 0,1 % en valeur et de 1 % en volume par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Les crédits de la mission diminuent d'environ 4 % par rapport à l'exécution 2016.

Cette diminution des dépenses concerne principalement la masse salariale et les contributions internationales. Mais ces baisses sont en partie compensées par des efforts spécifiques en faveur de l'entretien du parc immobilier, de la lutte anti-terroriste et de la sécurité.

Pour la période 2018-2020, l'effort demandé est significatif puisque la baisse cumulée des crédits est de 6,3 % en valeur. Les services du ministère n'ont pas précisé quelles dépenses seraient concernées.

Pour 2018, on observe une légère diminution de la masse salariale de 12,7 millions d'euros. Est prévue la suppression de 100 équivalents temps plein (ETP), qui se concentrerait à nouveau sur les agents contractuels à durée déterminée et les agents de droit local.

Les contributions internationales sont sous contrôle, en baisse de 11 millions d'euros, ce qui s'explique par la stabilisation des appels à contribution aux opérations de maintien de la paix aux alentours de 385 millions d'euros, par une légère baisse des contributions à certaines organisations dont l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et par un effet de change positif grâce à l'appréciation de l'euro.

De plus, grâce au mécanisme d'ordres d'achat à terme conclu entre le ministère et l'Agence France Trésor (AFT), un gain de 31,8 millions d'euros devrait être enregistré en 2018. Avec Rémi Féraud, nous présenterons un amendement sur ce point.

L'effort budgétaire en matière de lutte antiterroriste et de sécurisation des implantations du ministère à l'étranger se poursuit. L'enveloppe de 60 millions d'euros prévue à cet effet en 2017 est reconduite pour 2018, et le devra sans doute l'être en 2019.

Hormis ces évolutions positives, je retiens plusieurs points de vigilance.

Le premier est l'adaptation du réseau aux priorités diplomatiques de la France. Notre réseau diplomatique est le troisième en importance dans le monde : 267 postes à l'étranger, dont 160 ambassades, 89 consulats et 16 représentations permanentes.

Le processus d'adaptation, assez lent, se poursuit : mutualisations et colocalisations d'ambassades, notamment avec l'Allemagne et l'Union européenne ; diminution des effectifs dans les postes « grands formats » ; transformation de certaines ambassades en postes de présence diplomatiques, qui comptent en moyenne 7 ETP.

Toutefois, certains postes demeurent mal ou surdimensionnés. Nous approfondirons nos travaux sur ce sujet.

Deuxième point de vigilance : la politique immobilière est dans l'impasse sous l'effet de l'érosion des produits de cession et de l'augmentation des frais d'entretien de nos implantations en France et à l'étranger. Le différentiel de dépenses immobilières en France et à l'étranger n'a pas manqué de m'étonner. Le patrimoine immobilier est évalué à 4,3 milliards d'euros à l'étranger et à 514 millions d'euros en France. Parallèlement, les produits de cession

diminuent : seulement 30 millions d'euros en 2017, contre 52 millions d'euros initialement prévus. Un rattrapage est espéré en 2018, de l'ordre de 50 à 80 millions d'euros, mais des grandes incertitudes subsistent.

Une réflexion revient régulièrement s'agissant des contributions aux organisations internationales : il s'agit de la couverture du risque de change. Si l'euro baisse, nos contributions augmentent ; si l'euro s'apprécie, nous bénéficions d'un gain de change, ce qui a été le cas en 2017. La Cour des comptes avait souhaité la mise en place d'un mécanisme effectif de couverture du risque de change en cas de dépréciation de l'euro. Un travail sur cette question a été effectué par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires étrangères. Toutefois, nous attendons encore des suites concrètes. Je rappelle la perte de change de 100 millions d'euros enregistrée en 2015.

En 2017, 3,3 millions d'euros étaient inscrits au titre de la réserve parlementaire sur la mission « Action extérieure de l'État ». À l'étranger, la réserve bénéficiait surtout à des associations, qui se retournent aujourd'hui vers le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Une enveloppe de 2 millions d'euros pour mettre en place un mécanisme alternatif est à l'étude. Nous veillerons à ce que le dispositif soit aussi transparent que l'était devenue la réserve parlementaire, et que le processus d'instruction des dossiers ne soit ni trop lourd ni trop coûteux.

Avec Rémi Féraud, nous proposerons un amendement commun tirant les conséquences du gain de change de 30 millions d'euros attendu. Il est proposé de transférer ces sommes vers l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui a dû faire face à des annulations de crédits importantes en 2017. L'AEFE est poussée à faire de la cavalerie, et nous voudrions l'aider à stabiliser ses crédits.

Je présenterai par ailleurs un amendement visant à diminuer de 1 million d'euros les autorisations d'engagement prévues pour la présidence française du G7. Nous nous sommes référés au coût du G20 de Cannes de 2011. Le montant prévu pour 2018-2019 est de 36,4 millions d'euros. Nous souhaitons appeler l'attention du Gouvernement sur le choix du site, qui aura des conséquences financières non négligeables.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ». – Mon rapport porte plus spécifiquement sur les programmes 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires » et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », qui représentent un tiers du budget de la mission « Action extérieure de l'État ».

Le premier constat est la globale stabilisation des crédits de la mission, avec une très légère baisse de l'ordre de 0,1 % par rapport à 2017, qui traduit une volonté de maintenir l'influence culturelle de la France dans le monde. Ce budget, certes sans sacrifice – hormis l'enseignement français à l'étranger, à la suite d'annulations de crédits –, mais sans dépense nouvelle non plus, nous invite cependant à rester vigilants, car la situation financière des acteurs culturels et des opérateurs chargés de la politique d'influence de notre pays à l'étranger demeure fragile. Il s'agit d'un budget d'attente, avant d'établir une stratégie claire de développement du *soft power* français.

Le Président de la République, dans son discours du 2 octobre dernier devant l'Assemblée des Français de l'étranger, a fait un certain nombre d'annonces, dont on ne retrouve pas la traduction dans le budget pour 2018. Nous ne pourrions donc réellement juger l'action du Gouvernement dans ce domaine qu'à l'aune du budget 2019.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 368 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement pour le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». Ce montant correspond à une baisse de 1,2 % par rapport à l'an dernier, en excluant les dépenses ponctuelles liées à l'organisation en 2017 des élections présidentielle et législatives pour les Français de l'étranger. Il représenterait cependant une hausse de 6,5 % par rapport à l'exécution constatée en 2016, ce qui n'est pas négligeable.

De même, le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » est doté de 717,5 millions d'euros, soit une hausse de 0,3 % par rapport à 2017. La subvention versée à l'AEFE, qui représente plus de la moitié des crédits du programme, demeure stable en valeur. Je rappelle qu'elle a toutefois subi une coupe de 33 millions d'euros dans un décret d'avance de juillet dernier. Une augmentation de 7,5 millions d'euros des crédits d'intervention destinés aux postes et à l'administration centrale afin de renforcer l'attractivité universitaire de la France est également prévue pour 2018.

Les demandes de bourses scolaires devraient être couvertes grâce à une enveloppe de 110 millions d'euros, identique à celle prévue l'année dernière. L'exercice 2018 sera également marqué par la poursuite des chantiers de modernisation de l'administration consulaire engagés sous le quinquennat précédent. La simplification des démarches - demandes en ligne des passeports, répertoire électoral unique, vote électronique - doit permettre de contenir ces dépenses à un niveau équivalent à celui de 2017, hors dépenses dues à l'organisation des élections.

Ces signaux positifs sont à saluer, mais ils ne doivent pas pour autant nous faire perdre de vue l'inquiétude des opérateurs – l'AEFE, Atout France, Campus France et l'Institut français –, en manque de visibilité par rapport aux années qui viennent. La tutelle du ministère sur les opérateurs est perfectible.

En termes d'attractivité touristique, le bilan est plutôt positif grâce au volontarisme de la politique impulsée depuis les attentats de 2015. L'objectif très ambitieux de 100 millions de touristes d'ici à 2020 et la reconduction des crédits alloués à Atout France sont de bons signaux. Atout France aura également en charge une nouvelle mission de promotion de la gastronomie française. Un amendement du Gouvernement augmentant les crédits de l'opérateur de 1,5 million d'euros pour lui permettre de remplir cette mission a été voté en première lecture à l'Assemblée nationale.

En revanche, l'attractivité de la France auprès des étudiants et chercheurs étrangers semble décroître. Dans un contexte particulièrement concurrentiel avec l'émergence de nouveaux acteurs comme la Chine, la Russie, l'Arabie saoudite ou la Turquie, les moyens sont stables – 64,6 millions d'euros, pour l'essentiel destinés à Campus France –, mais ils ne sont pas à la hauteur de nos ambitions.

De même, l'Institut français et l'Alliance française sont en attente d'une nouvelle impulsion, alors que leurs crédits sont stables après des années de baisse qui ont fortement perturbé leur activité. Le Président de la République doit annoncer au premier semestre 2018 la mise en place d'un plan pour la promotion de la langue française dans le monde, ainsi qu'un possible rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française. Un rapport sur cette question a été demandé à Pierre Vimont.

L'AEFE est dans une situation financière de plus en plus préoccupante. Nos collègues représentant les Français établis hors de France nous alertent régulièrement sur le

sujet. Pour rappel, l'AEFE dispose d'un réseau de près de 500 établissements scolaires homologués dans 137 pays, scolarisant 340 000 élèves dont 125 000 Français et parmi eux 25 000 boursiers. Cela en fait l'un des plus grands réseaux d'enseignement public à l'étranger au monde.

Alors que la Cour des comptes avait déjà pointé sa situation financière précaire dans une enquête remise au Sénat en octobre 2016, l'AEFE a subi une annulation de 33 millions d'euros par le décret d'avance du 20 juillet 2017.

Pour y faire face, elle a décidé, d'une part, de relever de 6 % à 9 % la contribution versée par les établissements, ce qui entraînera inévitablement une hausse des frais de scolarité. D'autre part, l'Agence a prévu de réduire le nombre de postes d'enseignants et d'encadrement qu'elle finance : 80 postes d'expatriés et 100 postes d'enseignants résidents seront supprimés en 2018. Un effort comparable pourrait être réalisé en 2019. Ces mesures fragilisent notre réseau d'enseignement à l'étranger et augmentent la contribution des familles. C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter un amendement visant à augmenter de 30 millions d'euros la subvention pour charges de service public à l'AEFE afin de compenser les effets de la régulation budgétaire intervenue cet été. Cette hausse de crédits serait gagée par une annulation équivalente sur l'action 4 « Contributions internationales » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », compte tenu du gain de change constaté cette année.

Je ne m'attarde pas sur les conséquences de la suppression de la réserve parlementaire, évoquée par Vincent Delahaye. Le dispositif de remplacement qui a été imaginé n'est pas encore abouti. Il faut éviter de créer un mécanisme trop lourd, entraînant des surcoûts.

Pour conclure, ce budget constitue un budget de transition. S'il est globalement marqué par la stabilité, à l'exception des difficultés de notre réseau d'enseignement à l'étranger, il doit être suivi dans les années suivantes d'une stratégie du développement du *soft power* français.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous devons travailler sur la question immobilière. À l'étranger, des cessions ont été effectuées, mais s'il faut ensuite verser des loyers élevés, cela n'est pas forcément une bonne opération à long terme. La résidence du consul général à Hong-Kong a été très bien vendue, mais nous ne sommes pas là-bas aussi bien protégés contre les hausses de loyers que dans le droit français des baux commerciaux.

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». – Sur les contributions aux organisations internationales, les crédits baissent car notre participation diminue. Néanmoins, on relève deux hausses en faveur de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) et de l'Unesco. S'agissant de l'Unesco, nous n'avons pas réussi à comprendre les raisons de cette augmentation. Nous avons décidé d'entendre la directrice générale, Audrey Azoulay.

Les opérations de maintien de la paix représentent encore 20 % des crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Cette participation ne va pas diminuer dans les prochaines années. La semaine dernière, la ministre des armées, Florence Parly et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian sont

intervenues respectivement à Dakar et à Bruxelles : nous ne pourrions pas nous désengager de certaines opérations, car nous n'obtiendrons ni rapidement le soutien des pays africains ni facilement une contribution européenne.

S'agissant du patrimoine immobilier à l'étranger, estimé à 4,3 milliards d'euros, seulement 12 millions d'euros de crédits supplémentaires sont prévus pour son entretien. C'est un montant ridicule ! On espère que les ventes d'une partie du patrimoine permettront le financement de travaux complémentaires... Mais l'argenterie de famille, c'est terminé ! Le montant attendu des cessions en 2018 ne s'élève pas à 50 millions d'euros ; il sera plutôt de 20 millions à 30 millions d'euros. Seul point positif, il n'y a plus de prélèvement systématique d'une partie du produit des ventes pour contribuer à résorber la dette de l'État.

Nous avons fait des progrès sur la couverture du risque de change, mais uniquement pour notre contribution aux organismes internationaux. De nombreuses autres dépenses sont réalisées en devises étrangères, comme les salaires versés à l'étranger et les travaux effectués dans les ambassades, sans aucune couverture du risque.

Sur la mutualisation, je suis d'accord avec le rapporteur. Je me félicite des progrès réalisés avec l'Allemagne et avec l'Union européenne. Mais nous devrions aller beaucoup plus loin, notamment dans les zones où notre présence est moins importante : en Amérique du Sud, avec l'Espagne, et en Asie, avec le Royaume-Uni.

Pour ma part, j'estime que les rapporteurs n'auraient pas dû prévoir l'affectation de la totalité des 30 millions d'euros à l'AEFE. Une partie pourrait servir à l'entretien et à la maintenance du patrimoine. Je défendrai en séance cette position.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». – À la commission de la culture, j'ai succédé à Louis Duvernois. Nous nous intéressons au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », hors tourisme et développement durable. Les crédits sont aujourd'hui stables, après une baisse de 9 % entre 2012 et 2017. Les opérateurs sont dans une situation de grande pénurie et d'inquiétude quant à leurs missions.

Les crédits de l'AEFE ont été rognés de 33 millions d'euros l'été dernier. Je salue la proposition des rapporteurs de lui allouer 30 millions d'euros supplémentaires. Mais la baisse des crédits depuis plusieurs années et l'accroissement du nombre d'élèves accueillis aboutissent à un effet de ciseaux entre charges et ressources, et conduisent à une hausse des frais de scolarité. En 2012, ceux-ci s'élevaient à 4 000 euros en moyenne ; aujourd'hui, ils sont de 5 000 euros. Par ailleurs, dans deux pays, le Maroc et le Liban, les établissements sont saturés, ce qui empêche les enfants de nos compatriotes expatriés d'y être scolarisés.

M. Roger Karoutchi. – En tant que représentant permanent de la France auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) entre 2009 et 2011, j'ai pu constater que la modernisation de l'administration serait parfois bien nécessaire. J'avais suggéré de fusionner les deux ambassades de la France auprès de l'OCDE et auprès de l'Unesco, mais ma proposition est restée lettre morte.

M. Claude Raynal. – Je suis favorable à l'amendement proposé par les deux rapporteurs. Je m'inquiète de la réduction des crédits de l'AEFE, qui a conduit à augmenter la participation des lycées français de 6 % à 9 %, soit une hausse de 50 % de leur contribution.

Les lycées conventionnés sont au nombre de 153, contre 265 lycées partenaires. Ces derniers sont des structures privées et la question de leur affiliation au réseau français s'est posée. L'important est d'avoir un réseau de lycées performant. Tout ce qui contribue à augmenter les coûts sans améliorer les prestations ne pas va pas dans le sens d'une présence renforcée de la France à l'étranger.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je suis interloquée par la diminution des crédits alloués aux bourses aux étudiants et chercheurs étrangers, car je me souviens de l'appel du Président de la République : « *Make our planet great again* ». Cette question relève-t-elle du ministère de l'enseignement supérieur ?

M. Bernard Delcros. – Dans la loi de programmation des finances publiques, il est prévu une baisse de 6,3 % des crédits de la mission sur trois ans. Cette perspective est-elle réaliste ? Si oui, quels seraient les secteurs concernés ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – La question immobilière est importante. Les 12 millions d'euros mentionnés par notre collègue Ladislav Poniatski correspondent à une augmentation du budget d'entretien. Au total, celui-ci atteint 13,5 millions d'euros à l'étranger, et 7,5 millions en France.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur pour avis. – Pour la rénovation d'une aile du quai d'Orsay !

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Vous avez raison : les sommes allouées sont insuffisantes. Mais je préfère que notre amendement ne vise que l'AEFE. Nous verrons ultérieurement ce qui peut être fait pour l'entretien des bâtiments.

Quant au montant des cessions pour 2018 – 20, 30, 50 millions d'euros ? –, il est difficile à évaluer aujourd'hui.

Sur la couverture du risque de change, il faut prendre en compte la totalité du risque. Pour les contributions internationales, j'aurais aimé que le risque de dépréciation soit également couvert.

Roger Karoutchi, vous parlez d'expérience manifestement ! Des efforts doivent être faits en matière de gestion du personnel, de mise en commun du travail des différentes administrations.

Bernard Delcros souhaiterait d'ailleurs connaître les pistes d'économies envisagées. La loi de programmation est indicative, et je ne suis pas certain que les administrations en tiennent vraiment compte. Néanmoins, des efforts ont déjà été faits. Il faut les poursuivre dans les domaines de la gestion du patrimoine immobilier, les implantations, le personnel... Nous devons nous interroger sur le niveau du service rendu aux Français de l'étranger, qui est souvent bien supérieur à celui rendu aux Français de métropole. Le coût de ce service est-il justifié ?

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Nous avons fait le même constat que Claude Kern : 2018 sera une année de stabilité, mais après des années de baisses importantes. En ce qui concerne l'Institut français, une baisse supplémentaire compromettrait l'existence même de l'opérateur.

S'agissant de l'AEFE, effectivement, Claude Raynal a raison, le relèvement de 6 % à 9 % du taux de contribution des établissements, s'il peut paraître faible, correspond tout de même à une hausse de 50 %. Il faut soutenir ce service public, qui évolue dans un cadre concurrentiel, pour ne pas risquer de trop l'affaiblir. C'est la raison pour laquelle nous avons concentré notre amendement sur l'AEFE.

Sophie Taillé-Polian, les bourses aux chercheurs et étudiants étrangers connaissent une baisse tendancielle depuis 2012. Le montant alloué s'élève à 64 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, contre 71 millions d'euros en 2012. Par rapport à 2017, on note toutefois une stabilité.

Mme Christine Lavarde. – J'ajouterai que les crédits du plan « *Make our planet great again* » sont inscrits dans la mission « Investissements d'avenir ».

Les amendements présentés par les rapporteurs spéciaux sont adoptés.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de la France » sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Article 49 A

L'article 49 A est adopté sans modification.

Mardi 21 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Éric Bocquet, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » (et articles 57 *octies* et *nonies*) - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Je salue la présence parmi nous de nos collègues Laure Darcos, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la recherche, Jacques Groperrin, rapporteur pour avis de la même commission sur l'enseignement supérieur et Nelly Tocqueville, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la recherche en matière de développement durable.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – La mission « Recherche et enseignement supérieur » représente plus de 6 % des crédits du budget général, avec 27,7 milliards d'euros inscrits en crédits de paiement pour 2018. Par rapport à 2017, ils progressent de 2,66 %.

Cependant, cette progression concerne en priorité le bloc « recherche », les crédits destinés à l'enseignement supérieur augmentent, eux, de 0,42 % en crédits de paiement.

Le soutien à la recherche et à l'enseignement supérieur dépasse en partie les crédits portés par la mission. Outre les crédits budgétaires, un important montant de dépenses fiscales est rattaché à titre principal à la mission. Elle constitue la quatrième mission du budget général par le montant des dépenses fiscales engagées, dont le montant reste stable. Ces quinze dépenses fiscales représenteraient un coût de 6,5 milliards d'euros en 2018, soit l'équivalent de plus de 23 % des crédits de la mission. Le crédit d'impôt en faveur de la recherche concentre 89 % de ce montant.

De plus, plus de la moitié des crédits du troisième volet du programme d'investissements d'avenir, ou PIA 3, est directement destinée à soutenir l'enseignement supérieur et la recherche soit 5,4 milliards d'euros, dont près de 340 millions d'euros en 2018.

Ces éléments complémentaires doivent être pris en compte pour une analyse globale de l'effort public en direction de l'enseignement supérieur et de la recherche. Je constate néanmoins que les crédits prévus dans le cadre du budget triennal des années 2018 à 2020 pour la mission progressent de 2,2 %, contre 3 % en moyenne pour l'ensemble des dépenses du budget général. J'y vois un paradoxe, pour un gouvernement désireux de préparer l'avenir.

Je signale en outre le niveau élevé et croissant des charges à payer de la mission depuis 2010, qui ont été multipliées par plus de trois sur cette période. Elles représentent ainsi plus de 7 % des crédits de la mission, hors titre 2. Elles se concentrent sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » ainsi que sur le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques universitaires ».

Le ministère explique cette évolution par le poids d'opérations immobilières centrales et locales. Au-delà de la technique budgétaire, cette caractéristique soulève des questions sur la soutenabilité budgétaire de la mission, c'est pourquoi je consacre un développement spécifique sur ce risque dans le rapport.

Les crédits destinés à l'enseignement supérieur s'élèvent à 16,1 milliards d'euros, répartis sur deux programmes : le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et le programme 231 « Vie étudiante ». Comme pour l'ensemble de la mission, l'essentiel de ces crédits relève des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, lesquelles représentent 12,52 milliards d'euros, soit 78 % de la dépense.

Ces crédits sont en partie déterminés par le dynamisme naturel des dépenses de personnel et par les décisions prises par l'État en matière de rémunération publique. La masse salariale représente ainsi plus de 11,6 milliards d'euros, soit près des trois quarts des crédits du bloc « enseignement supérieur ». Plus de 60 % de la hausse des crédits de ce bloc entre 2017 et 2018 résulte des décisions prises par l'État en faveur des personnels.

À ce titre, il est inscrit 10 millions d'euros en crédits de paiement pour financer les besoins de couverture du glissement-vieillesse-technicité – ou GVT – des établissements n'ayant pas accédé aux responsabilités et compétences élargies. Il s'agit d'un élément positif, mais qui sera insuffisant, compte tenu de la charge non compensée cumulée depuis 2012, qui s'élève à 60 millions d'euros chaque année.

J'en viens maintenant aux principales observations sur les deux programmes de la mission relatifs à l'enseignement supérieur.

S'agissant du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », l'année 2018 sera marquée par la mise en œuvre du « Plan étudiants » présenté le 30 octobre dernier par le Premier ministre. L'Assemblée nationale a ainsi adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement majorant de 15,5 millions d'euros les crédits du programme 150. Ce plan se traduit également par d'autres majorations de crédits concernant deux autres missions, « Enseignement scolaire » et « Sport, jeunesse et vie associative ». Au total, il mobilise 20 millions d'euros de crédits en 2018.

Tel qu'il nous est présenté, il traduit une certaine ambition, avec des moyens financiers importants et qui monteront en puissance. Le Premier ministre a ainsi annoncé l'affectation d'environ un milliard d'euros durant le quinquennat, dont 450 millions d'euros au titre du grand plan d'investissement, le GPI, et 500 millions d'euros de crédits budgétaires.

Il faut corriger les échecs du précédent système d'affectation dans le supérieur, qui ont malheureusement marqué l'été. 87 000 candidats étaient encore sans affectation à la mi-juillet 2017 et de nombreuses affectations ont été décidées par tirage au sort. Le Gouvernement entend ainsi définir des « attendus » pour l'accès à chaque filière.

Je soutiens la démarche ayant présidé à la définition rapide de ce plan. Toutefois, il me semble que les crédits prévus pour 2018, à hauteur de 15,5 millions d'euros, sont trop faibles pour concrétiser sa mise en œuvre dès la rentrée 2018-2019. Au-delà de l'accompagnement financier, seule la mise en place d'une professionnalisation de l'orientation, avec un module de plusieurs semaines appuyé sur une analyse du marché du travail et des perspectives de carrière, assurera le succès de la réforme.

Après les annonces, tout reste à construire, je serai donc vigilant quant à sa mise en œuvre effective.

La deuxième remarque porte sur la situation budgétaire de certaines universités, qui se servent des attributions d'emplois comme variable d'ajustement pour équilibrer leurs budgets. Plus que jamais, il me paraît urgent que des mesures de rattrapage pour les universités sous-dotées soient engagées. J'ajoute que les établissements sont très inquiets de la remise en cause des fonds de la taxe d'apprentissage.

À ce titre, il est prévu la reprise d'une expérimentation de dévolution immobilière. Quatre universités candidates ont été retenues : Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours. L'objectif annoncé par le ministère est de parvenir à une dévolution totale du patrimoine avant la fin de l'année 2018.

Cette nouvelle expérimentation se distingue de la première, conduite en 2010-2011, en ce qu'aucune dotation récurrente n'est prévue. Ce choix est logique, dès lors que la généralisation de la dévolution selon ce schéma aurait coûté plus de 850 millions d'euros chaque année ! Toutefois, dans la mesure où il n'y a pas non plus de dotation initiale, il importe de s'assurer que les universités qui bénéficieront de cette dévolution soient en mesure d'entretenir leur parc.

Au-delà de ce risque, sur lequel j'attire votre attention, je suis favorable à la reprise de la dévolution immobilière, qui est susceptible de renforcer l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur.

C'est d'ailleurs dans cette optique que l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un article additionnel élargissant le principe de spécialité des établissements d'enseignement supérieur pour leur permettre de mieux valoriser leurs biens immobiliers. Jusqu'à présent, les universités ne pouvaient pas louer leurs bâtiments vides. J'y vois un élément positif, tant pour les universités, qui pourront ainsi accroître leurs ressources propres, que pour la gestion du patrimoine immobilier public, conformément aux recommandations de notre commission.

Le troisième point d'attention relève davantage d'une alerte concernant la dotation à l'enseignement supérieur privé. Ces établissements font face à un « effet de ciseau » : la dotation de l'État a été durement ponctionnée ces dernières années alors que les collectivités territoriales ont de plus en plus de difficultés à les soutenir.

Les crédits destinés à l'enseignement supérieur privé progressent légèrement en 2018, de 1,26 %, ce qui reste insuffisant, car ils ont diminué de près de 11 % entre 2012 et 2018.

Je résumerai mon propos en deux chiffres : La dotation à l'enseignement supérieur privé représente 0,6 % des crédits du programme 150, alors que ces établissements accueillent 3,5 % des effectifs des étudiants de l'enseignement supérieur.

Entre 2008 et 2017, le montant moyen de la subvention de l'État par étudiant accueilli dans ces établissements est passé de 1 130 euros en 2008 à 707 euros en 2017.

Il convient de rappeler que le Gouvernement s'était engagé à clarifier la situation des établissements d'enseignement supérieur privé à travers la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général, ou EESPIG. Cinq établissements vont sortir de la liste, faute de répondre aux critères, mais ils continueront à percevoir une partie des aides, par une sortie « en sifflet ». Parallèlement, huit autres établissements vont intégrer la liste, lesquels représentent un plus grand nombre d'étudiants et ont reçu des garanties quant à l'obtention d'un soutien budgétaire.

Il s'ensuit que l'État se trouve dans une impasse s'il entend respecter sa parole.

C'est pourquoi, comme ce fut le cas au cours de l'examen des précédentes lois de finances, je vous présenterai par amendement une mesure tendant à rétablir une certaine forme d'équité, financée sur les crédits destinés au dispositif d'aide à la recherche du premier emploi, l'ARPE, qui n'ont pas été entièrement consommés l'an dernier et dont l'efficacité est douteuse.

Une partie des crédits du programme 150 est destinée à la recherche universitaire, à hauteur de 3,9 milliards d'euros. L'enjeu crucial est d'agir sur le transfert des résultats de la recherche pour une meilleure valorisation des efforts en la matière. C'est pourquoi j'ai travaillé sur les sociétés d'accélération du transfert de technologies, ou SATT, au cours du premier semestre 2017. Créées en 2010 dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, elles visent à répondre à certaines des lacunes du système de valorisation français. Le rapport contient plusieurs recommandations pour renforcer leur rôle.

J'en viens maintenant aux crédits consacrés à la vie étudiante au sein du programme 231, qu'il convient de décrypter. En apparence, leur niveau est stable par rapport à 2017. L'année dernière, à la suite de la création de l'aide à la recherche du premier emploi

en août 2016, le précédent Gouvernement avait d'abord envisagé de lui consacrer 92 millions d'euros, pour un nombre de bénéficiaires estimé à 77 000. Outre mes réserves sur ce nouveau dispositif, j'avais alors souligné sa surbudgétisation manifeste. À l'issue de l'examen de la loi de finances pour 2017, 58 millions d'euros avaient finalement été inscrits.

Le projet de loi de finances pour 2018 retient un montant de 43 millions d'euros au titre de cette aide, en retrait de 25 % par rapport à 2017.

La stabilité apparente des crédits du programme repose sur cette diminution de 15 millions d'euros des crédits consacrés à l'ARPE, mais il convient de relever les facteurs de hausse continue de l'enveloppe dévolue aux bourses. Les recommandations que j'avais formulées à ce sujet en 2016 dans un rapport d'information restent d'actualité. J'invite le Gouvernement à s'en saisir. Je rappelle que le nombre d'étudiants qui n'obtiennent pas leur licence en quatre ans est très important et que les contrôles de présence des étudiants boursiers sont insuffisants.

En outre, alors que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) sont invités à s'adapter à l'évolution du flux d'étudiants, l'obligation qui leur est faite de fonctionnariser leurs emplois risque de créer des rigidités inopportunes dans le contexte actuel.

Pour conclure, un plan de construction de 60 000 nouveaux logements pour les étudiants a été annoncé par le Gouvernement. Prenant le relais du « Plan 40 000 » lancé durant le précédent quinquennat, il doit être financé dans le cadre du grand plan d'investissement. D'après les informations qui m'ont été transmises, 20 000 places ont déjà été identifiées et devraient pouvoir être livrées en 2018, 2019 et 2020.

Compte tenu de toutes ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission, sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous présente.

- Présidence de M. Éric Bocquet, vice-président -

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Je vais vous présenter les sept programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur » consacrés à la recherche.

En préambule, je souhaitais vous faire part de mon scepticisme concernant la maquette budgétaire de ces programmes, qui présente un caractère administratif très marqué, avec une logique de financement par ministère, alors que l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) devait conduire à une approche plus globale et interministérielle. Il s'ensuit un manque de transparence, encore accru par le rôle des programmes d'investissement d'avenir en matière de recherche, qui limite la capacité d'arbitrage et d'amendement du Parlement.

La somme des budgets des programmes relatifs à la recherche devrait atteindre 11,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2018, soit une hausse de 3,6 %, atteignant 394,4 millions d'euros, en autorisations d'engagement et surtout de 4,6 %, c'est-à-dire de 512,3 millions d'euros, en crédits de paiement, par rapport aux crédits votés par le Parlement en loi de finances pour 2017. Les crédits consacrés à la recherche représenteront ainsi près de 3 % des dépenses du budget général de l'État en 2018.

Ces hausses sont significatives dans un contexte budgétaire qui demeure contraint. Il était temps que le budget de la recherche soit considéré comme prioritaire, au même titre que ceux de la sécurité, de la justice ou de l'éducation, car il s'agit d'une dépense d'avenir par excellence.

Le montant total des crédits alloués aux programmes qui dépendent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est-à-dire les programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et 193 « Recherche spatiale » s'établira en 2018 à 8 345,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 391,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une forte hausse atteignant respectivement 365,4 millions d'euros, ou 4,4 %, et 501,3 millions d'euros, ou 6 %, par rapport à 2017. C'est un effort d'autant plus considérable que les crédits de ces programmes seront abondés de façon significative pour la deuxième année d'affilée.

Ces augmentations concerneront en particulier les moyens de l'Agence nationale de la recherche, l'ANR, qui retrouveront un niveau inédit depuis 2011.

La hausse de 41,9 millions d'euros des crédits de l'action 14 du programme 172, qui porte les subventions pour charges de service public destinées à financer les moyens généraux des organismes de recherche dépendant du ministère, c'est-à-dire, entre autres, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) ou l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), a pour objet de compenser les diverses mesures salariales décidées par le précédent Gouvernement en faveur des fonctionnaires.

Les directeurs des organismes de recherche ont attiré mon attention sur deux questions qui faisaient toujours l'objet de discussions au sein du Gouvernement au moment de leurs auditions : l'impact sur la masse salariale de ces organismes du report partiel du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations », ou PPCR, annoncé par le ministre de l'action et des comptes publics et la compensation de la hausse de la CSG pour les chercheurs. Je comptais interroger Mme la ministre en séance sur ces deux points, mais le Sénat a d'ores et déjà et déjà été entendu puisque l'Assemblée nationale a voté la nuit dernière, à l'initiative du Gouvernement, des augmentations de crédits permettant de régler ces questions.

Les auditions que j'ai menées m'ont permis de prendre conscience de l'ampleur du recours aux contrats à durée déterminée dans les organismes de recherche. Il y a là un enjeu social très important, auquel nous devons être attentifs, car il paraît difficile de demander à des chercheurs de très haut niveau de se consacrer sereinement à leurs travaux alors qu'ils se trouvent dans une situation de précarité. Nombre de CDD se termineront en 2019, et les directeurs d'organismes craignent de devoir intégrer ces chercheurs dans leurs effectifs, ce qu'ils auront des difficultés à faire à moyens constants.

Enfin, je souligne l'effort budgétaire très important qui sera consenti en 2018 en faveur des très grandes infrastructures de recherche et des organisations internationales relatives à la recherche. Je pense notamment à la hausse des financements destinés à l'Agence spatiale européenne, ou ESA, qui porte le projet Ariane 6, à l'organisation pour la recherche nucléaire, le CERN, au réacteur thermonucléaire expérimental international, ITER, et à l'Organisation européenne de satellites météorologiques, Eumetsat.

Le Gouvernement s'est incontestablement attaché cette année à améliorer la sincérité du budget de la recherche sur ce point, pour mettre fin à la pratique, dénoncée ces dernières années par mon prédécesseur Michel Berson, qui consistait à sous-budgétiser les crédits nécessaires au respect des engagements de la France puis à puiser dans la réserve de précaution pour y faire face en fin d'année. Parfois même, la solution retenue était tout simplement de laisser s'accumuler les dettes auprès des organisations internationales de recherche, je songe en particulier à la dette de la France vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne.

La plupart des autres programmes de la mission, qui ne dépendent pas du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, verront en revanche leurs moyens stagner, voire diminuer en 2018.

Il en ira notamment ainsi des programmes 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », 191 « Recherche duale (civile et militaire) » et 186 « Recherche culturelle et culture scientifique ».

Cette tendance morose connaît deux exceptions. Le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricole », qui porte notamment les crédits de l'Institut national de la recherche agronomique, l'INRA, mais aussi ceux des écoles d'enseignement supérieur agricoles et vétérinaires, verra ses crédits augmenter de 2 % afin notamment de répondre aux besoins des filières agricoles en cadres de haut niveau.

Le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables » bénéficiera de la budgétisation des crédits relatifs à la recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile, portés jusqu'en 2016 par les deux premiers programmes d'investissement d'avenir, pour un montant de 135 millions d'euros en autorisations d'engagement. Le fait que l'État apporte de nouveau une aide précieuse à un secteur décisif pour l'avenir de notre industrie, après le trou d'air de 2017, constitue une excellente nouvelle.

J'en viens à présent à un sujet qui intéressait beaucoup mon prédécesseur : le financement de la recherche par projets. Cette mise en concurrence a vocation à dynamiser la recherche, sans pour autant constituer son unique mode de financement, puisque les crédits récurrents des organismes de recherche demeurent largement majoritaires. L'ANR, créée en 2005, a précisément pour mission la mise en œuvre du financement de la recherche sur projets dans notre pays, en répartissant les crédits d'intervention qui lui sont alloués.

À partir de 2009, cette dotation, portée par le programme 172, a progressivement diminué. La baisse s'est accélérée à partir de 2013, lorsque le précédent Gouvernement a décidé de réduire cette enveloppe au profit des subventions aux organismes de recherche. Elle a atteint un point bas en 2015, à 510,7 millions d'euros, contre 850 millions d'euros en 2008, montant qui représente la limite d'efficacité du dispositif. Parallèlement, le taux de sélection des projets s'est effondré de 20 % à 11 %, entraînant des effets délétères sur les équipes de chercheurs des organismes de recherche.

Michel Berson s'était beaucoup inquiété de la réduction de la dotation budgétaire de l'ANR, susceptible de venir menacer la viabilité du système français de financement sur projets, qui constitue un levier d'excellence très performant et de plus en plus utilisé dans le monde entier.

Le précédent gouvernement avait enfin décidé de mettre fin à ce mouvement de baisse en allouant des crédits supplémentaires à l'ANR, d'abord timidement en 2016, puis de façon plus significative en 2017. Cette hausse va nettement s'amplifier en 2018, puisque les moyens budgétaires de l'ANR s'élèveront à 736,1 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une augmentation de 32,7 millions d'euros, ou 4,7 %, et à 773,2 millions d'euros en crédits de paiement, soit une forte hausse de 133,9 millions d'euros, ou 20,9 %, par rapport à 2017.

L'ANR n'avait plus bénéficié d'autant de crédits depuis 2011. Alors que le nom de son nouveau président-directeur général sera rendu public dans les tout prochains jours, je me réjouis que l'État ait enfin pris conscience du fait que cette agence constituait son principal outil pour dynamiser et orienter la recherche dans notre pays et qu'il fallait absolument cesser de la sacrifier à des objectifs budgétaires à court terme.

Peut-on pour autant considérer que l'objectif fixé par le nouveau Président de la République de donner à l'ANR des moyens dignes de ceux de ses homologues étrangers est atteint ? Assurément pas encore. Michel Berson estimait qu'un budget de 850 millions d'euros au minimum serait nécessaire pour retrouver des taux acceptables de sélection des projets. Il manque 80 millions d'euros pour atteindre ce niveau.

Selon les jurys de sélection, 25 % des projets présentés à l'ANR mériteraient d'être financés. Un budget d'un milliard d'euros serait donc probablement nécessaire pour cesser de rejeter d'excellents travaux et pour se rapprocher des standards européens en la matière. La marche est encore haute : le taux de sélection devrait être de 15 % environ en 2017 et, dans le meilleur des cas, de 16 % en 2018.

En ce qui concerne les financements européens sur projets compétitifs, les premiers chiffres de programme-cadre « Horizon 2020 » pour la recherche en Europe ne sont guère flatteurs pour notre pays et tendent à montrer que le recul de la France en matière de recherche au niveau européen s'amplifie.

Les participations françaises représentent un total de 2,7 milliards d'euros, soit 10,6 % des financements disponibles, contre 11,3 % pour l'ensemble du septième programme-cadre de recherche et développement technologique, ou PCRDT. On observe en outre une diminution inquiétante des projets retenus à participation française, à 22,1 % contre 27,7 % sous le septième PCRDT ainsi que de la part relative des participations françaises dans les projets retenus, de 9 % contre 9,4 %.

Si l'Allemagne et la Grande-Bretagne obtiennent traditionnellement plus de financements européens que la France, celle-ci est désormais rattrapée par les Pays-Bas et surtout dépassée par l'Espagne, qui bénéficie d'une dynamique très positive, depuis 2015. Inspirons-nous de cette politique ouvertement volontariste, qui incite fortement les équipes publiques et privées à se tourner vers l'Europe ! Il est sans doute nécessaire de renforcer notre pilotage de la participation aux programmes de recherche européens...

Enfin, le crédit d'impôt recherche continuera en 2018 à représenter à lui seul 90 % des dépenses fiscales des programmes relatifs à la recherche de la mission. Pour 2018, la dépense fiscale liée au crédit d'impôt recherche augmenterait sensiblement par rapport à 2017 pour atteindre 5 802 millions d'euros, soit une hausse de 1,7 %. Le dispositif a fait l'objet de plusieurs études d'évaluation, compilées dans une revue de la littérature rendue publique en avril 2017 par l'Observatoire français des conjonctures économiques.

On peut conclure à un effet positif de ce crédit d'impôt sur les dépenses de recherche des entreprises. En son absence, il est probable que la part de la recherche privée aurait reculé au cours des dernières années. Il a permis de stabiliser l'effort de recherche en France, même s'il provoque également d'indiscutables effets d'aubaine.

En outre, si la réforme du crédit d'impôt recherche survenue en 2008 n'a pas eu d'effets très significatifs sur les dépôts de brevets, elle a favorisé en revanche l'emploi des chercheurs par les entreprises.

En 2000, il avait été décidé que l'effort de recherche de chaque État membre de l'Union européenne devait atteindre 3 % du PIB d'ici à 2020. La France et l'Allemagne y consacraient alors l'une et l'autre 2,15 % de leur PIB. En 2018, selon l'indicateur 4.1 de la mission, la France devrait consacrer 2,24 % de son PIB à la recherche seulement, quand l'Allemagne est parvenue à dépasser les 3 %.

Les responsables des organismes de recherche font valoir que l'avenir de la recherche française, en particulier son rayonnement dans le monde, se jouera dans les prochaines années. Pour ne pas se laisser distancer dans la compétition internationale, pour rester la cinquième puissance scientifique mondiale, la France doit se donner pour ambition d'atteindre ce taux, en consacrant 2 % du PIB à la recherche privée et 1 % à la recherche publique. Pour cette dernière, passer de 0,8 % actuellement à 1 % représente un effort important, mais indispensable.

En dépit des contraintes budgétaires fortes, il ne peut y avoir d'économies sur la recherche publique, notamment fondamentale, car c'est elle qui permet le développement de la recherche appliquée et qui conduit aux innovations de rupture.

Je suggère que notre commission des finances propose au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », qui bénéficie de hausses de crédits importantes dans un contexte budgétaire général qui reste difficile.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Nous avons donné un avis positif sur le budget de la recherche. Il s'agit d'ailleurs plutôt d'un préjugé favorable, en début de quinquennat, car nous apprécions la sincérité budgétaire affirmée ainsi que l'augmentation des budgets, notamment celui de l'ANR. La nomination de son nouveau président-directeur général est très attendue, compte tenu des difficultés qu'a connues l'établissement ces dernières années. Si un taux de succès de 16 % pourrait être atteint en 2018, c'est un taux de 20 % qu'il faut rapidement viser dans les années qui viennent.

Les organismes demeurent dans l'attente d'un plan quinquennal affirmant les ambitions du Gouvernement pour la recherche. Ils rencontrent des difficultés en raison de leurs dépenses de personnel : les départs à la retraite sont nombreux et le glissement-vieillesse-technicité (GVT) n'est pas suffisamment pris en charge par leurs subventions pour charges de service public.

J'ai, par ailleurs, au cours de mes auditions, levé un lièvre concernant l'Inserm. Depuis plusieurs années, les présidents de la République annoncent des plans de santé publique sur chacune des pandémies, comme Zyka, ou, actuellement, la maladie de Lyme, sans y consacrer un centime. Le ministère de la recherche n'en ayant pas les moyens, le ministère de la santé devrait assumer ces coûts, mais refuse de le faire.

J'avais proposé un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour créer un fonds spécifique à cette fin au sein de la Caisse nationale d'assurance maladie, mais il a été retoqué au titre de l'article 40. Je vous propose donc de m'aider à rédiger un amendement afin de demander au Gouvernement un rapport sur le sujet.

S'agissant de la maladie de Lyme, en particulier, les associations sont conscientes qu'aucune cohorte n'a été organisée. Il en va de même en ce qui concerne l'augmentation de la vaccination obligatoire. D'ici un an ou deux, l'Inserm devra vérifier qu'aucun effet indésirable important n'est constaté, mais il n'en a pas les moyens. Cela risque d'avoir des répercussions importantes.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Nous saluons surtout la compensation du GVT, elle était très attendue, mais nous regrettons en revanche le montant un peu faible du « Plan étudiants ».

Ce budget reste toutefois marqué par la politique du quinquennat précédent, même si j'ai pris note du travail réalisé cette nuit à l'Assemblée nationale sur le PPCR et sur la CSG. Je m'interroge également quant aux incidences financières du « Plan étudiants ».

Je partage donc la position de ma collègue Laure Darcos, notre avis est favorable, dans l'attente des premiers résultats. Attendons de voir !

Mme Nelly Tocqueville, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire. – Je rapporte le programme 190, dont Jean-François Rapin a dit qu'il faisait exception à la morosité des budgets qui ne relèvent pas du ministère de la recherche. Il est nécessaire que les différents organismes fassent des efforts en matière de fonctionnement en diminuant masse salariale. Je leur ai demandé s'ils pouvaient atteindre leurs objectifs avec moins d'effectifs ; ils m'ont dit souhaiter continuer à développer leurs programmes et considèrent qu'il serait inquiétant que la baisse qui leur est imposée s'installe dans la durée. Il nous font donc veiller à ne pas leur réclamer d'efforts excessifs.

Dans certains domaines, les organismes de recherche ont entamé des recherches en commun. C'est le cas, dans le nucléaire, entre le CEA et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), ainsi qu'entre l'Institut français des sciences et technologies des transports (Iffstar), de l'aménagement et des réseaux et le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). Ces coopérations doivent s'intensifier dans les domaines partagés.

L'appréciation portée sur le programme 190 est donc plutôt positive.

M. Roger Karoutchi. – Il y a quelques mois était publiée une étude alarmante sur l'incapacité des universités françaises à attirer les étudiants étrangers d'excellence, comparées aux établissements britanniques, américains et allemands. Le Président de la République avait annoncé un programme sur ce sujet. Qu'en est-il aujourd'hui ?

M. Antoine Lefèvre. – Je salue à mon tour la sincérité de ces budgets. Avec 40 000 étudiants de plus en septembre 2018, les difficultés déjà présentes à la rentrée dernière risquent d'empirer. La démographie étudiante reste un problème majeur.

S'agissant des étudiants boursiers, dont un rapport du Sénat avait évalué le coût à 2 milliards d'euros par an, une exigence d'assiduité doit être imposée en contrepartie, car nous savons que beaucoup de boursiers étudiant à l'université ne se rendent pas en cours ou rendent copie blanche. Cela entraîne des coûts importants et provoque une inégalité de

traitement par rapport aux étudiants en classes préparatoires, qui doivent, eux, justifier de leur présence à chaque cours.

M. Michel Canevet. – Je me réjouis de l’augmentation des crédits et de l’effort porté sur la recherche afin d’atteindre les objectifs de Lisbonne. À ce titre, des évolutions du crédit d’impôt recherche sont-elles à l’étude afin de permettre aux entreprises d’atteindre la barre des 2 % du PIB consacrés à la recherche ?

De même, un effort particulier est-il porté sur le numérique, en matière de recherche, essentiel à la transformation de notre industrie et de toute notre économie ?

S’agissant des étudiants, on entend dire que la scolarité dans les Instituts universitaires de technologie (IUT) passerait à trois ans. Les crédits prévus dans ce budget permettent-ils cette évolution, qui risque de provoquer un afflux d’étudiants à venir ? L’idée me semble bonne, malgré les difficultés qu’elle pose à des établissements comme les écoles de commerce.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je ne peux que regretter l’abandon du recrutement annuel sur de nouveaux postes en enseignement supérieur. Comment mener à bien l’ambition d’accueil individualisé des étudiants en premier cycle ? Qui analysera des dossiers d’élèves de terminale à partir du printemps prochain ? Avec quels crédits et quels effectifs s’effectueront le parcours individuel et les cours de rattrapage, alors que ce budget ne prévoit pas d’augmentation pour le premier cycle ?

Nous sommes très dubitatifs sur le fond de la réforme et franchement opposés à la sélection, et nous ne voyons pas comment mettre en place un meilleur accompagnement dès la rentrée de 2018 sans moyens supplémentaires.

M. Marc Laménie. – Le programme 150 comprend une masse salariale importante, avec plus de 192 000 emplois, quels en sont les opérateurs ? S’agit-il des universités ou d’autres structures ?

M. Arnaud Bazin. – Nous avons entendu les inquiétudes relatives à la démographie étudiante. Pour y répondre, la tentation est de penser en termes de mètres carrés, alors que beaucoup d’étudiants feront défaut durant les trois premiers mois de l’année.

On peut pourtant aussi raisonner en usage d’enseignement. Ce budget prend-il en compte l’impact du numérique et des nouveaux moyens de suivre des cours, comme les MOOC, ou *massive open online course*, qui ne nécessitent pas de mètres carrés supplémentaires ?

M. Patrice Joly. – Ce budget est examiné dans un contexte de redéfinition de la stratégie nationale en matière d’enseignement supérieur, qui semble en rupture avec les politiques volontaristes de démocratisation.

Toutefois, l’évolution des crédits consacrés à la vie étudiante est très faible, alors que les conditions de vie des étudiants conditionnent leur réussite, les transferts immobiliers sans dotation présentent une grave atteinte à l’autonomie financière et les crédits relatifs à la recherche culturelle et à la culture scientifique, dont nous savons pourtant qu’elle souffre de manquements en France, diminuent.

Enfin, les moyens consacrés à la recherche devraient être plus abondants dans le contexte actuel.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Madame Darcos, vous avez raison, mais il m'avait semblé délicat de déposer un amendement sur la recherche publique en matière de santé dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale alors que l'on demandait déjà un effort important sur l'Ondam aux professionnels de santé.

La solution serait sans doute de faire en sorte que la recherche, en particulier fondamentale, soit considérée comme une forme de prévention.

J'ai entendu également que le Gouvernement demandait aux grands opérateurs des efforts sur la recherche en matière de pandémies, car il n'est pas exclu qu'un jour, une épidémie d'Ebola, par exemple, se produise en Europe. Il est nécessaire d'y consacrer des moyens, mais chaque année, l'Inserm, comme les autres, constate qu'il ne dispose pas des crédits nécessaires.

On peut demander un rapport, mais beaucoup ne sont pas lus. Si un rapport devait être réalisé, je propose qu'il porte plutôt sur la définition d'une trajectoire de convergence entre recherche fondamentale et prévention.

Monsieur Canevet, il n'y a pas de projet d'extension du crédit d'impôt recherche, ni de nouvelles perspectives à ce sujet. Les 6 milliards d'euros qui lui sont consacrés aujourd'hui représentent un effort important qui a « boosté » la recherche privée.

