

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	2387
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2387</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis ...</i>	<i>2396</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2402</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits « Énergie » - Examen d'un amendement du rapporteur pour avis</i>	<i>2407</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 2409
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2409</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Avances à l'audiovisuel public » - Programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2415</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 2421
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail ...</i>	<i>2421</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2434</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Régimes sociaux et de retraite - compte d'affectation spéciale pensions » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2436</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis ...</i>	<i>2439</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 - Examen du rapport, en nouvelle lecture</i>	<i>2446</i>
 COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	 2451
• <i>Communications diverses.....</i>	<i>2451</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines » et « Création, Transmission et démocratisation des savoirs » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2451</i>

- *Régulation audiovisuelle et numérique – Audition conjointe de M. Charles Coppolani, président de l’Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel); Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) ; M. Denis Rapone, président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) ; M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA) ; M. Sébastien Soriano, président de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) 2472*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 2473

- *Audition de Mme Marie-France Bellin, candidate pressentie pour exercer les fonctions de Président du conseil d’administration de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)..... 2473*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mesures fiscales non rattachées relatives à l’environnement et à l’énergie - Examen des amendements du rapporteur pour avis 2481*
- *Proposition de loi relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens – Examen du rapport et du texte de la commission..... 2485*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Cohésion des territoires » - Examen du rapport pour avis..... 2491*

COMMISSION DES FINANCES..... 2497

- *Projet de loi de finances rectificative pour 2018 - Examen des amendements de séance 2497*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Cohésion des territoires » (et articles 74 à 74 quinquies) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l’accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat », « Politique de la ville », « Impulsion et coordination de la politique d’aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l’État » - Examen des rapports spéciaux..... 2500*
- *Proposition de loi visant à lutter contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux - Examen des amendements de séance au texte de la commission..... 2512*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 79 à 81 ter) et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial..... 2518*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 75 à 76 quinquies) - Comptes d’affectation spéciale « Aides à l’acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale (FACE) », « Transition énergétique » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux..... 2531*
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2018 - Examen du rapport, en nouvelle lecture..... 2549*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Suite de l’examen des amendements de séance sur la première partie..... 2549*

- *Projet de loi de finances pour 2019 – Examen d'un amendement du Gouvernement et d'un amendement de la commission à l'article d'équilibre (sera publié ultérieurement) 2553*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Économie » (et articles 76 sexies et septies) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et à l'article 85), les missions « Remboursements et dégrèvements », « Engagements financiers de l'État » (et aux articles 77 à 77 ter) et les comptes d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » et « Participations financières de l'État », et les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », les missions « Investissements d'avenir », « Cohésion des territoires » (et aux articles 74 à 74 sexies) et « Administration générale et territoriale de l'État » (et à l'article 71 quater) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement) 2553*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Missions « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et à l'article 73), « Justice », « Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », les missions « Défense », « Écologie, développement et mobilité durables » (et aux articles 75 à 76 quinquies), le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique », et la mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement) 2554*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 2555

- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport pour avis 2555*
- *Projet de loi d'orientation des mobilités - Échanges de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis..... 2557*
- *Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Pouvoirs publics » – Examen du rapport pour avis..... 2558*
- *Mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Remplacement d'un membre 2562*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport pour avis..... 2562*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - 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 2567*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sécurités » - Programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité et éducation routières » - Examen du rapport pour avis..... 2572*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sécurités » - Programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis..... 2581*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES
SUR MINEURS 2587**

- *Audition conjointe de M. Eric Guéret, réalisateur du documentaire « Enfance abusée », à l'origine d'un appel citoyen pour une campagne de prévention en France contre la pédophilie, et de Mme Christine Pedotti, directrice de la rédaction de Témoignage chrétien, à l'origine de l'appel pour une enquête sur la pédophilie dans l'Église (le compte rendu sera publié ultérieurement)..... 2587*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 3 DECEMBRE ET A VENIR
..... 2589**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 28 novembre 2018**- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -*La réunion est ouverte à 9 h 35.***Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous devons examiner trois rapports pour avis pour le projet de loi de finances pour 2019. Nous commençons par celui sur les crédits « Recherche » de la mission « Recherche et Enseignement supérieur ». Nous accueillons M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Daniel Dubois, rapporteur pour avis. – Les crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs), qui financent les organismes de recherche de notre pays ainsi que divers dispositifs de soutien à l'innovation, représentent le quatrième budget de l'État, après l'éducation nationale, la défense et le remboursement de la dette. Ils représentent 28 milliards d'euros dont plus de la moitié est affectée à la recherche.