S'agissant du numérique, il est pris en compte par les crédits du CNRS, du PIA 3 et de l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria). Nous verrons à l'issue de l'année budgétaire si c'est satisfaisant.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Monsieur Karoutchi, les universités doivent travailler sur leur environnement. Nous nous sommes rendus à Oxford et nous avons constaté, outre l'attraction exercée par le prestige de l'institution, la qualité de l'environnement et des moyens offerts aux étudiants. Il faut donc améliorer cet accompagnement. Pour cela, il faudra accepter l'augmentation des droits d'inscription, afin de donner aux établissements la capacité de se doter d'équipements spécifiques pour améliorer la qualité des études.

M. Roger Karoutchi. – Bien sûr !

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Nous sommes parvenus cette année à un point de blocage avec le tirage au sort, qui va changer beaucoup de choses sur le fond, car la réforme est devenue indispensable.

Aujourd'hui, 27 % des étudiants seulement réussissent leur licence en trois ans, et 40 % en quatre ans. Que la démocratisation s'accompagne d'une situation aussi catastrophique finit par faire du tort aux étudiants. Il faut changer de modèle et cesser de les stocker dans des formations sans intérêt et sans avenir.

La situation va provoquer une révolution bien au-delà du budget. Il faudra changer les prérequis, améliorer l'orientation et augmenter les places en BTS et en IUT afin de résoudre la problématique des 40 000 étudiants supplémentaires.

Or 15 millions d'euros pour tout cela, ce n'est pas suffisant. Le Gouvernement annonce 1 milliard d'euros sur cinq ans, mais il faut réussir dès la rentrée prochaine. Le ministère devra donc faire plus d'efforts pour résoudre le problème rapidement dans l'intérêt de tous.

M. Sébastien Meurant. – Il serait éclairant de connaître les taux d'échec par filière en première année. En faisant semblant d'accueillir tout le monde sans sélection et sans orientation, on provoque un gâchis pour la jeunesse, qui perd des années, et pour les entreprises, qui recherchent des jeunes formés.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je suis d'accord avec vous concernant les bourses, on ne peut pas continuer à faire semblant d'ignorer que certains étudiants choisissent de conserver ce statut, mais ne veulent pas étudier. C'est pourquoi le travail sur les prérequis et la professionnalisation de l'orientation me semble nécessaire. L'entretien d'une heure prévu aujourd'hui ne peut pas fonctionner.

S'agissant des transferts immobiliers, je partage les propos de Michel Canevet, ils sont insoutenables.

Les opérateurs du programme 150, ce sont les universités, les communes, les écoles d'ingénieurs, etc.

L'amendement présenté par M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » sous réserve de l'adoption de son amendement. Elle décide également de proposer l'adoption des articles 57 octies et 57 nonies.

La réunion est close à 10 h 40.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Santé » - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons examiner les crédits de la mission « Santé » et je salue la présence parmi nous de Mme Corinne Imbert, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales.

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial sur la mission « Santé ». – Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit plusieurs mesures de périmètre sur la mission « Santé », conduisant à la suppression de cofinancements entre l'État et la sécurité sociale, pour l'École des hautes études en santé publique (EHESP) et pour l'Agence française de biomédecine. Toutefois, à périmètre constant, les crédits de la mission augmentent de 10 %, soit plus du double des augmentations prévues en loi de finances pour 2016 et pour 2017 : ils s'élèvent donc à 1 417 millions d'euros. La mission a systématiquement dépassé le plafond inscrit en loi de programmation des finances publiques entre 2015 à 2017. Les évolutions répétées du champ de la mission n'ont ainsi pas suffi à contenir une progression non maîtrisée de la

dépense. La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoit une augmentation du plafond des crédits de la mission pour le triennal 2018-2020 : 1 481 millions d'euros pour 2019 et 1 541 millions d'euros pour 2020, soit une augmentation moyenne annuelle de 4 %.

La mission « Santé » comporte deux programmes qui correspondent à deux grands types d'actions en matière sanitaire : d'un côté, le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » qui regroupe essentiellement les subventions de l'État aux opérateurs sanitaires et, de l'autre, le programme 183 « Protection maladie » qui est consacré au financement de l'aide médicale d'État (AME) et comporte également une dotation au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

La budgétisation pour 2018 rompt avec le pilotage effectué depuis quelques années, marqué par une évolution divergente des deux programmes. Les crédits du programme 204 sont pour la première fois cette année en augmentation, mais principalement en raison de la budgétisation de 77 millions d'euros pour l'indemnisation des victimes de la Dépakine. Au total, les crédits du programme 204 ont diminué de 24 % depuis 2013, alors que les crédits du programme 183 ont progressé de 25 % depuis cette date.

Je relèverai trois points relatifs aux deux programmes et à la mission « Santé » de façon plus large.

Les opérateurs sanitaires font l'objet d'une nouvelle mise à contribution, certes moindre que les années précédentes : leurs subventions augmentent de 1 % à périmètre constant, alors qu'elles diminuaient de 2 % en 2017. Cette attrition de leurs ressources conduit à une diminution de leur fonds de roulement de 36 % entre 2016 et 2017 et l'incitation à la recherche d'efficacité que cette réduction des subventions pouvait viser arrive à son terme. Les mutualisations entre agences sanitaires constituent une piste d'économies plus sérieuse que les coups de rabots successifs subis par les opérateurs ces dernières années, qui auraient pu remettre en cause leur capacité à assurer les missions que nous leur avons confiées.

La soutenabilité des dépenses de la mission dépend en réalité principalement du dynamisme des dépenses portées par le programme 183 « Protection maladie », à savoir les dépenses d'Aide médicale d'État (AME). Elles ont augmenté de 40 % entre 2009 et 2016, tandis que sur la même période, le nombre de bénéficiaires a progressé de 44 %.

En outre, la dépense d'Aide médicale d'État (AME) se caractérise par une sous-budgétisation répétée, conduisant à l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative et à la constitution d'une dette vis-à-vis de l'assurance maladie. Pour le seul exercice 2016, cette dette s'élève à 11,5 millions d'euros. Le montant de crédits proposés en loi de finances pour 2017, de 815 millions d'euros, était ainsi inférieur au montant finalement exécuté en 2016, tel que présenté en loi de règlement, qui s'élevait à 825 millions d'euros.

L'augmentation des crédits d'AME proposée par le projet de loi de finances me semble s'inscrire dans une démarche de sincérité budgétaire bienvenue, mais ne saurait suffire à assurer la soutenabilité budgétaire de la mission à moyen terme.

Ceci m'amène à tirer une conclusion simple relative à la mission « Santé » : pour assurer la soutenabilité de sa dépense, une réforme de l'AME semble incontournable. La hausse des crédits de la mission traduit en effet une budgétisation plus sincère, mais le dynamisme de la mission résulte essentiellement du mouvement opposé des deux programmes

qui la composent. Cette trajectoire divergente révèle les carences d'une stratégie de pilotage ayant privilégié des rabots successifs sur les crédits du programme 204. Le Gouvernement actuel affirme vouloir rompre avec la stratégie du coup de rabot, mais préfère augmenter de façon peu soutenable les crédits de la mission plutôt que d'engager une réflexion sur l'AME.

Une réforme de l'Aide médicale d'État (AME) pourrait consister à remplacer l'Aide médicale d'État de droit commun par une « aide médicale d'urgence » réservant l'accès gratuit aux soins au traitement des maladies graves et des douleurs aiguës, à la prophylaxie, aux soins liés à la grossesse et à ses suites, aux vaccinations réglementaires et aux examens de médecine préventive, sur le modèle du dispositif existant en Allemagne. C'est d'ailleurs la réforme qu'avait proposée notre collègue Roger Karoutchi et qui avait été adoptée par le Sénat dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration en 2015. Le recentrage de l'Aide médicale d'État entraînerait des économies difficiles à chiffrer. En attendant cette réforme nécessaire, je vous propose d'adopter un amendement réduisant les crédits du programme 183 relatifs à l'Aide médicale d'État.

Tout se passe comme si, d'un côté, le programme de santé publique en direction des organismes de santé publique était en permanence raboté tandis que, de l'autre, l'Aide médicale d'État, prenant en charge les dépenses de santé des personnes immigrées en situation irrégulière – puisque les personnes immigrées en situation régulière ont accès à la CMU – devait être abondée sans fin. En 2012, l'Aide médicale d'État (AME) avait diminué pour atteindre 588 millions d'euros, notamment du fait de l'introduction d'un droit de timbre de 30 euros par demande d'AME. Comme ce dispositif a été abrogé en juillet 2012, le budget consacré à l'Aide médicale d'État est reparti à la hausse, pour atteindre 825 millions d'euros en 2018. L'Italie et l'Espagne ont démontré qu'une règle du jeu différente permettait de minorer la dépense. Cette aide doit être recentrée.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. – Ce rapport sera présenté en commission des affaires sociales demain matin. Le périmètre du programme 204 diminue depuis plusieurs exercices puisque certaines dépenses ont été transférées à la sécurité sociale. En 2018, le financement de deux nouveaux opérateurs serait transféré à l'assurance maladie. Le Gouvernement parle de simplification et souhaite instaurer un financeur unique. Cette évolution ne doit cependant pas conduire à un désengagement de l'État, ni à un moindre contrôle du Parlement. En tout état de cause, on peut s'interroger sur la cohérence du programme dans les années à venir.

Le dispositif d'indemnisation des victimes de la Dépakine devra être évalué : nous interrogerons les autorités concernées en cours d'année prochaine.

Comme les années passées, les objectifs assignés aux agences s'avèrent particulièrement exigeants. Il faudra porter une attention particulière à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, car elle est particulièrement exposée, compte tenu de ses missions. Il est légitime que ses crédits pour 2018 augmentent, d'autant que son fonds de roulement s'est trouvé proche de son niveau prudentiel à la fin 2016.

J'en viens au programme 183 : durant plusieurs années, ce programme a été sous-doté. Je rends hommage à l'effort de sincérité du Gouvernement pour 2018 qui tente de mettre un terme à cette sous-budgétisation. Selon les caisses d'assurance maladie, le nombre de bénéficiaires de l'Aide médicale d'État serait en légère diminution. En métropole, les demandes d'Aide médicale d'État seront centralisées auprès des caisses de Paris, de Bobigny

et de Marseille. La sécurité des procédures s'en trouvera renforcée et les coûts de gestion minorés. Il semble que la demande des caisses d'accéder aux informations sur les titres de séjour et qui sont détenues par le ministère de l'intérieur a enfin été entendue.

Ce programme comprend également la dotation au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) dont le financement devient subsidiaire par rapport à celui opéré par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP).

M. Jean Pierre Vogel. – Nous avons entendu dire que le Gouvernement avait l'intention de reprendre 50 % du produit du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) accordé aux établissements privés non lucratifs. Or, ces établissements ont signé un avenant avec la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés non lucratifs (Fehap) pour utiliser une grande part du CITS pour revaloriser les rémunérations des agents du secteur privé, désavantagés par rapport aux fonctionnaires et aux agents hospitaliers du public. Qu'en est-il ?

M. Arnaud Bazin. – La courbe d'augmentation des dépenses d'Aide médicale d'État suit celle des dépenses des départements en matière d'accueil des mineurs étrangers isolés. L'amendement de notre rapporteur spécial est parfaitement justifié car si l'Aide médicale d'État est indispensable, compte tenu de notre tradition d'accueil des immigrés, il convient d'éviter les excès actuels.

M. Patrice Joly. – Le Gouvernement souhaite lutter contre les inégalités sociales et territoriales, mais les mesures pour endiguer la désertification médicale me semblent insuffisantes.

Je m'étonne que le Gouvernement n'ait pas fait le maximum pour que le siège de l'Agence européenne du médicament soit transféré de Londres à Lille. Il était plutôt favorable à l'implantation de l'Autorité bancaire européenne à Paris. C'est un choix d'arrière-garde, compte tenu des évolutions technologiques actuelles dans le monde de la finance.

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – Je partage les observations et remarques de Corinne Imbert.

Néanmoins, les contrôles des bénéficiaires de l'AME n'ont engendré que peu d'économies car les critères pour obtenir cette aide sont le plus souvent remplis. Il convient donc de réformer le système pour qu'il coûte moins cher, tout en respectant notre tradition d'accueil des personnes immigrées.

Vous trouverez la réponse à votre question sur le CITS dans le rapport sur le projet de loi de finances, cher collègue Vogel.

Enfin, je prends acte des remarques de Patrice Joly, qui n'étaient pas des questions.

Je vais maintenant présenter mon amendement sur l'Aide médicale d'État, qui propose de diminuer de 300 millions d'euros les autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il s'agit d'un amendement qui appelle à engager une réforme de fond de l'AME. Avec cette baisse, l'AME disposerait d'un budget comparable à celui de 2012. Il est indispensable qu'un nouveau dispositif, que nous pourrions appeler « Aide médicale d'urgence », se recentre sur des missions prioritaires, comme l'a déjà fait notre voisin allemand, où le coût de son dispositif est moitié moindre.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Santé », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » - Compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons maintenant examiner les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le CAS « Pensions ». Je salue la présence parmi nous de M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » et sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Je relève le défi de Gérard Longuet la semaine dernière pour tenter de vous présenter un rapport de 65 milliards d'euros en moins de 10 minutes : tout d'abord 58,4 milliards d'euros pour le compte d'affectation spéciale « Pensions » qui finance les pensions civiles et militaires auxquels s'ajoutent 6,3 milliards d'euros versés par l'État pour équilibrer certains de nos régimes spéciaux de retraite, comme ceux de la SNCF, de la RATP, des marins, des mineurs, etc. Il s'agit de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Concernant les régimes spéciaux, le nombre de cotisants étant très inférieur au nombre de retraités, la contribution de l'État pour en assurer l'équilibre a fortement augmenté entre 2006 et 2012, puis baissé entre 2015 et 2017. En 2018, la contribution augmenterait de 0,4 % sous l'effet notamment, en année pleine, de la revalorisation des pensions au 1^{er} octobre 2017. Le ratio démographique de la SNCF et de la RATP se dégrade encore et le déficit sera supérieur aux économies des régimes fermés mais sans tenir compte d'un éventuel retour de croissance. La subvention d'équilibre de l'État représente aujourd'hui 68 % du financement des retraites des régimes spéciaux, soit 6,332 milliards d'euros sur environ 9,2 milliards d'euros.

Pour mémoire, il n'y a plus que trois cotisants à la Seita pour plus de 8 000 pensionnés et 82 pensionnés à l'ORTF.

À la SNCF, il y avait 400 000 cotisants pour 316 000 pensionnés en 1947 : aujourd'hui, il y a 137 000 cotisants pour 258 000 pensionnés.

En 2018, l'ensemble des régimes spéciaux comptera 500 000 actifs pour 1 100 000 pensionnés, alors que le régime général comprendra 21,8 millions d'actifs pour 15 millions de pensionnés.

Cependant, la singularité des régimes spéciaux ne s'explique pas seulement par le déséquilibre démographique : les différences institutionnelles et économiques persistent. Ainsi, l'âge de départ en retraite a été fixé à 50 ans puis à 52 ans pour le personnel roulant SNCF et RATP et il passera prochainement de 55 ans à 57 ans pour la plupart des autres personnels RATP et SNCF alors que l'âge légal est de 62 ans.

Les systèmes de bonification, la prise en compte des six derniers mois de salaire pour la SNCF contre la moyenne des 25 meilleures années pour le régime général et des

revalorisations différentes font que le système pose des problèmes d'équilibre par rapport aux autres retraités.

Sans les réformes de 2008 et de 2010, le déséquilibre des régimes spéciaux se serait quand même réduit : pour la SNCF, il serait passé de 4 milliards à 2,7 milliards d'euros annuels d'ici 2050 mais, quoi qu'il en soit, les déficits perdurent. On peut estimer le besoin cumulé pour la SNCF d'ici 2050 à 87 milliards d'euros. Dans tous les cas, l'appel à la solidarité nationale est nécessaire. A l'occasion de la prochaine réforme, la SNCF devra relever le défi de l'ouverture à la concurrence : elle devra réduire ses frais de structure et accroître sa productivité.

Le CAS « Pensions » est doté de 58,4 milliards d'euros, dont 93,5 % pour les pensions civiles (Fonction publique d'État, fonction hospitalière et collectivités) et militaires, 3,3 % pour les ouvriers des établissements industriels de l'État et 3,2 % pour les pensions militaires d'invalidité et les victimes de guerre et du terrorisme. Ce compte est passé de 19,1 milliards d'euros en 1990 à 58,4 milliards d'euros en 2018. Le nombre de bénéficiaires a doublé. Le niveau des pensions des entrants est globalement supérieur aux pensions en cours, mais le taux de remplacement tend à baisser sous l'effet des réformes successives.

Pour 2018, le Gouvernement prévoit une année blanche au titre de la revalorisation des pensions, soit une économie de 137 millions d'euros représentant 0,25 % de la masse des pensions. En cas d'inflation et de croissance plus fortes, l'économie sera encore supérieure. Les pensionnés vont donc perdre en pouvoir d'achat, d'autant que la CSG va augmenter. Pour les seuls fonctionnaires de l'État, cela pourrait représenter 1 milliard d'euros. Au passage, si le gel indiciaire décidé par l'État va soulager la masse salariale, il se traduira par moins de recettes pour le CAS du fait d'une moindre assiette et donc de moins de cotisations. À elle seule, la suspension du protocole PPCR susciterait une perte de recettes de 243 millions d'euros. Même si les cotisations salariales tendent à augmenter conformément au programme de convergence avec le régime général, j'observe la relative dégressivité des prélèvements à partir d'un certain niveau de salaire.

Le solde excédentaire cumulé du CAS atteindrait 7,6 milliards d'euros fin 2018, très supérieur aux besoins de trésorerie. Rappelons que la Cour des Comptes le trouvait excessif dès 1,6 milliard d'euros. Le ministère des finances ne prétend plus qu'il s'agit de financer les déficits prévisionnels à court terme puisque le solde cumulé devrait atteindre plus de 25 milliards en 2030. Faut-il continuer de sur-financer le CAS en abaissant le niveau de vie des retraités par rapport au reste de la population et valider une baisse significative des taux de remplacement ?

La nécessaire réforme des retraites mérite de réviser la politique des ressources humaines de l'État. À cet égard, il conviendrait sans doute de délier les conditions d'affiliation des conditions de service pour les étapes de fin de carrière. Mais il faudrait aussi veiller à ce que certaines pratiques salariales plutôt sélectives et discrétionnaires ne viennent pas confisquer les efforts de ceux qui n'en bénéficient pas et subissent des baisses substantielles du rendement de leurs contributions.

Enfin, un processus de réforme est en cours : souhaitons que le Parlement soit pleinement informé des avancées des travaux du haut-commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye. L'idée d'une égalisation des rendements des cotisations est certes populaire. Globalement, elle a beaucoup progressé si l'on compare les différentes générations. Les écarts qui demeurent sont principalement liés à des conditions de travail inégales. Je note

par exemple que alors qu'on demande beaucoup d'efforts aux militaires et aux gendarmes, cette future réforme est particulièrement anxiogène.

Pour conclure, il sera compliqué de vouloir un rendement de cotisations égal pour un effort presque nécessairement inégal. Compte tenu du nécessaire équilibre du CAS « Pensions » et des actuels besoins de la mission « Régimes sociaux et de Retraite », je vous propose un vote positif.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales n'a pas encore examiné ce rapport, mais je partage les remarques qui viennent d'être faites.

Alors que se profile une nouvelle réforme des retraites, il faudra tenir compte des observations et propositions du Conseil d'orientation des retraites (COR) et du Comité de suivi des retraites. Jusqu'à 2040, la trajectoire sera déficitaire et la branche vieillesse sera l'« homme malade » de la sécurité sociale, avec un déficit prévisionnel de 0,5 % du PIB.

Certes, il existe des différences entre le régime privé et le régime des fonctionnaires en ce qui concerne la participation salariale, et le principe de la réforme veut qu'un euro cotisé conduise au même rendement. Mais les cotisations patronales sont totalement différentes entre public et privé : 74 % pour la fonction publique d'État, 36 % pour la fonction publique territoriale et hospitalière et 16 % pour le secteur privé. Il faudra donc tenir compte de l'effort de l'État.

Comme en 2017, la commission des affaires sociales rappellera que les régimes spéciaux, notamment SNCF et RATP, imposent une contribution nationale importante : il est temps de rattraper les déséquilibres en augmentant les âges de départ. Dans le cadre du rapprochement, il faudra réaliser des avancées dans ce domaine, si l'on veut parvenir à un régime universel. Nous devons aussi tenir compte des spécificités du régime des militaires pour lequel la contribution de l'État atteint 126 % du traitement indiciaire.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

La réunion est close à 14 h 40.

Projet de loi de finances pour 2018 – Examen des articles précédemment réservés (11 *ter*, 12, 12 *ter*, 12 *quater*) et position de la commission sur la première partie – Tome II du rapport général

La réunion est ouverte à 16 h 35.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous procédons à l'examen des articles de première partie du projet de loi de finances pour 2018 que nous avons réservés mercredi dernier.

Il s'agit des articles 11 *ter*, 12, 12 *ter* et 12 *quater* qui concernent l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et sa transformation en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et les taxes sur les yachts, voitures de sport etc.

Je ne reviendrai pas sur les propos que j'ai tenus la semaine dernière à savoir que l'assiette du nouvel impôt, composée des actifs immobiliers non affectés à l'activité professionnelle de leur propriétaire, m'apparaît incohérente.

L'IFI touche des placements productifs comme l'investissement locatif qui contribue au dynamisme de l'économie française, alors que des placements improductifs comme les liquidités, les biens de luxe ou les comptes bancaires dormants sont exonérés.

Paradoxalement, une stratégie anti-économique consistant à vendre un appartement aujourd'hui loué à titre non professionnel pour laisser le produit de la vente sur son compte courant permettrait ainsi de réduire le montant dû au titre de l'IFI.

Si ce nouvel impôt apparaît très discutable sur le plan de l'efficacité économique, il l'est aussi sur le plan de l'équité : la mise en place de l'IFI conduira de fait à concentrer l'imposition sur les petites fortunes, au premier rang desquelles figurent les ménages relevant du haut de la classe moyenne supérieure dont la résidence principale s'est fortement appréciée ou qui ont reçu en héritage un bien familial auquel ils se sentent légitimement attachés.

En définitive, l'IFI constitue un impôt complexe, presque une usine à gaz, qui multiplie les clauses anti-abus et soulève d'importantes difficultés tant sur le plan juridique que pratique, en particulier pour les actifs situés à la frontière entre les valeurs mobilières et immobilières.

Par ailleurs, afin de masquer l'incohérence de l'assiette retenue pour la nouvelle imposition, l'Assemblée nationale a voté de multiples surtaxes, concernant les cessions d'or et objets précieux (article 11 *ter*), les droits sur les navires de plaisance (article 12 *ter*), ou encore les taxes sur l'immatriculation des voitures de sport (article 12 *quater*). Ces taxes rapporteraient au total moins de 40 millions d'euros, ce qui est sans commune mesure avec le montant de l'exonération au titre du nouvel IFI.

Je vous propose de supprimer l'article 12 et les articles connexes. Une usine, un appartement ou un magasin contribuent à l'économie réelle. Exonérer l'or et les diamants pour taxer l'immobilier est incohérent. Des difficultés constitutionnelles ont sans doute contraint le Gouvernement à procéder de la sorte.

Le coût de cette réforme a été évalué à 850 millions d'euros à comportements inchangés. Or, elle touchera ceux de nos concitoyens qui sont sans doute les plus avertis en matière fiscale. Ils auront recours à des stratégies d'optimisation de sorte qu'il y aura érosion de l'assiette et que le produit de l'IFI sera moindre que prévu. Imaginez deux sœurs dont l'une hérite d'un appartement, l'autre de liquidités. L'une sera taxée, l'autre non !

Il est plus logique et plus simple de supprimer totalement l'impôt de solidarité sur la fortune ainsi que ces taxes qui me semblent être de pures mesures d'affichage.

M. Claude Raynal. – Le rapporteur général est fidèle à la logique qu'il suit depuis le début de l'examen de ce projet de loi de finances. Nous ne partageons pas ses vues. Cependant, il a démontré que l'IFI posait un problème et sur ce point nous sommes d'accord avec 80 % de son analyse.

L'exemple des deux sœurs est parlant, mais nous ne sommes pas dans une logique du tout ou rien.

Par ailleurs, la réforme est pour le moins bizarre : on supprime l'ISF et dans le même temps, on crée un prélèvement forfaitaire unique (PFU) qui favorise le dividende par rapport au salaire. Ce qu'il faudrait c'est rétablir l'ISF dans son entièreté, alimenter les capacités d'intervention de la Banque publique d'investissement (BPI) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), donner à l'État les moyens d'aider l'économie réelle, bref, veiller à ce que les recettes fiscales issues de l'ISF retournent à l'économie réelle, plutôt que de les rendre à ceux qui les versent sans aucune garantie.

Sur les taxes sur les biens de luxe, le ridicule a ses limites. Nous nous abstiendrons.

M. Bernard Delcros. – Le Gouvernement s'attaque à un sujet de choix : faut-il maintenir une taxe supplémentaire sur les investissements productifs ? Si l'objectif est bon, le dispositif retenu consistera cependant à taxer l'investissement immobilier alors que 69 % des liquidités seront exonérées. Ceux qui rénovent du patrimoine pour créer des logements seront taxés. On ne peut pas maintenir une telle mesure, d'autant que l'immobilier locatif est source d'investissements dans tout le territoire, et qu'il est essentiel de le préserver car il faut loger des familles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'immobilier locatif génère de la TVA : il est forcément productif. Je suis d'accord avec vous. L'assiette de l'IFI est incohérente.

M. Bernard Delcros. – Il aurait fallu sortir de l'impôt tout ce qui n'était pas productif.

M. Roger Karoutchi. – Cela fait vingt ans qu'on s'interroge : ISF, pas ISF ? Cela fait vingt ans qu'on se dit qu'on a chassé les investisseurs. Le Gouvernement et le président de la République ont acté le fait que l'ISF était un mauvais impôt. Ils ont inventé un système mal ficelé qui touche au patrimoine et à la politique du logement. C'est une erreur lourde. Je comprends que le rapporteur général propose la suppression de l'ISF et celle de ce système. Tournons la page. Trouvons des solutions plus progressives, plus solidaires et plus égalitaires.

M. Michel Canevet. – Comme la plupart des pays européens, nous ne nous résolvons pas à supprimer cet impôt. Le Gouvernement a fait un pas important. Cependant, l'IFI pèsera sur le logement alors que ce secteur est déjà en grande difficulté. Il aurait mieux valu conserver l'ISF en commençant par retirer de l'impôt les investissements productifs, puis dans une seconde étape le supprimer complètement. Je regrette que le Gouvernement se soit polarisé sur l'immobilier.

M. Alain Joyandet. – Taxe-t-on ou non le capital ? Telle est la question. Notre économie a besoin de capitaux. L'exemple des deux sœurs que le rapporteur général a avancé n'a rien d'exceptionnel. J'ai connu une famille où les trois héritiers ont hérité pour l'un d'une vigne, pour l'autre d'une entreprise de travaux publics et pour le dernier d'un portefeuille de valeurs mobilières. Taxer l'un sans taxer l'autre n'aurait pas de sens. Détricoter pour retricoter, c'est ouvrir la boîte de Pandore. Restons cohérents.

M. Pascal Savoldelli. – Je fais mienne la première phrase de mon collègue Alain Joyandet. Faut-il ou non taxer le capital ? La question est claire.

Toute réforme a un coût qui se chiffre. Si l'on additionne la transformation de l'ISF en IFI et le PFU, on arrive à un total de 4,5 milliards d'euros. Je ne suis pas spécialiste des aspects constitutionnels et juridiques. Cependant, il me semble qu'en taxant les yachts, les voitures et autres biens de luxe, l'impôt ne pèsera pas comme une ombre noire mais comme un léger brouillard.

Nous avons des approches différentes sur la manière dont le capital se constitue et sur le rapport qui existe entre travail et capital. Par souci de cohérence, nous ne voterons pas les amendements du rapporteur général.

M. Philippe Dallier. – Je plaide pour la suppression totale de l'ISF au nom de la politique du logement. Il faut construire plus de logements en France. Or, le Gouvernement propose de supprimer l'ISF pour taxer l'immobilier, de supprimer la taxe d'habitation pour ne laisser subsister que la taxe foncière, de supprimer les APL, et de prélever 1,5 milliard d'euros sur les fonds des bailleurs sociaux, sans compter qu'il inquiète les collectivités locales au sujet des garanties d'emprunt. Toutes ces mesures pèsent sur le logement et incitent les investisseurs à placer leur argent en lingots d'or ou sur des comptes dormants. Quand on aura fini d'agiter le *shaker*, nous constaterons un creux en matière d'immobilier.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La réforme telle que proposée est une mauvaise solution : nous nous accordons quasiment tous sur ce point. Elle manque de cohérence politique et économique. Claude Raynal nous a expliqué qu'il fallait maintenir l'ISF mais les rendements du patrimoine sont très inférieurs aujourd'hui à ceux de 1982.

Philippe Dallier, il faut ajouter à votre énumération le PFU qui laisse de côté les actifs immobiliers. En outre, que se passerait-il si le prélèvement à la source était voté ? Les revenus fonciers de 2018 seraient neutralisés et la déduction des travaux serait calculée sur une moyenne sur deux années, de sorte que les propriétaires auraient moins d'intérêt à réaliser des travaux cette année-là, au risque d'aboutir à une grave crise de l'immobilier.

D'où mes amendements de suppression de l'article 12 et des articles connexes. Tout cela pour une recette de 40 millions d'euros... Ce n'est que de la fumée.

Article 11 ter

L'amendement n° 16 est adopté.

Article 12

L'amendement n° 17 est adopté.

Article 12 ter

L'amendement n° 18 est adopté.

Article 12 quater

L'amendement n° 19 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter la première partie du projet de loi de finances pour 2018, telle que modifiée par les amendements qu'elle a adoptés.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 bis). – Examen du rapport spécial

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – Nous vous présenterons très rapidement les principales mesures relatives aux finances locales prévues par le présent projet de loi de finances, dont certaines, qui relèvent de la première partie, ont été exposées la semaine dernière par le rapporteur général. Nous aborderons ensuite précisément les crédits de la présente mission et du compte de concours financiers, ainsi que les articles qui y sont rattachés.

L'article 3 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit la mise en place d'un dégrèvement de la taxe d'habitation sur trois ans. À l'horizon 2020, 80 % des contribuables ne devraient ainsi plus acquitter de taxe d'habitation, contre 18 % actuellement. Notre commission a cependant supprimé cet article en considérant notamment qu'il ne répond qu'imparfaitement à la question des inégalités liées à l'obsolescence des valeurs locatives, pourtant l'une des principales justifications de cette mesure.

En effet, les valeurs locatives obsolètes et injustes continueront à être utilisées pour établir la taxe d'habitation de 20 % des contribuables, mais aussi la taxe foncière ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Outre les injustices entre contribuables – qui soulèvent d'ailleurs un risque contentieux – l'absence de révision entraîne des injustices entre collectivités territoriales, puisque les valeurs locatives sont utilisées dans les dispositifs de péréquation, par le biais du potentiel fiscal qui mesure leur richesse relative.

C'est pourquoi nous vous proposerons un amendement élargissant à l'ensemble des départements l'expérimentation sur la révision des bases locatives menée par la direction générale des finances publiques (DGFIP), dont les conclusions ont été présentées au Parlement au début de l'année 2017. Ce préalable indispensable à la révision permettrait au législateur de décider, le cas échéant, des dispositifs à mettre en œuvre pour atténuer les transferts de charges entre contribuables.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – L'article 16 fixe le montant des prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales pour 2018. La dotation globale de fonctionnement (DGF) sera en légère hausse – + 94,4 millions d'euros – après plusieurs années de diminution, mais cette augmentation s'explique exclusivement par la hausse de la péréquation verticale. Cette hausse a cependant été remise en cause par le rapporteur général de l'Assemblée nationale, qui a souhaité éviter une minoration excessive de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Au total, les variables d'ajustement sont minorées de 323 millions d'euros, dont notamment 241 millions d'euros sur la DCRTP et 66 millions d'euros sur les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Notre commission a proposé de corriger ce dernier point.

J'en arrive aux crédits de la mission et du compte d'avance. En 2018, les autorisations d'engagement prévues sur la mission diminuent de 12 %, soit 524 millions d'euros, essentiellement en raison de la non-reconduction du fonds exceptionnel destiné aux régions et de la suppression de la réserve parlementaire.

Les crédits de paiement augmenteraient quant à eux de 6,5 %, soit 225 millions d'euros. Cette hausse résulte notamment d'un effet de transfert, sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » d'une partie des moyens de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), jusqu'alors inscrits sur la mission « Politique des territoires ».

Plus précisément, Jacqueline Gourault, lors de sa présentation du projet de loi de finances pour 2018 devant notre commission des finances, a indiqué que les subventions d'investissement aux collectivités territoriales « *atteindront, en 2018, 1,8 milliard d'euros, soit une augmentation de 5,5 % à structure constante* ».

Nous ne partageons pas l'optimisme de cette présentation qui consiste à comparer la nouvelle DSIL qui comprend les contrats de ruralité et l'enveloppe venue, prétendument, se substituer à la réserve parlementaire, avec l'ancienne DSIL, qui ne comprenait ni la réserve parlementaire, ni les contrats de ruralité !

Nous notons au contraire une diminution de ces subventions d'investissement de 211 millions d'euros, soit une réduction de plus de 10 % par rapport à l'année dernière.

Afin de soutenir l'investissement des collectivités territoriales, nous vous soumettons, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, un amendement visant à rétablir les crédits manquants de la réserve parlementaire destinés aux collectivités territoriales, soit 36 millions d'euros, grâce à la création d'un prélèvement sur recettes spécifique.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Hormis les subventions d'investissement – dotation d'équipement des territoires ruraux ou DETR, dotation politique de la ville (DPV), DSIL –, la plupart des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » correspondent à des compensations de transferts de compétences.

Nous vous proposons donc de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

C'est par le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » que transitent les impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales : 107,1 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2018. Nous vous proposons également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Concernant les articles rattachés, l'article 58 prévoit la mise en place d'un mécanisme d'automatisation du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) à compter du 1^{er} janvier 2019. Ce dispositif devrait en simplifier grandement la gestion pour les collectivités territoriales comme pour l'État. Il conviendra cependant de veiller à ce que les modifications de l'assiette des dépenses éligibles soient neutres financièrement pour les collectivités territoriales.

L'article 59 prévoit la pérennisation de la DSIL, qui serait attribuée selon des modalités un peu différentes de la DSIL actuelle. Le projet initial du Gouvernement la divisait

en deux parts. La première, dotée de 615 millions d'euros, aurait financé des investissements prioritaires comme la rénovation thermique, le développement d'infrastructures en faveur de la mobilité, mais aussi, pour la première fois, la création, la transformation et la rénovation des bâtiments scolaires. La seconde, dotée de 50 millions d'euros et présentée comme la dotation de remplacement de la réserve parlementaire, aurait été attribuée aux collectivités qui s'engagent à maîtriser leurs dépenses de fonctionnement sur la base d'un contrat conclu avec le préfet de région. L'Assemblée nationale a transféré cette seconde part vers la DETR, ce qui nous paraît effectivement plus pertinent car elle bénéficierait ainsi à des collectivités, notamment rurales, qui ne pourront bénéficier de la DSIL.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 59 *bis* prévoit que les commissions départementales qui examinent les projets de subventions les plus importants au titre de la DETR seront saisies pour les projets de plus de 100 000 euros, au lieu de 150 000 euros actuellement. D'après les informations transmises par la direction générale des collectivités locales (DGCL), le relèvement de ce seuil ne devrait pas encombrer les commissions départementales : ainsi, dans un département comme le Cantal, la commission examinerait 11 % des projets, contre 5 % actuellement.

L'article 60 fixe les modalités de répartition de la DGF pour 2018. Il répartit ainsi la hausse de 190 millions d'euros de la péréquation verticale prévue en première partie du projet de loi de finances (article 16) : 90 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), 90 millions d'euros en faveur de la dotation de solidarité rurale (DSR) et 10 millions d'euros pour la péréquation des départements. L'Assemblée nationale a souhaité que cette hausse soit entièrement financée au sein de la DGF, par minoration de la dotation forfaitaire de certaines communes ; pourtant, à ce stade, elle n'a pas modifié en conséquence les dispositions du présent article. S'agissant justement de l'écrêtement de la dotation forfaitaire, les dispositions que nous avons adoptées l'an dernier, qui reprenaient les préconisations de notre rapport sur la réforme de la DGF, ont permis de faire passer la part des communes écrêtées de 60 % à 13 %, alors même que le montant de l'écrêtement augmentait de plus de 40 %. Ainsi la participation au financement de la hausse de la péréquation est répartie de façon plus juste.

L'article prolonge jusqu'en 2019 les mesures d'incitation financière à la création de communes nouvelles et augmente le seuil de population nécessaire pour en bénéficier. Au total, ces mesures ont représenté un coût de 35 millions d'euros en 2017 et le montant par habitant varie de 4 à 28 euros, selon le dispositif considéré.

L'article 60 modifie également les modalités de notification des dotations aux collectivités territoriales : l'arrêté de répartition pris par le ministre, au moment où les montants sont mis en ligne, vaudra notification individuelle. Il s'agit pour l'administration de ne plus avoir à rédiger et envoyer les quelques centaines de milliers de notifications individuelles. Nous vous proposerons un amendement sur ce point afin d'obtenir des précisions et des garanties auprès du ministre.

Enfin, l'article assouplit les conditions pour que les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique bénéficient d'une DGF bonifiée ; abonde d'un million d'euros le fonds d'aide pour le relogement d'urgence ; modifie à la marge le fonctionnement de la DSR, au bénéfice des communes touristiques et des communes sièges de bureaux centralisateurs ; accorde 1,5 million d'euros aux communes aurifères de Guyane ; et apporte plusieurs précisions relatives à la collectivité unique de Corse, à la métropole de Lyon et à la DSU.

L'article 60 *bis* concerne le potentiel fiscal des anciens syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Nous avons examiné en urgence, en février dernier, une proposition de loi destinée à prolonger en 2017 l'avantage dont bénéficient les anciens SAN dans les modalités de calcul de leur potentiel fiscal, qui consiste à minorer artificiellement de moitié leur richesse pour leur faire bénéficier davantage des concours de l'État ou de la péréquation. Ainsi, ce mécanisme représente un montant de 42 millions d'euros sur le seul fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

La commission des finances avait exprimé l'an dernier quelque réticence à prolonger un avantage qui bénéficie à des territoires dont les ressources fiscales sont beaucoup plus importantes que la moyenne nationale et qui sont dans une situation financière globalement saine. Le présent article prolonge intégralement cet avantage en 2018, puis le fait diminuer progressivement jusqu'en 2023.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Les articles 60 *ter* et 60 *quater*, introduits par le rapporteur général de l'Assemblée nationale, demandent au Gouvernement des rapports sur les charges supportées par les communes touristiques et les communes accueillant des aires « Natura 2000 ». Nous vous proposerons également un amendement sur ce point pour que ces rapports permettent de nous donner une vision des charges dépassant le cadre des communes touristiques.

L'article 61 concerne les dispositifs de péréquation horizontale. Il gèle le montant du FPIC à 1 milliard d'euros à partir de 2018, unifie le régime des garanties de sortie au FPIC et relève le plafonnement des prélèvements opérés au titre du FPIC et du fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), afin de suivre la hausse du FSRIF intervenue en 2017. L'objectif est de faire en sorte que les ensembles intercommunaux franciliens les plus riches continuent à financer le FPIC : sans cet article, Paris et l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense auraient vu leur contribution au FPIC diminuer de 12 millions d'euros.

L'article 61 adapte également les fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), aux niveaux départemental et régional, afin de tenir compte de la nouvelle répartition de cette imposition entre les départements et les régions.

L'article 61 *bis* rend toutes les communes percevant la dotation de solidarité urbaine (DSU), et non les seules communes anciennement « DSU-cible », à nouveau potentiellement éligibles à la dotation politique de la ville (DPV). Le nombre de communes concernées passerait ainsi de 280 en 2017 à 373 en 2018. Les nouvelles communes potentiellement éligibles sont les communes de moins de 10 000 habitants qui percevaient la DSU en 2017 sans faire partie des trente plus fragiles. Après le resserrement de l'an dernier, nous assistons cette année une réouverture assez limitée. Nous aurons l'occasion de commenter ce point au cours de la discussion.

M. Philippe Dallier. – À part exprimer mon désespoir, je ne vois pas ce qu'il y a à commenter.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 61 *ter* réaffirme le principe selon lequel la future collectivité unique de Corse, qui se substituera à la collectivité territoriale de Corse et aux deux départements corses au 1^{er} janvier 2018, bénéficiera d'une fraction de TVA au même titre que les autres régions et en précise les modalités de calcul. La

dotations de continuité territoriale, dont bénéficie actuellement la collectivité, sera exclue du champ des dotations prises en compte pour calculer la fraction de TVA lui revenant.

L'article 61 *quater* exonère Saint-Barthélemy du paiement de sa dotation globale de compensation négative en 2018, correspondant à un montant de 2,9 millions d'euros, afin de prendre en compte les dégâts causés par l'ouragan Irma en septembre dernier.

L'article 61 *quinquies* garantit un maintien du montant des versements au titre des fonds départementaux de péréquation pour la collectivité unique de Corse.

L'article 62 revalorise le montant forfaitaire de la dotation pour les titres sécurisés.

L'article 62 *bis* prolonge de deux à trois ans la durée pendant laquelle l'attribution de compensation des établissements publics de coopération intercommunale issus de fusion ou ayant changé de périmètre peut être fixée de manière unilatérale, à la majorité qualifiée.

M. Vincent Delahaye. – Créée pour assurer la neutralité de la réforme de la taxe professionnelle, la DCRTP devient – c'est une habitude avec ce type de mécanismes – une variable d'ajustement. Quel est l'impact de l'ajustement de 241 millions d'euros que vous avez évoqué, et sur quelles collectivités porte-t-il ? Je crois savoir que seuls quelques EPCI sont concernés.

On nous dit que le FPIC ne bouge pas et reste à un milliard d'euros, mais pour certaines collectivités, le montant peut varier jusqu'à 40 % d'une année sur l'autre. Ces chiffres sont communiqués aux élus sans explication. Peut-on savoir quels sont les modes de calcul servant à établir les montants ?

Vous indiquez que, selon le Gouvernement, le montant de la DSIL a tenu compte de la suppression de la réserve parlementaire, à hauteur de 50 millions d'euros en autorisations d'engagement. Mais le montant des autorisations d'engagement au titre de la réserve parlementaire dans la loi de finances pour 2017 est de 86 millions d'euros, et serait de 50 millions dans le projet de loi de finances pour 2018. Pourquoi ce décalage ?

M. Philippe Dallier. – Vous avez parfaitement montré qu'au-delà du maintien global des dotations, il y aura des ajustements pour certaines collectivités, et des réveils douloureux. On modifie les règles relatives à la DPV, ce qui n'était pas prévu, il y a aussi la question de la DETR.

Un mot sur la territorialisation de la CVAE : l'an dernier, l'Assemblée nationale a modifié à nouveau les règles du jeu pour aller chercher 134 millions d'euros dans la poche de la métropole du Grand Paris – laquelle n'a que 70 millions d'euros de budget libre, puisqu'elle reverse tous les produits qu'elle reçoit. On en arriverait ainsi à un autofinancement négatif, ce qui ne manquerait pas de sel puisque la métropole ne fait presque rien ! J'ai cru comprendre que le Gouvernement avait annoncé, à l'Assemblée nationale, son intention de revenir sur cette mesure. Est-ce confirmé ?

Les communes des départements de petite couronne – je le dis à l'intention de mes collègues d'autres régions – ne sont pas toutes parmi les plus favorisées. Auparavant, nous avions accès au fonds de soutien à l'investissement local ; avec la grande réforme, nous n'avons accès à rien. C'est une perte nette. Je sais que la région Île-de-France est la plus riche, mais c'est aussi celle où les inégalités sont les plus grandes. Tous les ans, les règles du jeu

sont modifiées. En recevant leur notification de dotation au mois de mars ou d'avril, les maires ne comprendront pas le décalage entre le discours – « la dotation ne baisse plus » – et la réalité.

M. Marc Laménie. – Les prélèvements sur les recettes de l'État au bénéfice des collectivités territoriales, détaillés dans l'article 16, s'élèvent à 41 milliards d'euros. La somme est-elle en augmentation ?

Concernant les dotations de soutien à l'investissement, et la disparition de la réserve parlementaire – plus ou moins remplacée par d'autres mécanismes –, les rapporteurs ont-ils une idée du mode de gouvernance des commissions s'occupant de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ?

La baisse de 211 millions d'euros des autorisations d'engagements au titre des subventions d'investissement devrait avoir un impact important sur le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » sur le montant global de l'imposition des collectivités sont en hausse de plus d'un milliard d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Avez-vous des explications sur ce point ?

M. Bernard Delcros. – La péréquation verticale s'améliore, je m'en réjouis. Le FPIC est maintenu à 1 milliard d'euros, fort bien, mais certaines collectivités naguère bénéficiaires sont devenues l'an dernier contributrices – la réorganisation territoriale a eu un impact non négligeable.

En matière d'investissement, ce sont les contrats de ruralité qui sont touchés. Cet outil moderne d'accompagnement des stratégies de développement des communes rurales, créé l'an dernier à l'instar de ce qui existait pour les villes avec les contrats de ville et pour les régions avec les contrats de plan État-régions (CPER), a été une avancée. Les crédits dédiés étaient de 216 millions en autorisations d'engagement. Cette année, on régresse, les crédits rejoignent le programme 119 et les 45 millions ne sont plus dédiés aux contrats de ruralité, qu'il faut pourtant absolument réactiver.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage les propos tenus sur le substitut de la dotation d'action parlementaire, avec le bricolage à l'Assemblée nationale concernant les associations. Nous avons, au Sénat, voté à l'unanimité son maintien, mais n'avons pas réussi, lors de la commission mixte paritaire (CMP) sur la loi de moralisation de la vie publique, à la préserver. Le dispositif inscrit ici est une avancée, donc, mais il est largement moins transparent que ce qui existait au Sénat ! Rien n'est moins transparent que la DETR, tout se décide dans les bureaux des préfets. Pourtant, les parlementaires ont au moins autant de légitimité démocratique que les préfets.

M. Vincent Delahaye. – Et même plus !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Au moins autant. Le dispositif du Gouvernement compense imparfaitement la suppression de la dotation d'action parlementaire, au moins sur les investissements des collectivités.

Mme Fabienne Keller. – Nombreux sont les maires qui nous rendent visite à l'occasion du Congrès et nous interrogent sur le maintien ou non de leur dotation. Les mécanismes sont complexes. Or les élus locaux commencent en décembre à construire leur

budget. Peut-on savoir quel sera le pourcentage des communes pénalisées, toutes dotations et péréquation confondues, et comment fonctionnera le système, concrètement ? Les simulations ne sont pas disponibles semble-t-il.

J'ai compris l'engagement de neutralité concernant le FCTVA. Mais les maires s'inquiètent pour l'exercice à venir, et pour la transition d'un système à l'autre.

M. Yannick Botrel. – La DETR a été instaurée il y a quelques années. Sous la mandature précédente, on a constaté une forte progression des crédits associés. C'est un effort considérable en faveur de l'investissement des collectivités locales qui a alors été consenti. La fin de la réserve parlementaire a certes suscité des frustrations, soit – je n'y voyais pas pour ma part un mauvais système, dès lors qu'il était encadré.

Les parlementaires seront-ils bien associés aux commissions d'attribution de la DETR ? Auront-ils un regard sur le fonctionnement des commissions ? Les élus locaux expriment des interrogations sur les taux de subvention pratiqués dans l'attribution de la dotation.

Mme Christine Lavarde. – Le système de la dotation d'action parlementaire avait un avantage : avec une enveloppe pour chaque parlementaire, l'égalité sur le territoire national était assurée. Aujourd'hui, une partie de l'enveloppe transférée sur la DETR sera inaccessible à certains territoires, notamment ceux qui ne répondent pas aux critères de population. Les associations y sont pourtant très présentes. Il faut sans doute les encadrer pour éviter les dérives, mais certaines collectivités bénéficiaires sont *de facto* écartées.

Un mot enfin pour déplorer que l'État envoie les notifications de contribution aux fonds de péréquation après le vote des budgets ! Ceux-ci sont forcément insincères, puisque votés sur des hypothèses, en l'absence de moyens de simulation. Il faudrait une date butoir pour l'envoi des notifications.

M. Jacques Genest. – Le bon côté du rattrapage sur la réserve parlementaire, c'est qu'il y aura plus de crédits pour la DETR, il y a là un petit avantage pour les collectivités rurales. En revanche, siéger aux commissions d'attribution n'apportera rien, car elles se prononcent seulement sur les catégories de subventions et se bornent à entériner les subventions lorsque celles-ci sont supérieures à 150 000 euros. Elles n'ont aucun pouvoir, donc pas de salut hors relations personnelles avec le préfet ! En effet, j'ai souligné que les crédits sont un peu plus élevés, mais ils sont à la discrétion du représentant de l'État. Un mot encore pour souligner que si des critiques ont été formulées sur la réserve parlementaire, c'est plus en raison des subventions aux associations qu'aux communes.

M. Jean-Marc Gabouty. – Le précédent gouvernement avait augmenté les crédits de la DETR de 400 millions d'euros à 1,2 milliard d'euros, et avait réduit la dotation globale de fonctionnement de 10 ou 11 milliards d'euros : on ne saurait mettre ces deux mesures sur le même plan ! La meilleure façon de financer les investissements, du reste, c'est l'autofinancement. Il ne faut donc pas trop comprimer les subventions de fonctionnement.

Pour la délivrance des titres d'identité, les collectivités, prestataires pour le compte de l'État, reçoivent une dotation forfaitaire qui est 25 % inférieure au coût réel. La dotation est de 8 580 euros pour 1 500 demandes par an, avec une majoration de 3 500 euros dès le premier passeport supplémentaire. Mieux vaudrait une majoration de 20 % entre 1 500

et 1 800 dossiers, de 30 % au-delà. Ce qui est versé par l'État ne couvre pas les frais de personnel, c'est-à-dire un agent à mi-temps ou plus, soit 12 000 à 15 000 euros.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Sur 241 millions d'euros de DC RTP, 39 millions d'euros concernent les régions, 3,5 millions d'euros les départements, le bloc communal « passant à la caisse » pour la première fois pour près de 200 millions d'euros – réduits à 170 millions d'euros par les députés.

On peut dire que la DGF ne diminue globalement pas, mais elle fait l'objet d'ajustements internes, du fait de la croissance démographique et surtout de l'écrêtement de la dotation forfaitaire. Il est donc difficile de déterminer a priori le montant de dotation pour chaque collectivité, qui dépend a fortiori de ses critères de population et de richesse notamment.

M. Vincent Delahaye. – Et les conséquences de la réduction de la DC RTP par collectivité ?

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Le système est proportionnel : plus le territoire était perdant à la réforme de la taxe professionnelle de 2010, par exemple s'il était industriel, plus il recevait de DC RTP, et donc plus il est touché.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La DC RTP est une compensation qui était appelée à perdurer, mais ne perdurera pas. Quant au FPIC, globalement, la variation liée aux modifications de périmètre est moins sensible qu'on ne le croyait : on attendait un bouleversement, il n'a pas eu lieu. Les attributions sont en ligne, les critères sont inscrits dans la loi, les collectivités reçoivent les informations ; mais aux variations de périmètre s'ajoutent des variations de caractéristiques qui modifient leur classement.

Certains estiment que les critères sont mauvais. Par exemple, le niveau de richesse est évalué en tenant compte du nombre d'habitants, avec l'application d'un coefficient logarithmique : plus la population est nombreuse, plus l'ensemble intercommunal peut être considéré comme riche. Cela réjouit les uns et déplaît aux autres.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La baisse DC RTP est uniforme pour chaque échelon de collectivités. Au total, la baisse est de 8 %

M. Vincent Delahaye. – Oui, en moyenne !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Le pourcentage est différent selon les échelons et sera sans doute nettement supérieur pour le bloc communal.

Si 76 millions d'euros en crédits de paiement sont inscrits au budget au titre de la « réserve parlementaire » c'est qu'il y a un reste à payer sur les opérations passées.

La territorialisation de la CVAE a été introduite par un amendement de Christine Pires Beune fin 2016...

M. Philippe Dallier. – En pleine nuit !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Un cavalier surgit de la nuit... Il y en a toujours eu ! Il devait s'appliquer en 2017, le Sénat a décalé son entrée en vigueur à 2018. Dans notre rapport sur la CVAE, nous avons jugé qu'il ne fallait pas procéder sans éclairage.

Le Gouvernement a décidé de supprimer la mesure, puis l'Assemblée nationale est revenue à la charge, mais en prévoyant une année supplémentaire, pour réaliser les simulations que nous demandions. Elle a demandé un rapport, il est inscrit dans la loi. L'objectif à présent pour le Gouvernement est de savoir si le passage à une politique de groupe induit des modifications sur la répartition de la CVAE. Quant au problème constitutionnel, il est réglé, conformément à ce que nous proposons dans notre rapport.

Comment se présentent les choses pour la commission DETR, demandez-vous : pas très bien ! Dans les départements à quatre parlementaires, ils seront tous présents. Au-delà, il y aura deux sénateurs et deux députés, nommés par les présidents de chaque assemblée. Jacques Genest n'a pas tort quand il estime que tout cela servira à peu de chose. Le montant des dossiers visés par la commission a été abaissé à 100 000 euros par les députés, mais les dossiers sont pour la grande majorité de montant bien inférieur, personne ne les verra.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Et nous n'avons qu'un rôle consultatif.

Les contrats de ruralité ont effectivement été réduits de 207 millions d'euros à 45 millions d'euros.

M. Bernard Delcros. – Non dédiés !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous sommes moins enthousiastes que vous sur la péréquation verticale, car elle est financée par la minoration de la DCRTP.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – En ce qui concerne le FCTVA, l'audition du directeur général des collectivités locales nous a un peu inquiétés. Mais l'objectif est bien de garantir une totale neutralité. On respecte les années de référence et les comptes particuliers qui ont été intégrés – par exemple la récupération de FCTVA sur certains travaux – mais on disposera en tout état de cause d'un an pour surveiller tout cela avant l'entrée en application du nouveau dispositif.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Les maires peuvent être rassurés, ils conserveront en majorité leurs dotations, sous réserve de la diminution des variables d'ajustement, notamment pour celles qui ont des DCRTP importantes, et de l'écrêtement de la dotation forfaitaire. La petite commune rurale n'aura a priori aucun effet à subir.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La contractualisation est nouvelle, elle va concerner les 319 plus grandes collectivités – ainsi que celles qui devront réduire leur endettement. Ce sont elles qui réaliseront le plus gros effort, 80 % de la masse budgétaire. Soit, mais si le plan de contractualisation n'est pas couronné de succès, les autres communes ne seront-elles pas sollicitées ? On n'en est pas là.

M. Jean-Marc Gabouty. – Où est la cohérence lorsque la taille des communes visées est de 50 000 habitants, mais celle des EPCI de 150 000 ? Le Premier ministre a dit cet après-midi que la sélection des collectivités pourrait être réalisée à partir de critères de masse financière, avec un seuil à 30 millions d'euros de masse budgétaire.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Alain Richard qui effectue une mission sur le sujet se demande si le nombre d'habitants est le bon critère, s'il ne faudrait pas ajouter un critère, en quelque sorte, de « chiffre d'affaires ».

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – On peut s’interroger sur le cas des EPCI pour lesquels les attributions de compensation constituent une partie importante du budget : si elle est neutralisée, l’écart n’est sans doute pas si grand entre communes et intercommunalités concernées.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Tout dépend du degré d’intégration.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Christine Lavarde, parlant du basculement de 50 millions d’euros de réserve parlementaire sur la DETR, a décrit une réalité. Mais je ne suis pas certain que les Hauts-de-Seine aient besoin de 150 000 euros pour fonctionner.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pour compenser la suppression de la réserve parlementaire, environ 25 millions d’euros seront dédiés aux associations par le ministère de la jeunesse et des sports, et celui des affaires étrangères devrait également ajouter quelques millions d’euros en faveur des écoles et lycées français.

Sur les passeports et cartes d’identité, les associations d’élus protestent depuis de nombreuses années contre l’absence de compensation du coût réel.

M. Jean-Marc Gabouty. – C’est chose fréquente.

À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Elle décide en outre de proposer l’adoption des articles 58, 59, 59 bis.

Article 60

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L’article 60 supprime la phase déconcentrée de la notification individuelle des dotations aux collectivités locales. Cela répond à un souci de rationalisation mais aucune concertation n’a été menée avec les élus. Nous voulons donc entendre le ministre sur ce sujet et c’est pourquoi nous vous proposons un amendement n° 1.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – C’est un amendement d’appel.

L’amendement n° 1 est adopté.

L’amendement de coordination n° 2 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d’adopter l’article 60 ainsi modifié, et d’adopter l’article 60 bis.

Article 60 ter

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous avons déjà mentionné l’amendement n° 3 qui concerne le rapport demandé au Gouvernement sur la mesure des charges des collectivités territoriales. Il s’agit de définir des critères justes et transparents. Joël Giraud, le rapporteur général de l’Assemblée nationale, souhaite que les charges des communes touristiques ou comportant des espaces « Natura 2000 » soient étudiées et prises en considération pour la répartition des dotations de l’État et la péréquation. Nous proposons d’étendre cette initiative à l’ensemble des collectivités. Il s’agit de reprendre la proposition

que nous avons formulée en 2015, après avoir étudié le système italien des « besoins de financement standard ».

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – C'est plus le député des Hautes-Alpes que le rapporteur général qui a présenté la mesure, applicable aux communes touristiques et aux parcs nationaux.

L'amendement n° 3 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 60 ter ainsi modifié.

Article 60 quater

L'amendement n° 4 tendant à supprimer l'article 60 quater est adopté. La commission décide donc de proposer au Sénat de supprimer l'article 60 quater.

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter les articles 61, 61 bis, 61 ter, 61 quater, 61 quinquies, 62, 62 bis.

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Nous présenterons ultérieurement deux autres amendements pour rétablir les crédits manquants de la réserve parlementaire au profit des collectivités territoriales, et sur la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, pour généraliser l'expérimentation menée en 2016.

La réunion est close à 18 h 05.

Mercredi 22 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2018 - Examen des missions et de l'article rattaché précédemment examinés et réservés

M. Vincent Éblé, président. – Nous entamons cette réunion par l'examen des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », précédemment réservés.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je confirme mon avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », en l'accompagnant toutefois d'un ferme avertissement à veiller à une revalorisation régulière des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant, notamment. Les cinq

dernières années ont été, à l'exception de l'année 2017, des années blanches de ce point de vue. Il ne faut pas que les cinq prochaines années répètent cette séquence. Pour 2018, il faut tenir compte de l'extension en année pleine de la revalorisation de 2017, qui soutiendra les transferts aux anciens combattants. Mais il faudra faire mieux, au-delà. Pour 2018, les anciens combattants s'associeront à la modération des dépenses de retraite de l'ensemble de la population. Après, il faudra ne pas les oublier... Cela fait partie de notre devoir de mémoire. La secrétaire d'État, lors d'un entretien que j'ai eu avec elle, m'a confié son souhait d'inscrire ces questions dans la durée. Je lui fais confiance.

À l'issue de cette intervention, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation ».

DÉFENSE

Article 52 octies

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons à l'examen de l'article 52 *octies* de la mission « Défense », précédemment réservé.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale a, sur cet article, adopté un amendement visant à reprendre le dispositif de réparation des maladies professionnelles liées à l'amiante existant en matière civile. Je vous propose l'adoption de l'article ainsi modifié.

À l'issue de cette intervention, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 52 octies, rattaché à la mission « Défense ».

ÉCONOMIE

M. Vincent Éblé, président. – Nous en arrivons à l'examen des crédits de la mission « Économie », précédemment réservés, et des articles additionnels rattachés n^{os} 54 *quinquies*, 54 *sexies*, 54 *septies* et 54 *octies*.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteur spécial. – Entre 2010 et 2018, la dotation du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) est passée de 64 millions d'euros à 11 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 83 %. Nous le disons clairement : il n'est tout simplement pas possible de mener une politique ambitieuse de lutte contre la désertification des territoires et la dévitalisation des centres ville, sur l'ensemble du territoire français, avec 11 millions d'euros pour 65 millions d'habitants.

L'Assemblée nationale a majoré les crédits du Fisac de 2 millions d'euros, mais on voit bien que cela ne constitue pas une véritable réponse. Nous vous proposons donc, avec Bernard Lalande, un amendement visant à porter les crédits du Fisac à 30 millions d'euros, soit un doublement, pour sortir enfin d'une situation où l'on réaffirme des objectifs sans s'en donner les moyens.

Sur les 17 millions d'euros prévus, 5 millions d'euros seraient réservés aux stations-service de proximité. Comme vous le savez, leur nombre ne cesse de diminuer au profit des grandes surfaces, et les stations indépendantes font face à des coûts souvent insurmontables : changement des cuves, remises aux normes, diversification etc. Jusqu'en 2015, elles bénéficiaient d'aides versées par le Comité professionnel de distribution de

carburants (CPDC). Le Sénat s'était mobilisé – avec succès – pour la reprise des dossiers en cours par le Fisac, mais il importe maintenant de prévoir un dispositif pérenne.

L'Assemblée nationale a adopté d'autres amendements de crédits à la mission « Économie », pour assurer notamment un effort en faveur des mouvements de consommateurs et des associations permettant aux familles démunies de partir en vacances. Nous vous proposons donc de confirmer l'adoption des crédits de la mission « Économie », tels que modifiés par l'Assemblée nationale et par l'amendement que nous vous proposons.

Par ailleurs, deux amendements du Gouvernement ont été adoptés sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Le premier amendement prévoit l'ouverture de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement : il tire les conséquences de la décision de financer le projet de liaison CDG-Express par un prêt de l'État, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, plutôt que par un emprunt souscrit auprès d'établissements financiers, comme le prévoyait le schéma d'origine. Cette décision, justifiée par l'urgence de ce chantier dans la perspective des jeux olympiques de 2024, a fait l'objet d'un article en première partie du projet de loi de finances.

Le second amendement ouvre 100 millions d'euros sur le compte de concours financiers, afin de permettre à l'État d'accorder un prêt à Bpifrance dans le cadre de son nouveau dispositif de soutien à l'exportation en Iran.

Quelques explications s'imposent. Comme vous le savez, les banques privées sont encore réticentes à accorder des financements aux entreprises françaises ayant des projets en Iran, même si les sanctions internationales ont pour l'essentiel été levées. Afin de remédier à cette défaillance, Bpifrance prépare le lancement d'une offre de financement public à destination des exportateurs désireux de profiter de l'ouverture du marché iranien et de ses opportunités.

Afin de ne pas tomber sous le coup des sanctions américaines, Bpifrance doit toutefois mobiliser des ressources financières dédiées à l'Iran, séparées de ses autres activités. Cet amendement, qui autorise l'État à prêter 100 millions d'euros à Bpifrance, devrait avoir un effet d'entraînement sur les autres investisseurs potentiels.

Le prêt serait effectué aux conditions de marché, et son déblocage serait neutre pour le solde budgétaire : le montant de 100 millions d'euros est en effet gagé par une annulation à due concurrence des crédits du programme 851 du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

L'État et Bpifrance travaillent depuis plusieurs mois sur ce dispositif, dont les modalités juridiques et financières semblent crédibles. Son importance est cruciale pour les exportateurs français. D'autres pays se sont déjà dotés d'un mécanisme identique, dont l'Allemagne. Nous vous proposons donc d'adopter cet article.

Reste qu'il s'agit d'un dispositif substantiel, et son dépôt par le Gouvernement, au dernier moment, en seconde délibération, interdit un examen approfondi. Nous avons demandé des précisions. Si des éléments nouveaux devaient apparaître d'ici à la séance publique, nous aurions bien sûr la possibilité de revenir sur cette adoption.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – L'Assemblée nationale a également adopté quatre articles additionnels rattachés à la mission « Économie ».

L'article 54 *quinquies* vise à instaurer un mécanisme de contribution volontaire permettant aux différentes associations professionnelles représentant les entités contrôlées par l'Autorité des marchés financiers (AMF) de financer des projets d'intérêt commun portés par cette dernière. Ce dispositif pose une question de principe sur laquelle le rapporteur général vous dira son sentiment.

L'article 54 *sexies* vise, quant à lui, à créer une taxe affectée au Centre technique du papier (CTP). C'est un dispositif vertueux, que je vous propose d'adopter.

L'article 54 *septies* supprime la possibilité, pour les établissements bancaires, de centraliser à l'excès les ressources tirées des dépôts du livret A et du livret de développement durable vers le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. L'adoption de cet article est nécessaire pour sécuriser le fonctionnement et garantir la pérennité de ce fonds d'épargne.

Enfin, l'article 54 *octies*, issu d'un amendement du rapporteur spécial de la mission « Économie » à l'Assemblée nationale, reprend les préconisations de notre propre rapport, qui visaient à conforter le financement de Business France. Nous observions alors que superposer des structures, souvent rigides et anciennes, n'équivaut nullement à les additionner. Certes, les conseillers rattachés aux chambres de commerce et d'industrie, se veulent les meilleurs défenseurs de leur territoire, mais il semble qu'une telle superposition de talents ne soit pas le meilleur remède au déficit de notre commerce extérieur. Mieux vaut additionner les compétences que les superposer. Sachant que cet article prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur l'évolution du financement de Business France dans les prochaines années, je vous proposerai un amendement tendant à inclure cette question de la superposition des compétences dans le champ de ce rapport.

Je pense d'ailleurs qu'une réflexion plus globale sur le dispositif public de soutien à l'exportation s'impose aujourd'hui : nous avons des acteurs performants, mais trop nombreux et souvent concurrents plus que partenaires. La semaine dernière, j'avais évoqué la piste d'une mise à disposition de Business France des conseillers en développement international aujourd'hui rattachés aux chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Je lis dans *Les Échos* que l'Afep, l'Association française des entreprises privées, considère que les grands groupes doivent *coacher* les PME. Mais on sait aussi que lorsque l'on dépend de quelqu'un, c'est lui qui décide chez vous. Il est temps de mettre en place une vraie politique d'exportation au lieu de défendre des chapelles qui remontent au XVIII^e siècle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 54 *quinquies* représente à mon sens le *summum* de l'horreur en matière budgétaire. L'Autorité des marchés financiers, l'AMF, comme beaucoup d'organismes, est financée par une taxe affectée, plafonnée. Afin de financer un programme informatique important, dont je ne conteste pas la nécessité, mais qui aurait pu passer par une modification du plafond, le gouvernement a imaginé un dispositif inédit : les organismes contrôlés par l'AMF paieraient une contribution « volontaire » – une sorte de don, en somme, mais qui n'est pas sans contrepartie : en échange de cette contribution, les organismes concernés bénéficieraient, tout bonnement, d'une réduction du taux de leur contribution légale. Gardons-nous de mettre le doigt dans un tel engrenage ! C'est pourquoi je vous proposerai un amendement de suppression de cet article.

Mme Nathalie Goulet. – Je soutiens l'excellente initiative prise sur l'Iran, un marché de 85 millions de personnes sur lequel nos banques sont fragilisées par la pression que

maintiennent les États-Unis. J'en ai fait l'expérience dans mon département, avec un projet d'exportation de bétail.

Une observation pour rebondir sur les propos de Bernard Lalande au sujet de Business France : il est des dispositifs régionaux qui fonctionnent bien, et dont on gagnerait à s'inspirer. Je pense, par exemple, à l'Agence d'attractivité mise en place en Alsace, qui a créé un dispositif de collecte des appels d'offre internationaux, répartis ensuite entre les entreprises de la région. Cela classe l'Alsace au troisième rang en termes d'attractivité en matière d'échanges internationaux.

M. Vincent Delahaye. – Je soutiens la position de nos rapporteurs sur le Fisac, tout en m'interrogeant, cependant, sur le fléchage de 5 millions en faveur des stations-service de proximité : ces crédits viendront-ils s'ajouter à des aides déjà existantes ? Je reviens d'un séjour en Corse où j'ai été frappé par le nombre de stations-service que l'on rencontre sur la côte est ! Nos rapporteurs peuvent-ils m'apporter un éclairage ?

M. Yannick Botrel. – Sur le commerce extérieur, le constat est cruel mais rejoint ce que nous écrivions, il y a quelques années, dans notre rapport sur le dispositif de soutien aux exportations agroalimentaires, où nous concluions à une concurrence entre différents opérateurs financés par l'État et relevions que pas moins de cinq ministères se trouvaient impliqués, dont aucun n'était prêt à renoncer à son pouvoir. Nous y examinons, en contrepoint, la situation des Pays-Bas, où le ministère de l'économie centralise la compétence et où un seul opérateur est chargé de porter les projets de développement. Quelques années plus tard, force est de constater que rien n'a avancé.

Pour aller dans le sens de Nathalie Goulet qui vantait le dispositif mis en place en Alsace, je mentionnerai deux autres exemples. Celui du Languedoc-Roussillon, qui a su développer une politique intéressante de soutien au commerce extérieur, et celui de la Bretagne, qui a opéré une fusion des services des chambres de commerce et d'industrie et des services régionaux respectivement concernés dans une entité dénommée Bretagne Commerce International. Preuve que des territoires ont su s'organiser hors de structures nationales impuissantes. Il est temps, en effet, que l'on s'empare du sujet.

M. Didier Rambaud. – Les dispositions retenues par nos rapporteurs pour le Fisac répondent à une vraie attente des petites communes, mais je suis surpris du fléchage vers les stations-service. Dans mon canton, qui compte 32 communes, j'ai vu des fermetures en chaîne, car il est clair que ces stations ne sont pas en mesure de lutter contre la concurrence des grandes surfaces.

M. Jacques Genest. – Je suis moi aussi favorable à l'amendement de nos rapporteurs en faveur du Fisac, qui, alors qu'il a fait ses preuves dans les territoires ruraux, a souffert d'une chute brutale de ses crédits au cours du dernier quinquennat. En revanche, je n'ai pas les mêmes interrogations que mes collègues sur les stations-service. Elles méritent d'être soutenues face aux grandes surfaces, et s'il en existe davantage en Corse, c'est peut-être que les hypermarchés sont moins nombreux à y vendre de l'essence.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Je connais mal la situation en Corse mais ce que je puis dire, c'est que dans les zones rurales, ces stations indépendantes, qui servent aussi souvent de dépôt de pain, d'épicerie, rendent un vrai service de proximité. Confrontées à de lourdes contraintes d'entretien et de mise aux normes, leurs propriétaires n'ont bien souvent d'autre choix que de livrer leur station. Je crois que nous pouvons, une

dernière fois, prévoir des crédits fléchés au profit de tous ceux qui veulent continuer à délivrer un service de proximité en zone rurale ou en montagne.

S'agissant des dispositions concernant le marché iranien, je précise que les 100 millions que prêterait l'État à Bpifrance visent à créer un effet de levier. Si l'État ne marque pas sa volonté, comme cela est son rôle, c'est un marché de 85 millions d'habitants qui risque de nous rester fermé.

Si je propose de donner à Business France une vision d'ensemble, ce n'est pas par jacobinisme. Chaque département, chaque région, chaque grande ville, chaque agglomération est exportateur par nature. Et cependant, notre déficit commercial ne cesse de croître. Quand on connaît un marché, autant y aller en commando « France » plutôt qu'en ordre dispersé. Le marché est mondial : nous avons besoin d'un organisme national pour développer et conseiller nos PME en matière commerciale.

L'amendement de crédits n°1 est adopté.

L'amendement n° 2 de suppression de l'article 54 quinquies est adopté.

L'amendement n°3 à l'article 53 octies est adopté

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Économie », tels que modifiés par son amendement, la suppression de l'article 54 quinquies, l'adoption de l'article 54 sexies, ainsi que de l'article 54 septies, et l'adoption de l'article 54 octies tel que modifié par son amendement.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons maintenant à l'examen des crédits de la mission « Remboursement et dégrèvements », précédemment réservés.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur spécial. – Il faut tirer les conséquences de ce que nous avons voté à l'article 3, sur l'exemption de taxe d'habitation. Je crois que le rapporteur général a une proposition à nous faire.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En effet. La suppression de cet article 3 qui justifiait l'inscription de crédits à hauteur de 3,206 milliards d'euros en remboursement et dégrèvements d'impôts locaux, doit nous conduire, mécaniquement, à réduire d'autant les crédits de la mission. Tel est l'objet de mon amendement.

L'amendement est adopté, et la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » ainsi modifiés.

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons, à présent, à l'examen des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », précédemment réservés.

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial. – Si nous avons réservé notre position sur les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », c'est que nous souhaitons attendre l'issue du vote de l'Assemblée nationale à propos des ressources du Centre national pour le développement du sport (CNDS) et de la compensation de la

suppression de la réserve parlementaire. En particulier, un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale proposait de revenir sur l'effort de réduction de la dépense demandé au CNDS pour 2018, à hauteur de 63,8 millions d'euros. Cet amendement a finalement été retiré en séance publique, compte tenu des modifications proposées par le Gouvernement, dans une double perspective. D'abord, un programme supplémentaire a été créé au sein de la mission, dédié aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et doté de 58 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48 millions d'euros en crédits de paiement. Ensuite, les crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » ont été abondés de 25 millions d'euros, afin de majorer la dotation au Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA).

Selon le Gouvernement, il s'agit de prendre en compte les effets de la suppression de la réserve parlementaire pour le soutien de la vie associative. Actuellement, le FDVA accompagne le secteur associatif aux échelons national et local, essentiellement par voie d'appels à projet pour financer des plans de formation.

Les modalités de financement de la vie associative à partir des crédits supplémentaires doivent encore être précisées. Ces dispositions relèvent du pouvoir réglementaire, mais le ministre de l'Éducation nationale a précisé devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat la semaine dernière qu'un groupe de travail, comprenant des parlementaires, sera chargé de les définir. Il s'agit d'une étape cruciale, compte tenu du fait que la majoration adoptée revient à quadrupler la dotation initiale du FDVA. Je serai vigilant sur les critères qui seront retenus.

En complément, le ministre de l'action et des comptes publics s'est engagé, devant l'Assemblée nationale, à abonder le budget du CNDS à hauteur de 20 à 30 millions d'euros dans le collectif budgétaire. Cet engagement devrait être concrétisé par voie d'amendement.

Par ailleurs, deux autres modifications doivent être signalées : 2,2 millions d'euros de crédits ont été ouverts au titre de la mise en œuvre du « Plan étudiant » dont Philippe Adnot nous a parlé hier, et un article additionnel, l'article 65, prévoyant la création d'un « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances présentant les dépenses publiques engagées dans le cadre des Olympiades de 2024, a été adopté.

Dans ces conditions, si je maintiens une certaine réserve quant aux économies demandées au CNDS, je considère que les modifications introduites par l'Assemblée nationale vont dans le sens de mes observations.

La création d'un programme spécifique aux Jeux olympiques et paralympiques préserve une distinction claire entre ces dépenses et les crédits relatifs au soutien du sport quotidien. Enfin, même si le fonctionnement concret doit encore en être éclairci, je souscris à l'adoption de crédits supplémentaires destinés à l'indispensable soutien à la vie associative.

Je compléterai mon propos en indiquant qu'en seconde délibération, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de la mission de 2,9 millions d'euros.

Pour toutes ces raisons, je vous recommande l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que de l'article 65, introduit à l'Assemblée nationale.

À l'issue de cette intervention, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que de l'article 65.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Charles Guené, vice-président -

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Engagements financiers de l'État » - Compte d'affectation spéciale « Participations de la France au désendettement de la Grèce » - Comptes de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Accords monétaires internationaux » (et article 55) – Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

- Présidence de M. Charles Guené, vice-président, puis de M. Vincent Éblé, président -

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Cohésion des territoires » (et articles 52 à 52 *sexies*) - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », « Interventions territoriales de l'État », « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanismes, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12h20.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

Projet de loi de finances pour 2018 – Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » - Compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 53, 54 à 54 *quater*) - Comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Transition énergétique » et « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » - Programmes « Infrastructures et services de transports » et « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » et le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » - Programme « Expertise, information géographique et météorologie » et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 30.

Jeudi 23 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2018 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10h10.

Vendredi 24 novembre 2017

- Présidence de M. Vincent Éblé, président –

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de finances pour 2018 – Examen des amendements sur la première partie (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 50.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 14 novembre 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 17 h 55.

Projet de loi de finances pour 2018 – Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, et de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur

M. Philippe Bas, président. – L'audition est ouverte. Je remercie M. Gérard Collomb et Mme Jacqueline Gourault d'avoir accepté cette audition. Nous sommes toujours heureux de les accueillir. Monsieur le ministre d'État, vous avez la parole.

M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, mesdames et messieurs les rapporteurs, avant de laisser la parole à Jacqueline Gourault, qui évoquera les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », je veux vous présenter les grands axes du budget du ministère de l'intérieur et des trois missions qui le composent, la mission « Sécurités », la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE), et la mission « Immigration, asile et intégration ».

Ces crédits, comme vous l'avez vu, augmentent globalement de 1,5 % en 2018 et de 6,8 %, hors dépenses de personnel par rapport à 2017.

Dans le contexte d'une réduction prononcée des dépenses de l'État dans ce projet de loi de finances, cette augmentation est donc particulièrement significative. Elle reflète la conscience qu'ont le Président de la République et le Gouvernement de l'importance des actions accomplies par le ministère de l'intérieur – et surtout de l'importance des politiques qu'il porte.

Pour commencer, s'agissant de la mission « Sécurités », le budget est je crois à la hauteur de nos ambitions, puisque les crédits de la mission « Sécurités » augmentent en effet de 1,5 % en 2018 par rapport à 2017.

Si l'on prend un peu de recul, on s'aperçoit que des augmentations assez importantes ont eu lieu au cours des trois dernières années, après une période au cours de laquelle les crédits de la sécurité et les effectifs de gendarmerie et de police ont baissé considérablement.

Par rapport à 2015, on constate que les crédits de personnel sont en hausse de 7,3 %, soit 710 millions d'euros. Plus encore, le budget de fonctionnement et d'investissement des services est en hausse de près de 18 % par rapport à 2015, soit 440 millions d'euros.

Le message est donc clair : nous consolidons non seulement les efforts passés, mais nous les accentuons.

Cette évolution à la hausse est importante. Elle signifie que les moyens supplémentaires exceptionnels obtenus ces dernières années suite aux attentats sont aujourd'hui, pour l'essentiel, consolidés.

L'effort du Gouvernement dans le domaine de la sécurité est donc conséquent.

En matière d'emplois, conformément aux engagements du Président de la République, nous procéderons, sur le quinquennat, à 10 000 créations d'emplois, de manière à restaurer les capacités des forces de sécurité. Nous demeurerons toutefois en dessous du niveau de 2007.

En 2018, nous procéderons au recrutement d'environ 1 000 policiers, 500 gendarmes et de 400 personnes pour la direction générale de la sécurité intérieure et le renseignement territorial.

S'agissant de l'équipement des forces de sécurité, avec 230 millions d'euros de crédits dans les deux forces, le niveau atteint est équivalent à celui de deux dernières années, qui avaient bénéficié elles aussi de l'appui de plans exceptionnels.

Ce budget nous permettra d'investir dans de nouveaux équipements pour les personnels mais, en même temps, dans la révolution numérique, qui est extrêmement importante. Peut-être y aura-t-il tout à l'heure des questions sur la police de sécurité du quotidien (PSQ)...

La gendarmerie dispose d'ores et déjà de 67 000 tablettes ou Smartphone. La police sera, elle aussi, dotée, l'an prochain, de 22 000 tablettes, ainsi que de caméras-piétons, essentielles pour réussir la politique que nous voulons mener en matière de sécurité.

Nous avons également décidé de faire de l'immobilier un axe fort de notre budget. Comme moi, vous lisez l'actualité. Vous avez vu qu'un certain nombre de policiers et de gendarmes se plaignent de la dégradation de leur commissariat ou de leur caserne. Nous avons décidé de faire, en la matière, un effort extrêmement important.

Les budgets immobiliers sont donc en forte augmentation : 196 millions d'euros pour la police nationale, soit une augmentation de 5,4 %, 100 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, soit une augmentation de 9 %.

Par ailleurs, nous avons souhaité pouvoir largement déconcentrer ces crédits au niveau des responsables locaux, afin qu'ils puissent disposer d'une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds.

L'an dernier, 19 millions d'euros avaient été transférés au niveau local. Cette année, ce transfert sera de 45 millions d'euros. Ceci devrait contribuer à un meilleur entretien des locaux professionnels des policiers et gendarmes.

Enfin, concernant les moyens de la sécurité civile, je tiens à signaler combien le budget pour 2018 est exceptionnel. Il comprend en effet 404 millions d'euros d'autorisations d'engagement, pour financer en particulier le renouvellement de notre flotte d'avions bombardiers d'eau, décision que nous avons prise dans le courant de l'été. C'est un investissement indispensable.

Pour les préfetures, avec 2,1 milliards d'euros de crédits, le budget de la mission « AGTE » est stable, en diminution de 0,2 %.

Les missions accomplies par le réseau préfectoral sont à mes yeux fondamentales. Je le sais, tout comme vous, en tant qu'élu local, et je le mesure aussi désormais en tant que ministre de l'intérieur. Il faut que les préfets disposent d'une autorité forte face à des collectivités locales elles-mêmes renforcées.

C'est chez moi une conviction profonde. C'est pourquoi j'ai souhaité que le budget des préfetures soit préservé, avec 1,22 milliard d'euros de crédits.

Ce budget prévoit certaines réductions d'emplois, à hauteur de 415 ETP pour 2018, moins que les 800 suppressions initialement prévues. C'est également nettement moins que les 700 emplois par an qui avaient été réclamés lors de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Comment atteindre cet objectif ? En mettant en œuvre certaines réformes structurelles qui, pour certaines, ont déjà été prévues par le passé... Elles entrent en vigueur en ce moment.

Tout d'abord, nous achèverons de mettre en œuvre le plan « Préfetures nouvelle génération », décidé en décembre 2015. Cette réforme repose, comme vous le savez, sur la numérisation des procédures de délivrance de titres et sur leur simplification. Elle a permis de redéployer 1 000 agents sur les missions prioritaires des préfetures – contrôle de légalité, gestion des crises, lutte contre la fraude et coordination des politiques publiques. 1 300 autres emplois budgétaires ont été restitués au budget général.

La mise en œuvre de cette réforme est évidemment d'une grande actualité. Depuis la semaine dernière, de nouvelles télé-procédures concernant les demandes de cartes grises et de permis de conduire sont déployées. Toutes les démarches qui concernent l'immatriculation des véhicules et le permis de conduire pourront désormais être réalisées de manière dématérialisée.

Nous engagerons ensuite une réflexion plus globale sur l'administration territoriale de l'État, dans les départements, dans le cadre du programme « Action publique 2022 ». Il s'agit de mutualiser un certain nombre de fonctions supports, de faire évoluer les organisations, potentiellement de manière différenciée. Je suis en effet de ceux – mais c'est peut-être le Sénat qui me l'a enseigné – qui pensent qu'il existe une diversité des territoires et que l'action publique ne saurait être uniforme.

Par ailleurs, au-delà des missions prioritaires du plan « Préfetures nouvelle génération », ce budget permettra de renforcer les services des étrangers et de l'asile, avec 150 recrutements de personnels titulaires, absolument nécessaires pour tenir nos objectifs en matière d'asile et d'immigration.

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » augmentent quant à eux de 285 millions d'euros, soit une hausse de 26 % en crédits de paiement. Cette augmentation concerne les deux programmes de la mission. Avec une augmentation de 242 millions d'euros, soit 28,2 %, le programme 303 « Immigration et asile » atteindra 1,1 milliard d'euros. Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », avec une augmentation de 18 %, soit 43 millions d'euros, atteindra 283 millions d'euros.

Pourquoi une telle évolution ? Tout d'abord, conformément à la philosophie du Gouvernement, et à la mienne en particulier, j'ai voulu un budget sincère. Le budget que nous vous proposons comprend des crédits à la hauteur des dépenses attendues.

Par le passé, les crédits du programme « Immigration et asile » ont été systématiquement sous-évalués par rapport aux besoins. En 2016, par exemple, il avait fallu ouvrir en urgence 101 millions d'euros de crédits en fin d'année, c'est-à-dire près de 14 % des crédits votés par le Parlement !

Dans le projet de loi de finances pour 2018, nous avons donc souhaité budgéter à leur juste niveau les dépenses qui concernent l'asile.

La dynamique de flux migratoires demeure soutenue, ce qui conduit mécaniquement à une hausse des dépenses.

En 2017, sur les six premiers mois de l'année, l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile est de 12 % par rapport à l'an passé. 40 % ont déjà demandé l'asile dans un autre pays et en ont souvent été déboutés. Ceci montre l'importance des « Dublinés ». Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Pour prendre en compte cette situation, nous allons donc créer en 2018 4 000 places pour l'hébergement des demandeurs d'asile, soit 1 500 places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et 2 500 places d'hébergement d'urgence.

Nous créerons, par ailleurs, 3 000 places de centres provisoires d'hébergement pour les réfugiés, ce qui constitue une augmentation significative des moyens.

Dans le même programme 303, l'enseignement du français bénéficiera de crédits importants. Nous voulons accueillir sans doute moins, mais mieux, et faire en sorte que l'on puisse intégrer ceux que l'on accueille dans notre société.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, les financements alloués aux actions d'intégration augmenteront de 44 %, ce qui représente un effort de 8 millions d'euros.

À moyen terme, la croissance de ces dépenses sera stabilisée grâce aux mesures visant à définir une nouvelle politique d'asile et d'immigration, dont l'objectif sera de réduire nos délais et de les aligner sensiblement sur ceux constatés dans les autres pays européens.

Le Président de la République a annoncé que nous souhaitons réduire le délai de traitement des demandes d'asile à six mois. Nous préférons décider rapidement qui a droit à l'asile et qui n'y a pas droit. Il est en effet plus facile d'éloigner les gens qui ne sont restés que six mois en France que ceux qui y séjournent depuis deux ou trois ans.

Nous luttons également contre l'immigration irrégulière. Depuis le début de l'année 2017, les éloignements d'étrangers en situation irrégulière ont augmenté de 6,5 %. Les transferts de « Dublinés » ont même augmenté de 123 %.

Des moyens budgétaires importants ont été mis à la disposition des opérateurs et sont renforcés dans le présent projet de loi de finances. C'est ainsi que l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) se verra octroyer 15 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, soit 5 millions d'euros de budget. L'Office français de l'immigration

et de l'intégration (OFII) recevra 35 ETP de plus, soit 18 millions d'euros de budget, et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) 51 ETP supplémentaires.

M. Philippe Bas, président. – Madame la ministre, vous avez la parole pour nous éclairer sur les aspects relatifs aux collectivités territoriales.

Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les rapporteurs, mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de loi de finances pour 2018 se caractérise par un choix clair, celui, pour la première fois depuis quatre ans, d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) stable. Ceci est très important.

La seconde caractéristique réside dans l'idée de négociation avec les collectivités locales, qui va de pair avec le fait qu'on arrête les prélèvements sur la dotation globale de fonctionnement, afin de poursuivre les économies et le désendettement national.

Ce n'est donc pas la contrainte qui a été retenue, mais la confiance envers les collectivités locales.

Dans le projet de loi de programmation des finances publiques que vous avez examiné la semaine dernière au Sénat en première lecture, le Gouvernement définit le cadre d'exercice de ces responsabilités locales au moyen de principes, de règles de gouvernance et d'objectifs.

Une mission partenariale confiée à Alain Richard et Dominique Bur, qui associe des élus locaux, des personnalités qualifiées et de hauts fonctionnaires, remettra vendredi un rapport d'étape pour approfondir les différentes hypothèses de travail et définir les règles de régulation de la dépense locale. Ces travaux s'articulent avec ceux du Comité des finances locales (CFL). Un rapport final sera publié en avril de manière à nourrir les travaux du CFL en vue du projet de loi de finances pour 2019. Il est important de le rappeler. Tout le monde est associé à ces discussions.

Pour ce qui est du projet de loi de finances pour 2018, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales traduisent un soutien volontariste à l'investissement local, au bénéfice de l'ensemble des collectivités locales.

Les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont consolidés en 2018. L'ensemble des dotations de soutien à l'investissement local – dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et dotation politique de la ville (DPV) – atteindra 1,8 milliard d'euros, soit 5,5 % d'augmentation à structure constante.

Je tiens à préciser que la DSIL, qui avait au départ un caractère transitoire et avait été créée pour compenser les prélèvements sur la dotation globale de fonctionnement, est pérennisée.

Par ailleurs, nous ne voulons aucune règle ou seuil d'éligibilité. Toutes les collectivités pourront y avoir accès. Auparavant, il existait un minimum de dépenses par projet.

Une part conséquente des crédits sera également mobilisée en faveur de la poursuite de la politique des contrats de ruralité et de métropole, pilotés par les préfets. Un

abondement de 45 millions d'euros d'autorisations d'engagement de la DSIL en 2018 y contribuera. Aucun seuil minimal d'éligibilité des projets subventionnés ne sera exigé.

Certains crédits seront mobilisés dans le cadre du grand plan d'investissement.

Enfin, des dépenses de fonctionnement pourront être éligibles à ces subventions, à hauteur de 10 % de celles attribuées, pour répondre aux besoins d'accompagnement des collectivités les plus modestes.

Nous avons également souhaité engager une réforme structurelle du fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Certains s'en sont inquiétés, craignant que des crédits disparaissent. Il s'agit en fait d'une réforme technique, qui permettra d'automatiser le processus de remboursement de la TVA. En 2018, le montant du FCTVA est estimé à 88 millions d'euros. C'est donc totalement neutre pour les collectivités. Il s'agit d'un gain d'efficience, d'un gain technique.

Autre soutien, celui en faveur du rapprochement des communes. Le régime d'incitation financière en faveur des communes nouvelles expirait au 31 décembre 2017. Le projet de loi de finances pour 2018 le reconduit jusqu'à 2019. Ainsi, sous certaines conditions démographiques, les communes qui fusionnent bénéficieront d'une garantie de stabilité de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) pendant trois ans. Celles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants percevront en outre une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire.

Enfin, pour accompagner les mairies dans la réforme de la délivrance des cartes nationales d'identité, la dotation pour titres sécurisés va être doublée et portée à 40 millions d'euros, accompagnant ainsi la réorganisation des mairies qui participent à la délivrance de ces titres. Le précédent Gouvernement s'était engagé à ce que cet accompagnement soit financé par le budget de l'État.

Par ailleurs, le financement des conseils régionaux évolue. La loi NOTRe a transféré de nouvelles compétences aux régions, en particulier dans le domaine économique, des transports et de la formation professionnelle.

Le précédent gouvernement avait pris l'engagement d'attribuer aux régions une fraction du produit de la TVA. L'engagement est tenu, le PLF pour 2018 prévoyant la transformation de la dotation globale de fonctionnement des régions en une quote-part des recettes de TVA. Cette ressource nouvelle et dynamique, dont la croissance est estimée à environ 100 millions d'euros en 2018, sera garantie aux régions. D'ici à 2022, la croissance de cette ressource devrait être de 700 millions d'euros.

De même, le précédent gouvernement avait créé un fonds exceptionnel de soutien à la prise de compétences économiques des régions de 450 millions d'euros. Il avait inscrit 200 millions d'euros de crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2017. Le projet de loi de finances pour 2018 y inscrit 250 millions d'euros. Les régions recevront donc bien ce que le gouvernement précédent s'était engagé à leur verser. Tous les crédits de ce fonds exceptionnel seront versés.

Les régions auraient souhaité que ce fonds exceptionnel de 450 millions devienne pérenne et soit intégré dans la base de calcul de la fraction de TVA qui leur sera attribuée. Le Gouvernement n'a pas souhaité répondre à cette demande pour deux raisons : d'une part, la

TVA est une recette dynamique ; d'autre part, il aurait fallu trouver des variables d'ajustement pesant sur d'autres catégories de collectivités, ce qui n'était pas évident.

Pour venir en aide aux départements, j'ai annoncé tout à l'heure, lors des questions d'actualité à l'Assemblée nationale, la création d'un fonds exceptionnel de 100 millions d'euros. Le Premier ministre s'y était engagé devant le congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Il me reste à évoquer les mécanismes de solidarité. Le Gouvernement a souhaité continuer à faire progresser la péréquation en faveur des collectivités les plus fragiles. Les composantes péréquatrices de la dotation globale de fonctionnement seront abondées de 190 millions d'euros en 2018. C'est un choix clair en faveur de la solidarité. L'augmentation de la dotation de solidarité urbaine représente 90 millions d'euros, celle de solidarité rurale 90 millions d'euros, et celle de la dotation de péréquation des départements 10 millions d'euros.

Le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), doté d'un milliard d'euros, est par ailleurs maintenu 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 cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), tant pour les régions que pour les départements, seront réformés en 2018, en conséquence du transfert aux régions de 25 points de CVAE en 2017, faute de quoi il pourrait y avoir un alourdissement très important des charges pour les régions Île-de-France ou Auvergne-Rhône-Alpes, notamment.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le ministre d'État, madame la ministre, je souhaiterais vous poser trois questions précises.

Nous sommes exactement deux ans jour pour jour après la déclaration de l'état d'urgence. Vous avez décidé de ne pas le reconduire et d'en proposer une version atténuée, qui vient d'être adoptée par le Parlement. Vous avez récemment déclaré, monsieur le ministre d'État, que nous ne sommes plus dans le même état de menace qu'auparavant.

Cela signifie-t-il que la menace a diminué, ce qui justifierait la levée de l'état d'urgence et la mise à œuvre de sa version atténuée ?

Deuxièmement, nous recevons de plus en plus, à travers les médias, de témoignages de la difficulté dans laquelle se trouvent les victimes de violences sexuelles de faire enregistrer leurs plaintes par les services de police et de gendarmerie.

Dans le cadre des moyens que vous ouvrez dans le budget pour 2018, avez-vous pris des dispositions pour améliorer l'accueil des victimes de violences sexuelles et permettre l'enregistrement de leurs plaintes ?

Enfin, madame la ministre, nous avons consacré beaucoup de temps à examiner les budgets des collectivités locales, et je dois dire que nous ne partageons pas votre interprétation optimiste. Nous pensons que, pour ce qui concerne l'évolution des dotations d'investissement, il faut tenir compte de la suppression de la réserve parlementaire, qui n'a donné lieu à aucune compensation.

En juillet dernier, une partie des crédits de la DETR a été annulée, si bien que l'effet optique des crédits inscrits dans le budget risque bien de ne pas avoir de portée pratique si vous ne prenez pas fermement l'engagement de vous opposer aux mesures de gel puis d'annulation des crédits d'investissement des collectivités locales. Dans le maquis des dotations, le labyrinthe des méthodes de calcul, nous avons la conviction que nos communes vont connaître dans les prochaines années des difficultés qui, après tant de sacrifices, risquent de compromettre leurs capacités d'investissement.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – S'agissant de la première question, je dirais que la menace est toujours importante, mais qu'elle a largement changé de nature.

Les faits commis le 13 novembre 2015 ont été conçus, organisés, projetés depuis la zone irako-syrienne. L'ensemble du dispositif a été totalement coordonné par Daech.

Aujourd'hui, Daech n'a plus la capacité de coordonner des équipes depuis les territoires où il se trouvait auparavant, ceux-ci s'étant réduits comme peau de ce chagrin.

Un dispositif de propagande par Internet demeure cependant. Il diffuse des conseils pour passer à l'action en utilisant un simple couteau, une voiture-bélier, ou en fabriquant du peroxyde d'acétone (TATP).

Je participais il y a quinze jours, en Italie, dans le cadre du G7 des ministres de l'intérieur, à une rencontre avec les grands opérateurs d'Internet, afin qu'ils s'engagent sur le fait de retirer certains contenus du Web en moins d'une heure. Nous allons voir s'ils tiennent leurs promesses.

Par ailleurs, de petits groupes, parfois conduits par un iman autoproclamé, comme à Barcelone, recourent à des messageries cryptées qu'ils changent souvent, éliminent tous ceux qui pourraient les dénoncer, et projettent de commettre un certain nombre d'actes terroristes.

Nos services de renseignement, notamment la DGSI et le renseignement territorial, qui se sont renforcés au cours des dernières années, essayent grâce à la mise en œuvre de techniques d'écoute et de décryptage, d'intervenir avant que ces groupes ne passent à l'acte. Un certain nombre d'attentats ont ainsi été déjoués depuis le début de l'année.

M. Philippe Bas, président. – De votre point de vue, la menace est-elle plus faible qu'auparavant ou simplement différente ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Il est toujours risqué de s'avancer sur ce terrain, mais il nous semble qu'il est aujourd'hui hors de portée pour des équipes coordonnées d'agir dans trois ou quatre lieux en même temps.

Néanmoins, nous ne sommes pas à l'abri que de petits groupes isolés passent à l'acte, par exemple en faisant exploser une bombe à base de TATP quelque part. L'attentat déjoué dans le 16^e arrondissement de Paris, qui aurait pu faire des victimes, était d'ailleurs le fait d'une équipe de taille réduite.

C'est la menace qui existe aujourd'hui. Les individus qui se radicalisent seuls, en très peu de temps, sont extrêmement difficiles à identifier, tout comme les personnes psychologiquement instables. J'avais été fortement critiqué lorsque j'en avais parlé, il y a trois

ou quatre mois, mais cela existe. On doit aujourd'hui travailler avec des équipes de psychologues et de psychiatres sur les méthodes de « déradicalisation ».

Sur votre deuxième question, les violences sexuelles constituent le délit qui a le plus augmenté ces derniers temps. Notons que ces violences se déroulent très souvent dans un cadre intrafamilial. Face à cette problématique, des dispositifs mobilisant les travailleurs sociaux et les forces de l'ordre sont mis en place.

Je visiterai vendredi, à Libourne, une cellule de prévention consacrée à la problématique des infractions sexuelles, qui regroupe la sous-préfecture, la communauté de communes, les forces de gendarmerie et des équipes de travailleurs sociaux.

Vous affirmez que la DETR a subi des annulations de crédits. C'est un sport national qui remonte à plusieurs années. Le Président de la République a dit qu'il voulait pouvoir passer d'annulations de crédits généralement à hauteur de 8 % à des annulations autour de 3 %. L'annulation dont nous parlons représente 5 % des autorisations d'engagement. C'est peu par rapport à la hausse des crédits dont je parlais tout à l'heure.

M. Philippe Bas, président. – En revanche, il n'y a jamais eu d'annulation de crédits s'agissant de la réserve parlementaire, qui est parfaitement oubliée dans tous les calculs !

La parole est au rapporteur pour avis de la commission des lois, puis au rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits consacrés à la sécurité, la police et la gendarmerie.

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis de la commission des lois. – À titre liminaire, je noterai que le budget de la mission « Sécurités » pour 2018 est en hausse. Conformément aux récentes annonces du Président de la République, un effort est fait sur les effectifs : 1 376 emplois supplémentaires sont prévus pour la police nationale, 500 seulement pour la gendarmerie nationale.

Ces efforts ne peuvent et ne doivent toutefois occulter les importantes difficultés matérielles auxquelles sont confrontées les forces de sécurité intérieure, difficultés qui se répercutent sur le moral des personnels, ainsi que sur leurs familles.

À cette fin, je vous donnerai trois exemples concrets constatés sur le terrain lors des déplacements que j'ai pu effectuer au cours de ces dernières semaines.

À Menton, j'ai constaté que les agents de la police aux frontières ne disposent pas de suffisamment de véhicules pour procéder au transport des personnes en situation irrégulière interpellées à la frontière. Ils sont contraints d'avoir recours à des véhicules de location, qui ne présentent pas les dispositifs de sécurité élémentaire pour des véhicules de police, mettant ainsi en danger la sécurité même de nos agents.

Aucune caméra à infrarouge n'est par ailleurs à leur disposition sur les lignes de terrain.

En second lieu, à Roissy, où j'ai passé deux heures avec l'ensemble des responsables, les agents de la police aux frontières (PAF) ne disposent pas, eux non plus, de suffisamment de véhicules pour prendre en charge les réacheminements des personnes ayant fait l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire.

Enfin, le cas récent de Toulon est également flagrant. Il a fallu attendre six mois et la fuite d'un prévenu pour que les 165 paires de menottes attendues par le commissariat de Toulon-La Beaucaire soient livrées.

Quels efforts entendez-vous conduire, monsieur le ministre d'État, pour remédier à ces difficultés qui nuisent réellement à l'efficacité et à la sécurité de nos forces intérieures et qui ont, je le répète, un impact très négatif sur le moral de nos forces, comme nous avons pu le constater lors de tous nos déplacements ?

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la commission des finances. – Monsieur le ministre d'État, vous avez essayé, avec talent et expérience, de donner du souffle à un budget qui n'a pas les atouts que vous avez essayé de nous décrire.

Par rapport au budget de l'an dernier, les crédits de paiement sont en augmentation de 1,34 %. L'an dernier, ils l'étaient de 2,36 %. Les autorisations d'engagement s'élèvent à 2,36 % cette année, contre 4,4 % l'an dernier et, surtout, la loi de programmation triennale démontre que la mission sécurité connaît une progression de 2,1 %, alors que le budget général de l'État est de 3 %.

Cette mission régaliennne n'est donc pas une priorité pour le Gouvernement – et c'est très préoccupant.

En second lieu, la part des dépenses de personnel au sein des deux programmes, du fait des contraintes liées au rythme du travail – la directive européenne pour la gendarmerie, la forte vacation de la police nationale – atteint un taux de 86,77 %. Comme le dit mon collègue Henri Leroy, il n'y a pratiquement plus rien pour l'investissement et le fonctionnement, puisqu'il reste 13 % du budget pour faire fonctionner les services. Ce malaise s'était manifesté très violemment à la fin de la dernière législature, entraînant deux manifestations et donnant lieu à une audience avec l'ancien Président de la République. En réalité, vous restez sur la même ligne, alors qu'on s'attendait à un changement.

En matière de matériel, l'âge moyen des véhicules est de six ans et 9 mois, contre 4 ans et 10 mois il y a six ans.

Vous évoquez par ailleurs l'immobilier. Malheureusement, les loyers de la gendarmerie enregistrent un retard de paiement de 65 millions d'euros, à tel point que le cumul sur deux exercices va peut-être nécessiter un plan financier d'étalement sur cinq ans – et c'est bien dommage !

Vous laissez planer un espoir sur les réformes de structures, qui peuvent être nombreuses et efficaces. Elles sont nécessaires. On a parlé par le passé de regroupements de services, notamment en matière de sécurité intérieure. On y reviendra peut-être dans l'hémicycle.

Toutefois, pas un euro n'est prévu pour la police de sécurité quotidienne. C'est relativement gênant. Le Président de la République l'annonce comme une réforme importante, mais on n'en trouve aucune traduction budgétaire.

Le compte n'y est donc pas pour le moment !

M. Philippe Bas, président. – J'appelle spécialement votre attention sur le problème de logement des gendarmes, monsieur le ministre d'État. En raison d'un sous-

investissement chronique sur l'immobilier, on se trouve dans une situation où la vétusté s'aggrave, ce qui provoque, pour les gendarmes et leur famille, des situations extrêmement préjudiciables à leur moral.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Monsieur le président, comme vous le savez, on ne part jamais de rien. Certains passifs peuvent être extrêmement lourds.

Monsieur Dominati, les effectifs sont en train de remonter, mais ils ne sont pas encore revenus à leur niveau de 2007 – on ne peut tout faire d'un coup.

En matière d'équipements, le Gouvernement précédent a fait ces deux dernières années des efforts sur certains points, et moins sur d'autres.

Certaines situations sont assez dégradées, en particulier dans la gendarmerie. Le Gouvernement précédent avait acquis 67 000 tablettes, qui seront d'ailleurs livrées à la fin de l'année, mais avait décidé de geler l'ensemble des frais immobiliers.

Quand je suis arrivé, j'ai estimé qu'il fallait résorber la dette de la gendarmerie sur les logements. Il faudra plusieurs années pour y parvenir, l'effort consenti s'élevant à environ 13 millions d'euros par an.

Pour le reste, nous allons réaliser un certain nombre de travaux. Je connais l'état de vétusté des casernes de gendarmerie. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation compliquée : les casernes qui nous appartiennent n'ont pas été réparées et les loyers de celles qui ne nous appartiennent pas n'ont pas été payés. Nous ne pouvons toutefois redresser la barre en un jour.

S'agissant du parc automobile, nous allons acheter 3 000 véhicules par an. Tous les véhicules sont dans un état médiocre, je ne puis que le constater avec vous. Une anecdote : ce matin, la boîte de vitesses de la voiture blindée du ministère de l'intérieur est tombée en panne dans le cortège !

Enfin, nous programmons de réarmer nos forces, de les doter de gilets pare-balles, de tablettes, de caméras de rue. Tout ceci va se faire progressivement, dans les prochaines années.

M. Leroy a raison : j'ai un rapport chaque semaine sur l'activité de la police aux frontières des Alpes-Maritimes. Nous avons en effet des problématiques liées à l'immigration à la frontière avec l'Italie. Le travail qui est fait, qui est assez extraordinaire, nous permet de limiter l'immigration clandestine qui passe par Vintimille. On empêche ainsi environ 1 400 personnes par semaine de rentrer par Vintimille, et mille personnes dans les Hautes-Alpes.

À Roissy, on vient d'ouvrir un tribunal, non sans difficulté. Ceci devrait soulager la PAF.

Quant à Toulon, je me tiens informé de la situation. On assiste à une montée de la délinquance, à laquelle nous essayons de faire face. Il faut évidemment veiller à ce que les forces de sécurité intérieures soient équipées de menottes.

Enfin, concernant la réforme de structures, notre objectif est de renforcer la présence policière dans la rue. Pour cela, nous allons recruter un certain nombre de personnels

administratifs afin de libérer les policiers de cette tâche et de renforcer les effectifs opérationnels.

Nous allons également, dès janvier prochain, engager une réforme de la procédure pénale. Nous y travaillons, Mme Belloubet et moi. Nous étions à Amiens la semaine passée, où nous avons réuni pour la première fois des gendarmes, des policiers et des magistrats pour en discuter.

Nous allons travailler en commun à la simplification des procédures et à l'interopérabilité de nos logiciels, de manière à réduire la charge administrative des policiers et à libérer du temps pour le terrain.

Aujourd'hui, les procédures sont extrêmement compliquées et beaucoup d'officiers de police judiciaire (OPJ) voient les mesures qu'il avait prises cassées. Nous allons donc essayer de réfléchir à l'ensemble de ces sujets avant de vous proposer un texte de loi.

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – La dette immobilière de la gendarmerie n'est pas de 62 millions d'euros, mais de 92 millions d'euros !

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – 102 millions d'euros exactement !

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – Si la gendarmerie veut gérer les choses en bon père de famille, elle sera obligée d'hypothéquer les budgets fonctionnels, pourtant indispensables au bon fonctionnement de la gendarmerie. L'effort a certes été fait, mais il n'est pas suffisant.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Je suis dans la transparence totale, et je dis toujours ce qui est !

M. Philippe Bas, président. – Vous ne vous étonnerez pas que notre inquiétude porte aussi sur les collectivités territoriales qui sont propriétaires d'une partie des casernes de gendarmerie, car c'est pour elles un nouveau sujet de préoccupations concernant l'évolution de leurs ressources.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – J'ai constaté qu'elles tenaient beaucoup à leurs gendarmeries !

M. Philippe Bas, président. – Oui, et c'est pourquoi nous souhaitons que les gendarmes soient bien traités.

Nous allons maintenant passer à la mission « Sécurité civile ».

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Monsieur le ministre d'État, vous connaissez le grand intérêt que je porte à la sécurité civile. À quand un ministre qui fera preuve d'une véritable considération pour la sécurité civile, parent pauvre du dispositif relatif à la sécurité – à tous les points de vue d'ailleurs ?

J'en veux pour preuve votre présentation, il y a quelques instants, qui s'est résumée à l'annonce de l'achat de six avions polyvalents, gros-porteurs. C'est bien, mais c'est insuffisant.

Aussi vous proposerai-je un exercice de rattrapage. Nous avons bataillé fortement avec M. Bacquet, et dans des délais contraints, pour passer de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) à la nouvelle PFR (NPFR).

Ce dispositif est entré en vigueur et permet à l'État d'« économiser », si l'on peut dire, 20 millions d'euros. Cette somme a été fléchée vers une dotation spécifique d'investissements structurants pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Un appel à projets a été lancé. De nombreux dossiers sont arrivés à la direction générale de la sécurité civile. Tous peuvent être retenus.

Une partie de ce montant devait notamment servir à développer le système de gestion opérationnelle (SGO) et le système de gestion de l'alerte (SGA) des SDIS, dispositifs indispensables à une certaine efficacité opérationnelle, mais également pour assurer une véritable réponse à l'adresse de nos concitoyens.

C'est avec énormément d'étonnement que je me rends compte que l'enveloppe a été amputée de 10 millions d'euros !

Je pense que vous pourriez peser de tout votre poids, monsieur le ministre d'État, pour que ces 20 millions d'euros soient sanctuarisés, comme prévu au départ, en faveur de la sécurité civile.

Je vous remercie de votre réponse.

M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial de la commission des finances. – Monsieur le ministre d'État, je souhaitais vous interroger sur le système d'alerte et d'information des populations (SAIP), pour lequel les choix stratégiques fortement contestables opérés par vos prédécesseurs ne sont manifestement pas remis en cause dans le présent projet de loi.

Comme je le soulignais dans le rapport d'information que j'ai dédié à ce dispositif cet été, rebaptisé « Alerte attentats » par la presse nationale, le volet du déploiement des sirènes concentre près de 80 % des crédits prévus, alors même que leur impact apparaît bien plus faible que celui de la téléphonie mobile, qui ne bénéficie que de 3 % des crédits consommés ou prévus par ce projet.

Je souhaitais ainsi savoir si les conclusions du rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) sur l'opportunité du recours à l'application « Smartphone » ont été rendues. Un revirement stratégique visant à un renforcement du volet « téléphonie mobile » est-il prévu ? Selon quelles modalités et quelle échéance ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Mme Troendlé s'intéresse beaucoup à l'ensemble des sujets de sécurité civile. Je dois dire que c'est aussi mon cas depuis que je suis ministre de l'intérieur.

Les feux de forêt ont été relativement nombreux cet été, et j'ai donc passé beaucoup de temps avec les sapeurs-pompiers dans les différentes régions concernées, sur le continent ou en Corse. On a ainsi pu parler de leurs difficultés. Vous étiez au congrès d'Ajaccio, et nous avons eu l'occasion d'aborder un certain nombre de problèmes.

Lorsque la période des feux de forêts s'est achevée, celle des cyclones a débuté. Comme vous le savez, nous en avons eu trois de suite, que nous n'avons pas si mal gérés.

Nous sommes donc prêts à répondre à toute demande d'évaluation, car ce qui a été fait était assez remarquable, en particulier avec la gendarmerie qui, avant même le cyclone Irma, avait dépêché sur place un certain nombre de moyens de prévention. La masse de ce type de cyclone est si importante que même les téléphones satellitaires ne passent plus. Pendant 12 heures, on est totalement coupé des lieux où se déroulent ces phénomènes.

M. Philippe Bas, président. – Mme Troendlé ne conteste pas votre engagement personnel en matière de lutte contre les feux de forêt ou les cyclones, monsieur le ministre d'État, mais s'intéresse aux 10 millions d'euros qui manquent pour la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – La plupart d'entre nous sommes favorables à la réduction de la dette publique. La charge de la dette publique est de l'ordre de 42 milliards d'euros et la politique de la banque européenne risque d'être demain moins accommodante. Cela peut dérapier totalement. Nous sommes donc obligés de faire des économies.

Pour tout dire, le ministre des comptes publics estimait que cette dépense devait uniquement relever des départements. Nous avons refusé, car nous voulons mettre en place le projet SGA-SGO, qui nous semble extrêmement important. Les 10 millions d'euros seront en particulier consacrés à l'amorçage du projet SGA-SGO avec les départements.

Je vous rappelle qu'il existe avec eux une négociation globale menée par le Premier ministre, afin de faire en sorte qu'un certain nombre de leurs coûts de fonctionnement puissent être allégés, ce qui leur permettra de subventionner les SDIS.

Je veux remercier M. Vogel pour son rapport. Il a permis de diligenter une enquête de l'administration. Vous connaissez les dossiers. Pour ma part, je les découvre. J'ai compris que le procédé mis en place n'était pas optimal. C'est un projet qui a coûté à la fois assez cher et qui est assez peu efficace.

Je vais disposer du rapport de l'administration dans quelques jours. Je vous en dirai plus alors, mais je crois que nous allons changer notre fusil d'épaule.

Je trouve que les systèmes informatiques que nous mettons en place dans l'administration générale ne sont pas toujours les meilleurs. Le public et le privé auraient selon moi intérêt – et c'est ce qu'on va faire avec le secrétaire d'État en charge du numérique – à travailler de manière plus proche, de manière à ne pas tout faire par nous-mêmes et à bénéficier d'une expertise extérieure.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – Vous comprendrez que je ne suis pas satisfaite de votre réponse !

M. Philippe Bas, président. – Elle a le mérite de la franchise : le ministre nous dit qu'il doit faire des économies et que c'est là qu'il les fait !

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – Les contributions des SDIS sont énormes et représentent cinq fois plus que celles de l'État. Je ne puis vous laisser dire que l'on va opérer des coupes franches dans tous les projets structurants. Ceux-ci représentent 10 millions d'euros. Où voulez-vous prendre la part qui reste pour amorcer le SGO-SGA ?

Pourquoi ne voulez-vous pas vous battre sur ce budget de la sécurité civile, qui est déjà moindre ? Pourquoi ne pouvez-vous le conserver en l'état ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Nous allons bénéficier d'ouvertures de crédits sur ce programme pour prendre en charge un certain nombre de sinistres.

J'ai découvert l'efficacité des SDIS, mais aussi celle des moyens de l'État et de la protection civile. Les gens que nous avons envoyés sur le terrain avec Jacques Witkowski étaient d'une efficacité qui m'a franchement impressionné !

M. Philippe Bas, président. – Nous allons maintenant aborder la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Monsieur le ministre d'État, je voudrais attirer votre attention sur deux points particuliers.

Le Président de la République a récemment déclaré qu'il voulait augmenter le nombre d'éloignements forcés, notamment à l'encontre des étrangers en situation irrégulière ayant commis un délit. Cet objectif est parfaitement normal.

Néanmoins, il semble qu'il existe une difficulté, le budget prévu pour l'exercice 2018 permettant de financer de l'ordre de 15 000 départs forcés, d'après mes propres estimations. Il semble que ce montant soit inférieur à celui constaté en 2014 et en 2015, 2016 ayant constitué une année assez basse en la matière.

Je suis donc favorable à l'objectif annoncé en matière d'éloignements forcés, mais je ne suis pas certain que nous ayons les moyens de l'atteindre.

Nous avons, en matière d'éloignement, recours au transport aérien ou à d'autres moyens, souvent à caractère individuel. Sans revenir sur des périodes anciennes, peut-on imaginer pouvoir organiser un système de renvoi groupé, dans le respect des droits de chacun ?

Ma deuxième question porte sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et plus particulièrement sur les questions de santé publique. Un tiers de ses personnels est aujourd'hui consacré à la prise en charge des demandeurs d'asile. Ceci, en soi, ne me pose pas de problèmes de principe.

En revanche, l'OFII est en difficulté s'agissant des sujets d'intégration. Un point nous inquiète plus particulièrement, celui des étudiants étrangers et de leur santé. Nous avons collectivement décidé que l'OFII mènerait des contrôles médicaux dans les universités, singulièrement pour détecter des cas de tuberculose. Il ne le fait plus aujourd'hui, les universités en ayant désormais la charge. Or nous savons que les universités n'ont pas les moyens de mener ces contrôles médicaux, et ceci nous inquiète.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial de la commission des finances. – Monsieur le ministre d'État, il est naturel de s'intéresser aux causes des sujets développés par nos premiers rapporteurs.

Si l'insécurité a fortement crû ces dernières décennies – vous n'y êtes bien sûr pour rien – elle est bien évidemment liée à cette mission « Immigration, asile et intégration ».

Nous sommes en pleine période de commémoration. Certains terroristes, il y a deux ans, s'étaient glissés parmi les migrants. D'autres constituent des échecs patents pour l'intégration.

Comment allez-vous faire pour maîtriser les flux d'immigration indue et le détournement du droit d'asile ? Vous n'êtes pas sans savoir que l'on éloigne très peu de monde et que les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière sont en baisse de 7 %. Je voudrais donc connaître le nombre de personnes réellement éloignées par rapport au nombre de personnes qui entrent sur notre territoire.

Aucune étude n'existe sur les flux des personnes qui arrivent en France. Avec les droits sociaux que nous octroyons – 360 euros pour l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) – l'aide médicale d'État (AME), la couverture maladie universelle (CMU) et tout ce que nous offrons à ces personnes, la France constitue un véritable eldorado. Les flux ne sont donc pas près de se tarir.

L'immigration, l'asile et l'intégration sont trois choses différentes. Certes, cette mission, dont les crédits s'élèvent à un peu plus d'un milliard d'euros, présente une volonté d'affichage et de moindre sous-budgétisation, mais quel est le coût consolidé pour la nation de l'immigration subie depuis tant d'années en matière de sécurité, de santé et d'enseignement ?

Le plus important demeure la sécurité des Français. Les aspects budgétaires sont presque secondaires. Il y a quelques jours, je participais à la manifestation de Clichy-la-Garenne contre les prières de rue. Comment pouvez-vous faire en sorte que ces personnes s'intègrent, alors qu'elles se livrent à la prière cinq fois par jour ? Que font les enfants dans la rue au lieu d'être à l'école ? Que font ces personnes pour s'intégrer à notre société ? S'agit-il de Français de papiers, de cœur, de culture ? Combien existe-t-il de mosquées dangereuses, combien de mosquée sont-elles fermées, combien y a-t-il d'éloignements réels ?

Comment allons-nous faire, alors que nos critères d'intégration sont plus faibles que ceux de nos amis allemands, pour rétablir le sentiment d'appartenance à notre société d'un certain nombre de personnes ? Un tribunal à Roissy est une très bonne chose, mais on sait fort bien qu'il faut faire évoluer notre droit pour décourager les détournements de notre droit d'asile.

Par ailleurs, pouvez-vous faire un point sur la situation migratoire de Mayotte ?

Qu'en est-il, enfin, des étrangers relevant de la psychiatrie qui sont remis sur la voie publique ? On sait que les besoins sont très importants et que l'offre de soins n'est pas suffisante...

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Le flux migratoire qu'a connu l'Europe au cours des trois dernières années a été très important. L'Allemagne en est un des exemples.

Ces migrants passaient dans un premier temps par les routes de Turquie, fuyant les guerres. Parmi eux se trouvaient beaucoup de réfugiés au sens du droit d'asile. Il en existait toutefois un certain nombre d'autres...

Depuis, grâce aux accords passés par Bernard Cazeneuve avec la Turquie, les frontières sont relativement hermétiques. Les flux en provenance de cette zone géographique sont donc limités. Nous y prêtons cependant toujours attention. Nous avons ainsi découvert que de nouvelles voies migratoires transitent par la Bulgarie. Les équipes de la direction

centrale de la police aux frontières (DCPAF) y effectuent en ce moment une mission à ce sujet.

Le deuxième flux provenait de Libye. Le Président de la République a tenté de stabiliser l'État libyen ; c'est d'ailleurs pour cela que des rencontres avec MM. el-Sarraj et Haftar ont été organisées.

Nos amis italiens ont mené des politiques assez drastiques pour faire en sorte que les flux depuis la Libye se tarissent, et les flux se sont taris. Toutefois, il existe en Italie un nombre relativement important de migrants.

En Allemagne, 300 000 personnes ont été déboutées du droit d'asile et essaient de pénétrer dans d'autres États. Dans le camp de migrants de La Chapelle à Paris, 75 % des personnes étaient des « Dublinés ».

Par ailleurs, une immigration massive part aujourd'hui d'un certain nombre de pays d'Afrique occidentale comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal, etc., qui ne sont pourtant pas en guerre. La porte d'entrée de cette immigration était Agadez, au Niger. Nous avons conclu des accords avec le Gouvernement nigérien et cette porte est aujourd'hui fermée.

Par ailleurs si certains gouvernements laissent une immigration irrégulière se développer, nous leur délivrerons moins de visas. Nous agissons pays par pays. Comme vous le savez, un ambassadeur a été spécialement nommé pour traiter des questions migratoires. C'est une première réponse.

Nous avons recommencé à augmenter le nombre d'éloignements. À partir du moment où on a donné un certain nombre de consignes drastiques, on a vu les chiffres augmenter.

Il existe toutefois quelques difficultés juridiques. Comme vous le savez, du fait de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, le juge des libertés et de la détention intervient désormais dès le deuxième jour de rétention. On a donc peu de temps pour documenter les dossiers, et nos décisions sont souvent cassées par le juge. C'est pourquoi nous vous présenterons, en janvier prochain je pense, un texte en matière d'asile et d'immigration, en plus du texte sur la procédure pénale.

M. Philippe Bas, président. – Depuis la « circulaire Valls » de novembre 2012, les régularisations d'étrangers en situation irrégulière ont augmenté de 30 %, atteignant environ 30 000 personnes en 2016.

En outre, le budget que vous présentez ne prévoit de financer que 15 000 départs forcés en 2018, ce qui n'est pas un nombre très élevé, et les raccompagnements collectifs d'étrangers clandestins ne semblent pas s'organiser.

Enfin, on dénombre chaque année, plus de 50 000 déboutés du droit d'asile.

Tout ceci nous paraît exiger un sursaut considérable pour reprendre l'intervention de M. Buffet...

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Si certaines sommes apparaissent en diminution dans le projet de loi de finances pour 2018, c'est que le financement de l'évacuation de la « jungle » de Calais était compris dans le budget de l'an dernier.

Pour 2018, le budget de la lutte contre l'immigration irrégulière n'est pas en diminution, mais en augmentation de 4 millions d'euros.

Par ailleurs, nous travaillons avec le Gouvernement albanais. Il est d'accord pour rapatrier un certain nombre de ses ressortissants qui sont aujourd'hui en France et qui demandent le droit d'asile. Vous ne le savez pas forcément, mais ils représentent 20 % des cas du dispositif national d'asile.

Nous nous sommes donc mis d'accord avec le Gouvernement albanais pour organiser un certain nombre de vols de retour. Je ne sais si cela fera plaisir à Mme Troendlé, mais nous utilisons pour cela les avions de la protection civile !

M. Philippe Bas, président. – Nous passons à présent à l'administration générale et territoriale de l'État.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis de la commission des lois. – J'aimerais poser une question à chacun des ministres.

Monsieur le ministre d'État, jusqu'à quand va-t-on continuer à réduire les effectifs préfectoraux et sous-préfectoraux ? Malgré l'excellent rapport de notre collègue Hervé Marseille, on voit bien que ce sont eux qui paient le plus lourd tribut.

Vous nous avez expliqué que 800 suppressions de postes avaient été prévues mais qu'il n'y en avait eu que 415. Moins que moins, cela fait toujours quelque chose !

En second lieu, j'aimerais que Jacqueline Gourault m'explique comment les réductions des dépenses des collectivités territoriales vont nous aider à mieux respecter les critères de Maastricht, dans la mesure où, si je suis bien informé, ceci concerne le déficit du budget de l'État et notre niveau d'endettement.

Quel est le lien ? J'en ai une vague idée, mais j'espère qu'il existe une profonde réflexion du Gouvernement à ce sujet. Comment et pourquoi s'attaque-t-on aux dépenses des collectivités territoriales ? Si les recettes augmentent, les déficits ne doivent pas suivre !

M. Jacques Genest, rapporteur spécial de la commission des finances. – Monsieur le ministre d'État, tout comme mon collègue, le niveau du personnel en sous-préfecture m'inquiète. Soixante-dix sous-préfectures comptent moins de dix emplois, ceux-ci étant compensés par des emplois temporaires.

Avez-vous un projet de fermeture, de restructuration ou de réorganisation de ces services ? Je vous demande de prendre garde à nos territoires ruraux, déjà sous-dotés.

Les dépenses de contentieux constituent par ailleurs un sujet délicat. L'an passé, 55 millions d'euros avaient été budgétés. On sait que l'on va arriver aujourd'hui à 147 millions d'euros, dont 30 millions d'euros de dépenses exceptionnelles. Que comportent ces dernières ?

Que comptez-vous faire ? La première solution peut être de retirer des crédits à certains endroits pour payer les dépenses de contentieux, mais ne doit-on pas plutôt chercher à résoudre les dysfonctionnements qui les entraînent ?

Quant aux moyens de sécurité, ils sont loin d'être à la hauteur des déclarations : seulement 30 ETP ont été créés pour les services d'éloignement des préfectures. Or vous connaissez bien les conséquences que les sous-effectifs ont pu avoir dans l'attentat de Marseille.

Enfin, le plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG) et la directive nationale d'orientation (DNO) se terminent en 2018. Avez-vous, monsieur le ministre d'État, de nouveaux plans pour la représentation de l'État dans les territoires ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Il est clair, monsieur Collombat, que nous devons prendre un certain nombre de mesures de réduction des dépenses de l'État et des collectivités territoriales.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – Je vous ai déjà entendu plusieurs fois, j'aimerais que vous nous disiez quelque chose de nouveau !

M. Philippe Bas, président. – Si on pose à chaque fois les mêmes questions au ministre, il ne faut pas s'étonner qu'il fasse toujours les mêmes réponses.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Je vais essayer d'expliquer ma vision des choses à M. Collombat...

M. Philippe Bas, président. – La sienne est forgée par une longue expérience d'élu local !

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Au moins !

Un certain nombre de métropoles peuvent aujourd'hui soutenir la comparaison avec les grandes métropoles européennes. Pour elles, faire ce qu'on a fait à Lyon ne me semble pas totalement inutile. Si elles le souhaitent, on les y aidera.

On a perdu de vue ce que nous avons réalisé là-bas. Je rappelle que la métropole de Lyon résulte de la fusion du conseil général et de la communauté urbaine de Lyon.

Nous pensions que l'État se heurterait toujours à un certain nombre de difficultés financières et qu'on nous demanderait forcément un jour de réduire la dépense publique territoriale. Nous voulions y parvenir, tout en offrant un meilleur service.

C'est ce que nous avons fait en mutualisant les services, ce qui n'a pas été simple, car les avantages acquis des personnels du conseil général n'étaient pas les mêmes que ceux de la communauté urbaine. Le dialogue a été rugueux durant quelque temps, mais les choses ont fini par se faire. Cela permet aujourd'hui de réaliser des économies de fonctionnement.

Ceci permet également de rendre un meilleur service. En effet, la communauté urbaine s'occupait d'économie et le conseil général traitait du revenu de solidarité active (RSA) et de l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi.

Toutefois, les personnes qui s'occupaient de ces publics étaient des travailleurs sociaux, qui ne connaissaient pas forcément le monde de l'entreprise. Nous avons replacé ceux qui s'occupaient d'économie et ceux qui s'occupaient d'insertion dans la même direction.

Les cultures sont en train de s'homogénéiser, et les entreprises commencent à s'intéresser au public RSiste. Nous avons ainsi développé un programme appelé « Mille entreprises pour l'insertion », et le nombre de RSistes commence à diminuer.

Pour le rural, on a contractualisé avec le département et voulu faire en sorte que nos taux d'autofinancement soient égaux au départ. Nous avons depuis trois ans tenu une comptabilité de tous les comptes administratifs et versons chaque année 72 millions d'euros aux départements voisins.

Il me semble que si on généralisait ce type de pratiques entre les métropoles et leur environnement, il n'y aurait plus de débat entre zones urbaines et zones rurales. Ce serait plus productif pour les uns et les autres. Cela me semble être une voie intéressante pour l'avenir.

S'agissant du contentieux, pour la première fois nous ne reporterons pas les dépenses, nous les paierons cette année. Et l'année prochaine, nous allons augmenter les crédits de 26 millions d'euros, afin de mieux prendre en compte la réalité des choses.

De manière cocasse, en tant que président de la métropole de Lyon, j'ai gagné un contentieux en appel contre l'État, et suis donc tenu de le payer en tant que ministre de l'intérieur !

Je suis pour que l'État paye ce qu'il doit. C'est ce que nous allons essayer de faire à l'avenir.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – L'accord de Maastricht veut que les déficits publics ne dépassent pas 3 % du produit intérieur brut. Cela concerne toutes les administrations publiques, l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Si vous dépensez moins, le déficit baisse. C'est aussi simple que cela !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – Et si vos recettes augmentent en même temps ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Si vous vous endettez moins...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – On ne dit pas qu'il faut moins s'endetter, mais moins dépenser !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Non, il faut maîtriser les dépenses de fonctionnement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – En quoi cela change-t-il quelque chose ?

M. Philippe Bas, président. – M. Collombat pense que ce n'est pas en diminuant les dépenses des collectivités locales qu'on réduira le déficit au sens de Maastricht.

La seule réponse possible pour le Gouvernement est de vous dire que s'il réussit à maîtriser l'évolution des dotations et même à les réduire, il diminuera la dépense de l'État et, ce faisant, le déficit de Maastricht – mais on aimerait l'entendre !

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Deux questions me sont souvent posées. La première concerne les fameux 13 milliards. Je vous l'ai dit tout à l'heure, nous pensons qu'il faut réduire la dette. Il y a deux façons de faire baisser les dépenses des collectivités locales. L'une est brutale, c'est la baisse des dotations, qui conduit à réduire l'investissement – ce n'est pas une bonne chose. L'autre est celle que nous retenons.

Je pense qu'on doit pouvoir arriver à maintenir l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales en deçà de 1,2 %. Cela me semble raisonnable.

Il convient aussi de fixer à un maximum de treize ans les délais de remboursement de la dette. Au-delà, le risque est de se retrouver dans une spirale de l'endettement.

Je veux éviter une baisse de l'investissement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – Elle aura lieu !

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Nous allons faire en sorte que ce ne soit pas le cas, mais il faut maîtriser les dépenses de fonctionnement de manière à augmenter son autofinancement et à diminuer son endettement. C'est simple !

M. Philippe Bas, président. – Je vais à présent donner la parole aux rapporteurs de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », ce qui va nous permettre d'approfondir le débat qui vient d'être amorcé.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Monsieur le ministre d'État, madame la ministre, quelques réflexions sur les économies attendues des collectivités locales et les concours financiers de l'État, dans le prolongement direct de ce que nous venons d'évoquer...

Le Gouvernement affiche une stabilité des concours financiers de l'État pour 2018, et tout au long du quinquennat.

Pourtant, si l'on y regarde de plus près, le projet de loi de programmation prévoit un simple retour au gel des dotations en valeur qui a prévalu entre 2011 et 2013. Compte tenu des prévisions d'inflation qui repartent à la hausse, ce gel équivaut à une baisse de 5 % en volume des concours financiers de l'État au cours du quinquennat.

En outre, le Gouvernement prévoit de réduire les dotations des collectivités qui ne respecteraient pas la trajectoire de réduction des dépenses de fonctionnement qu'il a fixée, mais il sera impossible aux collectivités de la respecter. Exigera-t-on 13 milliards d'euros ou 21 milliards d'euros d'économies des collectivités ?

L'intégralité de ces économies sur les dépenses de fonctionnement devrait servir, non pas à investir davantage, mais à réduire le besoin de financement des collectivités, c'est-à-dire leur recours à l'emprunt, ainsi qu'on vient de l'évoquer. Elles n'auront de toute façon plus les moyens d'emprunter, puisque le Gouvernement prétend leur imposer une règle d'or renforcée, alors même que les collectivités sont faiblement endettées et que, contrairement à l'État, il leur est d'ores et déjà interdit d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement. Pendant ce temps, le déficit de l'État continuerait de croître, au moins jusqu'en 2020.

Alors que les collectivités territoriales ont déjà été lourdement mises à contribution au cours du quinquennat précédent – entre 2013 et 2016, l'amélioration du solde public a été due aux deux tiers aux efforts des administrations publiques locales – le Gouvernement entend-il que l'État prenne sa juste part de l'effort collectif ? Les collectivités locales continueront-elles à devoir porter l'essentiel de l'effort ?

M. Philippe Bas, président. – Ces éléments sont essentiels.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial de la commission des finances. – S'agissant de la suppression de la réserve parlementaire, vous prévoyez la création d'une seconde part de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) dotée de 50 millions d'euros pour remplacer la réserve parlementaire mais dont le montant est deux fois plus faible.

Un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale propose que ces crédits n'abondent pas la DSIL mais plutôt la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Je trouve cela plutôt logique, les conditions d'accès à la DSIL n'étant pas aisées par rapport à ce qu'était la réserve parlementaire et la DETR est tout de même plus facile d'utilisation pour les petites communes. Comment allez-vous traiter cet amendement ? Donnez-vous une réponse favorable à M. Giraud à ce sujet ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Vous le saurez ce soir !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Vous pouvez nous indiquer une tendance...

En second lieu, madame la ministre, vous avez tenté de démontrer que les soutiens à l'investissement local étaient en augmentation cette année. Je pense qu'une vision plus précise des choses ne le démontrerait pas. La DETR ne bouge presque pas, passant d'un milliard d'euros à 996 millions d'euros. La DSIL reste identique pour ce qui concerne les crédits portés par la mission « Relations avec les collectivités territoriales », mais les contrats de ruralité sont quasiment ramenés à zéro, passant de 216 millions d'euros en 2017 à 45 millions d'euros en 2018, et la réserve parlementaire de 92 millions d'euros à 50 millions d'euros.

Au total, il manque donc 200 millions d'euros entre la loi de finances initiale pour 2017 et le projet de loi de finances pour 2018. Or si on considère que la réserve parlementaire représente 92 millions d'euros, cela signifie que celle-ci disparaît !

Voilà une lecture plus juste de la réalité. Je voudrais donc, madame la ministre, que vous nous confirmiez que la réserve parlementaire disparaît finalement.

M. Charles Guené, rapporteur spécial de la commission des finances. – Monsieur le ministre d'État, madame la ministre, vous avez placé la contractualisation au cœur de la relation entre l'État et les collectivités territoriales. C'est effectivement un défi intéressant.

Le Premier ministre Édouard Philippe vient d'ailleurs de rappeler l'accord de méthode qui pourrait être trouvé.

J'ai toutefois deux préoccupations. En premier lieu, les cocontractants – les préfets et les collectivités territoriales – auront-ils une marge de manœuvre pour définir l'effort demandé à une collectivité ? Si on s'en tient aux exemples étrangers, cela peut être le cas.

Dans cette éventualité, comment garantir que l'effort global sera respecté ? Vous voyez en filigrane se dessiner mon inquiétude pour ceux qui ne contractualiseraient pas...

Deuxième préoccupation : à quelle date la procédure de contractualisation pour 2018 sera-t-elle achevée ? Cela nous inquiète quelque peu. En effet, définir les lignes directrices d'une concertation pour conclure 319 contrats avec les collectivités prendra un certain temps. Il serait donc problématique que les collectivités connaissent, à l'été 2018, les objectifs de dépenses et les besoins de financement qu'elles devront respecter pour ce même exercice.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – S'agissant des questions de M. Hervé, je crois avoir répondu concernant les 13 milliards d'euros. Il est possible de réduire la dépense publique par la mutualisation.

J'ai cité l'exemple de Lyon, mais il peut à mon avis être reproduit dans beaucoup d'endroits. J'ai évoqué les métropoles : je pense qu'un certain nombre de départements pourraient avoir intérêt à se rapprocher et à travailler davantage ensemble à l'avenir.

Les communes nouvelles de Jacques Pélissard étaient une très belle invention. Elles ont assez bien fonctionné et vont continuer selon moi à se développer. Beaucoup d'élus comprennent bien qu'il faut aller aujourd'hui vers la mutualisation.

S'agissant de la taxe d'habitation, lorsque le Président de République, durant la campagne, a évoqué cette question, nous lui avons fait valoir que les compensations d'exonérations avaient généralement tendance à se réduire dans le temps. On a donc estimé qu'il valait mieux qu'il s'agisse d'un dégrèvement.

L'évolution des bases est bien prise en compte. Néanmoins, on fixera 2017 comme année de référence, lorsque le projet n'était pas encore connu. Les maires conservant leur pouvoir de taux, toute hausse de taux serait supportée par les contribuables... ce qui peut inciter à la modération fiscale.

En tant que maire de Lyon, j'annonçais en début de mandat une augmentation des taux, sur lesquels je ne revenais plus durant la durée du mandat. Au moins, les règles étaient-elles connues.

J'en viens à la contractualisation. Comment allons-nous procéder ? Nous aurons assez peu de temps. C'est pourquoi nous n'avons prévu de contractualiser qu'avec les grandes communes. Il aurait été techniquement impossible de traiter toutes les communes.

Les préfets vont bien évidemment avoir un pouvoir d'appréciation. Supposez qu'une commune se soit fortement désendettée durant les trois dernières années. Lui demander de se désendetter davantage sans prendre en compte ce qu'elle a déjà fait serait absurde.

En fait, nous allons porter une appréciation sur les grandes communes, comme le font les agences de notation, qui regardent à la fois le passé et la trajectoire financière avant d'émettre un jugement. La discussion sera interactive. La décision ne tombera pas comme un

couperet. Ce n'est qu'en cas de désaccord qu'il pourra y avoir des mesures de correction, qui s'appliqueront l'année suivante sous forme de baisses de dotation.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Qu'en est-il en matière d'équilibre global ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – L'équilibre global s'établira à partir des communes qui respecteront ces règles et de celles qui seront sanctionnées.

La vie politique et financière n'est pas une science exacte, mais on essayera de s'approcher du but !

M. Philippe Bas, président. – Nous n'épuiserons pas ce débat ce soir, mes chers collègues.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – M. Raynal a raison : une partie des crédits de la DSIL destinés aux contrats de ruralité, qui relevaient en 2017 du ministère chargé de l'aménagement du territoire, n'ont pas été renouvelés. Néanmoins, par rapport à 2012, voire 2015, l'augmentation est de 77 %.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous parlons de votre action et non du passé !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Ces chiffres sont bien sûr consolidés.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Monsieur le sénateur, vous connaissez la vie politique aussi bien que moi. Dans la dernière année, juste avant une échéance électorale, on est tenté de faire un petit cadeau. Mais ce ne peut pas être Noël tous les jours !

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le ministre d'État, c'était là l'ancien système !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Si je comprends bien, il suffit d'attendre 2022 !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Quant à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), un vote a eu lieu en première lecture à l'Assemblée nationale. Nous avons néanmoins l'intention de revenir sur le sujet. Gérald Darmanin est conscient du sujet que représente la baisse de 232 millions d'euros. Nous proposerons donc au Sénat un arrangement avec une vision plus équitable de la répartition de la DCRTP. Nous espérons trouver un terrain d'entente sur ce sujet.

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – Et sur le reste !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – En effet.

S'agissant de la suppression de la réserve parlementaire, j'ajoute qu'il n'y aura vraiment aucun critère pour accéder à la DETR et à la DSIL. Les petites communes pourront donc avoir accès à des subventions équivalentes à celles de la réserve parlementaire, soit en moyenne 10 000 euros par dossier. Les quatre parlementaires qui siègeront à la « commission DETR » aux côtés des élus pourront le vérifier.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Monsieur le ministre d'État, l'expérimentation des caméras-piétons a été lancée en mars. J'ai lu que vous aviez décidé d'étendre de manière assez considérable leur nombre. Quel bilan tirez-vous de cette mise en place ?

Ma deuxième question concernait la police de sécurité du quotidien, dont on a un peu de difficultés à cerner les contours. Vous avez lancé une réflexion, une concertation, des questionnaires. Elle devait être mise en place à la fin de l'année, mais ne le sera finalement que début 2018.

Vous y coupez une nécessaire simplification de la procédure pénale, que vous considérez comme étant la clef de voûte d'une meilleure activité opérationnelle des forces de police.

Enfin, il y a quelques jours, vous avez indiqué, alors que nous venions d'adopter la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qu'il n'était pas exclu de revenir à l'état d'urgence en cas de meurtres de masse. Pouvez-vous préciser votre pensée sur ce point ?

M. Gérard Collomb, ministre d'État. – S'agissant des caméras, l'expérience a été concluante. Nous avons décidé d'en acheter 10 400 pour équiper les forces de police. Cela permettra de purger un certain nombre de contentieux concernant les interpellations.

Pour ce qui est de la PSQ, elle est liée à la procédure pénale. Il faut faire en sorte que les policiers passent moins de temps dans leur bureau à remplir des formulaires. C'est aujourd'hui assez ubuesque. Libérer du temps permettra de mettre davantage de policiers dans la rue.

Enfin, quant à l'état d'urgence, j'ai indiqué tout à l'heure que nous pensions être passés à une autre époque, mais les choses sont extrêmement fluctuantes. Je ne peux pas dire ce qui va se passer demain dans la zone subsaharienne, ni s'il n'y aura pas de nouveaux risques auxquels il faudra répondre à nouveau par l'état d'urgence.

Tout est extrêmement mouvant. Les rapports de forces sont extrêmement compliqués. On ne peut savoir si de nouveaux conflits n'entraîneront pas des répercussions sur le territoire français.

Si des meurtres coordonnés ont à nouveau lieu dans un certain nombre de villes, on sera forcément obligé de revenir à des moyens exceptionnels. Dans l'état actuel, je ne peux vous dire ce que sera la situation dans deux ou trois ans.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le ministre d'État, madame la ministre, merci pour ces réponses

Merci également aux rapporteurs, qui ont préparé cette audition de manière très méticuleuse, avec des questions très précises.

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 20 heures.

Mardi 21 novembre 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » – Examen du rapport pour avis

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Rapporteur pour avis des crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés » depuis 2014, je me suis penché cette année sur l'ensemble des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » dont ce programme fait partie et sur ceux du budget annexe « Publications officielles et informations administratives », qui est celui de la direction de l'information légale et administrative (DILA). Je tiens à saluer le travail de notre ancien collègue Alain Anziani qui, pendant six ans, a présenté devant notre commission les crédits relatifs à la coordination du travail gouvernemental et aux publications officielles.

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » se décompose en trois programmes : tout d'abord, le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », qui regroupe les fonctions de stratégie, de prospective et de coordination permettant le soutien du Premier ministre. On retrouve parmi les entités de ce programme : le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Le programme « Protection des droits et libertés » regroupe les crédits de huit autorités administratives indépendantes (Commission nationale de l'informatique et des libertés – CNIL –, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Commission d'accès aux documents administratifs – CADA –, Défenseur des droits, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – HATVP –, Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement – CNCTR –, Commission du secret de la défense nationale – CSDN –, Autorité de régulation de la distribution de la presse), une autorité publique indépendante – le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) –, le Comité consultatif national d'éthique et la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

Enfin, le programme « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », regroupe des crédits de fonctionnement.

Le budget 2018 de la mission s'élève à 1,61 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,48 milliard d'euros en crédits de paiement. Cela représente, à périmètre constant, une baisse de 0,83 % en autorisations d'engagement et une hausse de 0,26 % en crédits de paiement. Ce budget a été construit avec pour objectif la maîtrise des dépenses publiques grâce à des efforts de mutualisation.

Engagée en 2009, l'opération immobilière dite « Ségur-Fontenoy » va franchir une étape importante en 2018 avec l'installation, fin 2017, de plusieurs autorités

administratives indépendantes et services du Gouvernement sur un même site géographique. Ce site, qui regroupera 2 300 postes de travail, va permettre de réaliser des économies en libérant plusieurs immeubles vétustes et en mutualisant des services communs et des services support. 7 millions d'euros d'économies sont attendues au titre de dépenses de fonctionnement en 2022 date de plein effet des mutualisations, soit une baisse de 10 % des fonctions support (soit 52 ETPT) d'ici 2022.

Le Défenseur des droits, qui a emménagé en 2016 dans le bâtiment Fontenoy verra ainsi, en 2018, 3 postes « support » transférés sur le programme 129 au titre de la mutualisation et 2 postes supprimés, soit 17 postes de moins sur un total de 34 en trois ans. En contrepartie, il bénéficiera de 4 redéploiements internes sur des postes « métier ».

La réforme de l'État est un des aspects de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Ainsi le SGG entend faire appliquer la nouvelle composition des cabinets ministériels qui, par décret du 18 mai 2017, sont limités à dix personnes pour un ministre, huit pour un ministre délégué et cinq pour un secrétaire d'État. Au 1^{er} août 2017, le Gouvernement compte 300 membres de cabinet et 2 040 fonctions support pour une dotation annuelle de 21 068 615 euros, contre 563 membres de cabinet, 2 420 fonctions support et une dotation de 25,77 millions d'euros en 2016.

Cette réforme implique une nouvelle organisation du travail qui a été rappelée par circulaire du 24 mai 2017. Les cabinets doivent être centrés sur des fonctions politiques et veiller à l'explication de l'action et de la communication relative à celle-ci. Les directeurs d'administration centrale ont quant à eux en charge de mener à bien les politiques publiques dans le cadre de l'action gouvernementale.

Or ce changement ne se fait pas sans difficultés, comme j'ai pu le constater moi-même lorsque j'ai sollicité certains ministères. Par circulaire du 12 octobre 2017, le directeur de cabinet du Premier ministre a rappelé que « le décret du 18 mai 2017 doit continuer à être strictement respecté », ce qui confirme que cette nouvelle organisation n'est pas encore opérationnelle. Il convient donc d'être particulièrement vigilant afin que cette période « transitoire » ne se prolonge pas. Cette nouvelle norme a entraîné un certain nombre de difficultés pour le travail intergouvernemental, mais aussi pour entrer en contact avec les cabinets ministériels. En effet, ces derniers n'ont pas, à l'heure actuelle, la capacité de travailler avec leur administration. Ce nouveau dispositif, s'il semble intéressant, peine pour l'instant à montrer son efficacité. Enfin, je souhaite rappeler que le SGG a la charge de veiller à la mise en application réglementaire des lois votées. Or, le nombre d'articles est en moyenne multiplié par trois entre le dépôt d'un texte sur le bureau de la première assemblée et son vote final. En tant que parlementaires, nous participons aussi à cette inflation de la norme, qui exige, de la part du SGG un travail important.

Des économies sont également réalisées au sein même des entités qui relèvent de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Ainsi le SGAE qui, malgré un budget contraint, en raison notamment des frais importants d'interprétariat dépendant du nombre de conseils européens se tenant dans l'année, et une baisse continue de ses effectifs (145 ETPT en 2013 contre 136 en 2018), connaîtra une année 2018 particulièrement chargée : poursuite des négociations sur le Brexit et préparation des relations futures avec le Royaume-Uni, fin du mandat des institutions européennes en 2019 qui engendrera une accélération de l'activité l'an prochain, cadre financier pluriannuel à renouveler en 2020, transposition des directives (avec un nouvel objectif de 1 % maximum de directives en retard).

Au titre du budget annexe « Publications officielles et information administrative », la DILA réalise également d'importants efforts pour moderniser ses deux sites internet majeurs que sont « legifrance.gouv.fr » et « service-public.fr » qui ont reçu plus de 388 millions de visites en 2016. Une partie de ses effectifs rejoint fin 2017 le bâtiment Ségur, permettant de libérer les locaux situés quai Voltaire. La librairie fermera définitivement et les locaux occupés sur le site Mirabeau seront également libérés.

Dans ce contexte de rationalisations et d'économies, des moyens supplémentaires sont toutefois à noter en faveur de la sécurité.

L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), qui dépend du SGDSN et avait à sa création pour missions de préparer la France à des attaques informatiques majeures, doit depuis 2013 assurer la protection des systèmes d'information des opérateurs d'importance vitale. Lors de l'audition de ses représentants, nous avons évoqué l'attaque qui a touché l'Ukraine. Une entreprise française en a également été indirectement victime et cela lui a coûté 200 millions d'euros en chiffres d'affaires et 80 millions d'euros de perte de résultats. Ce sont des montants disproportionnés par rapport au budget de l'ANSSI.

Cette dernière bénéficie pour 2018 de 25 ETPT supplémentaires, ce qui est moins que les années précédentes (50 ETPT par an). Il faudra nous assurer que c'est suffisant car elle verra son champ d'action s'étendre aux opérateurs essentiels à l'économie et à la société avec la directive NIS (Network and Information Security) adoptée en juillet 2016 qui doit être transposée avant le 9 mai 2018. Nous savons tous que l'impact d'attaques informatiques visant des entreprises peut être très important financièrement et désorganiser totalement des pans entiers de la société. Il est impératif de prévenir ces attaques plutôt que les guérir. Aujourd'hui, l'ANSSI est confrontée à des problèmes de recrutement, notamment en raison du fait que l'État ne peut embaucher qu'en contrat à durée déterminée avant un éventuel contrat à durée indéterminée, ce qui est un défaut d'attractivité.

Le Groupement interministériel de contrôle (GIC) voit lui aussi ses effectifs augmenter, de 198 à 213 ETPT, avec un objectif de 243 ETPT en 2020. Le GIC doit faire face à l'augmentation du recours aux techniques de renseignement par les services, liée notamment à la lutte contre le terrorisme. Il doit s'adapter en permanence aux évolutions techniques en développant de nouveaux outils et en les maîtrisant.

Face au renforcement légitime des moyens en matière de sécurité, il est primordial de s'assurer que les droits sont bien respectés. Sont concernées au premier chef la CNCTR et la CSDN qui interviennent elles aussi en matière de sécurité et défense. La CNCTR a rendu en 2016 un peu plus de 67 000 avis préalables sur des demandes de mise en œuvre des techniques de renseignement : 47 117 sur des demandes d'accès aux données de connexion en temps différé, 2 426 sur des demandes de géolocalisation en temps réel, 8 137 sur des demandes d'interceptions de sécurité, 9 413 sur des demandes de mise en œuvre d'autres techniques. Elle effectue également des contrôles a posteriori.

La CSDN, quant à elle, est chargée de donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations. Je me félicite qu'il ait été mis fin au régime de mise à disposition pour trois de ses postes, ainsi que je l'avais demandé dans mes deux derniers rapports budgétaires. Il s'agissait là d'une atteinte portée à la liberté de l'autorité dans le choix de ses personnels.

Une attention particulière doit toutefois être portée aux délais dans lesquels les ministères adressent les demandes d'avis à la CSDN sur une éventuelle déclassification. En 2016, le délai moyen de 124 jours recouvrait des situations très différentes puisqu'il allait, selon les demandes, de 14 à 330 jours. Or les textes prévoient une saisine de la CSDN « sans délai ».

Les autres autorités administratives indépendantes du programme 308, qui ont pour point commun la protection des droits et libertés, méritent elles aussi notre regard attentif. Le Défenseur des droits, par son réseau de délégués territoriaux bénévoles (500 en 2018) à qui il faut rendre hommage, veut lutter contre le « non-recours », à savoir la renonciation par les victimes à faire valoir leurs droits, notamment en matière de discrimination ou de harcèlement sexuel.

La Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, après avoir visité l'ensemble des établissements relevant de l'administration pénitentiaire, des centres éducatifs fermés, des centres de rétention administrative, se fixe pour objectif de visiter en trois ans tous les lieux où sont pratiqués des soins sans consentement.

La CNIL, régulateur de la protection des données personnelles, verra son rôle évoluer avec l'entrée en vigueur en mai 2018 du règlement européen sur la protection des données personnelles qui entraînera un « changement d'échelle » dans son activité avec une charge supplémentaire de travail en anglais pour les traitements transfrontaliers, le renforcement des sanctions (20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires) demandant une expertise de haut niveau. Elle se dit préoccupée par ses effectifs qu'elle juge insuffisants par rapport à ceux de ses homologues (150 agents en Irlande, pays plus petit que la France, 700 en Allemagne) tandis que son plafond d'emplois s'élève à 199 ETPT en 2018. Les méthodes de la CNIL sont appelées à évoluer, avec moins d'actions, mais en cherchant plus à influencer, afin d'être plus efficace. Cet objectif sera inscrit dans le projet de loi que nous aurons à examiner en début d'année.

Le CSA, dont la dotation globale est identique en 2018 à celle de cette année, voit le nombre de plaintes qui lui sont adressées fortement augmenter ces dernières années (1 500 en 2015, 5 000 en 2017), ce qui le conduit à réformer ses pratiques. S'agissant de l'élection présidentielle, selon le CSA, le respect du principe d'équité, plus complexe à mettre en œuvre que celui d'égalité, n'a pas posé de difficulté aux partis politiques. Les échanges ont en revanche été « plus tendus » avec certaines rédactions. Le CSA s'interroge sur le déroulement de la prochaine élection présidentielle du fait de l'absence de règles sur internet et les réseaux sociaux, ce qui pourrait influencer la campagne. Plus largement, il réfléchit à l'application d'instruments de droit plus souples aux « GAFAs », les entreprises les plus importantes du monde de l'internet, qui pourrait aboutir à une certaine régulation. Il y a en effet un décalage important entre, d'une part, une sphère très régulée et, d'autre part, une sphère non régulée.

La CADA, dont l'activité croît régulièrement, en raison d'un élargissement de ses missions mais aussi d'un besoin de transparence, notamment administrative, chez nos concitoyens, instruira environ 8 000 dossiers en 2017. Elle bénéficiera en 2018 d'un emploi supplémentaire. Elle agit aussi en amont par des actions de formation et de sensibilisation auprès des administrations, afin d'éviter des refus de communication injustifiés, puis sa saisine.

Dernier point, de vigilance cette fois, concernant la nouvelle mission confiée à la HATVP par la loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin 2 » qui a créé un registre commun aux autorités gouvernementales, aux assemblées parlementaires et à certaines autorités locales. La loi confie à la HATVP la mission de contrôler l'inscription des représentants d'intérêts sur un registre et le respect de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Elle dispose à cette fin d'un pouvoir de vérification sur pièces et sur place. Sont des représentants d'intérêts, au sens de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, les organismes mentionnés au chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre VII du code de commerce et au titre II du code de l'artisanat, dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire. Ainsi, cela concerne des organismes tels que la CNIL. Tout représentant d'intérêts est tenu de communiquer à la HATVP un certain nombre d'informations dont, notamment, son identité, le champ de ses activités, les actions menées auprès des membres du Gouvernement, parlementaires et autres personnes listées par la loi. Le fait pour un représentant d'intérêts de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la HATVP, les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Le dispositif est entré en vigueur au 1^{er} juillet 2017 pour les relations entre les représentants d'intérêts et 11 000 responsables publics nationaux : membres du Gouvernement, membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, parlementaires et leurs collaborateurs, présidents des assemblées et leurs collaborateurs, agents des services des assemblées, membres et dirigeants des AAI, personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement. La HATVP, qui rencontre déjà des difficultés dans la mise en œuvre de la première phase du dispositif, s'inquiète pour la mise en œuvre du deuxième volet qui concernera, au 1^{er} juillet 2018, les relations entre les représentants d'intérêts et environ 19 000 responsables publics : présidents et vice-présidents des conseils régionaux et départementaux, présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants ou de plus de 5 millions d'euros de recettes, vice-présidents des EPCI de plus de 100 000 habitants etc...

À la date du 30 octobre 2017, seuls 179 représentants d'intérêts se sont inscrits au répertoire et 516 ont engagé des démarches en ce sens. Or, compte tenu des délais d'instruction, les demandes introduites après le 1^{er} décembre 2017 ne seront pas assurées d'aboutir au 31 décembre 2017, date qui était initialement fixée sous peine de sanction pénale. Le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 a reporté l'échéance au 30 avril 2018.

Dans ces conditions, et alors qu'elle n'a obtenu aucun poste supplémentaire pour accomplir cette mission, sachant que plusieurs milliers de représentants d'intérêts sont concernés, elle s'interroge sur la faisabilité du dispositif.

C'est sous cette réserve, qui méritera toute notre attention, que je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et au budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

M. Alain Marc. – Le Président de la République a décidé de limiter les effectifs des cabinets ministériels. Or, nous avons de grandes difficultés à contacter les pôles parlementaires des cabinets, alors même que nous avons besoin, dans le cadre de nos travaux,

d'avoir certaines réponses. En tant que représentants des collectivités locales, nous aurions besoin d'avoir pour interlocuteur un conseiller parlementaire identifié pour les collectivités territoriales au ministère de l'intérieur. Or aujourd'hui, nous avons beaucoup de mal à joindre les conseillers parlementaires des ministres pour préparer nos amendements ou des propositions de loi que nous voudrions déposer.

M. Philippe Bas, président. – C'est un véritable problème, merci de l'avoir signalé.

Mme Catherine Troendlé. – Je suis membre de la CNCTR et je souhaitais féliciter le rapporteur pour le compte rendu qu'il a fait de l'activité de cette dernière. Des réunions ont lieu régulièrement les lundi, mercredi et vendredi, avec la convocation d'une session plénière toutes les trois semaines. Les délais de réponses sont rapides. Je tiens à souligner que cette commission s'efforce toujours de trouver un équilibre entre, d'une part, l'intérêt de ces écoutes pour le renseignement, et d'autre part, le respect de la liberté.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – J'avais voté contre la loi sur le renseignement, mais chaque audition rend plus crédible ce qui a été mis en place.

En ce qui concerne les cabinets ministériels, j'invite chacun d'entre vous à prendre connaissance de la circulaire d'octobre dernier. Les cabinets eux-mêmes rencontrent des difficultés. La volonté de faire redescendre des questions à l'administration peut séduire, mais il faut que cela fonctionne. Or cela entraîne un changement dans les habitudes. Nous devons désormais prendre en compte qu'un certain nombre de dossiers se traite au niveau du secrétaire général, de l'administration, et plus du cabinet. À mon avis, si l'on doit évoquer un sujet en séance publique, c'est celui-ci. En effet, des difficultés existent, aussi bien dans leurs relations avec l'extérieur que dans le travail interministériel, comme les affaires européennes ou les relations internationales.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Projet de lois de finances pour 2018 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » – Programme « Fonction publique » – Examen du rapport pour avis

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Chers collègues, dans le cadre de cet avis budgétaire « Fonction publique », je vous propose d'aborder trois volets : les principales orientations du Gouvernement en matière de réduction des effectifs, les crédits alloués au programme 148 et le compte personnel d'activité (CPA).

La fonction publique représente plus de 5 millions d'équivalents temps plein (ETP), soit environ 20 % de l'emploi total. Ces effectifs sont répartis entre l'État (45 % des ETP), les collectivités territoriales (34 %) et les hôpitaux (21 %).

Le Président de la République a annoncé sa volonté de supprimer 120 000 ETP durant son quinquennat, dont 50 000 dans la fonction publique de l'État et 70 000 dans la fonction publique territoriale. Le comité « Action publique 2022 » (CAP 22) a été installé le

13 octobre 2017 pour examiner les pistes d'évolution du service public et de ses effectifs. Son rapport est attendu pour mars 2018.

Le plus grand flou persiste, néanmoins, sur la méthode envisagée par le Gouvernement pour atteindre ses objectifs, notamment en ce qui concerne la fonction publique territoriale.

L'État n'a pas vocation à dicter le schéma d'emplois des collectivités territoriales. Cependant, la réduction de ses dotations aux collectivités territoriales entraîne mécaniquement une réorganisation des services des employeurs locaux mais aussi une diminution de la qualité du service public.

Le Gouvernement dispose d'une plus grande marge de manœuvre sur la fonction publique de l'État, le projet de loi de finances déterminant les plafonds d'emplois de l'État et de ses opérateurs. Pour rappel, lors du précédent quinquennat, 35 687 ETP ont été créés entre la loi de finances rectificative pour 2012 et la loi de finances initiale pour 2017, dont 29 027 dans les ministères, et 6 660 chez les opérateurs.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une suppression nette de 1 600 ETP dans la fonction publique de l'État, dont seulement 324 ETP dans les ministères. Les autres suppressions d'emplois (1 276) pèseront sur les opérateurs. Cette prévision semble très insuffisante pour respecter l'engagement du Président de la République.

La réduction des effectifs dans les ministères concerne principalement le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'action et des comptes publics (- 1 648 ETP), le ministère de la transition écologique et énergétique (- 828 ETP) et le ministère des solidarités et de la santé (- 258 ETP). Les effectifs du ministère de l'éducation nationale, premier employeur de l'État, sont stabilisés.

Parallèlement, les effectifs des secteurs prioritaires augmentent pour faire face à la menace terroriste : 1 420 ETP supplémentaires au ministère de l'intérieur, 518 au ministère des armées et 1 000 au ministère de la justice. Le plafond d'emplois du ministère de la justice (84 969 ETP) est toutefois inférieur à celui adopté par le Sénat à l'occasion de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice (85 747 ETP).

La masse salariale de l'État s'établit à 87,96 milliards d'euros – soit une augmentation de 3,27 milliards par rapport à 2017 (+ 3,86 %) – et représente 22,77 % des dépenses de l'État. Cette nouvelle hausse de la masse salariale s'explique notamment par la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et par le glissement vieillesse-technicité (GVT) positif.

Le gouvernement souhaite, en outre, mettre en œuvre la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) pour les fonctionnaires dont l'évolution du traitement a été inférieure, entre 2012 et 2016, à celle de l'indice des prix à la consommation.

Face à cet accroissement de la masse salariale de l'État, le Gouvernement a annoncé deux décisions, qui auront également des conséquences sur les versants territorial et hospitalier de la fonction publique.

En premier lieu, la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) serait reportée d'un an et s'échelonnerait donc

jusqu'en 2021. Cette décision représente une économie de 231 millions d'euros en 2018 pour la seule fonction publique territoriale.

En second lieu, le Gouvernement a annoncé un gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique, après deux hausses successives de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017. Cette mesure induirait, pour l'ensemble des employeurs publics, une économie d'environ 2 milliards d'euros annuels.

Je souhaite évoquer deux mesures concrètes figurant dans ce projet de loi de finances pour 2018 et qui concernent l'ensemble des agents de la fonction publique.

L'article 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 prévoit d'augmenter de 1,7 point la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité, en contrepartie d'une baisse des cotisations sociales des assurances chômage et maladie des salariés du secteur privé. Ces derniers obtiendraient, d'après les estimations du Gouvernement, un gain de pouvoir d'achat de 1,45 %.

L'application de cette réforme pose toutefois des difficultés pour les agents publics qui acquittent de la CSG mais pas de cotisations sociales au titre des assurances chômage et maladie. Le Gouvernement s'est ainsi engagé à compenser intégralement cette réforme pour les agents publics par la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) et par la création d'une indemnité compensatrice différentielle pour les agents en poste au 31 décembre 2017. Le total représenterait un coût d'environ 3 milliards d'euros pour les trois versants de la fonction publique.

Enfin, une prime annuelle de 0,76 % de leur traitement est prévue pour les agents recrutés après le 1^{er} janvier 2018. On peut s'interroger sur l'opportunité de cette prime puisqu'il ne s'agit pas d'une compensation, mais d'un gain net de pouvoir d'achat.

La compensation de la hausse de la CSG induit donc des coûts pour les employeurs publics. À elle seule, l'indemnité compensatrice différentielle pour les agents en poste au 31 décembre 2017 représente une dépense de 700 millions d'euros pour la fonction publique de l'État, 534 millions pour la fonction publique territoriale et 366 millions pour la fonction publique hospitalière.

Pour compenser ces coûts supplémentaires, le Gouvernement s'est engagé à abaisser, par décret, les taux des cotisations patronales d'assurance maladie des employeurs. Ces derniers semblent avoir bien accueilli cette mesure, la compensation proposée étant pérenne et n'étant pas soumise, à l'inverse des dotations, aux arbitrages des projets de loi des finances.

Par ailleurs, l'article 48 du projet de loi de finances tend à rétablir un jour de carence dans les trois versants de la fonction publique à compter du 1^{er} janvier 2018. En proposant cette solution, le Gouvernement souhaite lutter contre le « micro-absentéisme » dans la fonction publique. Comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi de finances, l'institution d'un jour de carence dans la fonction publique entre 2012 et 2014 a eu un fort impact sur le volume des arrêts de travail de courte durée, notamment dans la fonction publique territoriale. Dans certaines collectivités territoriales, le nombre d'arrêts de travail d'un jour a chuté de 60 % entre 2011 et 2013. Rétablir le jour de carence dans la fonction publique induirait, en outre, une économie de 270 millions d'euros.

Le rétablissement du jour de carence constitue, enfin, une mesure d'équité par rapport aux salariés du secteur privé pour lesquels le code de la sécurité sociale prévoit trois jours de carence, ce qu'a proposé le Sénat à plusieurs reprises. Les employeurs, ainsi que les directions des ressources humaines des grandes collectivités territoriales y sont très favorables, contrairement aux organisations syndicales. Parallèlement, il me semble nécessaire d'améliorer le suivi médical des agents publics et de renforcer les dispositifs de santé au travail.

Le deuxième axe de mon intervention porte sur le programme 148 « Fonction publique » intégré à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », et piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Il comprend trois actions : la formation interministérielle, l'action sociale interministérielle et le développement de l'apprentissage. En dépit de son intitulé générique, ce programme ne couvre que l'action interministérielle destinée à appuyer et à compléter les initiatives ministérielles, non à s'y substituer.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, le programme est doté de 239,11 millions d'euros, soit une baisse de 0,43 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Un peu plus de la moitié de ces crédits sont consacrés à l'action sociale interministérielle (chèques-vacances, réservation de places de crèche, ...). Les crédits de la formation interministérielle (35,30 % du programme) sont principalement destinés à financer l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq instituts régionaux de formation (IRA).

Pour donner davantage de souplesse au programme 148, le projet de loi de finances propose d'élargir le périmètre de son action « apprentissage », désormais intitulée « Appui ressources humaines et apprentissage ». Deux nouveaux fonds seraient créés : le fonds interministériel d'amélioration des conditions de travail et le fonds des systèmes d'information RH. Ces initiatives traduisent la volonté du Gouvernement de renforcer la DGAFP et de lui donner les moyens de devenir une véritable « DRH de l'État ».

Les crédits alloués à la formation interministérielle s'établissent à 84,40 millions d'euros, soit une augmentation de 1,53 % à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, et de 4,12 % à périmètre constant.

La subvention des instituts régionaux d'administration (IRA) progresse de 10,72 % pour s'établir à 45,23 millions d'euros. Le Gouvernement poursuit les efforts entamés à la rentrée 2017 pour satisfaire les besoins de recrutement d'attachés d'administration des ministères. Au total, 730 élèves ont été accueillis dans les IRA à la rentrée 2017, contre 632 à la rentrée 2016. Les 98 étudiants supplémentaires ont été répartis de manière équilibrée entre les cinq IRA, soit un accroissement des effectifs d'environ 20 personnes pour chaque établissement.

Le projet de loi de finances pour 2018 consent également un effort significatif pour les actions spécifiques de formation interministérielle (2,23 millions d'euros, soit une hausse de plus de 24 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017). Les plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), que j'avais évoquées dans mon avis de l'année dernière, sont renforcées.

Par ailleurs, le programme 148 finance neuf prestations d'actions sociale interministérielle qui visent, en complément des dispositifs de chaque ministère, à améliorer les conditions de vie des agents en matière de restauration, de logement, de prise en charge de

la petite enfance et des loisirs. Le projet de loi de finances propose de réduire de 3,55 % les fonds alloués à cette action sociale interministérielle, qui s'établiraient à 119,87 millions d'euros. Cette réduction de crédits tend à tirer les conséquences de la sous-consommation observée en exécution lors de l'exercice 2016.

Concernant l'apprentissage, les crédits de l'action « Appui ressources humaines et apprentissage » progressent d'environ 6,5 % à périmètre courant pour s'établir à 34,90 millions d'euros en crédits de paiement. Cette hausse s'explique toutefois par l'adjonction de quatre nouvelles mesures destinées à l'appui RH. À périmètre constant, les crédits diminuent de 9,11 %, l'effort en faveur de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État étant moins important qu'en loi de finances initiale pour 2017.

L'action « apprentissage » du programme 148 a été créée en 2016 pour inciter les administrations de l'État à recruter des apprentis : en moyenne, environ 11 750 euros sont versés pour chaque apprenti recruté par les ministères ou les services déconcentrés.

L'objectif initial de cette enveloppe budgétaire était ambitieux : accroître le nombre d'apprentis accueillis dans la fonction publique de l'État de 763 en 2014 à 10 000 en 2016. Si le nombre d'apprentis a sensiblement augmenté et si les efforts de l'État doivent être salués, l'objectif n'a pas encore été atteint, la fonction publique de l'État comptant 8 285 apprentis fin 2016. Plus de la moitié de ces apprentis ont été recrutés par le ministère de l'éducation nationale. Les ministères des armées et de l'intérieur emploient plus de 23 % des apprentis de l'État, l'apprentissage leur permettant de recruter de nouveaux profils, notamment en matière de cybersécurité.

Dans le projet de loi de finances pour 2018, les crédits consacrés au développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État baissent de 2,99 millions d'euros, ce qui peut paraître contradictoire avec l'objectif d'atteindre le seuil de 10 000 apprentis recrutés. Je regrette, cette année encore, que cette incitation financière ne s'adresse qu'au versant étatique de la fonction publique et non aux versants territorial et hospitalier : en 2015, les collectivités territoriales employaient 9 336 apprentis, soit davantage que l'État.

Enfin, une réflexion globale doit être menée sur les débouchés ouverts aux jeunes à la fin de leur apprentissage dans la fonction publique. La loi « Égalité et Citoyenneté » du 27 janvier 2017 a constitué une première étape : le contrat d'apprentissage est désormais pris en compte pour le calcul de la durée d'activité nécessaire pour se présenter au troisième concours de la fonction publique. À ce stade, il n'est toutefois pas certain que cette mesure suffise pour offrir de réels débouchés aux apprentis du secteur public. Leur ouvrir les concours internes, ou créer une voie spécifique d'intégration aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique restent des pistes de travail envisageables.

Créé en 2017, le « fonds d'innovation RH » est pérennisé dans ce projet de loi de finances à hauteur de 1 million d'euros, afin de soutenir les initiatives innovantes des ministères en matière de management ou de gestion RH.

Enfin, comme les années précédentes, j'ai fait le choix de m'intéresser à un point précis lié au programme que j'ai eu à examiner. J'ai choisi cette année de me pencher sur le compte personnel d'activité (CPA).

La formation professionnelle constitue en effet un enjeu majeur pour la fonction publique. Pour la fonction publique de l'État, elle représente chaque année 1,95 milliard d'euros, soit 3,5 % de la masse salariale, chaque agent suivant en moyenne 2,9 jours de formation par an. Au sein de la fonction publique territoriale, chaque collectivité dépense 12 705 euros chaque année en journées de formation – pour un total de 367 millions d'euros – chaque agent suivant en moyenne 2,2 jours de formation. Tous les employeurs publics ont l'obligation d'élaborer un plan de formation annuel. Depuis 2007, de nombreuses initiatives ont contribué au renforcement de la formation professionnelle dans la fonction publique, avec plus ou moins de succès, comme par exemple le droit individuel à la formation (DIF).

Un nouveau dispositif a été créé par une ordonnance du 19 janvier 2017 : le compte personnel d'activité (CPA). Pleinement mobilisable à compter de 2018, le CPA tend à favoriser la construction de parcours professionnels diversifiés dans les trois versants de la fonction publique.

Le CPA des agents publics s'organise autour de deux mécanismes complémentaires : le compte personnel de formation (CPF) et le compte d'engagement citoyen (CEC).

Le compte personnel de formation (CPF) permet à chaque fonctionnaire d'acquérir un droit à la formation professionnelle dans la limite d'un plafond global de 150 heures. Il est alimenté de 24 heures par année de service, jusqu'à l'acquisition de 120 heures, puis de 12 heures par an. Les conditions d'alimentation du compte personnel de formation sont plus favorables pour deux publics prioritaires : les agents de catégorie C non titulaires d'un CAP ou d'un BEP et les agents risquant d'être confrontés à une situation d'inaptitude à l'exercice de leurs fonctions. Les heures cumulées au titre du compte personnel de formation autorisent ensuite l'agent public à accéder à une qualification ou à développer ses compétences dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle, les formations correspondantes étant financées par son employeur.

Le compte d'engagement citoyen (CEC) tend à valoriser l'engagement de bénévoles du secteur associatif, des sapeurs-pompiers volontaires et des membres des réserves militaires et sanitaires. Le compte peut être alimenté de 20 heures de formation chaque année dans la limite d'un plafond global de 60 heures. Ces heures de formation peuvent servir à acquérir les compétences nécessaires à l'exercice des activités bénévoles ou de volontariat ou à suivre des formations éligibles au compte personnel de formation. Ces formations ne sont pas financées par l'employeur public mais, selon les cas, par l'établissement chargé de la gestion de la réserve sanitaire, par l'autorité de gestion des sapeurs-pompiers volontaires ou par l'État – notamment dans l'exemple des réserves militaires.

De manière générale, le compte personnel d'activité (CPA) est créé et alimenté pour chaque agent public. En pratique, les agents auront la responsabilité d'ouvrir un compte sur le portail qui fonctionne déjà pour les salariés du secteur privé depuis le 1^{er} janvier 2017. La Caisse des dépôts et consignations est en train d'adapter ce site aux spécificités des fonctionnaires et des contractuels de droit public, qui pourront l'utiliser à compter du premier semestre 2018. Pour les agents publics, le portail internet sera pourvu d'une seule fonctionnalité – celle de « compteur » de droits à formation – pour permettre à l'agent de connaître le nombre d'heures de formation accumulées sur son CPA.

Après avoir pris connaissance de leurs droits à formation, les agents ont la responsabilité d'élaborer leur projet professionnel et de solliciter les formations adéquates sur

leur CPF. Depuis 2017, les agents ont la possibilité de bénéficier d'un accompagnement personnalisé destiné à les aider à élaborer et à mettre en œuvre leur projet professionnel. En pratique, cette mission de conseiller en évolution professionnelle relève des services RH des employeurs publics. Elle est également remplie par les centres de gestion pour les collectivités territoriales affiliées.

Le périmètre des formations éligibles au compte personnel d'activité est relativement large. Ces formations doivent s'inscrire dans la mise en œuvre d'un projet d'évolution professionnelle et ne figurent pas obligatoirement dans le catalogue de formation de l'employeur. Les demandes de formation issues du CPA sont formulées par l'agent. L'employeur peut s'opposer à une formation pour nécessités de service public, insuffisance de crédits disponibles, inadéquation entre la formation et le projet d'évolution professionnelle de l'agent... Tout refus peut être contesté auprès de l'instance paritaire compétente.

Les droits à formation inscrits dans le CPA sont attachés à l'agent et sont donc « portables ». Lorsqu'un agent change d'employeur public ou effectue une mobilité dans le secteur privé, il conserve ses droits et les journées de formation correspondantes sont financées par le nouvel employeur. Par rapport au droit individuel à la formation (DIF), le compte personnel d'activité offre ainsi de nouvelles perspectives aux agents publics.

Les employeurs sont responsables de l'instruction des demandes de formation et également du financement. Ils prennent en charge les frais pédagogiques des formations et, le cas échéant, les frais de déplacement. Ils sont toutefois autorisés à fixer des plafonds de prise en charge. L'inquiétude des employeurs concerne le financement des formations : pourront-ils dégager une enveloppe budgétaire suffisante pour satisfaire les demandes de formation de leurs agents ?

Enfin, les employeurs publics auront à faire vivre le compte personnel d'activité. Ils sont partie prenante dans l'alimentation et la décrémentation du compte. Or, à ce jour, il semblerait que leurs systèmes d'information RH ne proposent pas toutes les fonctionnalités nécessaires, notamment pour les échanges directs d'informations avec la Caisse des dépôts et consignations, ce qui soulèvera des difficultés en pratique.

La réussite du compte personnel d'activité dépendra de la manière dont les agents publics s'approprieront ce nouvel outil pour connaître leurs droits et solliciter des journées de formation auprès de leur employeur. Or, les agents ont parfois des difficultés à « actionner » leurs droits à formation : connaissance insuffisante de leurs droits, difficulté d'articuler l'exercice de leurs fonctions et le suivi de journées de formation... Les employeurs publics sont donc appelés à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du compte personnel d'activité. En l'état, ils manquent toutefois d'informations sur le fonctionnement de ce nouveau dispositif. Le guide d'utilisation du compte personnel d'activité, en cours de préparation à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, constituera une étape importante mais pas suffisante. Il semble donc urgent d'organiser et de coordonner des actions de sensibilisation au plus près des employeurs et des agents publics. Sans effort de pédagogie, le compte personnel d'activité pourrait connaître les mêmes difficultés que le droit individuel à la formation.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148 « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

M. François Pillet. – Je partage les positions de notre rapporteur pour avis, et je souhaite souligner la pédagogie dont elle a fait preuve sur un sujet très technique. J'ai également apprécié ses avis personnels dont elle nous a fait part, notamment sur l'apprentissage. Ma question porte sur l'intégration, souhaitée par le Président de la République, d'une rémunération significative au mérite dans la fonction publique. Est-ce déjà effectif ?

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Le régime indemnitaire des fonctionnaires tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est en cours de déploiement. Il comprend notamment un complément indemnitaire qui intègre la rémunération au mérite. Certaines grandes collectivités territoriales l'ont mis en place mais les négociations se poursuivent avec les syndicats représentatifs de la fonction publique.

M. Jérôme Durain. – Je salue le travail de la rapporteure. Nos collègues députés socialistes n'ont pas voté les crédits de cette mission, et sont bien placés pour connaître la difficulté qu'il y a de concilier une politique de ressources humaines ambitieuse dans un contexte budgétaire tendu. Nous sommes conscients des efforts faits sur cette thématique dans les territoires. Nous partageons certains objectifs du comité « Action publique 2022 » installé par le Gouvernement, notamment la mise en œuvre d'un environnement de travail modernisé ainsi que le souci de la simplification. Nous craignons toutefois une approche exclusivement comptable, qui n'est pas sans rappeler la révision générale des politiques publiques (RGPP). Par ailleurs, je ne partage pas l'avis de la rapporteure sur le jour de carence eu égard au récent rapport de l'INSEE, qui démontre que son utilité est limitée ou contestable.

En outre, nous connaissons les réticences exprimées par les syndicats de la fonction publique sur le report du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et la compensation prévue pour la hausse de la CSG, qui ne permettra pas une hausse du pouvoir d'achat. Les collectivités territoriales attendent d'être pleinement rassurées, concernant leurs finances, par rapport à la mise en place de cette compensation. Enfin, on peut se féliciter de l'augmentation des crédits de formation et de l'effort consenti pour l'apprentissage.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Le jour de carence a permis une diminution des « microarrêts » de 60 % dans certaines collectivités. L'INSEE ne dit d'ailleurs pas le contraire. Concernant l'approche comptable de la fonction publique, je partage votre point de vue. Lors des auditions, nous avons senti que le fait qu'il n'y ait plus de ministère de plein exercice de la fonction publique était mal perçu. Bien plus, le fait que la fonction publique soit directement rattachée à Bercy pourrait laisser penser que l'on ne voit son évolution que par le prisme financier et budgétaire, ce qui serait dommage. Je pense que le comité « Action publique 2022 » va pouvoir balayer ces doutes et voir comment moderniser le fonctionnement de la fonction publique. Si vous me confiez l'avis « Fonction publique » l'année prochaine, je ferai sans doute un focus sur les conclusions du comité.

Mme Françoise Gatel. – Tout comme mes collègues, je salue cet excellent rapport. En ce qui concerne le jour de carence, et pour avoir, comme beaucoup d'entre vous, géré une collectivité territoriale, je me suis rendue compte, et les collaborateurs le disaient eux-mêmes, que lorsqu'ils avaient besoin d'une journée pour aller chez le médecin, il prenait, avec le jour de carence, une demi-journée de RTT et non un arrêt maladie. Je pense qu'il y a globalement un objectif d'efficience du service public, auquel les élus doivent être attentifs et

que le personnel doit aussi porter. D'ailleurs, la plupart des agents publics portent avec beaucoup de sérieux et de fierté le service public et son efficacité.

Sur le régime indemnitaire des fonctionnaires, je suis heureuse que nous passions d'une culture de la notation à celle de l'évaluation. En effet, avec la notation, l'agent arrivait rapidement à 18/20, et il avançait chaque année par quart de point. Aucun agent n'avait moins de 18. C'était un mode de gestion de ressources humaines un peu sommaire, il faut l'avouer. Le RIFSEEP a permis d'introduire un peu de cette évaluation au résultat et au mérite. L'efficacité du service public doit être un objectif et un devoir que nous partageons tous. On est en train d'introduire une nouvelle gestion du personnel, avec des objectifs, des entretiens individuels, et une évaluation qui va permettre un temps d'échange. Il ne faut pas oublier que les métiers de la fonction publique évoluent de manière considérable. Il faut accompagner le personnel dans cette conduite du changement et aller plus loin dans la confiance avec les syndicats et les collaborateurs. Les agents publics doivent pouvoir évoluer dans leurs métiers pour y trouver une satisfaction. Une carrière est longue et devient ennuyeuse quand on ne change jamais de métier.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – La mobilité est une chance que les agents doivent saisir dans l'intérêt de leur travail et pour se perfectionner. En effet, en changeant d'employeur ou de fonctions, on apprend beaucoup de choses, cela permet une évolution personnelle. De plus, avec les évolutions, les fusions, les nouvelles missions confiées aux collectivités territoriales, le travail change et le personnel est obligé de faire évoluer ses pratiques. C'est la raison pour laquelle je souhaitais prêter une attention particulière à la formation : la formation me paraît un enjeu essentiel pour l'avenir des agents et des employeurs publics. Les employeurs publics sont aujourd'hui obligés de se réorganiser. Cela passe aussi par la reconnaissance des agents, en leur confiant d'autres missions, ou en leur proposant une mobilité interne dans d'autres services.

M. Jérôme Durain. – Le groupe socialiste et républicain s'abstiendra sur le vote des crédits du programme « Fonction publique ».

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Pouvoirs publics » – Examen du rapport pour avis

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Avant de commencer, je voudrais dire que la variation des crédits entre la loi de finances initiale pour 2017 et le projet de loi de finances pour 2018 est de 0,08 % soit, pour ainsi dire une stabilité, et je m'en réjouis.

Les crédits de la présidence de la République ont baissé ces dernières années et ont connu une grande maîtrise. La dotation est passée de 109 millions d'euros en 2012 à 100 millions d'euros l'année dernière. Pour 2018, il est proposé de la porter à 103 millions d'euros.

La hausse des crédits pour 2018 s'explique essentiellement par la nécessité d'accroître les moyens de la sécurité. D'ailleurs, sur les autres postes, les efforts de maîtrise des dépenses consentis au cours des années précédentes sont poursuivis. Ainsi, il y a une

volonté claire de réduire le coût des déplacements. Désormais, un tableau budgétaire est systématiquement réalisé dès la phase préparatoire, afin de suivre, en temps réel, le coût prévisionnel de chaque déplacement et, le cas échéant, d'ajuster le programme en cas de dépassement des prévisions. En outre, des économies sont également réalisées sur les missions préparatoires, pour lesquelles les crédits sont particulièrement serrés quant au nombre de participants, aux conditions de transport et d'hébergement.

En outre, la présidence a drastiquement encadré la mise à disposition de chauffeurs. Désormais, seules quatre personnes – le Président de la République, le chef d'État-major particulier, le secrétaire général et le directeur de cabinet – disposent d'un chauffeur et d'une voiture attitrés. Toutes les autres personnes ont recours à un pool de chauffeurs, et les voitures affectées à l'une de ces quatre personnes peuvent, en tant que besoin, être reversées au pool. C'est une grande volonté d'économie, et je tiens à la saluer.

En matière de sécurisation, les crédits augmentent, et c'est pour moi justifié. En effet, il y a une nécessité d'accroître les moyens de contrôle face aux risques. Ainsi, pour le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) et le commandement militaire, il est prévu un blindage des véhicules d'escorte, un renouvellement du parc radio et des appareils de géolocalisation, des moyens de dépoussiérage et des équipements individuels d'entraînement et de protection, l'achat et la maintenance de nouveaux matériels de sécurité, de protection périmétrique, ainsi que de contrôle de détection, la mise à niveau du parc de vidéo-surveillance. À titre d'exemple, le directeur de cabinet, M. Patrick Strzoda, a souligné, lors de son audition, que le blindage d'un véhicule coûtait, hors achat de ce dernier, 800 000 euros.

Au-delà de la sécurité des personnes et des biens, les risques portent également sur les systèmes de télécommunications et informatiques. Dans ce domaine, conformément aux conclusions de l'audit de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), les effectifs du service chargé des télécommunications et de l'informatique ont été renforcés avec la création d'une cellule de sécurité opérationnelle auprès du chef de service et le renforcement des équipes d'administration. Par ailleurs le centre de données requiert des investissements complémentaires pour répondre aux recommandations de l'audit de l'ANSSI avec la mise en place d'une infrastructure de sauvegarde qui permettra d'assurer, en cas de crise majeure ou importante affectant le centre informatique, la reconstruction de son infrastructure et la remise en route des applications supportant l'activité. Dans le même souci de sécurisation de la transmission et de l'archivage des données, il est également prévu de poursuivre la modernisation de l'équipement des salles informatiques du palais et plus généralement du câblage informatique des bâtiments.

En outre, la dotation pour 2018 doit permettre de couvrir le déplacement des locaux de l'antenne spéciale de transmission de l'Élysée (ASTE) qui met en œuvre au profit de la présidence des liaisons particulières pour échanger de manière sécurisée avec ses principaux interlocuteurs étrangers. Elle est constituée d'équipes permanentes de personnels implantées au palais de l'Élysée qui mettent en œuvre et exploitent les systèmes d'information sécurisés de l'état-major particulier du Président de la République. Le centre de transmissions gouvernemental agit comme opérateur pour le compte du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Il comprend les personnels spécialisés dans la mise en œuvre et l'administration de systèmes de télécommunications sécurisées. Le Président de la République doit en effet être en mesure de communiquer de manière sécurisée avec les forces armées, où qu'il se trouve dans le monde.

La présidence et les services du Premier ministre ont décidé de conférer un rôle interministériel à l'ASTE, tout en la maintenant au sein du Palais de l'Élysée, afin de conserver l'usage de ses moyens prioritairement pour le Président de la République, et de garantir la réactivité nécessaire en temps de crise. Dans le cadre du projet d'opérateur interministériel, les capacités techniques et humaines de l'ASTE doivent être renforcées. La montée en puissance de l'ASTE doit s'accompagner d'un changement de locaux. Les moyens nécessaires à cette opération seront pris en charge conjointement par la présidence, pour 415 000 euros, et le SGDSN.

Par ailleurs, concernant le conjoint du chef de l'État, une formalisation des pratiques existantes est intervenue avec l'adoption d'une charte du 21 août 2017. Dans les faits, cela n'entraîne pas de changement, en termes financiers ou de personnel.

Je voudrais enfin souligner une ressource, certes faible pour la présidence de la République, mais qui n'est pas non plus négligeable : le remboursement demandé à toute personne accompagnant le chef de l'État lors d'un déplacement. Je pense aux chefs d'entreprise, aux responsables économiques, ou aux représentants de la presse à qui on demande de contribuer au financement du déplacement auquel ils participent.

Les crédits de l'Assemblée nationale se caractérisent pour 2018 par une diminution, après l'augmentation importante des crédits liés, en 2017, au renouvellement général. Le montant de la dotation sollicitée pour 2018 demeure inchangé : 517 890 000 euros. Elle va faire appel à ses disponibilités pour équilibrer son budget, à hauteur de 28 millions d'euros, ce qui est moins élevé que l'année dernière où 62 millions d'euros ont été budgétés.

Pour le Sénat, il y a une stricte stabilité. Les dépenses de rémunération du personnel ont augmenté, en raison des décisions prises pour l'ensemble de la fonction publique, en particulier du fait de la revalorisation du point d'indice. Toutefois, cela a été en grande partie compensé par une réduction du nombre de personnels : les emplois de titulaires ont ainsi été ramenés de 1 016 en 2015 à 1 009 en 2016 et 1 002 en 2017.

Enfin, je souhaitais revenir rapidement sur le Jardin du Luxembourg. L'année dernière, le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale pour la mission « Pouvoirs publics » s'interrogeait sur l'opportunité de transférer sa gestion à la Ville de Paris – qui ne le demande d'ailleurs pas – et je me réjouis que le nouveau rapporteur spécial ne reprenne pas à son compte une telle proposition. Je me félicite du succès, qui ne se dément pas, de ce magnifique jardin ouvert à tous, 365 jours par an, et qui reçoit chaque année plus de 8 millions de visiteurs. L'année 2018 constituera une année de reprise de l'investissement dans le Jardin du Luxembourg, notamment du fait de la restauration, maintes fois reportée, de la magnifique fontaine Médicis, construite vers 1630 après une commande de Marie de Médicis.

La dotation de la Chaîne parlementaire Assemblée nationale devrait être reconduite à 16 641 162 euros en 2018 tandis que celle de Public Sénat serait réduite à 18 046 000 euros (- 1,10 %).

En ce qui concerne le Conseil constitutionnel, les moyens ont été renforcés depuis deux ans. M. Laurent Fabius, nouveau président du Conseil constitutionnel, a voulu impulser un nouveau dynamisme, dans un certain nombre de domaines. L'augmentation des crédits qu'il a souhaitée, avait deux justifications. Tout d'abord, les crédits alloués au Conseil constitutionnel pour 2017 comprenaient une enveloppe de 1 977 745 euros destinée à

l'élection présidentielle au cours d'une année qui a vu se dérouler pour la première fois sous la V^{ème} république les trois élections nationales. L'élection présidentielle était l'occasion de la mise en œuvre de nouvelles dispositions, comme l'arrivée de tous les parrainages par la poste, et la publication de l'intégralité de ces derniers, avec une mise à jour deux fois par semaine. Cette publication s'est passée dans des conditions qui n'appellent pas de réserve. En ce qui concerne le contentieux lié aux élections parlementaires, les premières décisions relatives aux élections législatives sont en train d'être rendues – les dernières devraient intervenir début 2018. Pour les élections sénatoriales, douze recours sont en cours d'examen. Au final, le Conseil constitutionnel verra ses crédits reconduits à ce qu'ils étaient en 2017, si on fait abstraction de l'enveloppe particulière allouée à l'élection présidentielle.

En outre, de nouvelles actions ont été mises en œuvre : le Conseil constitutionnel a considérablement accentué ses échanges internationaux, avec la Cour constitutionnelle fédérale allemande de Karlsruhe notamment, mais aussi avec les cours constitutionnelles de trois États d'Europe du sud-ouest, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, ainsi qu'avec les cours constitutionnelles francophones. De plus, le 4 octobre 2017, jour anniversaire de la Constitution, s'est tenue la première édition de la « Nuit du droit ». Par ailleurs, un concours, intitulé « Découvrons notre Constitution », en direction de jeunes scolaires, a également été lancé. Ce concours national vise à sensibiliser les jeunes élèves aux grands principes constitutionnels de la République, dès le CM1. Il a connu un grand succès. Je souhaite également signaler, même si cela n'entraîne pas de coût budgétaire particulier, toujours dans cette volonté de rapprocher le Conseil constitutionnel des citoyens, que le Conseil constitutionnel a décidé de moderniser, à partir de 2016, le mode de rédaction de ses décisions. Il s'agit de simplifier la lecture des décisions du Conseil constitutionnel, ce qui conduit par exemple à ne plus utiliser les « considérant » au début de chaque paragraphe, et à approfondir la motivation. Le Conseil constitutionnel est présent par voie dématérialisée à la fois à travers son site Internet et par le biais, depuis le 4 octobre dernier, d'une application mobile dont le succès est incontestable. Le site du Conseil constitutionnel est d'ailleurs beaucoup consulté, et l'application a été téléchargée plus de 200 fois.

Enfin, en ce qui concerne les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), après les deux premières années, où un nombre important d'entre elles ont été déposées, on constate une stabilisation, avec en moyenne 60 à 70 QPC soumises chaque année au Conseil constitutionnel.

Je terminerai ma présentation avec la Cour de justice de la République, qui est une institution filtrant puissamment les requêtes. En 2015, 42 plaintes avaient mis en cause 88 membres du Gouvernement dont 13 en exercice. En 2016, 74 plaintes ont mis en cause à 153 reprises des membres du Gouvernement dont 106 en exercice. Cette hausse considérable de la part des ministres en exercice dans les mises en cause s'explique davantage par la nature des mises en causes que par le comportement des membres du Gouvernement. Au 1^{er} novembre 2017, la commission des requêtes avait été saisie depuis sa création de 1 439 plaintes de particuliers ou d'associations et émis 40 avis favorables à la saisine de la commission d'instruction, soit un taux de saisine de la commission d'instruction, hors requêtes immédiatement déclarées irrecevables, de seulement 2,77 %.

Sur ces 40 saisines, la commission d'instruction n'a décidé la tenue d'un procès que dans 10 dossiers, dont 3 ont été joints, soit 7 procès. Le dernier en date a été celui de Mme Christine Lagarde en décembre 2016. Il reste actuellement une affaire susceptible de donner lieu à réunion de la formation de jugement de la Cour de justice de la République : l'affaire dite de Karachi.

Les frais immobiliers de la Cour de justice de la République sont importants. Toutefois, ils ont pu être renégociés il y a quelques années. En outre, on peut accueillir favorablement le fait qu'à l'avenir, la Cour de justice de la République pourrait utiliser les locaux du tribunal de grande instance de Paris, à l'occasion de l'emménagement de ce dernier dans les locaux du nouveau site des Batignolles.

Enfin, peut-être va-t-il y avoir une révision constitutionnelle, et peut-être certains auront-ils l'idée de proposer la suppression de cette institution. J'attire toutefois l'attention sur le fait qu'il faudra veiller, même si cette instance est supprimée, à mettre en place un filtrage, en raison du nombre important de requêtes.

Au bénéfice de ces observations, je propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics » du projet de loi de finances pour 2018, qui se caractérise par une stabilité globale des crédits et une augmentation justifiée pour la présidence de la République, pour des raisons impérieuses de sécurisation.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – J'entends et comprends les explications sur la nécessité d'augmenter les crédits de la présidence de la République pour renforcer la sécurisation que je comprends. Toutefois, à l'heure où l'on va demander à tous les maires de France de faire des économies, de faire mieux avec moins d'argent, je pense que la présidence de la République aurait pu montrer l'exemple, pour faire mieux, avec la même somme d'argent. On ne peut pas ne pas se poser cette question à l'heure où le congrès des maires s'ouvre.

M. Patrick Kanner. – En ce qui concerne le budget de la présidence de la République, j'entends la remarque de notre collègue. Toutefois, la présidence de la République a été très vertueuse ces dernières années. La dotation est ainsi passée de 109 millions d'euros à 100 millions d'euros entre 2012 et 2017. La hausse demandée vise à prendre en charge des investissements. Nous pouvons donc espérer que, l'année prochaine, la dotation diminuera à nouveau, les investissements ayant été réalisés. Nous suivrons ce budget de près. À titre personnel, je ne suis pas choqué par ces investissements. Tous ceux qui ont fréquenté l'Élysée ont conscience des problèmes de sécurisation qui s'y posent.

En outre, il faudra pour moi se poser la question, un jour, de la création d'une cité gouvernementale, comme il en existe dans d'autres pays. Nous avons des ministères éloignés les uns des autres, des frais de fonctionnement récurrents et cumulatifs, des questions de sécurité qui ne peuvent pas être résolues avec satisfaction. Certes, il s'agit d'une réflexion de moyen, voire de très long terme, mais les structures dans lesquelles nous travaillons ont plusieurs siècles, et ne sont pas adaptés aux nouvelles exigences de travail, aussi attachés sommes-nous aux palais historiques concernés.

Le rapporteur n'a pas évoqué – certainement par pudeur – les coûts liés à la présence de Mme Macron. Je tiens à dire que cela ne me choque pas qu'un budget dédié soit prévu. Je pense que ce budget représente entre 400 000 et 500 000 euros. Il y aura lieu de vérifier la bonne utilisation de ces crédits, qui sont un moyen d'action de la présidence de la République sur le terrain.

Les demandes de dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat s'inscrivent dans une grande continuité. En ce qui concerne le Jardin du Luxembourg, même si cela a un coût, il fait partie de l'image de notre assemblée, et est très apprécié par les visiteurs. C'est une image à valoriser.

M. François Bonhomme. – À travers cet exposé, on a pu voir que la question de la sécurité informatique de l'Élysée est un vrai sujet. Il a d'ailleurs subi, selon les médias, diverses cyberattaques. Les trois millions d'euros demandés paraissent indiscutables. Je voudrais toutefois faire remarquer, par rapport à la réduction du nombre de chauffeurs, qu'il ne faut pas surinterpréter ce genre de symbole. Une lecture purement comptable ne permet pas d'apprécier à sa juste mesure une qualité de gestion.

En ce qui concerne le budget du Conseil constitutionnel, notre collègue a rappelé qu'après la forte augmentation obtenue au début de la présidence de Jean-Louis Debré, il est plus facile d'afficher une baisse, et il est un peu particulier de s'en prévaloir : il s'agit en effet d'une réduction en trompe l'œil. Et j'espère que dans le prochain livre de l'ancien président du Conseil constitutionnel, intitulé « tu le sauras plus tard » - après « ce que je ne pouvais pas dire » et « les oublis de la République », nous en apprendrons plus sur le budget du Conseil constitutionnel.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Je suis conscient des difficultés des maires de France. Toutefois, comme l'a rappelé M. Kanner, il y a eu une forte diminution du budget de la présidence de la République sous le précédent quinquennat, en comparaison avec ce qui a pu exister avant 2012.

M. Philippe Bas, président. – Dans la question de notre collègue, je n'ai vu aucune portée polémique sur les prédécesseurs du Président de la République, mais simplement l'énoncé d'une préoccupation que beaucoup de Français partagent. Aujourd'hui, on demande des économies partout, et le budget de l'Élysée augmente.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Il y a eu des efforts notables pendant cinq ans. Toutefois, la sécurité par rapport au renseignement, au terrorisme, aux relations internationales est une question très importante. Chacun sait ce qui est arrivé en Allemagne, ce qui est susceptible de s'être produit aux États-Unis. Nous vivons dans ce monde-là, et il faut être capable de se protéger et de se défendre. Il y a une guerre informatique, du cryptage et décryptage. Je soutiens cette hausse mais, vous avez raison, il faut que chacun fasse des efforts. Beaucoup d'efforts sont faits pour contenir les dépenses, notamment pour les déplacements et les voyages préparatoires.

En ce qui concerne l'épouse du chef de l'État, il n'y a pas eu de nouvelles dépenses suite à la formalisation du statut. Le conjoint du chef de l'État bénéficie du concours de quatre personnes : un directeur de cabinet, un chef de cabinet et deux secrétaires. Dans le passé, il y avait six personnes. La différence, c'est la transparence.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

Mercredi 22 novembre 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

**Groupe de travail sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs –
Désignation de membres**

M. Philippe Bas, président. – Nous avons été invités à désigner deux représentants de notre commission au sein du groupe de travail de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation et de la délégation aux entreprises qui travaille sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

MM. François Bonhomme et Éric Kerrouche sont désignés membres de ce groupe de travail.

Proposition de résolution portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement concernant un cadre applicable à la libre circulation des données à caractère non personnel dans l'Union européenne – Communication

M. Simon Sutour. – Mon intervention s'inscrit dans le cadre de la procédure du contrôle de subsidiarité, compétence dévolue aux parlements nationaux par le traité de Lisbonne qui nous permet, depuis 2009, d'exercer un véritable contrôle sur l'action de la Commission européenne.

À cette fin, le Sénat est destinataire des projets d'acte législatif européens et peut, sous la forme d'une résolution prise sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution, émettre un avis motivé sur la conformité de ce projet d'acte au principe de subsidiarité. L'article 88-4 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, institue, je le rappelle, au sein de chaque assemblée parlementaire, une commission chargée des affaires européennes, qui n'était auparavant qu'une délégation. Avec le contrôle de subsidiarité, voilà un exemple concret de pouvoir nouveau donné au Parlement.

Ce contrôle est certes limité puisqu'il consiste à vérifier que l'Union européenne, en adoptant un projet d'acte législatif, reste bien dans son rôle et n'excède pas ce qui est nécessaire ; mais il est effectif : si un tiers des parlements nationaux – un quart pour les domaines de la police et de la justice – estime qu'un projet ne respecte pas le principe de subsidiarité et émet un avis motivé en ce sens, la Commission européenne doit réexaminer sa proposition. C'est ce que l'on appelle la procédure du « carton jaune ». Et c'est déjà arrivé, notamment sur un sujet que nous connaissons bien à la commission des lois, le Parquet européen : le Parlement français a émis un avis motivé défendant le principe d'un parquet européen de forme collégiale, désignant en son sein un président, le cas échéant avec une rotation par pays, et s'appuyant sur des délégués nationaux dans chaque État membre. Un tiers des parlements de l'Union européenne nous ayant rejoints, quoique pour des raisons parfois différentes, la Commission européenne a donc dû réviser son projet et le Parquet

européen est désormais collégial. Il existe aussi un « carton orange », si une majorité de parlements nationaux soulève la question de subsidiarité, et un « carton rouge » qui permet de saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Au sein de la commission des affaires européennes du Sénat, un groupe de travail présidé par Jean Bizet et comprenant un représentant de chaque groupe politique examine tous les projets d'acte soumis au Sénat au titre du contrôle de subsidiarité et, quand cela s'avère nécessaire, propose un contrôle approfondi d'une proposition de règlement ou de directive.

Le délai pour adopter une proposition de résolution portant avis motivé sur le respect du principe de subsidiarité ne peut excéder huit semaines après la transmission du projet d'acte au Sénat. C'est une contrainte, compte tenu de la procédure prévue par le Règlement du Sénat : elle prévoit un premier examen de la proposition de résolution au sein de la commission des affaires européennes puis, si cette proposition de résolution est adoptée, sa transmission à la commission compétente au fond. Je remercie le Président Philippe Bas d'avoir choisi la voie rapide, c'est-à-dire une simple information de votre commission ce matin pour une adoption définitive de la proposition de résolution avant le 6 décembre.

M. Philippe Bas, président. – La commission des lois a confiance dans la commission des affaires européennes...

M. Simon Sutour. – Venons-en maintenant à la proposition de résolution elle-même. Tandis que le règlement général sur la protection des données personnelles doit entrer en vigueur le 25 mai 2018, la Commission européenne a soumis au Sénat une proposition de règlement concernant la libre circulation des données à caractère non personnel. C'est un texte court, qui ne comprend que dix articles.

L'objectif politique, réaffirmé lors du Conseil des 19 et 20 octobre derniers par les chefs d'État et de Gouvernement, est de faciliter la libre circulation de l'ensemble des données dans l'Union européenne dans un délai aussi court que possible. Quand on sait le temps moyen que prend l'adoption d'un texte européen, on ne peut que constater la volonté forte d'aboutir rapidement.

La raison d'une telle initiative est principalement économique : les données sont au cœur de l'économie numérique et de la société de demain. Leur circulation va connaître un essor nouveau avec le développement des objets connectés qui en recueilleront et transmettront un nombre incalculable. Une fois analysées et exploitées, elles permettront de proposer de nouveaux services aux personnes et aux entreprises. Du moins, c'est ce que l'on nous promet, dans un monde idéal...

Les données numériques dont nous parlons sont stockées sur des serveurs accessibles depuis n'importe quel ordinateur avec une connexion sécurisée. Ces serveurs sont eux-mêmes situés sur le territoire d'un pays. C'est la technologie de l'informatique en nuage, le *cloud computing* pour les anglophones.

Notons que notre pays dispose d'un acteur économique de tout premier plan en Europe et dans le monde avec la société OVH, leader européen du secteur du *cloud computing*, qui compte plus de 2 200 salariés. Je pense donc que nous n'avons pas à craindre cette évolution, qui est bénéfique pour notre économie. Encore faut-il que le cadre juridique soit satisfaisant !

La notion de données à caractère non personnel est difficile à définir. Il s'agit, par exemple, des données comptables et financières des entreprises, des données transmises par les véhicules pour le trafic routier ou la circulation dans les villes ou encore, de toutes les données concernant les millions de transactions financières qui se font chaque minute et qui intéressent particulièrement la *City* de Londres, mais aussi la place financière de Paris. On estime qu'environ la moitié des données numériques ont un caractère non personnel. Une illustration récente : vous avez sans doute entendu qu'hier, la société Uber avait annoncé que les données de 57 millions de ses utilisateurs – nom, adresse électronique, numéro de téléphone – avaient été piratées ; on nous assure cependant que les données bancaires auraient été épargnées.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous voilà rassurés !

M. Simon Sutour. – Dans sa proposition de règlement, la Commission européenne ne définit pas cette notion de données personnelles autrement que par défaut : sont considérées comme telles toutes les données qui ne sont pas des données personnelles au sens du règlement général sur la protection des données personnelles. Je pense que l'on gagnerait en clarté avec une définition plus précise, notamment parce qu'une donnée personnelle peut se transformer en donnée à caractère non personnel.

Que propose la commission européenne ? La proposition de règlement consacre le principe de la libre circulation des données à caractère non personnel dans l'Union européenne et impose aux États membres de supprimer toute obligation légale ou réglementaire d'hébergement ou de traitement local de données à caractère non personnel, à l'exception des données relevant de la sécurité publique.

En outre, un mécanisme est prévu pour que les autorités administratives et judiciaires puissent continuer à accéder à des données stockées sur le territoire d'un autre État membre. Un point de contact serait créé dans chaque pays pour assurer la coopération entre les États membres et avec les institutions européennes.

Enfin, si un utilisateur décide de changer de prestataire de services pour le stockage de ses données – ce que l'on appelle le portage des données –, le texte prévoit des codes de conduite et des lignes directrices pour en fixer les conditions.

Que penser de ce texte au regard du contrôle de subsidiarité ? En premier lieu, alors qu'il existe plusieurs freins à la libre circulation des données à caractère non personnel, la Commission européenne se focalise sur les restrictions édictées par les États. Cela a peu de sens à l'ère numérique, où les frontières n'ont pas la même importance. Certes, il y a des restrictions liées à la localisation géographique, mais elles ne sont pas toutes imposées par les lois nationales. Il y a la barrière de la langue, la volonté de conserver un ancrage local, les possibilités de recours en justice, en somme tout ce qui fait qu'un utilisateur va d'abord choisir un prestataire de son pays. Ensuite, la proposition de règlement ne traite pas tous les problèmes de la même façon et en occulte même certains, comme l'incertitude quant au régime juridique des données, encore mal défini, le manque de confiance des utilisateurs dans les solutions d'informatique en nuage, qu'ils craignent de voir piratées, ou encore les stratégies de rétention des données entre acteurs économiques.

Au vu de ces éléments, le texte apparaît comme une attaque contre les législations nationales. Or, cela n'est pas justifié. L'initiative s'appuie ainsi sur une étude d'impact qui est sujette à caution. Tout d'abord, on manque d'une analyse précise des obligations nationales de

localisation des données. La Commission européenne en a évoqué une soixantaine, puis quarante-cinq avant, finalement, de n'en retenir qu'une trentaine, soit un peu plus d'une par État membre. Faut-il vraiment un règlement européen pour résoudre ce problème ? Des lignes directrices n'auraient-elles pas suffi ?

En outre, le gain économique espéré – 0,06 % du PIB européen – et la faible participation à une consultation publique sur le sujet – 289 réponses, seules 55,3 % appelant à un acte législatif européen et seulement deux États membres favorables à un règlement – n'appellent pas une mesure aussi lourde. Notre commission des affaires européennes a donc estimé que l'étude d'impact ne justifiait pas l'initiative.

Surtout, si l'économie de la donnée est récente, elle évolue très rapidement et reste insuffisamment maîtrisée ; les implications pour les personnes, les entreprises et les États eux-mêmes ne sont pas entièrement mesurées. Dans ces conditions, il paraît prématuré de démunir les pays de leur pouvoir souverain de régulation. Ce n'est pas acceptable, d'autant que les États ne pourraient justifier une obligation de localisation qu'au seul motif de la sécurité publique, apprécié par la Commission européenne. Pourquoi cet unique motif ? Qu'en est-il de l'ordre public, de la santé publique ? La proposition de règlement va trop loin en interdisant d'emblée ces motifs et, à mon sens, ne le justifie pas. C'est pourquoi la commission des affaires européennes a estimé, dans sa proposition de résolution européenne portant avis motivé, que le principe de subsidiarité n'était pas respecté.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie. Pour résumer votre intervention, la commission des affaires européennes nous dit que cette proposition de règlement européen ne permet pas d'opposer d'autre motif que celui de la sécurité publique à la libre circulation des données à caractère non personnel, qui se justifie par ailleurs par des raisons économiques. Le principe de subsidiarité n'est par conséquent pas respecté. Je vous remercie pour cette communication. La proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes deviendra donc résolution du Sénat au terme du délai de huit semaines que vous avez évoqué au début de votre intervention, soit le 6 décembre 2017, à défaut de demande d'inscription à l'ordre du jour. Elle pourra alors être transmise par le Président du Sénat aux autorités européennes.

Proposition de loi relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections – Examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons maintenant les amendements sur le texte de la commission pour la proposition de loi relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections.

Article additionnel avant l'article 1^{er} A

M. Didier Marie, rapporteur. – L'amendement n° 19 renforce l'information des préfetures afin d'éviter que des personnes placées sous curatelle ou sous tutelle ne soient candidates « malgré elles » à des élections. Je comprends la logique de cette mesure mais elle semble difficile à mettre en œuvre : chaque candidat serait contraint de produire un acte de naissance et d'attester qu'il n'est pas concerné par une telle décision ; ou alors les tribunaux devraient transmettre aux préfetures l'ensemble des décisions de tutelle ou de curatelle qu'ils rendent. Je rappelle d'ailleurs que 700 000 personnes sont concernées en France par une telle décision de protection.

En pratique, peu de difficultés ont été constatées concernant les citoyens placés sous tutelle ou curatelle. On peut citer une décision de 2007 du Conseil d'État relative aux élections municipales dans la commune d'Anchamps, dans les Ardennes et une décision de 2004 du Conseil constitutionnel déclarant la démission d'office d'un sénateur des Bouches-du-Rhône. Ces jurisprudences mettent en œuvre une disposition du code électoral selon laquelle un candidat élu est automatiquement déchu de son mandat lorsqu'il se trouve sous curatelle ou tutelle. Pour toutes ces raisons, retrait ou avis défavorable sur l'amendement n° 19.

J'ajoute que la loi pour la confiance dans la vie politique du 16 septembre dernier renforce les inéligibilités basées sur le droit pénal. Un travail important est d'ailleurs en cours au ministère de l'intérieur pour permettre aux préfetures d'avoir communication du bulletin n° 2 du casier judiciaire.

Mme Brigitte Lherbier. – La communication du bulletin n° 2 du casier judiciaire reste du domaine du faisable. Il me semble que le sujet des « candidats malgré eux » est assez grave pour justifier ce contrôle renforcé, quand bien même une seule personne sous tutelle ou sous curatelle serait concernée. Les protéger fait partie de nos missions.

Mme Josiane Costes. – Avec les moyens d'information dont nous disposons désormais, la tâche me semble gérable. Ne pas exposer les personnes sous tutelle ou curatelle à ce type de manœuvres est une façon de les respecter. Il me semblait que les tribunaux avaient la capacité de transmettre leurs décisions aux préfetures.

M. Didier Marie, rapporteur. – Je comprends les motivations de votre amendement ma chère collègue. Néanmoins, un très faible nombre de situations est concerné ; cela mériterait une étude d'impact. Face à ces incertitudes, je propose de demander l'avis du Gouvernement.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'objectif de cette proposition de loi est d'endiguer la fraude qui touche les dépôts de candidature aux élections à une échelle industrielle. Si nous entrons dans tous les cas de figure, nous complexifierons inutilement le code électoral dont la lecture n'est déjà pas aisée... De plus, il existe déjà des dispositions contre les dévoiements que veut combattre l'amendement. Restons dans la logique du texte.

Mme Brigitte Lherbier. – Ce type de fraudes touche principalement les candidatures aux élections municipales. Si nous ne renforçons pas la surveillance, certains partis exploiteront la faille et inscriront sur leur liste des candidats sous tutelle ou curatelle.

M. Philippe Bas, président. – Suivons le rapporteur. Il serait regrettable de voter une disposition qui ne serait pas appliquée parce que trop lourde à mettre en œuvre.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 19.

Article 1^{er} A

M. Philippe Bas, président. – L'amendement n° 3 de M. Grand est contraire à la position exprimée par la commission la semaine dernière. Je propose, avec l'assentiment du rapporteur, une demande de retrait.

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

Article 1^{er}

M. Didier Marie, rapporteur. – Même sort pour l'amendement n° 4.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Didier Marie, rapporteur. – L'amendement n° 12 supprime la possibilité de désigner un mandataire pour déposer une candidature aux élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus. Seul le responsable de liste serait autorisé à le faire. D'autres amendements déclinent ensuite ce principe pour d'autres élections.

Les objectifs de cet amendement sont éloignés de ceux du texte. Dans les faits, aucun cas de « mandataire malgré lui » n'est connu. Il arrive que les têtes de liste travaillent le jour de l'élection. Enfin, une telle mesure rendra les procédures électorales plus complexes. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Didier Marie, rapporteur. – Notre commission a soulevé, la semaine dernière, une difficulté importante : d'après le droit en vigueur, lorsque le maire d'une commune de 1 000 habitants et plus démissionne et que le conseil municipal n'est pas complet, des élections partielles générales doivent être tenues. Notre collègue Jean-Pierre Grand a déposé, pour régler ce problème, un amendement prévoyant l'ajout obligatoire de deux candidats sur les listes de ces communes. Or dans les petites communes, il est parfois difficile de trouver ces deux candidats supplémentaires.

C'est pourquoi le Gouvernement, conscient du problème, a déposé l'amendement n° 21 donnant aux candidats la faculté, et non l'obligation, de prévoir un « réservoir » de deux noms supplémentaires sur la liste. C'est une solution souple qui ne semble pas poser de difficulté sur le plan constitutionnel. La liberté de candidature est préservée. Enfin, je rappelle que, dans les communes de moins de 1 000 habitants, il est déjà possible de déposer des candidatures groupées incomplètes.

L'amendement du Gouvernement ne réglera pas tous les problèmes. Il s'agit néanmoins d'une avancée qui devrait satisfaire en partie les attentes de notre collègue M. Grand et d'autres membres de notre commission.

M. Philippe Bas, président. – C'est un problème sérieux. Certains de nos collègues parlementaires, en quittant leurs fonctions de maire pour se conformer à l'interdiction du cumul des mandats, ont provoqué la tenue d'une nouvelle élection parce qu'il manquait un membre au conseil municipal et que leur liste avait été élue sans concurrence. Je pense notamment à un exemple concret où l'intégralité d'une liste élue en 2014 a été « balayée ».

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement du Gouvernement est un peu étonnant. La proposition de M. Grand relevait du bon sens, mais notre commission a estimé la semaine dernière qu'elle était sans rapport avec le texte. Et le Gouvernement nous présente maintenant un amendement qui pourrait être considéré comme un cavalier...

M. Philippe Bas, président. – Je ne le crois pas. Cet amendement modifie des dispositions du code électoral touchant aux élections municipales et, plus particulièrement, les modalités de constitution des listes de candidats.

L'amendement du Gouvernement nous offre, pour l'avenir, une possibilité de régler le problème d'instabilité des conseils municipaux. Il prévoit seulement une faculté de présenter deux candidats supplémentaires car il n'est pas sûr que, dans toutes les communes d'un peu plus de mille habitants, nous parvenions à trouver ces candidats.

M. Jean-Pierre Sueur. – Donner une simple possibilité me semble assez dérogatoire au code électoral. Il est préférable de revenir à la proposition initiale de M. Grand et de prévoir d'emblée deux noms en plus sur les listes de candidats, faute de quoi on ajouterait ces deux noms dans l'anticipation implicite d'un décès ou d'une démission d'un membre du conseil municipal...

M. Alain Marc. – Nous allons entrer dans le troisième tiers des mandats municipaux en cours. A-t-on évalué combien de conseils municipaux seraient touchés par le problème ? La proposition d'ajouter deux noms, et non trois par exemple, est-elle fondée sur une étude sérieuse ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Dans les petites communes, il est parfois déjà difficile de constituer une liste complète : cela semble justifier, si je vous comprends bien, la solution originale du Gouvernement. Le problème se résume donc à la difficulté de constituer les listes dans les petites communes.

M. Philippe Bonnecarrère. – Ce problème a une véritable réalité sociologique. Dans le Tarn, cinq ou six communes sur les 320 que compte le département se sont trouvées dans ce cas et ont dû organiser de nouvelles élections. Cela représente un peu moins de 2 % des communes, c'est loin d'être marginal. De plus, au-delà de ses effets réels, cette fragilité joue dans les esprits : les élus craignent que leur mandat soit remis en cause par la démission du maire d'un conseil municipal incomplet.

La proposition du Gouvernement crée une souplesse, or c'est ce que demandent les communes. Concrètement, si la solution de M. Grand était retenue, les communes de 1 000 à 1 500 habitants devraient passer de 11 à 13 candidats sur leurs listes, celles de 1 500 à 2 500 habitants de 15 à 17. Cela pourrait compliquer la constitution des équipes municipales pour les élections de 2020. La synthèse proposée par le Gouvernement me semble assez pertinente.

M. Éric Kerrouche. – Je ne pense pas que l'on puisse répondre à une difficulté politique, à savoir l'instabilité croissante des conseils municipaux, par une solution exclusivement technique. Le problème fondamental – celui des démissions de plus en plus nombreuses des élus locaux – est ailleurs.

M. Didier Marie, rapporteur. – Dans 30 % des communes de 1 000 habitants et plus, il n'y a eu qu'une liste candidate aux dernières élections de 2014. Le nombre d'élections partielles est en augmentation : 319 au 20 novembre 2017, dont une grande partie semble due à la démission de conseillers municipaux.

L'amendement proposé par le Gouvernement est un compromis. Notre commission s'est opposée à celui qu'avait déposé M. Grand parce qu'il systématisait la recherche de deux suivants de liste. Nous n'ignorons pas les difficultés rencontrées dans

certaines communes pour boucler les listes. L'amendement éviterait, à compter des élections de 2020, ces élections partielles qui aggravent l'instabilité politique mais engendrent également des coûts supplémentaires. C'est pourquoi j'y suis favorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 21.

M. Didier Marie, rapporteur. – L'amendement n° 21, s'il est définitivement adopté, nécessitera un amendement de coordination à l'article 5 pour en étendre ses dispositions dans les outre-mer.

L'amendement n° 1 de M. Grand concernant les nuances politiques est contraire à la position de la commission. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2

M. Didier Marie, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 5, contraire à la position de la commission.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2 bis A

M. Didier Marie, rapporteur. – L'amendement n° 13 de Mme Costes reprend les dispositions de son amendement n° 12 mais les étend à la métropole de Lyon. Par conséquent, même avis : retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 13 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Didier Marie, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 10, contraire à la position de la commission.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 10 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2 bis

M. Didier Marie, rapporteur. – Concernant l'amendement n° 6 de M. Grand même commentaire ; retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 3

M. Didier Marie, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 14 de Mme Costes, ainsi qu'à l'amendement n° 7 de M. Grand, tous deux contraires à la position de la commission.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 14 et 7 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4

M. Didier Marie, rapporteur. – Par cohérence avec l'avis rendu sur l'amendement n° 12, retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 15 mais également à l'amendement n° 16. Ce dernier est un amendement de repli mais il est satisfait par le droit en vigueur.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 15 et 16 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Didier Marie, rapporteur. – L'amendement n° 8 de M. Grand est contraire à la position de la commission ; retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4 bis

M. Didier Marie, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable aux amendements n^{os} 17 et 11, contraires à la position de la commission.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 17 et 11 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 5

M. Didier Marie, rapporteur. – Par cohérence, retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 18 de Mme Costes et à l'amendement n° 9 de M. Grand.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 18 et 9 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er} A		
Mme COSTES	19	Avis du Gouvernement
Article 1^{er} A Déclaration de candidature aux élections législatives		
M. GRAND	3	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Déclaration de candidature aux élections municipales		
M. GRAND	4	Demande de retrait
Mme COSTES	12	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. GRAND	2	Demande de retrait
Le Gouvernement	21	Favorable
M. GRAND	1	Demande de retrait
Article 2 Modalités de dépôt des candidatures aux élections départementales		
M. GRAND	5	Demande de retrait
Article 2 bis A Modalités de dépôt des candidatures à l'élection des conseillers de la métropole de Lyon		
Mme COSTES	13	Demande de retrait
M. GRAND	10	Demande de retrait
Article 2 bis Modalités de dépôt des candidatures aux élections sénatoriales		
M. GRAND	6	Demande de retrait
Article 3 Modalités de dépôt des candidatures aux élections régionales et à l'Assemblée de Corse		
Mme COSTES	14	Demande de retrait
M. GRAND	7	Demande de retrait
Article 4 Modalités de dépôt des candidatures aux élections européennes		
Mme COSTES	15	Demande de retrait
Mme COSTES	16	Demande de retrait
M. GRAND	8	Demande de retrait
Article 4 bis Modalités de dépôt des candidatures aux élections des instances représentatives des Français établis hors de France		
Mme COSTES	17	Demande de retrait
M. GRAND	11	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5 Application outre-mer		
Mme COSTES	18	Demande de retrait
M. GRAND	9	Demande de retrait

Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen du rapport pour avis

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Malgré la communication gouvernementale, ce projet de budget n'est pas bon pour les collectivités territoriales. Toutes les associations d'élus que j'ai entendues sont très inquiètes, à juste titre.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » elle-même ne regroupant qu'une faible part des transferts financiers de l'État aux collectivités, il m'a paru nécessaire de prendre une vue d'ensemble des mesures relatives aux finances locales dans ce projet de loi de finances : concours financiers de l'État, fiscalité transférée, fiscalité locale. Ce projet de loi de finances doit d'ailleurs être analysé à la lumière du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, en cours d'examen par le Parlement. Considérés ensemble, ces textes dessinent des perspectives très préoccupantes pour les finances des collectivités territoriales, et plus encore pour leur autonomie financière.

Or la question de l'autonomie financière, que j'évoque dans la dernière partie de mon rapport, intéresse directement notre commission des lois puisqu'il s'agit de l'un des principes constitutionnels sur lesquels repose notre droit de la décentralisation.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente qu'environ 4 % des transferts financiers et 8 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Elle se compose de deux programmes : le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », et le programme 122 « Concours spécifiques et administration ». Je n'évoquerai ce matin que les deux principaux types de dotations prévus par cette mission, et vous renvoie au rapport écrit pour une analyse détaillée.

Les dotations de décentralisation – dotation générale de décentralisation des communes, des départements, des régions et divers autres concours – sont destinées à compenser certaines charges supportées par les collectivités territoriales à la suite d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences.

La dotation générale de décentralisation, gelée depuis 2009, poursuit sa lente dépréciation due à l'inflation. À périmètre constant, elle aura ainsi perdu en dix ans près de 9 % de sa valeur réelle.

Les dotations d'investissement constituent, quant à elles, un soutien de l'État aux projets d'équipement des collectivités territoriales. Le Gouvernement prétend que ces dotations progressent, pour compenser les économies demandées aux collectivités territoriales

et pour ne pas mettre en péril l'investissement local. Mais cette progression est largement artificielle.

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) devait être gelée à 996 millions d'euros, avant que nos collègues députés ne décident de lui affecter 50 millions d'euros supplémentaires prélevés sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). La dotation politique de la ville (DPV) est, elle aussi, stable en autorisations d'engagement. Les crédits de paiement consacrés à ces deux dotations progressent d'environ 70 millions d'euros pour tenir compte de l'augmentation des engagements l'an dernier.

En revanche, la hausse affichée de la DSIL est purement optique, et masque une perte nette de plus de 250 millions d'euros – et même plus de 300 millions d'euros si l'on tient compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale. En effet, le Gouvernement a regroupé au sein du programme 119 des crédits qui relevaient en 2017 de missions différentes.

La DSIL comprenait jusqu'ici deux enveloppes, la première consacrée aux investissements considérés comme prioritaires, aux pactes métropolitains d'innovation et aux « grandes priorités d'aménagement du territoire », la seconde destinée aux contrats de ruralité. Ces différentes fractions étaient dispersées entre le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », qui relève de la mission « Politique des territoires », et le programme 119 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Il fallait y ajouter les 86 millions d'euros de subventions pour « travaux divers d'intérêt local » (TDIL) relevant du programme 122 de la même mission, et correspondant à une partie des crédits de feu la réserve parlementaire destinés aux collectivités.

En 2018, la DSIL ne devait plus comporter que deux parts : l'une, de 615 millions d'euros en autorisations d'engagement, consacrée aux investissements prioritaires et aux contrats de ruralité dont l'enveloppe se réduit fortement ; l'autre, de 50 millions d'euros, destinée à aider les collectivités qui s'engageraient dans des projets de modernisation afin de réduire leurs dépenses de fonctionnement. Cette fraction était présentée comme l'héritière de la réserve parlementaire, alors que sa finalité était évidemment tout autre...

Les députés ont supprimé cette seconde part, pour réaffecter ces 50 millions d'euros à la DETR. Ainsi, le montant de la DSIL passerait, en autorisations d'engagement, de 922 millions à 615 millions d'euros...

Au total, et en euros constants, les sommes consacrées aux trois grandes dotations d'investissement connaîtront certes une progression de 9 % en crédits de paiement, afin de tenir compte des engagements passés, mais aussi une diminution de 13 % en autorisations d'engagement. On voit que les annonces gouvernementales sur la consolidation du soutien de l'État à l'investissement local ne résistent pas à l'analyse.

Voici maintenant une vue d'ensemble des mesures relatives aux finances locales dans le PLF 2018 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Si l'on prend en compte l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales prévus par ce projet de loi de finances, ils reculent en volume de 0,4 % en crédits de paiement et de 1,7 % en autorisations d'engagement. Ce recul est plus fort encore si l'on prend en compte les changements de périmètre.

La perspective tracée par le projet de loi de programmation n'est guère plus réjouissante. Certes, il est mis fin à la baisse brutale des concours financiers de l'État ; mais le retour au simple gel, compte tenu des prévisions d'inflation qui repartent à la hausse, correspond à une baisse de 5 % en volume au cours du quinquennat.

Le projet de loi de finances pour 2018 comporte, par ailleurs, plusieurs réformes importantes et préoccupantes pour les finances locales.

D'abord, pour compenser la hausse mécanique de certaines composantes des concours financiers de l'État, on recourt une nouvelle fois à la baisse des variables d'ajustement et, surtout, à l'extension de leur périmètre puisque, cette année, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) perçue par le bloc communal y est intégrée.

Ce choix est très contestable, car l'État revient ainsi sur l'engagement pris en 2009 de compenser intégralement les pertes de recettes subies par les collectivités territoriales en raison de la suppression de la taxe professionnelle. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur ce qu'il en sera de l'engagement de compenser la perte de la taxe d'habitation... Cette décision frappera les collectivités perdantes à la suite de cette réforme, qui se sont vu octroyer une dotation de compensation en lieu et place d'une recette dynamique. En outre, elle pèsera lourdement sur des territoires anciennement industrialisés où se concentrent les difficultés sociales et économiques : la communauté urbaine de Dunkerque, par exemple, perdrait dès l'an prochain près de cinq millions d'euros.

Comme prévu l'an dernier, les régions se verront attribuer à compter de 2018 une fraction du produit de la TVA en lieu et place de la DGF. Mais contrairement à ce qui était prévu par la loi de finances pour 2017, la base de calcul de la fraction de TVA revenant aux régions n'inclut pas le fonds de soutien de 450 millions d'euros créé l'an dernier pour accompagner l'accroissement des compétences économiques des régions prévu par la loi NOTRe.

Plus exactement, ce fonds était destiné à compenser le fait que les régions ont dû reprendre à leur charge environ 800 millions d'euros d'aides aux entreprises qui étaient auparavant versées par les conseils départementaux. Certes, il ne s'agit pas d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences au sens de l'article 72-2 de la Constitution. Mais ce revirement pose la question des moyens dont disposent les collectivités territoriales pour exercer les compétences que la loi leur confie. Les conséquences pour l'activité économique pourraient être graves.

Conformément à l'engagement de campagne du Président de la République, l'article 3 du projet de loi de finances pour 2018 tend à créer un dégrèvement de taxe d'habitation au profit d'environ 80 % des ménages, dont le taux passerait de 30 % en 2018 à 65 % en 2019 et 100 % en 2020.

Le mécanisme du dégrèvement offre de meilleures garanties que celui de l'exonération pour les ressources des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et pour leur autonomie financière, puisque le dégrèvement ne réduit pas leurs bases fiscales et que les communes et EPCI conservent leur pouvoir de taux. Par ce mécanisme, l'État prend en charge l'impôt dû par les contribuables.

Toutefois, contrairement à la pratique la plus courante, le nouveau dégrèvement de taxe d'habitation est plafonné en fonction des taux votés en 2017. Autrement dit, si les taux augmentent, cette hausse sera à la charge des contribuables.

Cela pose évidemment un problème politique au Gouvernement. Et c'est pourquoi l'exposé des motifs de l'article 3 indique qu'« un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences sera discuté dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés ». En d'autres termes, le Gouvernement envisage, soit de supprimer le pouvoir de taux des communes et EPCI, soit de leur faire prendre en charge une partie de l'impôt supplémentaire qui résulterait d'une hausse de taux, bref de leur faire payer en partie le prix de la réforme.

Ce serait une atteinte inacceptable à l'autonomie financière des communes et de leurs groupements.

On peut d'ailleurs craindre, soit que la taxe d'habitation soit purement et simplement supprimée dans quelques années, soit que le dégrèvement soit bientôt transformé en exonération et que la compensation versée à ce titre par l'État diminue ensuite d'année en année, comme c'est arrivé par le passé.

Il faut également dire un mot des nouvelles règles imposées aux collectivités territoriales par le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Les collectivités se verraient assigner un objectif d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, dont la progression serait limitée à 1,2 % en valeur, ce qui correspond à une baisse en volume à partir de 2020. Cet objectif a été fixé par le Gouvernement en fonction de l'évolution spontanée des dépenses de fonctionnement des collectivités, qu'il évalue à 2,5 % par an : l'effort demandé aux collectivités serait donc de 13 milliards d'euros à la fin du quinquennat.

Or notre commission des finances a montré que cette estimation de l'évolution spontanée des dépenses de fonctionnement des collectivités est excessivement optimiste, et ne tient pas compte de leurs efforts de gestion passés. En réalité, l'effort demandé aux collectivités serait de 21 milliards d'euros.

Les collectivités se sont également vu assigner un objectif de réduction du besoin de financement, c'est-à-dire du recours à l'emprunt, fixé à 2,6 milliards d'euros par an, soit 13 milliards d'euros au cours du quinquennat. Autrement dit, l'intégralité des économies réalisées par les collectivités sur leurs dépenses de fonctionnement devrait servir à réduire leur recours à l'emprunt, alors qu'on aurait pu souhaiter qu'il serve, au moins en partie, à relancer l'investissement local...

Mme Catherine Troendlé. – Absolument !

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Pendant ce temps, le déficit de l'État continuerait de croître, pour s'élever à 4 % du PIB en 2019, les efforts étant reportés en fin de quinquennat.

Bref, ce sont une nouvelles fois les collectivités qui, avec la sécurité sociale, porteront le poids du désendettement du pays...

Pour les y contraindre, le Gouvernement prétend leur imposer une règle d'or renforcée, c'est-à-dire un ratio d'endettement défini comme le rapport entre la dette et la capacité d'autofinancement annuelle, compris entre huit et treize ans. Cette nouvelle règle est dangereuse pour l'investissement local, car certains investissements structurants exigent des emprunts importants, sans que cela signifie nécessairement que l'endettement n'est pas maîtrisé. Elle paraît en outre très attentatoire à la libre administration des collectivités territoriales et devrait être attaquée à ce titre devant le Conseil constitutionnel. Enfin, elle n'est nullement justifiée, car les collectivités ne représentent que 9 % de la dette publique ; leur endettement est modéré et stable depuis des années.

Pris ensemble, le PLF pour 2018 et le projet de loi de programmation des finances publiques marquent un mouvement de recentralisation des décisions relatives à l'investissement local.

L'investissement public local a considérablement pâti, au cours des dernières années, de la baisse des concours financiers de l'État et des recettes fiscales des collectivités territoriales. Leur capacité d'autofinancement a connu une forte baisse. Pour continuer à investir, les collectivités ont dû recourir – modérément – à l'emprunt. Or le projet de loi de programmation des finances publiques ne leur laisse aucune marge pour rétablir le niveau total de leurs recettes d'investissement à un niveau plus satisfaisant.

Quant aux dotations d'investissement de l'État, elles constituent une ressource qui échappe en grande partie aux élus, puisque ces dotations sont librement réparties par les préfets sous forme de subventions aux projets locaux. Les associations d'élus se plaignent toutes de l'opacité qui entoure les décisions de subventionnement au titre de la DSIL, et du caractère arbitraire et discrétionnaire de ces décisions. De surcroît, à compter de l'an prochain, une part importante de la DSIL – pas moins de 200 millions d'euros – serait consacrée au financement d'un grand plan d'investissement dont les priorités, certes intéressantes, ont été définies sans que les collectivités territoriales aient eu leur mot à dire.

Enfin, la disparition de la réserve parlementaire prive les élus nationaux d'un moyen de soutenir de petits projets locaux qui n'auraient pas bénéficié, par ailleurs, de subventions suffisantes de l'État. Chacun d'entre vous l'a vécu sur le terrain ces derniers mois.

C'est pourquoi je crois nécessaire de créer, sur le modèle de l'actuelle commission d'élus compétente au sujet de la DETR, une commission départementale des investissements locaux compétente à la fois au sujet de la DETR et de la DSIL, et composée de représentants des maires et des présidents d'EPCI, ainsi que du président du conseil départemental et de deux députés et deux sénateurs élus dans le département. L'ensemble des parlementaires du département pourraient assister à ses réunions.

Mme Catherine Troendlé. – Très bien.

M. Loïc Hervé, rapporteur spécial. – Cette commission des investissements locaux serait chargée de fixer chaque année les catégories d'opérations prioritaires et les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles. La liste arrêtée par le préfet des opérations à subventionner devrait être adressée à ses membres, et la commission serait saisie pour avis des projets excédant 100 000 euros.

En outre, dans un souci de transparence, la liste des opérations subventionnées et les avis de la commission devraient être rendus publics sur le site internet de la préfecture. Je rappelle que les attributions au titre de la réserve parlementaire étaient rendues publiques sur le site internet du Sénat !

Dans l'attente de la réforme de la fiscalité locale annoncée par le Gouvernement, et face aux menaces qui pèsent sur l'autonomie financière des collectivités territoriales, il m'a paru nécessaire de reconsidérer ce principe et les évolutions qu'il a connues au cours des dernières années.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré le principe selon lequel « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ». La loi organique du 29 juillet 2004 a défini ce qu'il fallait entendre par les expressions de « part déterminante » et de « ressources propres ».

Le problème, si j'ose dire, c'est qu'au fil du temps on a fait entrer dans le périmètre des ressources propres des choux et des carottes : des impôts locaux dont les assemblées locales déterminent le taux et l'assiette dans les limites prévues par la loi, et des parts de fiscalité nationale transférée sur lesquelles elles n'exercent strictement aucun pouvoir.

Le résultat, c'est que la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des collectivités n'a cessé d'augmenter, alors même que l'autonomie financière réelle des collectivités régressait.

La distinction entre dotations et fiscalité transférée est largement artificielle, et n'existe pas dans d'autres pays européens.

Il faudra donc un jour réfléchir à une modification de la loi organique de 2004 pour établir une définition plus rigoureuse des ressources propres, tout en fixant à un niveau raisonnable leur part minimale dans l'ensemble des ressources des collectivités. C'est précisément ce que proposaient en 2004 les commissions des lois et des finances du Sénat.

En tout état de cause, la prochaine réforme de la fiscalité locale doit être l'occasion de consolider l'autonomie financière des collectivités territoriales, c'est-à-dire leur faculté de maîtriser leurs ressources. Il faudra également trouver une plus juste conciliation de ce principe avec d'autres principes d'égale valeur que sont l'adéquation des ressources des collectivités aux charges qu'elles supportent, la prévisibilité de ces ressources, l'équité entre territoires, ou encore le maintien du lien entre le financement des services publics locaux et le contribuable local.

Mme Catherine Troendlé. – Bravo.

M. Philippe Bas, président. – Je ne crois pas trahir le sentiment de mes collègues en vous disant que ce rapport est remarquablement clair et édifiant. Vous invitez donc, me semble-t-il, la commission à émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – C'est la conclusion naturelle du rapport !

M. Pierre-Yves Collombat. – Je partage entièrement le point de vue que vous défendez dans votre exposé et ses conclusions parfaitement claires. Tous les projets de budget sont des exercices de camouflage.

M. Philippe Bas, président. – Pas dans nos communes, mon cher collègue.

M. Pierre-Yves Collombat. – On a toutes les peines du monde à savoir de quels crédits les collectivités disposeront réellement. D'autant qu'il faut aussi tenir compte du fait que certains ministères voient leur budget diminuer alors qu'ils fournissent des aides indirectes aux collectivités territoriales. Les emplois aidés, par exemple, émergent sur le budget du ministère du travail pour un milliard d'euros. Sans compter les ponctions sur le budget des agences de l'eau. Si l'on regroupait toutes ces baisses, le budget serait plus lisible.

Le pire est à venir si le projet de loi de programmation des finances publiques est adopté. J'ai peine à comprendre ces propositions. Comment la diminution des dépenses des collectivités, y compris celles de fonctionnement, nous aide-t-elle à satisfaire les deux critères de Maastricht, à savoir diminuer le déficit de l'État et faire baisser l'endettement global du pays ? Si l'endettement baisse, ce sera au prix de l'investissement. La dette des collectivités locales représente 10 % de l'endettement public. À ce rythme, on mettra 30 ans pour atteindre les 60 % de Maastricht.

Je n'ai sans doute pas bien compris. Il faut dire que la pensée du Président de la République est particulièrement complexe.

Mme Catherine Troendlé. – Je tiens à féliciter le rapporteur pour son exposé très argumenté sur un sujet qui reste complexe même si nous connaissons bien le mécanisme des finances locales.

Le rouleau compresseur de destruction des collectivités locales est en marche, et les communes sont particulièrement visées. Cela fait des années que les communes fournissent des efforts en matière de fonctionnement avec pour objectif de dégager des moyens pour investir et soutenir leurs entreprises locales. Elles ne disposeront plus d'aucune marge de manœuvre.

Je suivrai l'avis défavorable du rapporteur.

Je félicite Loïc Hervé pour son idée de créer une commission départementale des investissements locaux. Je voterai avec conviction en faveur de cet amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Les amendements présentés font leur deuil de la réserve parlementaire, car leur auteur se rallie à l'idée que les sommes qui y étaient réservées sont désormais incluses dans la DETR. Nous devrions plutôt reprendre l'amendement de Philippe Bas, présenté avant l'été, pour créer une réserve parlementaire renouvelée, sous la forme d'une nouvelle dotation de soutien à l'investissement. Ceux d'entre nous qui ont fait campagne cet été se sont rendu compte que les maires tenaient beaucoup à la réserve parlementaire et avaient très mal perçu sa suppression. Certains députés de La République en Marche ont même changé de position après avoir entendu les maires. La commission d'attribution de la DETR comprend déjà trente personnes. Cela relève-t-il vraiment de notre rôle de parlementaires d'y participer ?

M. Philippe Bas, président. – C'est la loi organique du 15 septembre 2017 qui a fait disparaître la pratique de la réserve parlementaire. Il n'est pas possible de la rétablir par la

loi ordinaire. Si nous souhaitions la réintroduire sous une autre forme, il nous faudrait franchir le barrage redoutable de l'article 40 de la Constitution... Je n'en ai pas pris l'initiative. Tant que nous n'aurons pas réussi à rétablir cette pratique républicaine que le Sénat avait rendue parfaitement transparente, mieux vaut nous rallier aux propositions de notre rapporteur.

M. Didier Marie. – Je m'associe aux louanges que mes collègues ont adressées au rapporteur. Je salue son choix de replacer l'examen des crédits de cette mission qui ne représentent que 4 % des transferts financiers de l'État aux collectivités dans le cadre plus large du projet de loi de programmation des finances publiques et de sa déclinaison dans le PLF 2018.

Les objectifs de ce projet de loi de programmation ne sont pas acceptables. La progression des dépenses de fonctionnement limitée à 1,2 % en valeur par an et pour l'ensemble des collectivités est intenable. La commission des finances a démontré que l'évolution tendancielle des dépenses retenue par le Gouvernement était largement sous-estimée. Le rapporteur a rappelé que les efforts structurels et les économies résultant de la non indexation sur l'inflation des rémunérations des fonctionnaires territoriaux n'étaient pas comptabilisés de sorte que l'objectif n'est pas de 13 milliards mais plutôt de 21 milliards d'euros d'économies à réaliser sur l'évolution tendancielle.

Il a également rappelé la décision du Gouvernement de plafonner les ratios d'endettement. Si l'on suit cette logique, un département peu endetté en 2017 qui investirait massivement dans le déploiement de la fibre optique dans les deux ans à venir, avec un amortissement sur trente ans grâce à une redevance, verrait son ratio exploser et serait pénalisé par la règle d'or, alors même que son investissement est utile.

Les mécanismes de correction envisagés mettent à mal l'autonomie financière de nos collectivités. Le rapporteur a rappelé les fortes inquiétudes des élus au sujet de la déclinaison des orientations du projet de loi de programmation dans le projet de loi de finances. Les économies se feront sur le dos des agents de la fonction publique territoriale, avec le gel du point d'indice et le rétablissement du jour de carence. Le Gouvernement a également fait des paris osés, notamment sur la baisse des dépenses liées au RSA. La suppression progressive de la taxe d'habitation n'est pas plus rassurante. Le mécanisme envisagé de limitation des hausses de taux n'est pas acceptable, car il entravera la capacité d'action des communes. Enfin, le Gouvernement nous présente comme une réforme ce qui n'en est pas une : les mesures adoptées ne règlent en rien les inégalités entre les contribuables et entre les communes.

Le rapporteur a rappelé que la DC RTP des communes allait entrer dans les variables d'ajustement. La progression des dotations de péréquation sera financée pour moitié sur la dotation forfaitaire et pour l'autre sur ces variables d'ajustement. On donne d'une main ce qu'on reprend de l'autre.

L'article 58 prévoit l'automatisation du versement du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Il faudra veiller à ce que le coût induit ne soit pas répercuté sur le budget des collectivités.

À l'article 59, la pérennisation de la DSIL est une bonne chose. Toutefois, l'augmentation des autorisations d'engagement relève d'une mesure de périmètre car elles bénéficient du reversement de l'enveloppe « contrats de ruralité » en provenance de la mission « Politique des territoires ». On peut s'interroger sur la répartition des 615 millions

d'euros de la DSIL entre le volet réservé aux grandes priorités de l'aménagement du territoire qui n'ont pas été négociées par les collectivités territoriales et les contrats de ruralité qui ne sont pas financés à hauteur de ce qu'ils devraient être.

À l'article 59 *bis*, les députés ont prévu que la DETR bénéficiera de 50 millions d'euros supplémentaires issus de l'ancienne réserve parlementaire. Pourquoi ne pas aussi affecter à la DETR le reste de la réserve parlementaire ? Il manque encore 42 millions d'euros... Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances déposeront un amendement en ce sens.

Le seuil d'examen des dossiers par les commissions d'attribution de la DETR est ramené de 150 000 à 100 000 euros, ce qui est encore trop élevé. Dans beaucoup de départements, les subventions de la DETR tournent autour de 10 000 à 20 000 euros. Il faudrait abaisser le seuil à 50 000 euros.

Je souscris pleinement à la proposition du rapporteur de soumettre à une même commission l'examen des attributions au titre de la DETR et de la DSIL. Le nombre de sièges réservés aux parlementaires mériterait d'être revu.

L'article 60 propose d'augmenter le DSU et la DSR de 90 millions d'euros chacune. Il faudrait aller plus loin, car les différences restent importantes entre les collectivités. Les dotations de péréquation servent à les atténuer.

Il est également prévu d'élargir les conditions d'éligibilité à la dotation politique de la ville. J'y suis défavorable car ce serait du saupoudrage. Il faut concentrer l'effort si l'on veut réduire les inégalités territoriales et sociales. Mieux vaudrait revenir à ce qui avait été décidé dans la précédente loi de finances.

Le rapport de notre collègue va dans le sens de mes analyses. Je soutiendrai son avis et ses amendements.

M. François Bonhomme. – Je suis en accord quasi complet avec le panorama dressé par notre rapporteur. On déresponsabilise les élus par un double mouvement de recentralisation et de baisse des moyens. On fragilise ainsi le principal levier de l'action publique avec pour effet de défaire le lien social.

En avril 2014, un mois après le renouvellement municipal, Manuel Valls annonçait un plan couperet de contribution à la réduction du déficit public avec une participation des collectivités territoriales à hauteur de 13 milliards d'euros. Aujourd'hui, le Gouvernement pratique la technique de l'étouffeur ottoman qui aboutit aux mêmes effets.

La commission d'attribution de la DETR a été mise en place par la loi de finances pour 2016. Le rôle des préfets varie selon les départements. En Tarn-et-Garonne, l'absence de garde-fous a fait que le préfet a pu passer outre les avis de la commission pour attribuer parfois 50 % de la dotation à de la muséographie. Je n'ai rien contre, mais les collectivités avaient un besoin urgent du soutien de l'État pour restaurer des établissements scolaires... Voter un budget, c'est aussi s'assurer que l'affectation des moyens publics s'effectuera dans l'ordre de priorité des intérêts.

Créer une commission locale d'investissements locaux est une bonne initiative, la transparence est un garde-fou. Je me souviens des discussions de l'été dernier lors de l'examen de la loi de moralisation de l'action publique. Le Gouvernement refusait tous les

garde-fous qui auraient évité de retomber dans les écueils du passé. La fièvre électorale étant retombée, il pourrait bien finir par entendre raison.

M. Marc-Philippe Daubresse. – En ce qui concerne l'autonomie financière des collectivités locales, l'investissement public local est un bon marqueur pour la mesurer.

Hier, le Premier ministre a suggéré que le champ de la contractualisation prévue par le projet de loi de programmation concerne les 600 collectivités dont les budgets sont les plus importants plutôt que les 300 les plus peuplées. Une telle mesure ne sera pas sans effet sur l'investissement public local...

On observe également une mise sous tutelle des collectivités avec l'instauration d'un ratio sur le nombre d'années d'endettement possible. J'ai été ministre délégué à la ville. Je sais que des centaines d'agglomérations ont rehaussé leur niveau d'endettement pour bénéficier de l'effet de levier du plan de cohésion sociale de M. Borloo. Elles se sont parfois engagées à plus de huit ou neuf années d'endettement, tout en sachant que l'effet de levier positif ferait redescendre rapidement leur niveau d'endettement.

Avec la mesure annoncée par le Premier ministre, l'effet de levier risque d'être négatif. Au cours des vingt dernières années, les plans de relance significatifs sont intervenus à la fin du gouvernement Jospin, à l'époque de M. Borloo, puis au moment du grand emprunt lancé par Nicolas Sarkozy. Le plan de cohésion sociale a augmenté de 50 % le nombre de constructions nouvelles dans le pays et réduit le chômage de 10,3 % à 7,6 % grâce à la création d'emplois dans le secteur du bâtiment et aux emplois d'insertion. L'investissement public local risque aujourd'hui d'entrer dans une spirale négative. L'autonomie financière des collectivités locales n'est pas le champ réservé de la commission des finances. C'est aussi un sujet pour la commission des lois.

M. Alain Marc. – Je tiens à souligner l'excellence de ce rapport.

Pourquoi étouffer les collectivités locales, alors que leur dette ne représente que 10 % des 2 200 milliards d'euros de dette nationale et qu'on sait qu'elle sera remboursée ? On entretient l'idée que les maires seraient de mauvais gestionnaires. On les prive de leur autonomie, on les infantilise. De mon côté, je fais confiance aux élus locaux qui ont tracé des trajectoires vertueuses en réduisant leurs dépenses de fonctionnement pour se ménager des possibilités d'investissement. Que se passera-t-il pour eux ? En Aveyron, nous avons réduit notablement notre personnel pour continuer d'investir 40 millions d'euros par an dans les routes. Ce n'est pas rien, d'autant que dans le BTP 60 % de l'investissement est public.

Ne soyons pas naïfs. L'attribution de la DETR dépend du bon vouloir des préfets. Je souhaite que les députés et les sénateurs participent aux commissions départementales et que l'avis de celles-ci s'impose aux préfets. Il faut aussi abaisser le seuil d'éligibilité à la DETR qui est d'un grand secours pour nos petites communes.

M. Arnaud de Belenet. – Je salue le talent de notre rapporteur qui a su se montrer convaincant et brillant. Je regrette qu'il ait mis tout son talent au service d'un postulat au lieu de resituer chaque point de son raisonnement dans un contexte global. J'espère que nous parviendrons dans l'examen de ce PLF à relever le défi collectif de l'insoutenabilité de la dépense publique en nous tenant à l'écart de tout parti-pris pour mieux examiner chacun des enjeux : autonomie des collectivités, refonte de la fiscalité, pacte entre l'État et les collectivités, entre autres.

M. Alain Richard. – On peut saluer l'exhaustivité de la présentation qui nous a été faite. Je suis favorable à un système consultatif sur la répartition des moyens de l'État au niveau départemental. La représentation des parlementaires au sein des instances d'attribution est trop faible.

Toutefois, il est incontestable que, pour la première fois depuis longtemps, dans ce projet de loi de finances, le total des concours financiers de l'État aux collectivités locales reste stable à 100 milliards d'euros. Le projet de loi de programmation ne prévoit qu'un mécanisme de modération de la croissance de la dépense globale des collectivités. Le Sénat l'a voté il y a huit jours. Si l'on considère que nous sommes tous coresponsables des finances publiques de ce pays, il est cohérent que ce Gouvernement propose aux collectivités locales un système de régulation. Le taux de 1,2 % est un plancher qui sera complété par des facteurs d'adaptation. Cela se traduira par une amélioration du financement de l'investissement. Si les recettes des collectivités augmentent à plus de 1,2 %, la part d'autofinancement tendra à la hausse, ce qui facilitera le financement des investissements.

On peut discuter l'utilité d'un système de vérification de la soutenabilité de la dette. Ce système existe déjà, cependant, sous la forme du réseau d'alerte. Il est nécessaire de faire obligation aux responsables d'un exécutif local de présenter à leur instance délibérante la manière dont ils maîtriseront leur endettement.

La refonte de la fiscalité locale qui a été annoncée est le résultat d'un choix : fallait-il garder un système que peu de gens estiment satisfaisant ou s'engager dans une refonte ? Toutes les bonnes idées sont à prendre pour construire un système de financement pérenne des collectivités locales.

Quant à la définition de l'autonomie financière donnée par la loi organique de 2004, quelques majorités se sont succédé depuis et aucune ne l'a modifiée...

M. François Grosdidier. – Je me retrouve complètement dans ce rapport qui ne part pas d'un postulat mais d'un constat. La réduction de l'autonomie financière des collectivités et la mise sous tutelle des 600 plus grandes collectivités contribuent à la réduction de leur autonomie de gestion.

On répond aux inquiétudes des élus sur la suppression de la taxe d'habitation en recourant au principe du dégrèvement plutôt qu'à une exonération. Mais les maires s'inquiètent de la manière dont on prendra en compte les nouveaux habitants qui arriveront dans les communes. Ils s'interrogent aussi sur les modalités de recouvrement du produit des éventuelles hausses de la taxe d'habitation. L'État nous explique qu'il ne faut pas s'inquiéter, car le montant est marginal. J'ai du mal à comprendre comment le système pourra être rentable.

Les charges qui pèsent sur les collectivités locales augmenteront d'une manière ou d'une autre, que cela résulte de l'attribution de nouvelles missions ou de la suppression de transferts financiers. Ainsi, les communes qui restent compétentes pour émettre des titres d'identité assumeront le surcoût de cette charge. Celles qui n'assureront plus ce service devront mettre en place un accueil, ce qui engendrera également un surcoût. Il en va de même au sujet du PACS qui a été transféré des tribunaux aux mairies sans aucune compensation. Avec la fin des emplois aidés, le Président de la République a déclaré que l'État n'avait plus à subventionner les emplois dans les communes. Quel impact cette décision aura-t-elle sur leur budget ?

Je suis hostile à l'idée de seuil en ce qui concerne la consultation de la commission d'attribution de la DETR. Dès lors qu'on supprime la réserve parlementaire, la représentation nationale dans le département doit avoir connaissance de tous les besoins exprimés par les communes, y compris les plus petites.

La mise sous tutelle des collectivités que le Gouvernement prévoit pour faire des économies n'ira pas sans porter préjudice aux citoyens. Elle renforcera encore les doublons d'administration qui existent sous une forme systématique entre l'État et les collectivités territoriales. C'est là qu'il faudrait faire porter les économies.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je remercie M. Collombat d'avoir rappelé d'autres mauvaises nouvelles au-delà du périmètre de cette mission. Je remercie aussi Mme Troendlé qui a rappelé que l'excédent de fonctionnement servait à l'investissement. Si l'on se trompe d'exercice, on risque d'avoir un double effet pervers.

Monsieur Marie, j'aurais pu me livrer à une longue digression sur la notion de contractualisation. Je ne suis pas certain que ce qui est prévu par le projet de loi de programmation relève du contrat...

Je souscris au souhait de certains d'avoir une vision globale et de long terme. Mais le Gouvernement met la charrue avant les bœufs. Alors qu'il veut une grande réforme de la fiscalité locale, il commence par supprimer un impôt sans aucune discussion préalable. C'est nous refaire le coup de la taxe professionnelle !

M. Alain Richard. – Qui a voté sa suppression ?

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Peu importe. En 2018, les élus locaux constateront en fonctionnement et en investissement les conséquences de ce budget.

M. Alain Richard. – Nous prenons date.

M. Philippe Bas, président. – La réforme de la taxe professionnelle a été engagée par Dominique Strauss Kahn.

M. Alain Richard. – Sa suppression a été décidée sous le quinquennat de M. Sarkozy.

M. Philippe Bas, président. – Le regard rétrospectif n'a d'utilité que s'il éclaire la discussion...

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Je vous propose quatre amendements aux articles rattachés à cette mission. Le premier, à l'article 59, a pour objet de confier au préfet de département, plutôt qu'au préfet de région, l'attribution des subventions au titre de la dotation de soutien à l'investissement local. Le deuxième, à l'article 59 bis, tend à instituer une commission départementale des investissements locaux, certains points pouvant prêter à discussion, comme la présence du président du conseil départemental et le seuil de saisine de cette commission. Les deux derniers amendements à l'article 60 sont rédactionnels.

Ces amendements permettraient de montrer l'intérêt du Sénat pour l'investissement local.

M. Alain Richard. – Il serait utile de relever le nombre de parlementaires au sein de la commission.

La commission adopte les amendements n^{os} II-84, II-85, II-86 et II-87.

Lois de finances pour 2018 – Mission « Immigration, asile et intégration » – Examen du rapport pour avis

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – La mission « Immigration, asile et intégration » se divise en trois grands secteurs : l'immigration régulière, l'immigration irrégulière, l'asile ; ce dernier est distinct, puisque cette politique est liée à l'application de la convention de Genève du 28 juillet 1951. Cette mission est dotée de 1,3 milliard d'euros de crédits, en hausse de 10,44 % en autorisations d'engagement (AE) par rapport à 2017.

Les efforts sont inégaux selon les secteurs. Pour l'asile, la hausse est de 11,25 % en AE et les crédits représentent 73,66 % de la mission. Dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, les crédits sont en baisse de 7,18 % en AE.

L'immigration régulière a concerné 227 923 personnes en 2016 : elle est principalement familiale (88 510 personnes) et étudiante (73 324 personnes), l'immigration de travail représentant 22 792 personnes et l'immigration humanitaire 28 751 personnes. L'augmentation de ce flux (+ 4,78 % par rapport à 2015) est principalement due aux régularisations d'étrangers en situation irrégulière intervenues en application de la circulaire « Valls » de 2012.

L'intégration est une politique en souffrance. Certes, l'augmentation de 5,56 % de la subvention de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) permettra l'embauche de 35 équivalents temps plein (ETP). Mais l'asile devient le nouvel axe majeur de l'action de l'office : il occupe le tiers de ses effectifs. L'enjeu d'intégration, qui était le métier premier de l'OFII, n'est plus prioritaire.

On assiste ainsi, depuis 2015, à une forte réduction du périmètre des visites médicales organisées par l'OFII, notamment auprès des étudiants, ce qui pose problème en termes de santé publique.

De même, le bilan du contrat d'intégration républicaine (CIR), créé en 2016, est décevant. On est passé de 240 heures de formation linguistique en 2012 à 148 heures en 2018, ce qui est nettement insuffisant pour l'apprentissage de la langue française. Les immigrés, qui étaient autrefois d'origine latine, sont maintenant plutôt arabophones : il leur faut souvent davantage d'heures de formation pour apprendre la langue française. Les objectifs que se fixe le Gouvernement en matière d'intégration sont inatteignables sans un changement de méthode et un renforcement des moyens.

S'agissant de l'asile, le flux est en constante augmentation depuis la fin des années 2000, avec une hausse de 62 % entre 2010 et 2016. Le nombre de demandeurs d'asile atteindra sans doute 100 000 à la fin de l'année 2017, auquel il faut ajouter 20 000 personnes soumises aux accords de Dublin. Enfin, environ 53 600 personnes sont déboutées du droit

d'asile chaque année : elles ne font l'objet d'aucun suivi spécifique et sont rarement éloignées du territoire.

Les délais prévus par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile ne sont pas tenus : alors que l'objectif était de traiter la demande d'asile en 240 jours, ce délai est en réalité de 449 jours. Le budget de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) augmentera en 2018 de 6,8 %, avec 15 ETP supplémentaires, ce qui est opportun. Il en ira de même pour celui de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui bénéficiera de 46 ETP supplémentaires.

Une réforme structurelle est nécessaire pour réduire les délais de traitement des demandes d'asile, du dépôt de la demande dans les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile jusqu'au jugement.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une hausse de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), dont le montant prévisionnel est toutefois inférieur de 36,9 millions d'euros à la consommation de 2017. Cette augmentation s'explique par la réévaluation du montant additionnel de l'allocation à la suite d'une décision du Conseil d'État.

En ce qui concerne l'hébergement des demandeurs d'asile, le retard est difficile à rattraper : au total, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) comptent 80 000 places. Seuls 61 % des demandeurs d'asile et des « dublinés » sont hébergés.

Les efforts sont donc à poursuivre en matière d'accueil matériel des demandeurs d'asile. On constate que le coût journalier par place en hébergement d'urgence est d'environ 16 euros, contre 27 euros dans les centres d'accueil et d'orientation (CAO), créés dans l'urgence pour gérer la crise migratoire.

On peut aussi regretter la suppression de l'aide aux communes qui permettait d'appuyer les efforts d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés.

L'hébergement des réfugiés est une question importante pour le Sénat. Il existe aujourd'hui 42 centres provisoires d'hébergement (CPH) pour 2 207 places. Le budget des CPH est en hausse de 66 % en 2018, afin de créer 3 000 nouvelles places. J'ai visité le dispositif provisoire d'hébergement pour les réfugiés statutaires (DPHRS) de Paris, piloté par France terre d'asile, qui est innovant en termes d'accueil, avec des appartements partagés. Il est satisfaisant de constater que 76 % des personnes accueillies accèdent ensuite à un logement pérenne et 56 % à un emploi.

Nous n'avons obtenu aucune donnée précise du ministère de l'intérieur sur le nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur notre territoire. Le seul indicateur, imparfait, est le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), qui s'élevait à 311 310 à la fin de 2016, en augmentation de 49 % depuis 2011.

On peut déplorer que les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière soient en baisse de 7 % dans le projet de loi de finances pour 2018.

S'agissant des mesures d'éloignement, les résultats sont insuffisants : sur 92 076 mesures prononcées en 2016, seules 16 489 ont été exécutées, dont 12 961 éloignements forcés. Le nombre de ces derniers est en baisse.

Les raisons de cet échec sont diverses : l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) après 48 heures de rétention, ce délai ne permettant pas toujours aux services de produire devant le juge un dossier complet, des moyens humains insuffisants (1 500 ETP pour les centres de rétention administrative, 300 ETP pour les éloignements forcés), moins de la moitié des laissez-passer consulaires délivrés dans les délais par les pays d'origine.

Sur cette dernière question, la France est liée par 47 accords de réadmission avec des pays d'origine, qui n'ont pas changé depuis 2009. Ce sont essentiellement les pays d'Afrique du Nord et quelques pays d'Afrique subsaharienne qui posent problème. Il faudrait renégocier des accords de réadmission plus fermes. Un ambassadeur chargé des migrations a été désigné en septembre dernier pour traiter cette question. Sa tâche s'annonce ardue.

Les crédits du projet de loi de finances pour 2018 sont donc largement insuffisants : environ 14 500 éloignements forcés sont budgétés, soit moins qu'en 2014 et 2015.

Aux termes des accords de Dublin, l'État de l'Union européenne responsable du traitement de la demande d'asile est celui dans lequel les empreintes du demandeur ont été recueillies. Je signale que 62 % des étrangers interpellés par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) refusent de donner leurs empreintes digitales. Certains pays, au moment de la crise migratoire, ont d'ailleurs sciemment évité d'enregistrer les empreintes des demandeurs.

Seuls 10 % des « dublinés » sont effectivement transférés vers l'État membre dans lequel ils sont entrés en Europe. En France, leur rétention a été remise en cause par un arrêt de la Cour de cassation du 27 septembre 2017. L'Assemblée nationale examinera le 7 décembre prochain une proposition de loi tendant à régler le problème soulevé par cette jurisprudence. Le Sénat pourrait en débattre début 2018.

Par ailleurs, des projets du Gouvernement mettent les centres de rétention administrative (CRA) sous forte tension. L'attentat de Marseille du 1^{er} octobre 2017 a conduit à augmenter les placements en rétention : le taux d'occupation est proche de 100 % aujourd'hui, contre 60 % en 2016. La volonté du Gouvernement d'augmenter la durée de rétention de 45 à 90 jours accroîtra encore la pression.

Comment financer ces dépenses supplémentaires des CRA ? Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2018 sont largement insuffisants.

En conclusion, j'observe que le Gouvernement tient un discours ferme en matière d'immigration, je reconnais que les crédits de la mission sont globalement en hausse mais des difficultés majeures persistent. Dans le domaine de l'immigration régulière, on constate une absence de politique migratoire et une insuffisance des moyens consacrés à l'intégration ; dans celui du droit d'asile, il faudrait une réforme structurelle pour réduire le délai de traitement des demandes, organiser un suivi des déboutés et rattraper le retard en matière d'hébergement ; enfin, en matière d'immigration irrégulière, le taux d'éloignement est très insuffisant, les crédits sont en baisse, les accords de Dublin sont à bout de souffle et le financement des CRA est manifestement sous-budgété.

Par conséquent, je propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Alain Richard. – S’agissant de l’aide financière apportée aux communes qui accueillent des demandeurs d’asile, je veux aussi relever une contradiction dans l’application de la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000. Si les personnes sont accueillies dans un centre d’hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou un centre d’accueil pour demandeurs d’asile, celui-ci fait partie des types d’hébergement pris en compte au titre de la contribution à la construction de logements sociaux. Les centres d’accueil de l’hébergement d’urgence en sont exclus. Cette asymétrie ne me semble pas justifiée.

M. Jean-Yves Leconte. – Je remercie le rapporteur pour son exposé très complet.

Je suis d’accord avec lui, les centres de rétention administrative (CRA) sont sous tension. Des policiers font quelquefois 800 kilomètres pour conduire un étranger placé en rétention dans un CRA... Par ailleurs, il faut quelquefois attendre un ou deux mois pour déposer une demande d’asile en préfecture. Quelle est alors l’utilité de placer ces personnes dans un CRA alors que leur demande d’asile n’a pas encore été déposée ?

Quel est l’impact de la décision de la Cour de cassation du 27 septembre 2017 relative aux « dublinés » sur le nombre de libérations prononcées par les juges des libertés et de la détention ?

Je suivrai l’avis défavorable du rapporteur sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je félicite le rapporteur pour la qualité de son travail. S’agissant de l’immigration clandestine, les chiffres de Mayotte ne figurent pas dans les chiffres nationaux. Or ce territoire a été érigé en département en 2011. En 2016, le nombre de reconduites à la frontière à Mayotte s’est élevé à 22 000. Pour quelle raison les résultats de Mayotte ne sont-ils pas pris en considération ?

Vous avez indiqué que la seule manière de comptabiliser l’immigration clandestine était de se référer au nombre de bénéficiaires de l’aide médicale d’État (AME). Or cette aide n’est pas applicable à Mayotte. Les répercussions sont très lourdes : sans recensement efficace de l’immigration irrégulière, les dotations ne suivent pas. Or il est pratiquement impossible de procéder au recensement des clandestins.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le rapport de M. Buffet est équilibré, car il met l’accent aussi bien sur les aspects positifs que négatifs. Nous devons faire preuve d’une certaine mesure sur le sujet car, depuis cinq ou dix ans, aucune majorité n’a trouvé les budgets nécessaires pour traiter exhaustivement la question.

L’augmentation des effectifs de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d’asile (CNDA) doit être soulignée, tout comme l’effort en faveur de l’hébergement des réfugiés.

Le rapporteur a eu raison de relever les insuffisances en matière d’intégration, notamment en matière linguistique.

La situation de Mayotte et celle de la Guyane sont intenables. Pour Mayotte, il faudrait parvenir à un accord diplomatique avec les Comores.

Il faut aussi évoquer les « bateaux de la mort » en Méditerranée, qui ont causé la mort de milliers de personnes. Des mesures ont été prises en lien avec l'Union européenne, mais elles sont insuffisantes face à ce drame.

M. André Reichardt. – Le Président de la République a manifesté la volonté d'éloigner les déboutés du droit d'asile et les migrants en situation irrégulière. Pourtant, nous n'en trouvons aucune trace dans les crédits budgétaires. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Monsieur Sueur, les problèmes humains n'ont pas de couleur politique. L'absence de volonté réelle de mettre à plat notre politique migratoire nous pose des problèmes. La région Île-de-France est particulièrement sous tension. En nous refusant à appliquer certaines mesures quelque peu difficiles, nous ne parvenons pas à prendre correctement en charge les étrangers en situation régulière.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – Monsieur Richard, concernant l'intégration de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile dans la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU), nous pourrions profiter du prochain texte sur l'asile et l'immigration pour examiner cette proposition.

S'agissant des conséquences de la décision de la Cour de cassation du 27 septembre 2017, l'État continue de placer dans des centres de rétention administrative les « dublinés », mais leur situation est juridiquement fragile. Ces étrangers sont la plupart du temps libérés en cas de recours. C'est la raison pour laquelle une proposition de loi a été très rapidement déposée sur cette question.

Pour ce qui concerne Mayotte et la Guyane, nous ne parvenons pas à obtenir de chiffre précis sur l'immigration irrégulière, ce qui est très dommageable.

Sur la situation en Méditerranée, le Sénat a été entendu. L'Europe, avec l'aide de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), a mis en place des dispositifs avec les pays d'origine. L'OFPRA a ainsi monté une mission en Libye pour aider des personnes qui étaient victimes de pratiques abominables de traite humaine.

Pour répondre à André Reichardt, nous n'avons pas fait de progrès en matière d'accords de réadmission – à part avec l'Albanie. L'ambassadeur chargé des migrations vient juste d'entrer en fonctions.

Pour conclure, même si certains progrès sont à saluer, la politique migratoire est une chaîne, dont on mesure la force à la résistance du maillon le plus faible. Tant que nous n'aurons pas fait de progrès sur la question de l'immigration irrégulière, nous serons toujours en difficulté.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Sécurités » – Programmes
« Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité et éducation
routières » – Examen du rapport pour avis**

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – Mon rapport pour avis porte sur les crédits de trois des quatre programmes de la mission « Sécurités », prévus par le projet de loi de finances pour 2018 : le programme 152 « Gendarmerie nationale » ; le programme 176 « Police nationale » ; le programme 207 « Sécurité et éducation routières ».

Les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » recouvrent, à plus de 85 %, la rémunération des forces de sécurité intérieure. Ils comprennent également les crédits alloués à l'acquisition des équipements et matériels des forces de l'ordre, ainsi qu'à l'entretien du parc immobilier de la police et de la gendarmerie.

Le programme « Sécurité et éducation routière » comprend le financement des campagnes de prévention de sécurité routière, la formation des inspecteurs du permis de conduire ainsi que le financement du permis à taux zéro.

Le programme 161 « Sécurité civile » fait quant à lui l'objet d'un avis distinct, présenté par notre collègue Catherine Troendlé.

Disons-le d'emblée : la consolidation du budget sécurité, qui doit être objectivement relevée, demeure très largement insuffisante au regard de la dégradation de la situation des forces de sécurité intérieure et du contexte sécuritaire sur notre territoire.

Face au maintien d'un niveau élevé de délinquance et à l'émergence de nouvelles menaces – la menace terroriste tout d'abord qui, comme l'a rappelé le ministre de l'intérieur devant notre commission la semaine dernière, demeure à un niveau élevé ; l'augmentation de la pression migratoire ensuite –, le budget de la mission « Sécurités » a fait l'objet d'une consolidation au cours des dernières années.

Entre 2010 et 2017, il a en effet augmenté de 16,3 % en autorisations d'engagement et de 8,9 % en crédits de paiement. Cette évolution à la hausse a notamment été alimentée par l'adoption de différents plans sectoriels au cours des deux dernières années : les plans de lutte contre le terrorisme, d'une part ; le plan de lutte contre l'immigration clandestine, d'autre part.

La hausse des crédits de la mission se poursuivra en 2018 : son budget, hors sécurité civile, s'élèvera à 19,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 19,26 milliards d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations de 2,36 % et de 1,34 % par rapport aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale pour 2017.

Toutefois, en euros constants et compte tenu des prévisions d'inflation du Gouvernement, cette augmentation sera en réalité moindre et ne s'élèvera qu'à 1,34 % en autorisations d'engagement et à 0,59 % en crédits de paiement.

L'évolution des crédits varie d'un programme à l'autre. Le budget de la police nationale augmente de 3,4 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement. L'effort pour la gendarmerie nationale est nettement moindre : les crédits du programme 152 augmentent en effet de 1,12 % en autorisations d'engagement et de 0,57 % en crédits de

paiement. Enfin, le budget de la sécurité routière est lui aussi en augmentation, de 2,9 % en autorisations d'engagement et de 1,85 % en crédits de paiement.

La hausse du budget de la mission « Sécurités » se traduit notamment par une augmentation des effectifs opérationnels. Le Président de la République a annoncé la création, sur l'ensemble du quinquennat, de 10 000 emplois opérationnels, dont 7 500 pour la police et seulement 2 500 pour la gendarmerie.

En 2018, il est prévu de créer 1 376 emplois supplémentaires dans la police nationale et 459 emplois supplémentaires dans la gendarmerie nationale. Ces effectifs complémentaires seront principalement destinés à renforcer les capacités opérationnelles des forces de sécurité intérieure.

Ne nous limitons toutefois pas aux seules annonces ! En effet, l'application aux forces de sécurité intérieure, depuis 2016, de la directive européenne du 4 novembre 2003 sur le temps de travail, a entraîné une réduction importante des capacités opérationnelles au sein de la police comme de la gendarmerie. Selon les informations qui m'ont été communiquées, les créations de postes annoncées permettront tout juste de combler cette réduction des capacités opérationnelles.

Il y a là un véritable sujet de préoccupation. Le Gouvernement semble avoir écarté de ses calculs l'impact de cette directive, qui est pourtant loin d'être neutre pour nos forces de sécurité intérieure.

La principale difficulté de ce budget réside toutefois dans l'insuffisance des dotations de fonctionnement et d'investissement allouées aux deux forces.

Au cours des auditions et des déplacements que j'ai effectués, l'ensemble des forces de sécurité, sans distinction de corps, de grades, de niveau d'exécution ou d'affectation, ont à l'unanimité insisté sur la nécessité de doter les agents des moyens nécessaires pour mener à bien leurs missions.

Ce qu'ils relèvent en effet n'est pas tant le manque d'effectifs que les conditions matérielles difficiles dans lesquelles ils travaillent, conséquence d'un sous-investissement chronique pendant de nombreuses années.

La modernisation des moyens de la police nationale et de la gendarmerie est un enjeu fondamental pour garantir l'efficacité des agents et lutter contre leur mal-être croissant. La multiplication des suicides au cours des dernières semaines, qui a touché aussi bien les forces de police que celles de gendarmerie, est extrêmement préoccupante. Il est urgent de trouver des réponses.

Certes, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une augmentation des crédits de fonctionnement et d'investissement. Cette augmentation s'élève, pour la police nationale, à 13,1 % en autorisations d'engagement et à 1,6 % en crédits de paiement. Pour la gendarmerie, la hausse sera de 4,1 % en autorisations d'engagement et de 1 % en crédits de paiement.

Toutefois, cette augmentation apparaît très largement insuffisante au regard des difficultés rencontrées sur le terrain. Premier sujet de préoccupation : la formation. Les recrutements importants prévus au cours des prochaines années appellent nécessairement un investissement important en matière de formation initiale. De même, l'émergence de nouvelles menaces nécessite qu'un effort soit conduit en matière de formation continue.

Le projet de loi de finances semble ne pas tenir compte de ces enjeux. Prenons l'exemple de la police nationale : les crédits de formation seront en baisse de 10 % en 2018, alors même qu'il est prévu de créer 1 376 emplois supplémentaires.

Deuxième difficulté constatée : les équipements. Il faut reconnaître que les plans de lutte contre le terrorisme et le plan de sécurité publique mis en œuvre dans l'urgence à l'automne dernier ont permis d'engager une mise à niveau des équipements des forces de sécurité intérieure (armements, équipements de protection).

En revanche, l'état des parcs automobiles de la police et de la gendarmerie est aujourd'hui très préoccupant. En raison d'un sous-investissement chronique, ils ont subi en quelques années un important vieillissement et deviennent obsolètes.

À titre d'exemple, l'âge moyen des véhicules de la police est de 6 ans et 9 mois ; il était de 4 ans et 10 mois en 2010. La situation du parc de la gendarmerie est tout aussi inquiétante : l'âge moyen des véhicules est de plus de 8 ans, et le kilométrage moyen supérieur à 130 000 kilomètres.

L'effort budgétaire consenti en 2018 n'est pas à la hauteur des besoins. Pour la police nationale, il est prévu d'acquérir 2 500 véhicules, alors qu'il en faudrait 4 000. La même observation vaut pour la gendarmerie : le projet de loi de finances prévoit l'acquisition de 3 000 véhicules, pour un besoin estimé à 3 500. Ce sous-investissement ne permettra pas de renverser la tendance et aura des conséquences importantes sur les capacités opérationnelles de nos forces.

Troisième sujet de préoccupation dans ce budget : l'immobilier. L'insuffisance chronique des crédits de fonctionnement et d'investissement dédiés à l'entretien et à la rénovation des bâtiments de la police et de la gendarmerie a conduit aujourd'hui à un niveau très avancé de délabrement des parcs domaniaux.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une augmentation des crédits d'entretien et de rénovation immobilière. L'investissement prévu demeure toutefois bien en deçà non seulement de l'ampleur des besoins de rénovation, mais aussi de leur urgence.

Pour la police, l'augmentation des crédits d'investissement est de 7 % en autorisations d'engagement et de 17 % en crédits de paiement. Toutefois, depuis plusieurs années, ces crédits d'investissement sont victimes des mesures de régulation budgétaire. Ainsi, en 2017, l'annulation de 110 millions d'euros de crédits d'investissement a contraint la police nationale à renoncer à quatre importants chantiers de rénovation.

La gendarmerie nationale dispose, quant à elle, d'un important parc domanial, constitué en grande partie des logements mis à disposition des gendarmes et de leurs familles, pour nécessité de service. En raison de l'état d'insalubrité de certains logements, un plan immobilier d'urgence a été lancé pour la période 2015-2020. Entre 2015 et 2017, 70 millions d'euros annuels ont été inscrits au budget et ont permis de rénover 13 000 logements.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit l'attribution d'une enveloppe de 100 millions d'euros pour procéder à la réhabilitation de 5 900 logements supplémentaires. Cet investissement est toutefois en deçà de l'effort nécessaire pour réhabiliter les 76 300 logements de la gendarmerie. La direction générale de la gendarmerie nationale estime

que la mise à niveau du parc immobilier nécessiterait un investissement annuel de 300 millions d'euros, soit le triple de ce qui est prévu par le projet de loi de finances.

La gendarmerie fait face à une autre difficulté : en raison des mesures de régulation budgétaire, elle a accumulé au cours des deux derniers exercices une importante dette sur les loyers, qui devrait atteindre, à la fin de l'année 2017, 114 millions d'euros en autorisations d'engagement et 92 millions d'euros en crédits de paiement.

Aucun crédit n'est prévu dans le projet de loi de finances pour permettre de résorber cette dette. Pour faire face au risque de dérive budgétaire, la gendarmerie a d'ores et déjà annoncé qu'elle serait contrainte de réduire les autres dépenses de fonctionnement, ce qui pèsera nécessairement sur les budgets d'équipement, dont on sait parfaitement qu'ils sont très largement sous-dotés.

Doter la police et la gendarmerie de moyens suffisants et modernes doit être hissé au rang des priorités ! C'est la condition de la renaissance de nos forces de sécurité, motivées et adaptées aux temps modernes, préparées à affronter une menace globale dont les caractéristiques sont à mille lieux de la sécurité à la Vidocq ou à la Fouché !

Pour finir, je dirai quelques mots de la lutte contre l'immigration irrégulière, mission qui a revêtu une importance particulière au cours des deux dernières années pour nos forces de sécurité intérieure, et à laquelle j'ai consacré une partie de mon rapport.

Face à la forte pression migratoire, la France a su s'organiser. Sur le plan législatif et réglementaire tout d'abord, rappelons que le Parlement vient d'adopter la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, qui prévoit notamment un renforcement des contrôles d'identité autour des principaux ports et aéroports, en élargissant les possibilités de contrôle aux frontières terrestres.

Sur le plan opérationnel, la lutte contre l'immigration irrégulière a nécessité une mobilisation massive des forces de sécurité : la police aux frontières, bien entendu, dont c'est la mission première, mais également les compagnies républicaines de sécurité ainsi que les forces mobiles de la gendarmerie nationale et des militaires de l'opération Sentinelle.

Des dispositifs novateurs ont été mis en place afin d'assurer une coordination entre les forces de l'ordre. À Menton, premier point d'entrée pour l'immigration irrégulière en France, un dispositif regroupe ainsi des agents de la police et de la gendarmerie. C'est un exemple parfait de coopération, qui a démontré son efficacité et qu'il serait intéressant de calquer dans d'autres domaines d'action.

Il est toutefois regrettable que l'efficacité de nos agents soit freinée par des difficultés matérielles. À Menton, la police aux frontières est contrainte de louer des véhicules pour assurer les réacheminements à la frontière des personnes interpellées en situation irrégulière, véhicules qui ne présentent pas les conditions élémentaires de sécurité. Les forces de sécurité ne disposent pas non plus de caméras infrarouges ou d'équipements intensificateurs de lumière, qui seraient pourtant essentiels pour assurer des contrôles efficaces de nuit. Point n'est besoin de grossir les bataillons si les compagnies qui s'y trouvent n'ont pas les moyens d'intervenir efficacement !

Il nous faut aujourd'hui relever les grands défis sécuritaires, au premier rang desquels la lutte contre le terrorisme. Les livres d'histoire nous révèlent une constante : les grandes défaites sont toujours survenues dans un contexte de crise économique, accompagnée

de difficultés sociales et d'une myopie politique. Alors donnons les moyens à nos forces de sécurité intérieure de figurer parmi les toutes premières d'Europe, comme elles l'ont été durant les XIXe et XXe siècles.

Je vous propose donc d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors sécurité civile, inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

M. Jean-Pierre Sueur. – Monsieur le rapporteur, vous proposez à la commission de rendre un avis défavorable. Or, dans les chiffres que vous avez rappelés, il n'y a que des augmentations, dont on peut certes toujours dire qu'elles sont insuffisantes. Mais ceux qui ont voté les budgets antérieurs peuvent vous faire remarquer qu'il faut faire preuve de cohérence.

Certes, ce budget présente des insuffisances, mais on ne peut méconnaître l'effort accompli. S'agissant de la lutte contre le terrorisme, nous notons que des actions sont en permanence réalisées dans ce domaine. En ce qui concerne la police de proximité, elle est d'une absolue nécessité dans nos quartiers. Mais nous sommes conscients que la police doit aussi jouer un rôle régalien, assurer le respect de l'autorité et de la sécurité publiques, ainsi que de la loi. Le groupe socialiste et républicain s'abstiendra.

Mme Muriel Jourda. – Je suis d'accord avec les propos du rapporteur sur la vétusté des équipements. Et à une époque où les prélèvements obligatoires ne cessent d'augmenter, l'État, quant à lui, ne cesse de diminuer son intervention dans les domaines où il se doit être infaillible : les missions régaliennes. C'est incompréhensible pour nos concitoyens !

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il faut remettre les choses en perspective et rappeler à quel point le quinquennat de Nicolas Sarkozy a été néfaste pour la situation de nos forces de l'ordre. Nous allons atteindre un niveau d'effectifs analogue à celui de 2007. Monsieur le rapporteur, sur cet aspect des choses, je trouve que vous avez la mémoire courte.

En revanche, chacun des points que vous avez évoqué est juste : il serait souhaitable d'avoir davantage d'équipements, d'offrir une meilleure rémunération... c'est la raison pour laquelle nous nous abstenons.

Alors que le Président de la République avait évoqué une « sanctuarisation » des crédits de la sécurité en 2017, 200 millions d'euros de crédits ont été très vite annulés par décret. Nous devons rester vigilants.

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – Monsieur Sueur, l'augmentation est largement insuffisante au regard de la dégradation du climat et des moyens matériels logistiques au cours des dernières années.

La direction générale de la sécurité intérieure (DGSJ) s'inquiète de la qualité du recrutement : les recrutés sous contrat n'ont pas la culture de la police traditionnelle.

Madame de la Gontrie, nous n'avons pas oublié la baisse des effectifs sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Mais aujourd'hui, le problème ne vient pas des effectifs. Je me suis rendu sur le terrain, notamment à Menton et Roissy : tous demandent des équipements pour pouvoir travailler. Les personnels n'ont pas les moyens d'être efficaces ni même de se défendre ! Les forces de l'ordre n'ont plus le moral, car elles attendent non pas des effectifs, mais des moyens matériels et logistiques.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors sécurité civile.

**Projet de loi de finances pour 2018 – Mission « Sécurités » – Programme
« Sécurité civile » – Examen du rapport pour avis**

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – Dix sapeurs-pompiers sont décédés dans l'exercice de leur mission en 2016 et 2017. Je leur rends hommage et salue, à travers eux, l'engagement, le courage ainsi que le civisme de l'ensemble des sapeurs-pompiers au service de la population.

L'année 2017 a été, pour les personnels de la sécurité civile, une année d'épreuves et de réformes. Ils se sont mobilisés sans relâche, avec dévouement et professionnalisme, pour venir en aide aux bien trop nombreuses victimes d'attentats, de catastrophes naturelles et de feux de forêts, tout en s'adaptant à la réorganisation de l'encadrement supérieur des SDIS, d'une part, et à la refonte de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) des sapeurs-pompiers volontaires, d'autre part. J'y reviendrai.

Dans ce contexte, les attentes à l'égard du projet de loi de finances pour 2018 étaient fortes et j'aurais aimé que certaines ne fussent point vaines. Car, malgré des efforts indéniables, une déception trop grande ne me permet pas, en l'état actuel du budget 2018, de donner un avis favorable aux crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

L'augmentation globale des crédits affectés au programme pour 2018 est indéniable. Ils s'élèvent à 855,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 533,9 millions d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations respectives de 82,12 % et de 5,15 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017

Cette augmentation de crédits est la traduction de deux priorités. La première est le renouvellement d'une partie de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile avec le remplacement de 9 avions « Tracker », après 60 années d'utilisation, par 6 appareils polyvalents de plus forte capacité d'action. Je m'en félicite car, chaque année, je dénonçais la vétusté de cette flotte.

Ce renouvellement s'échelonnera sur quatre ans et se traduit, pour 2018, par l'inscription de 404,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 61,4 millions d'euros de crédits de paiement. Ce dernier montant rend possible le paiement d'une première traite au fournisseur à la fin de l'année 2018, la première livraison de deux avions étant prévue en 2019, avant la saison des feux.

La seconde priorité de ce budget est la création de 31 postes de démineurs, en plus des 30 postes créés au cours des deux dernières années, dans le cadre de la mise en œuvre du plan Déminage 2020. Ce plan prévoit la création de centres régionaux renforcés et la réadaptation des implantations du déminage en fonction de l'évolution des risques naturels et technologiques, ainsi que de la menace terroriste.

Ces deux priorités s'accompagnent de la poursuite de chantiers en cours qui concernent les dispositifs de communication de la sécurité civile, dont la modernisation et l'interopérabilité constituent un enjeu majeur.

Le raccordement des SDIS au service de radiocommunications numériques Antarès, le réseau des services publics concourant aux missions de sécurité civile, se poursuit.

Ce chantier ne devrait toutefois être achevé qu'en 2019, avec deux ans de retard par rapport à la programmation initiale.

Si la couverture du réseau devrait bien atteindre 100 % du territoire en 2019, des problèmes techniques demeurent, notamment en ce qui concerne certaines communications depuis des aéronefs. Je souhaite donc que des solutions techniques soient effectivement trouvées, afin de rendre ce système relativement onéreux parfaitement opérationnel, si possible avant qu'il ne soit devenu obsolète, à l'horizon 2030 !

Je n'évoque que très rapidement le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) décidé en 2009 et qui a fait l'objet d'un très récent rapport d'information de notre collègue Jean-Pierre Vogel, au nom de la commission des finances. Je rappelle le souhait de M. Vogel, qui me semble pertinent, de développer le système d'alerte par la téléphonie mobile alors que les efforts portent aujourd'hui à près de 80% sur l'utilisation de sirènes.

J'en viens plus directement au développement du système de gestion des appels – système de gestion opérationnelle du système (SGA-SGO) à destination des SDIS, dont le développement a été décidé en 2016 du fait de la diversité et de l'obsolescence fréquente des moyens actuels des SDIS.

Le développement du SGA-SGO a été confié à une équipe de préfiguration dédiée à partir d'avril 2017. L'établissement public chargé de la gestion de ce projet est en voie de création. Je m'interroge néanmoins sur la viabilité du financement de ce projet par l'État puisque le montant de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS devrait significativement baisser en 2018. Voici la déception profonde que j'évoquais en introduction.

La réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) versée aux sapeurs-pompier volontaires s'est traduite par une diminution significative du montant de la participation versée à ce titre par l'État aux départements, qui est passée de 32 millions d'euros en 2015 à 3,4 millions d'euros en 2017.

Il avait été décidé qu'une large partie de cette économie viendrait abonder un fonds de soutien aux SDIS destiné à financer des projets « présentant un caractère structurant, innovant ou d'intérêt national ». Cette dotation a pu bénéficier en 2017 d'un concours de 25 millions d'euros dont 20 millions d'euros étaient destinés à financer, d'une part, des projets locaux d'intérêt national et, d'autre part, des projets nationaux, au premier rang desquels figure la préfiguration du système SGO-SGA.

Je déplore vivement la baisse brutale des crédits destinés à abonder cette dotation dans le projet de loi de finances pour 2018, de l'ordre de 60 %, puisque son montant passerait de 25 millions d'euros à seulement 10 millions d'euros ! Cette baisse est d'autant plus dommageable que les crédits affectés à cette dotation ne représentaient pas une aide nouvelle de l'État mais bien un redéploiement de crédits déjà affectés aux missions de sécurité civile.

Les conséquences de cette perte sèche pour les SDIS sont inquiétantes. La viabilité du projet SGA-SGO pourrait tout d'abord être remise en cause, même si la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises fait valoir que les crédits restants lui demeureront principalement affectés. C'est donc l'avenir des divers projets locaux qui risque d'être directement compromis, d'autant que cette baisse intervient dans un contexte de chute des dépenses d'investissement des SDIS.

Telles sont les raisons pour lesquelles je ne peux pas donner un avis favorable aux crédits alloués au programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

Enfin, les difficultés présentes ne doivent pas empêcher de se tourner vers l'avenir qui passe, pour la sécurité civile française, par le développement des coopérations européennes internationales.

La France est aujourd'hui à la pointe des mécanismes existants. Il faut soutenir les acteurs de cette intégration, au premier rang desquels l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) dont le financement est un enjeu majeur : il doit être suffisant pour maintenir l'excellence de l'action de formation de cette école. Une part significative de ce financement provenant des cotisations acquittées par les SDIS, il doit par conséquent également bénéficier d'une gestion aussi efficiente que possible. C'est à cette seule condition que seront compatibles le financement efficace de l'école et le maintien des moyens des SDIS.

À ce titre, je me réjouis que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) m'ait indiqué prévoir pour 2018 de substituer les réserves qu'il a constituées, à hauteur de 12 millions d'euros, au produit de la sur-cotisation normalement versée par les SDIS au prorata de leur masse salariale. Une part importante du financement de l'école, de l'ordre de 8 millions d'euros, serait ainsi assurée moyennant un allègement de charges significatif pour les SDIS en 2018. Le recours à cette cagnotte pourrait ainsi se traduire par une annulation de la sur-cotisation des SDIS pour 2018, ce dont je me félicite.

M. Philippe Bas, président. – Merci de votre excellent rapport, qui témoigne de l'extrême attention que vous portez aux questions de sécurité civile.

M. Jean-Luc Fichet. – Merci pour cette présentation précise. L'action des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels tient une place remarquable dans le cœur des Français, des enfants en particulier, notamment grâce au travail de formation fait auprès des écoles.

Je me félicite, moi aussi, du renouvellement de matériels trop souvent obsolètes. Malheureusement, les dotations en matériel neuf vont généralement aux grands centres de secours, les vieux matériels étant réservés aux centres de second rang animés par des volontaires. Or les sapeurs-pompiers volontaires, qui constituent 70 % des effectifs des sapeurs-pompiers en France, reçoivent une formation à la hauteur de celle des professionnels.

Après avoir baissé de 200 000 en 2007 à 192 000 en 2013, les effectifs des volontaires sont repartis à la hausse, grâce aux efforts menés par le précédent gouvernement pour renforcer leur motivation. Il convient de continuer dans ce sens, car il est difficile de trouver des jeunes prêts à partir, bénévolement, au milieu de la nuit porter assistance aux accidentés, tout en exerçant un travail de jour. Or les investissements structurants ne sont pas à la hauteur des besoins actuels.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – Je partage l'ensemble de ces propos. Dans le cadre de notre rapport sur le secours à personnes publié le 12 octobre 2016, M. Collombat et moi-même avons milité pour des plateformes d'appel communes aux SAMU et aux SDIS. Ils auront finalement des systèmes séparés, mais interopérables, ce dont je me félicite.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

La réunion est close à 12 h 20.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mardi 21 novembre 2017

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement s'est réunie au Sénat le mercredi 21 novembre 2017.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat. – J'ai le plaisir de vous accueillir au Sénat pour cette commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement – dont certaines ont été opportunément ajoutées à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il nous reste 27 articles en discussion sur les 30 que compte le texte à l'issue de la première lecture au Sénat.

Nous sommes d'accord ou pourrions l'être sur de nombreux sujets car nous partageons les mêmes objectifs : réforme du stockage du gaz, raccordement des éoliennes *offshore*, biocarburants – pour lesquels la concurrence déloyale de l'Argentine nous conduit à proposer une solution de protection temporaire –, réseau des stations-service – importantes pour l'aménagement du territoire.

Plus délicats sont les sujets portant sur le cœur du dispositif. Le Sénat ne croit pas qu'interrompre l'exploitation des hydrocarbures en France aura le moindre impact sur les émissions planétaires de gaz à effet de serre. Nous avons néanmoins accepté d'entrer dans la logique du texte, de ce signal que souhaite envoyer le ministre, en admettant que cette exploitation s'achèvera à relativement court terme. Mais le Sénat souhaite préserver les filières industrielles dans notre pays, tout en concédant de le faire sans impact négatif sur les émissions de gaz à effet de serre. Cela nous conduit, par exemple, à proposer de maintenir les usages non énergétiques des hydrocarbures issus du sous-sol national.

Conformément à la tradition, je vous propose de présider cette commission mixte paritaire, la vice-présidence revenant à Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale. Je salue également la présence parmi nous de M. Roland Lescure, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, ainsi constitué :

Mme Sophie Primas, présidente ;

Mme Barbara Pompili, vice-présidente ;

Mme Élisabeth Lamure, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;

M. Jean-Charles Colas-Roy et Mme Célia de Lavergne (pour les articles 4, 5 et après 5, délégués au fond), députés, rapporteurs pour l'Assemblée nationale.

Mme Barbara Pompili, députée, vice-présidente. – Merci de nous accueillir pour cette commission mixte paritaire, la première de la législature pour beaucoup d'entre nous. Nous devons essayer de parvenir à un accord entre les deux textes adoptés par nos assemblées, sur un projet de loi important, qui porte une vision novatrice. Cette loi est un signal, qui sonne la fin d'un modèle et rend possible l'émergence d'un nouveau. Cela nous offrira un avantage compétitif économique dans cette transition énergétique, désormais incontournable.

Je salue le travail constructif mené par les rapporteurs et les rapporteurs pour avis ainsi que par l'ensemble des groupes, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. De nombreux points de divergence subsistent, mais nous pouvons nous féliciter de l'excellent état d'esprit qui a présidé aux débats. Nous partageons tous le constat de l'urgence à agir, alors que nous revenons de la COP 23. À chacun, au-delà, d'apprécier les moyens pour parvenir à cette transition énergétique.

Mme Élisabeth Lamure, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Bien que nous ne partagions pas l'approche du Gouvernement, qui consiste à interdire une production nationale résiduelle plutôt que d'agir sur la consommation, qui dépend à 99 % de nos importations, nous avons malgré tout cherché à améliorer le texte, en privilégiant l'efficacité, sans nous en tenir au symbole. Nous avons pris au mot le Gouvernement : puisqu'il s'agit d'interdire la production d'hydrocarbures, non pas pour elle-même mais en raison de son effet sur le réchauffement climatique, il n'y a pas lieu d'interdire des activités dont le produit, soit n'émet pas de gaz à effet de serre, soit n'a d'autre fin que de permettre la poursuite d'autres activités.

C'est le sens de la dérogation prévue pour les hydrocarbures à finalité non énergétique qui alimentent la filière pétrochimique, sauf à imaginer que nous pourrions totalement nous passer de matières plastiques, bitumes ou autres textiles synthétiques à l'horizon 2040... De même, nous avons étendu la dérogation introduite à l'Assemblée pour le gaz de Lacq à d'autres usages connexes, considérant que la production de chaleur locale n'était pas moins légitime que celle du soufre.

Il nous a également paru essentiel de ne pas fermer totalement la porte à la recherche, tout en l'encadrant strictement, et en la limitant à la recherche publique. Parce que la parole de l'État a une valeur, nous avons limité l'atteinte aux droits acquis, ce qui permettra du reste de réduire d'autant les demandes d'indemnisation...

Enfin, le Sénat a souhaité un traitement particulier pour les régions d'outre-mer afin qu'elles puissent exercer effectivement leur compétence de délivrance des titres miniers en mer, en vue de favoriser leur développement économique et social.

Nous avons bien entendu le souhait du Gouvernement d'envoyer un signal et la crainte qu'en multipliant les dérogations, on n'affaiblisse la portée du symbole. À nos yeux, ces dérogations ont au contraire le mérite de mettre le texte en cohérence avec l'objectif poursuivi et de préserver le signal tout en tenant compte de la réalité de certains usages ou de certains territoires.

Dans un souci de conciliation, nous étions prêts à revenir sur l'un ou l'autre de ces points. Malgré la qualité du dialogue instauré avec les rapporteurs de l'Assemblée en prélude à cette réunion, il est apparu que nous ne pourrions rapprocher nos positions sans dénaturer à l'excès les textes adoptés dans chacune de nos assemblées.

Je le constate avec d'autant plus de regrets qu'au-delà du caractère constructif de nos échanges, nous pouvions nous accorder sur de très nombreux points, y compris sur le volet « hydrocarbures » : je pense en particulier à l'exigence d'une « rentabilité normale » pour dépasser la date de 2040 dans le cadre du droit de suite, à la codification de la loi du 13 juillet 2011 ou aux apports du Sénat en matière d'analyse de l'impact environnemental des hydrocarbures ou de mise en ligne des demandes et titres.

Quant aux autres dispositions du texte, un accord était possible sur chacune d'entre elles, sachant que trois articles sont déjà conformes. Pour le stockage du gaz, l'intervention directe de la loi, plutôt que le renvoi à une ordonnance, permet à la fois d'accélérer la mise en œuvre de la réforme et de faire valoir les droits du Parlement. Nous avons conforté deux apports de l'Assemblée, le raccordement des énergies marines renouvelables et la définition des réseaux intérieurs. Et je citerai aussi les nombreux apports du Sénat pour autoriser ou faciliter l'intervention des collectivités dans le déploiement de stations de recharge ou la réalisation d'actions de maîtrise de l'énergie, pour moduler les sanctions applicables en matière d'obligation de pavillon français, ou encore pour assouplir les obligations d'économies d'énergie des distributeurs de fioul domestique.

J'en terminerai par deux sujets de préoccupation. La concurrence déloyale de certains biocarburants importés représente un danger, à très court terme, pour la filière française. Pour y répondre, le Sénat a mis en place un dispositif transitoire de protection dont la logique, si elle venait à être contestée, nous semble parfaitement défendable devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Quelle que soit la solution retenue *in fine*, il est impératif d'aboutir dans ce texte. Notre seconde préoccupation porte sur l'obligation de double distribution dans chaque station-service, qui relève selon nous de la surtransposition du droit communautaire et conduira surtout à la fermeture de nouvelles stations, réduisant d'autant la couverture du territoire, à rebours de l'objectif poursuivi. Le principe d'une « couverture géographique appropriée » serait sans doute un bon compromis.

M. Jean-Charles Colas-Roy, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je remercie les rapporteurs du Sénat pour le bon état d'esprit qui a prévalu lors des réunions préparatoires à cette commission mixte paritaire. Les travaux constructifs de nos deux assemblées, menés dans des délais très courts, ont enrichi ce projet de loi mettant fin à l'exploration et à l'exploitation des hydrocarbures en France à l'horizon 2040.

Nous avons eu à cœur, à l'Assemblée nationale, de porter un texte de loi ambitieux et responsable. Ambitieux d'abord, car il fait de la France le premier pays au monde à laisser ses énergies fossiles dans le sous-sol. Ambitieux également par son effet d'entraînement sur la scène internationale. Je cite le discours d'Emmanuel Macron à Bonn, mercredi 15 novembre dernier, lors de la COP 23 : « *Pour ce qui relève de la France, nous*

devons accélérer cette transformation avec une obsession, celle de réduire nos émissions de gaz à effet de serre. Pour cela, nous nous sommes engagés durant les derniers mois, clairement, pour une sortie de la production des énergies fossiles et une vraie transformation de notre modèle de production. Ainsi, la France a-t-elle décidé la fermeture de toutes les centrales à charbon d'ici la fin de l'année 2021, l'absence de toute construction de nouvelles centrales thermiques, et surtout, à travers un projet de loi hydrocarbures voté à l'Assemblée nationale et qui sera parachevé dans les prochaines semaines, l'interdiction de tout nouveau permis d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures dans notre pays. C'est la première fois qu'un pays développé décide, pour son propre territoire, d'une telle politique ; nous l'assumons parce que c'est celle qui est indispensable pour être au rendez-vous du climat et de la transition que nous avons actée. »

L'Assemblée nationale a porté un texte responsable – qui, fixant un horizon à 22 ans, laisse le temps aux entreprises du secteur et aux territoires concernés de s'adapter à la transformation des filières –, fruit d'un travail de coconstruction ayant permis à l'ensemble des sensibilités politiques de l'enrichir et d'aller dans le sens de la politique climatique ambitieuse de la France. Ce travail collectif a permis des avancées importantes comme l'interdiction définitive de l'exploitation du charbon, la définition des hydrocarbures non conventionnels par les techniques, la clarification de la définition du gaz de mine, l'encadrement du « droit de suite », ou encore le renforcement de la transparence avec la mise en ligne par le Gouvernement de l'ensemble des demandes de titres et des titres d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures. L'Assemblée nationale a adopté à une large majorité ce projet de loi, témoin de la qualité du travail effectué en amont et qui a abouti à un compromis dont nous pouvons être très fiers.

Je salue une partie du travail de la Haute Assemblée, et ses apports comme la modification de l'article 3 *bis*, qui prévoit désormais l'évaluation des contrats de transition écologique, et celle de l'article 3 *ter*, qui permet d'établir un bilan carbone exigeant des hydrocarbures que nous continuerons à consommer à moyen terme. L'article 6 *ter* facilite le ravitaillement en gaz, biogaz et hydrogène dans les communes. Les articles 9, 10 et 11 opèrent des ajustements opportuns dans l'application de notre législation. En particulier, l'article 10 procède à une réforme des règles relatives au transport de pétrole attendue par les acteurs du secteur.

Je salue également l'adoption conforme de trois articles par nos deux assemblées : l'article 2 *bis* portant sur la reconversion des sites d'exploitation d'hydrocarbures ; l'article 5 sur le commissionnement et l'article 8 assurant l'application des dispositions sur les hydrocarbures à Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises.

Néanmoins, je déplore l'introduction par le Sénat de plusieurs dispositions qui vont directement ou indirectement à l'encontre de l'esprit de ce projet de loi, dès l'article 1^{er}. Tout d'abord, l'introduction d'une dérogation pour les outre-mer est en totale contradiction avec le principe d'indivisibilité de la Nation. L'ajout d'une dérogation afin d'autoriser la recherche publique crée une confusion inopportune entre l'objectif de la loi et son périmètre d'action. Il s'agit bien ici d'interdire la recherche exploratoire en vue d'exploiter nos sous-sols. La délivrance d'autorisations pour la recherche publique à des fins de connaissance géologique restera autorisée et ce, au-delà des dispositions de ce projet de loi. La création d'une dérogation pour les hydrocarbures non énergétiques pourrait s'appliquer à l'ensemble des productions d'hydrocarbures et viderait le projet de loi de son sens et de sa portée. Or, nous souhaitons, par ce projet de loi, tourner définitivement la page des énergies fossiles et accélérer irrémédiablement la transition énergétique. Il en est de même pour la notion

d'hydrocarbures « connexes ». Par ailleurs, la modification apportée à l'article 2 sur les demandes de titres en cours d'instruction augmenterait considérablement le nombre de permis délivrés.

L'ensemble de ces dispositions sont autant de désaccords qui séparent nos deux assemblées sur ce texte et qui traduisent deux visions de la transition énergétique et de l'action climatique qui paraissent aujourd'hui irréconciliables.

Mme Célia de Lavergne, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Sur les articles 4, 5 et suivants, très techniques, sur lesquels la commission des affaires économiques de l'Assemblée a reçu une délégation au fond, je me félicite du travail de coconstruction entre députés et sénateurs.

L'article 4, relatif au stockage de gaz, a été foncièrement modifié au Sénat, qui a intégré le contenu du projet d'ordonnance, objet, depuis début novembre, d'une concertation dont la maturité a permis d'aller de l'avant. Cette insertion peut nous faire gagner du temps et nous assurer que la réforme sera mise en œuvre en 2018-2019, en particulier si cette commission mixte paritaire n'est pas conclusive.

L'article 5, sur la rémunération par les gestionnaires de réseau des fournisseurs pour leur prestation de gestion des clients en contrat unique, adopté conforme par le Sénat, ne pose pas problème, non plus que l'article 5 *bis* A, sur les modèles de contrat entre gestionnaires de réseau de distribution et fournisseurs, amélioré par un amendement technique du Sénat.

En revanche, l'article 5 *bis*, sur l'éolien *offshore*, fait débat. En première lecture, le Sénat a étendu le régime d'indemnisation en cas d'avarie ou de dysfonctionnement de la seule liaison sous-marine à la portion terrestre du raccordement. Si cette modification renforce la portée de la réforme et peut contribuer à la libération du potentiel de l'éolien *offshore*, elle introduit une insécurité juridique car le terme de « réseau d'évacuation », également applicable au raccordement de droit commun des sites de productions terrestres, aboutit à créer deux régimes d'indemnisation possible sur un même objet. L'article 5 *ter* A sur la notion de réseau intérieur a été restreint aux seuls immeubles de bureau, alors que la formulation initiale de l'Assemblée était plus large. De même, à l'article 5 *ter*, qui porte obligation, pour les fournisseurs, de faire figurer les proportions de gaz naturel et de biométhane dans les offres de fourniture proposées, le Sénat a adopté une disposition prévoyant que cette information ne figure que dans le cas des offres dites « vertes », ce qui ne correspond pas à l'ambition de notre assemblée.

Si les débats sur ces articles auraient pu faire l'objet de discussions constructives et d'un consensus, ce n'est pas le cas pour l'ensemble du texte. Je ne peux laisser dire que l'exploitation des hydrocarbures à des fins non énergétiques ne produit pas de gaz à effet de serre. Je regrette que le Sénat n'ait pas donné suite à son engagement en faveur de la lutte contre le changement climatique, tel qu'il s'y était engagé en décembre 2015 lors de la COP 21, alors que 247 des 348 sénateurs étaient déjà présents sur les bancs du Sénat.

M. Julien Aubert, député. – Le groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale considère que les sénateurs ont très largement amélioré le texte, notamment à l'article 1^{er}, sur le stockage du gaz ou à l'article 3 *ter* sur l'origine du pétrole brut et du gaz naturel importés. Il serait contreproductif d'avoir réuni aujourd'hui autant de parlementaires pour ne pas trouver un accord équilibré, qui raccourcirait, de surcroît, la procédure. Si nous

avons deux visions différentes sur certains sujets, toute une série de dispositions, très productives, pourraient faire l'objet d'un débat.

M. Matthieu Orphelin, député. – Selon le groupe La République en marche, deux visions, deux logiques respectables s'opposent. Nous considérons que l'ensemble des dérogations introduites par le Sénat – usages non énergétiques, recherche publique, outre-mer, permis en cours d'instruction... – dénaturent complètement le texte.

Il y a une erreur de raisonnement majeure sur les usages non énergétiques : il faut gérer leur fin de vie, au prix de nouvelles émissions de dioxyde de carbone dans l'atmosphère. Des alternatives existent déjà sur des usages pétrochimiques produits à partir de bioressources, et il faut continuer à les développer. Ne réduisons pas l'ambition de ce texte, et donnons un signal pour que plus de moyens se portent sur ces alternatives.

M. Pierre Cuypers, sénateur. – L'article 6 sur les biocarburants a été voté par une très large majorité des sénateurs. Les biocarburants contribuent très largement à réduire les émissions de dioxyde de carbone et réduisent la dépendance énergétique de la France ainsi que sa dépendance aux protéines – nous dépendons à 90 % des importations. L'article relève le niveau d'exigence de la durabilité des biocarburants, afin de gagner 15 à 18 mois pour protéger une filière française vertueuse, menacée par les importations massives d'Argentine, qui bénéficient de droits de douane réduits. En octobre, 270 000 tonnes ont été importées, ce qui mettra en difficulté, dès 2018, 50 % de notre production – et donc les emplois correspondants.

M. Joël Labbé, sénateur. – Élu minoritaire, écologiste rattaché au groupe du RDSE, comme mon collègue Ronan Dantec, je ne partage pas le point de vue de la majorité du Sénat. Nous avons tenté de rétablir le texte et de l'enrichir, avec l'obligation pour les sociétés importatrices de rendre publique l'intensité des émissions de gaz à effet de serre en fonction de l'origine des importations, notamment pour les hydrocarbures issus de gaz de schiste et de sables bitumineux – ce qui appelle à la plus grande vigilance sur l'accord de libre-échange avec le Canada, le CETA, qui ne saurait être signé en l'état. Attachés au signal donné par ce projet de loi, nous n'avons pas pu, à notre grand regret, voter le texte adopté par le Sénat, qui ne permettra pas à cette commission mixte paritaire d'aboutir. C'est dire notre déception et notre amertume.

M. Bertrand Pancher, député. – Les députés Constructifs jugent ce texte très ambitieux. Il faut porter une ambition nationale dans la lutte contre le changement climatique, à quelques jours de la fin de la COP 23, au cours de laquelle nous avons constaté une reprise des émissions de CO₂. Il est important que les pays les plus avancés, et la France en particulier, portent des symboles, comme l'arrêt de l'exploitation et de l'utilisation d'hydrocarbures à partir de 2040. Sortons des drogues dures des énergies fossiles ! Il n'y a pas d'autre choix que d'afficher des symboles et des horizons comme celui de cette loi.

Nous avons travaillé avec le Gouvernement pour que les utilisations locales d'hydrocarbures, dans des domaines tels que l'hydrothermie ou la plasturgie, restent possibles après 2040. Le texte est donc parfaitement équilibré. Nous souhaitons en rester à la version de l'Assemblée nationale, même si nous ne serions pas opposés à tenter de trouver un consensus avec le Sénat.

M. Claude Bérit-Débat, sénateur. – Le groupe socialiste et républicain du Sénat n'a pas voté la version adoptée par notre assemblée, estimant qu'elle détricote le texte initial,

notamment sur les articles 1^{er}, 2 *bis*, 3, et nous ne le voterons pas s'il ne revient pas, pour le moins, à la version de l'Assemblée nationale. En cas d'échec de cette commission, j'appelle néanmoins nos collègues députés à prendre en compte certains ajouts intéressants du Sénat, comme l'article 2 *ter*, l'article 6 et l'article 11. Il y a, sur ce dernier point, un enjeu d'équité pour de petites entreprises de distribution de fioul en milieu rural, laissées de côté.

Mme Huguette Tiegna, députée. – Je remercie les sénateurs de leur travail sur cette loi ambitieuse. Bien des raisons nous incitent à développer des solutions pour maîtriser le réchauffement climatique. Je pense à la COP 23 ou aux réactions aux déclarations de Nicolas Hulot sur l'impossibilité d'atteindre un *mix* énergétique réduisant à 50 % la part du nucléaire en 2025... Soyons ambitieux. Nous avons le temps de prendre en compte certains paramètres, étant donné l'horizon retenu. Il y a des alternatives aux énergies fossiles – les Assises nationales de la mobilité en cours montrent que la recherche progresse et que les entreprises évoluent.

Le Sénat souhaite surtout modifier l'article 1^{er}, mais nous pouvons mieux faire. Les résidus d'hydrocarbures polluent à long terme les océans, sans parler des effets des résidus de plastique sur la faune marine. Retournons à la version initiale du texte, beaucoup plus ambitieuse.

M. Roland Lescure, député. – Je me félicite que cette commission soit présidée par deux femmes – est-ce une première ? Nos quatre rapporteurs nous montrent aussi que la parité peut être une réalité dans les deux assemblées. Je félicite les rapporteurs pour leur travail, notamment sur les articles 4 et 5, dont notre commission des affaires économiques était saisie au fond. Ce sont des articles importants, notamment pour répondre à l'urgence de l'approvisionnement en gaz à compter de l'hiver prochain.

Ce texte, plus qu'un symbole, est un message et un signal envoyé au monde : la France s'engage à mettre fin à sa production et à l'extraction des hydrocarbures fossiles. Pour être en avant de la parade et être crédible, ne lançons pas de demi-message : revenons au texte initial.

Mme Françoise Férat, sénateur. – La France se doit d'être exemplaire : nous avons signé la COP 21. Je comprends la volonté du ministre. Je ne peux laisser penser que le Sénat ne soutient pas ce combat, mais je n'oublie pas que seul 1 % de la consommation est ici en cause. Tout cela pour cela ! En 2040, nous continuerons à importer du pétrole, mais avec un bilan carbone aggravé. C'est la fin du « produire en France » et non la fin des hydrocarbures... Cette loi est un symbole, certes, mais aussi un ensemble de mesures dont nous n'avons pas mesuré toutes les conséquences – emploi, soutien aux collectivités locales... Si cela valait la peine, je soutiendrai ces mesures, mais il ne s'agit que de 1 %...

Je suis troublée par les interventions de ce matin : n'avez-vous pas envie d'échanger, d'essayer de vous convaincre lors de cette commission ? Je regrette que tout semble réglé par avance, et je rappelle, pour finir, que le groupe de l'Union centriste a voté le texte issu des travaux du Sénat.

Mme Delphine Batho, députée. – Certes, le Sénat a apporté, sur certains points, des améliorations, mais des désaccords perdurent sur les piliers fondamentaux. Je m'inscris en faux contre ce que j'ai entendu : ce texte n'est pas symbolique. Tout le monde est d'accord pour lutter contre le changement climatique, mais tirons-en les conséquences concrètes. Or, le Sénat ne souhaiterait aucune conséquence concrète pour les outre-mer, les permis en cours, ou

à long terme – on pourrait encore fabriquer des plastiques et toutes sortes de choses à base d'hydrocarbures... Tout le monde parle de transition énergétique ou de changement climatique, mais tirons-en les conséquences.

Le groupe Nouvelle gauche de l'Assemblée trouvait déjà que l'avis du Conseil d'État rajoutait une contrainte substantielle par rapport à la version initiale du projet de loi. Nous pensions être arrivés à une rédaction ambitieuse, responsable, juridiquement solide au regard de ce que l'on désigne par la curieuse expression de « droits acquis ». Sur ces points fondamentaux, restons-en à la position des rapporteurs de l'Assemblée.

M. Fabien Gay, sénateur. – J'appartiens au groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste du Sénat. En politique, les symboles peuvent aussi poser des actes forts s'ils sont accompagnés de volonté politique – même si je regrette que ce texte ne parle pas, entre autres, de la consommation... Il faudrait aussi évoquer le CETA. Si cet accord est ratifié par le Parlement, il mettrait à bas cette loi mais aussi de nombreuses normes sanitaires, sociales et environnementales. Nous avons soutenu ce texte dans sa version initiale et avons voté contre la version amendée par le Sénat. Malgré des améliorations, l'attaque contre ses piliers fondamentaux est trop forte.

L'objectif de lutte contre le réchauffement climatique n'est pas accepté par tous. Il y a urgence. Si nous ne laissons pas 80 % des énergies fossiles dans le sol, alors le réchauffement climatique est inévitable. Nous sommes au pied du mur. Si ce texte n'était qu'un symbole, pourquoi se serait-on acharné, pendant 48 heures, à le détricoter ? Nous devons débattre. Mais l'écart est trop grand entre les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat, en particulier sur les trois premiers articles. Les dérogations ouvertes par le Sénat reviennent à poursuivre l'extraction d'hydrocarbures après 2040 – date déjà trop tardive. Pour ma première commission mixte paritaire, j'aurais souhaité que nous puissions tenter de nous convaincre mutuellement, dans le respect du débat politique, mais je crains que la journée n'y suffise pas...

M. Martial Bourquin, sénateur. – Je regrette notre désaccord car l'ampleur du changement climatique appelle une détermination forte, que, nos concitoyens sont en droit d'attendre de nous. Nous aurions pu parvenir à nous entendre sur ce texte, tant les fondamentaux sur lesquels il repose relèvent de l'évidence. Voyez les problèmes de circulation, de pollution atmosphérique que connaissent les grandes villes : d'ici à 2040, il faudra bien y avoir remédié. Cela suppose une volonté offensive pour aller, sans attendre d'être dos au mur, vers une reconversion de notre économie.

« Il faut que tout change pour que rien ne change » ? Si nous ne faisons rien sur ces questions essentielles, nous allons connaître des drames climatiques pires encore que ceux que l'on a connus. Rappelez-vous les propos de notre collègue Michel Magras, qui disait n'avoir jamais vu, avant Irma, d'ouragan d'une telle ampleur à Saint-Barthélemy.

A en croire certains, ce texte s'en tiendrait au symbole. Je le conteste. Fixer un objectif et essayer de l'atteindre, c'est beaucoup plus que cela.

Je veux revenir sur le point évoqué par Claude Bérit-Débat : je rappelle que 2 400 entreprises sont concernées – des TPE-PME qui distribuent 50 % du fioul dans les territoires ruraux. Si elles ne peuvent plus, demain, faire de certificats d'économie d'énergie, c'est leur pérennité qui est en cause. Je regrette, encore une fois, que nous ne puissions nous rejoindre,

mais puisque l'Assemblée nationale aura le dernier mot, veillons à ce que certains de nos apports soient conservés, car le Sénat a fait un travail très constructif sur ce projet de loi.

M. Jean-Marie Sermier, député. – Personne ne conteste la réalité du réchauffement climatique, et peu remettent en question le fait que les émissions de gaz à effet de serre par l'homme, en particulier de CO₂, en soient à l'origine. Mais on ne peut pas faire croire à nos concitoyens que ce projet de loi aura une incidence sur les émissions de CO₂ et qu'il nous permettra d'éviter certaines catastrophes climatiques...

De deux choses l'une : soit ce texte est symbolique, et nous n'avons pas le droit de prendre en otage, au nom d'un symbole, un pan entier de notre industrie chimique ; soit ce n'est pas le cas, et alors il n'est pas suffisamment ambitieux : il ne suffit pas d'interdire, encore faut-il proposer des directions nouvelles, pour une mobilité qui ne mette pas en péril le climat.

M. Daniel Gremillet, sénateur. – Je fais partie de ceux qui ont voté, au nom du Sénat, l'engagement sur la COP 21. Je suis fier du travail effectué par notre assemblée sur le présent projet de loi, qui ne dénature ni cet engagement ni le signal que la France entend donner. Il ne s'est agi pour nous de rien d'autre que de rendre l'ambition stratégique de la France compatible avec les réalités économiques, en respectant la parole donnée, c'est-à-dire l'environnement réglementaire et législatif dans lequel évoluent nos entreprises. Si nous revenons sur les conditions dans lesquelles la recherche a été autorisée, alors plus personne ne voudra investir en France ! Sans compter que ce serait exposer notre pays à des risques de recours, onéreux.

Il serait regrettable de constater d'emblée notre désaccord, sans discuter un seul article. Nos concitoyens auraient de quoi s'interroger...

N'oublions pas que ce projet de loi ne porte que sur 1 % de la consommation d'hydrocarbures ! Et que le Sénat n'est pas revenu sur la fin de l'exploitation. Nous aurions pu nous contenter de rejeter le texte ; nous avons préféré rendre son ambition compatible avec les réalités économiques de notre pays.

Je rejoins le propos de M. Sermier. N'allons pas mentir aux Français : le vote de ce texte ne suffira pas à nous prémunir contre les catastrophes naturelles.

Le travail du Sénat conforte l'ambition, partagée par les deux assemblées, qui doit être celle de la France dans ce domaine. Notre devoir est aussi de raffermir l'engagement des autres pays : nous avons pu voir, la semaine dernière, que l'enthousiasme qui prévalait lors de la COP 21 était pour le moins retombé...

Nous devrions discuter l'ensemble des articles, car je suis persuadé que nous pourrions trouver un compromis, dans l'intérêt de la France.

M. Jean-Marc Boyer, sénateur. – Nous sommes d'accord sur l'objectif : mettre un terme à l'exploitation des hydrocarbures et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cependant, si ce projet de loi est ambitieux, il manque de réalisme au regard de l'échéance retenue. Comment faire fond sur l'horizon 2040, quand il ne prévoit ni solution de transition énergétique ni perspective pour les vingt ans à venir en matière de consommation, ni rien non plus sur les énergies de remplacement ?

J'ajoute que si une baisse de 1 % peut, en effet, être considérée comme symbolique, il faut néanmoins savoir que les hydrocarbures importés pour compenser cette diminution entraîneront une multiplication par trois des émissions de gaz à effet de serre !

Enfin, il faut prêter attention à ne pas « détricoter » l'économie des petites stations-service en zones rurales.

Le Sénat n'a pas mené d'attaque frontale contre ce texte, contrairement à ce que j'ai entendu dire, et le débat y est resté courtois. Les deux assemblées ont le même objectif, mais deux approches différentes pour y parvenir. La vision « symbolique » de l'Assemblée nationale s'oppose à celle du Sénat, plus réaliste. Nous devrions essayer de faire un pas les uns vers les autres, pour rapprocher nos points de vue.

M. Bruno Duvergé, député. – Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés a largement soutenu le texte de l'Assemblée nationale. Celui qu'a retenu le Sénat est trop éloigné des objectifs du ministre de la transition écologique – je pense notamment au maintien de l'utilisation des hydrocarbures à des fins non énergétiques.

Nous continuons à soutenir le texte voté par l'Assemblée nationale, en insistant à nouveau sur la réutilisation du savoir-faire en matière de forages pour la géothermie.

Mme Sophie Primas, sénateur, présidente. – Les rapporteurs ont essayé de trouver un terrain d'entente. Nous avons le même objectif, mais des visions différentes pour y parvenir. L'Assemblée nationale considère que l'arrêt de l'exploitation et de la recherche d'hydrocarbures est le point de départ, alors que le Sénat estime que des efforts urgents doivent être réalisés en matière de consommation.

Malgré les efforts des deux assemblées, dès l'article premier, et sur certains points comme la recherche ou l'utilisation des hydrocarbures à des fins non énergétiques, le désaccord reste entier.

Je vous propose par conséquent de constater l'échec de la commission mixte paritaire, en espérant que l'Assemblée nationale aura la bienveillance d'examiner les apports du Sénat.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.

La réunion est close à 9 h 30.

Mercredi 22 novembre 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018

La réunion est ouverte à 11 h 30.

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 s'est réunie au Sénat.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : Alain Milon, sénateur, président ; Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente ; Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; Olivier Véran, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Notre commission mixte paritaire est réunie pour examiner la possibilité de parvenir à un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Globalement, le Sénat a trouvé plusieurs motifs de satisfaction dans ce projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) en particulier sur son volet « santé ».

L'article le plus important en volume, l'article 11, relatif au régime social des indépendants (RSI), a suscité des interrogations et des inquiétudes, d'autant que le cadre contraint d'un PLFSS ne semblait pas le plus approprié pour débattre d'une telle réforme. Néanmoins, le Sénat ne s'est pas opposé à celle-ci et a préféré l'accompagner. Le dialogue avec le Gouvernement a permis d'apporter plusieurs garanties qui nous paraissaient nécessaires. J'espère qu'elles seront maintenues dans le texte final.

Les points de désaccord sont finalement peu nombreux, mais suffisamment importants pour rendre difficile l'élaboration d'un texte de compromis entre nos deux assemblées. Ils portent sur la réforme du financement de la sécurité sociale engagée avec la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) et l'orientation prise en matière de politique familiale avec la révision des conditions d'attribution de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Je vais demander à notre rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, de présenter le texte issu des débats du Sénat. M. Olivier Véran formulera ensuite ses observations sur les modifications que nous avons apportées. Mais je passe auparavant la parole à Mme Brigitte Bourguignon.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente. – La commission mixte paritaire a pour objet d'essayer de trouver un texte commun entre nos deux assemblées. J'ai

cependant le sentiment qu'il existe un certain nombre d'oppositions importantes. Les divergences constatées sur l'article 7, relatif à la CSG, suffisent à faire douter de la possibilité d'un accord. Les interventions de nos rapporteurs nous permettront sans doute d'en mesurer pleinement l'ampleur.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – À l'issue de son examen par l'Assemblée nationale, le PLFSS pour 2018 comprenait 76 articles, dont 19 articles additionnels. Le Sénat en a adopté conformes 37, modifié 36 et supprimé 3. Notre assemblée a adopté 195 amendements émanant de la commission des affaires sociales mais aussi de tous les groupes et du Gouvernement. En outre, 16 articles additionnels ont été ajoutés au texte, et 55 articles sont donc en discussion.

Le Sénat a ainsi marqué son accord avec de nombreux points, adoptant conformes près de la moitié des articles, dont les tableaux d'équilibre des différentes branches et la trajectoire pluriannuelle des comptes sociaux. Tout en relevant que les outils de régulation des dépenses d'assurance maladie n'étaient pas encore apparents, il a marqué son accord avec le développement d'une politique de prévention, notamment en matière vaccinale, d'une démarche d'expérimentation en matière de prise en charge des parcours de soins et d'une promotion de la pertinence des actes et de l'innovation.

Il a complété ces dispositions en prévoyant, dans le domaine du médicament, la mise en place de l'utilisation testimoniale éclairée et surveillée (UTES), un dispositif qui permet un accès plus rapide à l'innovation pour des patients atteints de maladies neurodégénératives placés dans des situations critiques et prenant la responsabilité d'accepter un traitement innovant.

À propos de la taxe sur les boissons sucrées, le Sénat a marqué son accord avec la démarche initiée par l'Assemblée nationale. Cette démarche rejoint les conclusions des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, (Mecss) du Sénat sur le manque de cohérence de la fiscalité comportementale, qu'il s'agisse des boissons sucrées ou des huiles. Un débat sémantique s'est instauré à propos de la nature de cette taxe qui n'est pas censée, si l'on en croit le Gouvernement, être une taxe « comportementale ». Il s'agit bien pourtant d'en moduler le taux selon la teneur en sucre et de tenter ainsi d'infléchir les pratiques des industriels. En supprimant les droits spécifiques sur les eaux de boisson, le Sénat a souhaité prolonger cette démarche, en pleine cohérence avec les choix de l'Assemblée nationale, grâce au produit supplémentaire de la taxe sur les boissons sucrées.

Le Sénat a également supprimé la taxe sur les farines. C'est une mesure que nous aurions dû prendre collectivement voilà déjà plusieurs années, après le rapport de la Cour des comptes de 2014 sur les taxes recouvrées par les douanes. Nous pensons que le moment est venu de supprimer cette taxe d'un montant de 64 millions qui, comme toute une série de taxes agroalimentaires, n'a d'autre justification que d'assurer l'équilibre du régime de retraite des exploitants agricoles, dont nous pourrions revoir le mode de financement. Le Sénat a également modifié l'assiette de la taxe applicable aux grossistes répartiteurs, afin de mieux prendre en compte leurs obligations de service public.

À l'article 11, le Sénat a acté le principe de l'intégration de la protection sociale des travailleurs indépendants au régime général. Il a adopté plusieurs amendements, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui sont autant de points de vigilance pour l'accompagnement de la réforme : l'accueil des travailleurs indépendants dans le nouveau

schéma, le pilotage de la réforme, les systèmes d'information ou encore l'assiette des cotisations et leur paiement. Faute de traiter cette dernière question qui est celle du prélèvement à la source sur des revenus marqués par une forte volatilité, la réforme risque de passer à côté des sujets de préoccupation des indépendants et de décevoir. Le Sénat a insisté sur le fait que cette réforme serait le test de la capacité du Gouvernement à réformer notre protection sociale alors que s'annonce ensuite la réforme des retraites.

Les points de convergence sont donc nombreux sur des sujets majeurs, mais les points de vue des deux assemblées divergent sur plusieurs points.

À l'article 26, le Sénat a marqué son désaccord avec les choix faits par le Gouvernement pour la PAJE. Il a réaffirmé sa position selon laquelle la politique familiale traduit une solidarité envers les familles pour les soutenir dans l'éducation de leurs enfants, et non une redistribution au terme de laquelle cette politique perdrait toute traduction tangible au-delà d'un certain niveau de revenus.

À l'article 7, qui constitue certainement la mesure phare de ce PLFSS, le Sénat, après sa commission des affaires sociales, s'est interrogé sur les objectifs de cet article, qui organise le transfert de 22,5 milliards de prélèvements vers la CSG pour redistribuer 3 milliards aux actifs. Sans aucune recette supplémentaire pour la sécurité sociale, qui les rétrocède à l'État, avec des compensations en cascade parfois très complexes et parfois non résolues, sur les artistes-auteurs ou les bénéficiaires de la PCH, cette mesure se concentre sans compensation sur les seuls retraités qui ne sont pas éligibles à l'exonération ni au taux réduit.

Il a semblé au Sénat que la suppression sur trois ans de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages représentait une compensation à la fois incomplète et différée. En effet, elle s'étale sur trois ans et représentera 3 milliards en 2018 pour l'ensemble de la population alors que le prélèvement supplémentaire sur les retraités sera de 4,5 milliards. Elle sera en outre aléatoire, puisque la taxe d'habitation diffère selon le lieu d'habitation.

Cette augmentation de la CSG sur les retraités n'est pas une convergence du taux applicable aux actifs et aux retraités pour un même niveau de revenus, puisqu'elle laisse subsister un différentiel de 0,9 point.

Notre commission s'est également interrogée sur l'opportunité de modifier le mode de financement de l'assurance chômage alors que les négociations sur l'élargissement de son périmètre et sa gouvernance n'étaient pas entamées.

Pour toutes ces raisons, le Sénat a supprimé l'augmentation de 1,7 point de la CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité. En compensation, la part de TVA nette affectée à la sécurité sociale qui devait être restituée à l'État resterait à la sécurité sociale.

Ce point de désaccord représente 4,5 milliards avant compensations diverses. Je pense qu'il suffirait à lui seul pour constater notre difficulté à nous accorder sur l'élaboration d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du PLFSS.

M. Olivier Véran, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je salue le travail de la Haute Assemblée sur le PLFSS. Même en cas d'échec de la CMP, je pense qu'un certain nombre d'apports du Sénat permettront d'enrichir le texte final. Nombre d'articles ont fait l'objet d'un vote conforme ou de simples amendements rédactionnels.

Je souhaite que, pour les prochains exercices budgétaires, nous puissions travailler de concert en amont pour améliorer la fluidité de nos échanges et pour rechercher des consensus avant de constater les dissensus.

Nous aurons effectivement des difficultés à nous entendre sur la CSG, s'agissant notamment de la suppression, par le Sénat, de l'augmentation de 1,7 point du taux sur les pensions de retraite et d'invalidité. Il y a eu des débats à l'Assemblée nationale, et une majorité assez nette s'est dégagée.

Au même article 7, le dispositif adopté par le Sénat sur la réduction de la cotisation maladie des exploitants agricoles a pour effet de supprimer tout dispositif de réduction, puisque le droit existant (une réduction forfaitaire de 7 points de la cotisation maladie) est déterminé par un décret qui sera abrogé par le Gouvernement. Cette question a été amplement discutée à l'Assemblée nationale. Cela n'empêche pas que, sur le fond, nous sommes nombreux à partager l'idée qu'il faut davantage soutenir nos agriculteurs.

Je me réjouis que la taxe soda ait été confirmée par le Sénat. À l'Assemblée nationale, six groupes sur sept avaient proposé cette mesure ; dès lors qu'il s'agit d'intérêt général, de santé publique, des consensus sont possibles. Ce n'est pas une taxe « comportementale ». Il est possible qu'une modulation soit proposée en nouvelle lecture, à la suite des négociations actuelles entre le Gouvernement et des industriels. Mais le principe est acté et demeurera.

Je reprends ma casquette de neurologue pour m'exprimer sur les médicaments innovants. Les personnes atteintes de certaines maladies neurodégénératives comme la sclérose latérale amyotrophique ont une espérance de vie de douze mois ou treize mois. On ne peut donc pas leur demander de s'armer de patience sous prétexte qu'un traitement innovant existe aux États-Unis mais n'est pas encore disponible en France ! Le dispositif proposé par le Sénat doit être débattu. Mais le non-remboursement du traitement, même a posteriori, interroge car les traitements sont extrêmement coûteux, avec le risque d'inciter les familles des malades à s'endetter. Le sujet est essentiel. Il faut que nous trouvions ensemble une solution.

Sur la téléradiologie, l'article adopté par le Sénat exprime une inquiétude que je partage mais pose des difficultés d'articulation avec l'article 36 relatif à la télémédecine.

Nous le voyons, malgré quelques nuances, un consensus se dégage sur le pouvoir d'achat, la compétitivité, le RSI ou les grands enjeux de santé publique, comme la vaccination ou la taxe soda. Le PLFSS trouve un écho au-delà de la seule Assemblée nationale. Nous pouvons en être reconnaissants envers Mme la ministre et ses services.

Je tends la main au Sénat afin que nous puissions avoir un travail conjoint et consensuel dans les années à venir.

M. René-Paul Savary, sénateur. – M. Véran a ouvert une piste tout à fait intéressante qui devrait permettre de gagner du temps. On ne peut accepter qu'il se passe dix à quinze ans entre la découverte d'une molécule sur la paillasse d'un laboratoire et sa mise sur le marché. La gratuité est négociable ; il ne s'agit pas d'égalité devant les soins mais d'un parcours de survie. Il faut que les patients modestes puissent avoir accès à ces molécules mais le dispositif doit permettre à celui qui veut payer de pouvoir le faire.

C'est toute la différence entre le testimonial, pas forcément gratuit, et le compassionnel obligatoirement gratuit. Alors que des molécules innovantes ont été trouvées, il serait dommage que la France en soit tenue à l'écart. Je vous remercie pour votre proposition : reste à voir comment nous pourrions travailler ensemble avec le cabinet de Mme la ministre.

M. Jean-Pierre Door, député. – En tant que député habitué des PLFSS et des commissions mixtes paritaires, je constate avec satisfaction qu'une grande partie des articles de ce projet de loi ont été votés par les deux assemblées, notamment tout le volet sanitaire. C'est assez exceptionnel.

Nous sommes parvenus à un accord avec le rapporteur général de l'Assemblée nationale sur la taxe soda, la vaccination et les articles 35 et 36 sur l'organisation des soins.

Le Sénat a fait deux observations que j'aimerais que notre assemblée reprenne à son compte : les difficultés du monde agricole imposent de ne pas remettre en cause l'allègement de 7 points de l'assurance maladie des exploitants agricoles (Amexa). En second lieu, je suis troublé par l'article 40 qui met fin au secret médical dès l'instant où les professionnels de santé devront noter la pathologie du malade sur les ordonnances.

Nous aurons beaucoup de mal à nous mettre d'accord sur l'article 7 : l'augmentation de 1,7 point de la CSG n'est pas acceptable. C'est une usine à gaz et c'est une rupture d'égalité qui pose un problème constitutionnel. En outre, cet article traite de l'assurance chômage alors que le débat sur sa future réforme est à peine engagé. N'oublions pas non plus la loi organique de 2005 ne nous semble pas permettre d'évoquer en PLFSS l'assurance chômage.

L'article 11 sur le RSI est une fausse bonne idée : il s'agit d'un cavalier social caractérisé. M. Dominique Giorgi, chargé d'une mission IGAS-IGF, a annoncé qu'il allait créer quinze commissions, nommer cinq médiateurs et mettre en place des ateliers permanents pour parvenir à une solution dans les deux à trois ans. Certes, le RSI a connu de nombreux dysfonctionnements mais cette réforme se fait dans la précipitation et elle n'aurait jamais dû figurer dans le PLFSS.

Enfin, merci aux sénateurs d'avoir supprimé l'article 26 relatif à la PAJE : les familles ont besoin de cette prestation.

Nous aurions sans doute pu parvenir à un accord sur le texte si n'y figuraient pas des réformes qui n'ont rien à voir avec un PLFSS.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Les membres de mon groupe se sont majoritairement abstenus sur le texte du Sénat. Ils ont soutenu les dispositions relatives à la prévention, notamment l'élargissement du nombre de vaccins obligatoires, la taxe soda, l'augmentation du prix du tabac, la consultation des femmes à l'âge de 25 ans.

Ils ont aussi approuvé les articles 35 et 36 relatifs à des expérimentations organisationnelles et à l'entrée d'une partie de la télémédecine dans le champ de l'assurance maladie. Ils se sont félicités à l'article 7 de la suppression de la hausse de la CSG pour les retraités et de la suppression de la diminution de la PAJE.

En revanche, les membres de mon groupe ont vivement regretté que l'instauration généralisée du tiers payant, disposition introduite par le précédent Gouvernement, ait été

repoussée. Même si des difficultés persistaient, il s'agissait d'un marqueur social important. Le tiers payant aurait permis aux familles modestes d'alléger leurs frais médicaux.

Nous nous réjouissons de l'apparition de nouveaux traitements qui permettent de guérir des maladies ou de transformer en maladies chroniques certaines auparavant mortelles. Mais face aux coûts, comment financer et comment garantir l'équilibre du budget de la sécurité sociale ? Nous bénéficions en France du système d'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) : il faudra sans doute le modifier pour tenir compte des médicaments innovants de rupture. Nous devons également être vigilants à l'occasion de l'introduction des biosimilaires pour que la France ne connaisse pas la même période de doute qu'au début des génériques.

Mme Catherine Deroche, sénatrice. – Je me félicite que M. Véran ait dit que l'Assemblée nationale prendrait en compte certaines modifications apportées par le Sénat pour la branche maladie. Le Gouvernement a d'ailleurs accepté de remplacer le terme « regroupé » par celui de « coordonné » à l'article 35. Il a également approuvé nos précisions sur le conseil stratégique et l'extension du dossier pharmaceutique aux pharmaciens biologistes. Nous avons eu un avis de sagesse du Gouvernement sur l'amendement du président Milon relatif à l'investissement immobilier et à sa prise en charge par l'assurance maladie. Ce sujet est important pour les hôpitaux et nous souhaiterions que l'Assemblée nationale confirme notre demande.

En revanche, nous n'avons pu présenter certains amendements en raison de l'article 40, notamment sur les ATU et l'extension de l'indication, sujets très importants pour les patients et pour les laboratoires pharmaceutiques qui innovent.

Je n'ai pas bien compris l'avis négatif du Gouvernement sur l'extension aux autres professionnels de santé que les médecins de l'aide financière complémentaire en cas d'interruption pour maternité ou paternité. Le Gouvernement est resté discret sur notre demande d'encadrer la formation des petites entreprises vendant des dispositifs médicaux. À l'article 37, nous avons rétabli la procédure initiale du dessaisissement possible des Chap car nous voulons privilégier l'accès à l'innovation et éviter des délais trop longs.

Notre groupe pense qu'un accord sur la CSG des retraités était possible. Il s'agit de la seule catégorie pour laquelle il n'y a pas de compensation. Sur la PAJE, nous avons voulu rétablir un minimum de justice pour les classes moyennes qui ont subi, lors du dernier quinquennat, une diminution importante de leur pouvoir d'achat. Elles ont le sentiment d'avoir été les grands oubliés. Enfin, je regrette la précipitation de la réforme de la taxe d'habitation qui va créer beaucoup d'injustice.

M. Michel Amiel, sénateur. – Ce PLFSS décline divers points de la stratégie nationale de santé. Désormais, en matière de prévention, on parlera de parcours de santé plutôt que de parcours de soins. L'innovation organisationnelle sera privilégiée pour lutter contre les déserts médicaux. Enfin, une étude de l'OCDE, confirmée par la ministre, a démontré que 30 % des actes ne sont pas pertinents, qu'il s'agisse des actes thérapeutiques ou de diagnostics.

Je regrette qu'on ne parvienne pas à un accord sur l'article 7. Je ne me prononcerai pas sur l'aspect constitutionnel de cette réforme. Pour moi, l'augmentation de la TVA n'est pas équitable : un ménage aisé est bien moins pénalisé par son augmentation qu'un ménage modeste. En séance, on m'a reproché de considérer les retraités comme des nantis.

Je n'ai que constaté que les papy boomers ont bénéficié des 30 Glorieuses et que la CSG appliquée à tout le monde, et donc aux retraités, ne me semblait pas une mesure inique. Peut-être aurait-il fallu chercher un accord sur les seuils : le plancher de 1 400 euros aurait pu être augmenté, même si la suppression de la taxe d'habitation va donner un sérieux coup de pouce au pouvoir d'achat des catégories modestes.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – M. Véran a estimé nécessaire de travailler en amont. Le Gouvernement et le Président de la République s'étant engagés à augmenter la CSG pour réduire les charges sociales, on peut comprendre la logique de l'article 7. Mais sa suppression, pour ce qui concerne les retraités, par la quasi-totalité des sénateurs devrait nous interpeller. Pour ma part, je considère qu'à revenu égal, la taxe doit être égale. Or, les revenus des retraités et des actifs sont semblables, comme le démontrent toutes les études d'impact. Il aurait été plus simple de ne pas toucher aux retraités avec la taxe additionnelle, puisqu'il n'y a pas de compensation. La non-compensation crée l'inégalité. Malheureusement, le temps est passé et il est peu probable que le Gouvernement revienne sur sa position, mais le dispositif que nous avons proposé aurait sans doute été plus facile à expliquer.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Nous sommes obligés de travailler sur le texte présenté par le Gouvernement et il n'est pas possible de le modifier en profondeur. La CSG n'est pas la tasse de thé du groupe LR. Nous aurions préféré une augmentation de la TVA. Nous avons proposé la suppression de 1,7 point de CSG pour les retraités afin d'aller vers plus d'égalité, même cette mesure ne nous satisfait pas complètement.

J'espère vraiment que l'Assemblée nationale retiendra nos propositions sur l'immobilier hospitalier et les médicaments très innovants. Bien qu'opposé aux rapports, j'en ai demandé un sur l'immobilier hospitalier puisque je ne pouvais présenter un amendement qui serait tombé sous le coup de l'article 40.

M. Darmanin a dit au Sénat qu'il envisageait une discussion commune du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, du moins pour les recettes. Si cela devait se faire, cela ferait perdre au Parlement la possibilité d'un examen d'ensemble du budget de la sécurité sociale. La grande majorité, pour ne pas dire la totalité, des groupes politiques du Sénat est opposée à la disparition de la loi de financement de la sécurité sociale. Nous préférerions évoluer vers une loi de financement de la protection sociale, plutôt qu'un budget global contrôlé par le ministre du budget.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente. – Nous partageons votre souci : pour preuve, l'Assemblée nationale a nommé un rapporteur général pour le budget de la sécurité sociale, ce qui n'était pas le cas auparavant.

M. Olivier Véran, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Pour une lecture conjointe des deux projets de lois financières, il faudrait une réforme constitutionnelle ; nous en sommes encore loin. En revanche, pourquoi ne pas essayer d'avoir une vision d'ensemble des recettes ?

Je suis favorable à l'accès au dossier pharmaceutique (DP) pour les pharmacies biologiques. Je ne déposerai pas d'amendement de suppression sur ce point.

Sur l'investissement hospitalier, je souhaite que nous ayons un débat en séance à l'Assemblée. L'investissement hospitalier s'est effondré de 6 milliards en 2016 pour retomber

à un niveau annuel de 4 milliards, c'est-à-dire celui de 2002. Le sujet est majeur. Faut-il un rapport ou des mesures ? Nous devons avoir ce débat avec la ministre.

Je supprimerai le dispositif que vous avez réintroduit sur les Chap, non pas qu'il n'y ait pas d'obligation de faire mieux et plus vite en matière d'accès aux dispositifs innovants, mais parce que, dans les faits, on supprime une disposition potentiellement bloquante mais qui ne l'a pas été depuis 2011. En outre, cette disposition pourrait nuire aux relations contractuelles entre l'assurance maladie et les professionnels.

Je pense que la ministre aura à cœur de réintroduire l'article 26, relatif à l'alignement des montants et des plafonds de l'allocation de base de la PAJE sur ceux du complément familial, que vous avez supprimé.

Nous pourrions débattre du seuil de revenus déclenchant l'augmentation de la CSG pour les retraités mais je rappelle qu'il s'agit d'un débat à 4,5 milliards d'euros. Or, nous voulons tous parvenir à un budget équilibré. Je ne veux pas entrer dans le débat taxe d'habitation versus CSG : en réalité, un retraité jusqu'à 2 500 euros nets par mois ne verra pas sa fiscalité augmenter ; son pouvoir d'achat augmentera même grâce à la suppression de la taxe d'habitation, sauf situation exceptionnelle. Le rapporteur pour avis de la commission des finances de l'Assemblée nationale a travaillé sur les angles morts de cette réforme.

M. Alain Milon, sénateur, président. – Étant donné ce qui vient d'être dit par nos rapporteurs, nous constatons un désaccord.

Mme Brigitte Bourguignon, députée, vice-présidente. – Nous faisons le même constat.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

La réunion est close à 12 h 20.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 27 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 29 novembre 2017

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2018 (M. Daniel Gremillet, rapporteur pour avis).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires » et l'article 52 sexies rattaché du projet de loi de finances pour 2018 (Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis).
- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2018 (M. Daniel Dubois, rapporteur pour avis).

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

Mercredi 29 novembre 2017

à 9 h 30

Salle Clemenceau

Projet de loi de finances pour 2018

- Examen du rapport pour avis de MM. Philippe Paul et Yannick Vaugrenard sur le programme 152 – Gendarmerie nationale – de la mission « Sécurités ».
- Examen du rapport pour avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Raymond Vall sur les programmes 844 – France Médias Monde – et 847 – TV5 Monde – de la mission « Avances à l'audiovisuel public ».

- Communication de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Raymond Vall, rapporteurs au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet d'avenant au contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Médias Monde.

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. projet de loi n° 164 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Chili relatif à l'emploi rémunéré des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État plurinational de Bolivie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et le projet de loi n° 66 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relatif à l'activité professionnelle salariée des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord

entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Équateur sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles, et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou relatif à l'activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (un rapporteur commun aux deux textes),

. projet de loi n° 13 (AN- XVe législature) autorisant l'approbation du protocole annexe à la convention générale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur la sécurité sociale du 1^{er} octobre 1980 relatif aux soins de santé programmés dispensés en France aux ressortissants algériens assurés sociaux et démunis non assurés sociaux résidant en Algérie (sous réserve de sa transmission),

. projet de loi n° 152 (AN- XVe législature) autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcée entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part (sous réserve de sa transmission),

. projet de loi n° 270 (AN- XVe législature) autorisant la ratification de l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (sous réserve de sa transmission),

. projet de loi n° 168 (AN- XVe législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière et projet de loi n° 167 (AN- XVe législature) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile (un rapporteur commun aux deux textes, sous réserve de leur transmission).

Commission des affaires sociales

Mardi 28 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 213

- Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, sur le projet de loi de finances pour 2018 (Mission « Travail et emploi »).

Mercredi 29 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen de l'avis de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2018.

- Examen de l'avis de M. René-Paul Savary sur la mission « Régimes sociaux et de retraite - compte d'affectation spéciale pensions » du projet de loi de finances pour 2018.

- Examen de l'avis de Mme Nassimah Dindar sur la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2018.

- Examen de l'avis de M. Bruno Gilles sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2018.

- Examen de l'avis de M. Jean-Marie Morisset sur la mission « Cohésion des territoires – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » du projet de loi de finances pour 2018.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social (n° 237, AN XVe).

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé et du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé.

Éventuellement, à 15 heures

Salle n° 213

- Suite de l'examen des avis sur le projet de loi de finances pour 2018.

Jeudi 30 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, en nouvelle lecture.

Éventuellement, vendredi 1er décembre 2017

le matin, à l'issue de la discussion générale

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, en nouvelle lecture.

Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale

Mercredi 29 novembre 2017

À 17 h 30

Salle n° 213

- Désignation du bureau.

- Echange de vues sur le programme de travail.

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

Mercredi 29 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits Patrimoines et Mme Sylvie Robert sur les crédits Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture de la mission Culture du projet de loi de finances pour 2018.

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Laugier sur les crédits Presse de la mission Médias, livre et industries culturelles du projet de loi de finances pour 2018, puis examen de l'avis de la commission sur la mission Médias, livre et industries culturelles ainsi que le compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2018 (précédemment réservé).

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 391 (AN) relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants (procédure accélérée) (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 29 novembre 2017

à 9 h 30

Salle n° 67

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

Commission des finances

Mardi 28 Novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 131

- Audition de M. Éric Lombard, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) (dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées).

l'après-midi, à l'issue du vote sur l'ensemble de la première partie

Salle n° 131

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et adoption de l'avis de la commission.

Mercredi 29 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 131

- PLF 2018 – Examen des amendements de séance sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et les articles 58 à 62 bis)

- PLF 2018 – Éventuellement, examen des amendements de séance sur les missions « Enseignement scolaire », « Sport, jeunesse et vie associative » (et l'article 65), « Pouvoirs publics », « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative », « Santé », « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et les articles 63 et 64), « Défense » (et les articles 52 septies et octies).

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

Mardi 28 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 216

Captation vidéo

- Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2018.

Mercredi 29 novembre 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Patrick Kanner sur le projet de loi de finances pour 2018 (mission « Conseil et contrôle de l'État », programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières »).

- Examen du rapport pour avis de M. Yves Détraigne sur le projet de loi de finances pour 2018 (mission « Justice », programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature »).

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Marc sur le projet de loi de finances pour 2018 (mission « Justice », programme « Administration pénitentiaire »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Josiane Costes sur le projet de loi de finances pour 2018 (mission « Justice », programme « Protection judiciaire de la jeunesse »).
- Examen du rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat sur le projet de loi de finances pour 2018 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).
- Examen du rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi sur le projet de loi de finances pour 2018 (mission « Outre-mer »).

Commission des affaires européennes

Jeudi 30 novembre 2017

à 8 h 30

Salle A 120

- Usage du glyphosate : communication de M. Pierre Médevielle au nom du groupe de travail (composé en outre de MM. Yannick Botrel, Pierre Cuypers, Daniel Gremillet et Claude Haut).
- Assiette commune et consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) : communication de MM. Claude Kern et Claude Raynal.
- Travailleurs détachés : communication de Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie.

Mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays

Mercredi 29 novembre 2017

à 17 h 30

Salle n° 263

- Constitution.