L'analyse budgétaire des crédits de la recherche sera surtout l'occasion de souligner certains faits saillants. Autant le dire tout de suite : l'orientation générale est plutôt favorable, car le présent budget propose une nouvelle hausse des crédits affectés à la recherche, qui atteignent 15 milliards d'euros et augmentent de 263 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 332 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Comme les années précédentes, cette hausse se concentre uniquement sur les crédits relevant du ministère de la Recherche et de l'Innovation, qui constituent 84 % des crédits « Recherche » de la MIREs.

Il s'agit en premier lieu de financer la politique spatiale européenne, notamment en rattrapant nos retards de paiement envers l'Agence spatiale européenne (ASE). Notre contribution à l'ASE connaît cette année une augmentation de 210 millions d'euros. La moitié de notre contribution sert à financer les programmes en matière de lanceurs. On sait que la France contribue à près de la moitié du budget du programme Ariane 6. J'avais présenté l'année dernière le contexte concurrentiel préoccupant auquel notre nouveau lanceur lourd allait être confronté, et ce qu'il implique en termes de réduction des coûts et d'innovation. C'est notamment le débat sur *SpaceX* et le lanceur réutilisable – qui fonctionne ! Contrairement à ce que nous avons pu croire.

Il me semble que les États membres de l'Agence spatiale européenne doivent dorénavant s'unir en vue de respecter leur engagement de 2014, à savoir garantir un volant minimum de commandes d'Ariane 6 en contrepartie du fait que l'industrie assume la totalité des risques d'exploitation du lanceur. Cette question de la « préférence européenne » semble toujours patiner, bien qu'il y ait eu une légère avancée sur ce point le 25 octobre dernier. La préférence européenne apparaît comme le seul moyen de rétablir une concurrence relativement équitable entre le lanceur européen et les lanceurs concurrents, qui bénéficient

d'engagements pluriannuels très importants et qui leur permettent d'investir et d'innover. Notre autonomie d'accès à l'espace en dépend. Nos emplois également d'ailleurs, alors qu'ArianeGroup a annoncé une baisse drastique de ses effectifs d'ici à 2022.

Il apparaît enfin nécessaire d'accompagner les industriels français et italiens vers une articulation efficace des solutions de lancement proposées à l'avenir, la question de savoir si l'Europe est en capacité de mettre en concurrence ses deux familles de lanceurs au regard de l'étroitesse de son marché institutionnel méritant d'être posée.

La deuxième hausse notable est celle du budget de l'Agence nationale de la recherche (ANR). 32,7 millions d'euros supplémentaires viendront financer les projets des chercheurs. Cette mesure vise à rétablir un taux de sélection suffisant pour ne pas décourager les candidatures aux appels à projets. Cela va dans le bon sens.

Néanmoins, même si la hausse du budget d'intervention de l'ANR doit se poursuivre à ce rythme jusqu'à la fin du quinquennat, cela ne suffira pas à atteindre un taux de sélection conforme aux standards internationaux et susceptible d'encourager les chercheurs à candidater, qu'on peut estimer à 20 %.

Toujours sur les crédits dépendant du ministère de la recherche, d'autres évolutions méritent d'être soulignées. Comme l'année dernière, le budget comprend près de 32 millions d'euros en vue de financer des mesures salariales décidées par le précédent Gouvernement et grevant le budget des organismes de recherche. Cela ne doit pas cacher le fait que, en prenant en compte l'ensemble des subventions pour charges de service public des organismes, ceux-ci voient leurs moyens stagner. Néanmoins, les laboratoires de recherche recevront à nouveau cette année 25 millions d'euros supplémentaires en gestion à travers un moindre taux de mise en réserve.

Comme l'année dernière également, la budgétisation des moyens affectés aux infrastructures internationales de recherche apparaît sincère, ce qui se traduit par une hausse de l'ordre de 20 millions d'euros.

Enfin, 6 millions d'euros supplémentaires sont dégagés pour le financement de conventions CIFRE, qui facilitent l'emploi des chercheurs en entreprise. Il est notamment prévu de financer 50 conventions supplémentaires. Je rappelle que chaque convention donne lieu à une subvention annuelle de 14 000 euros par poste.

Les choix budgétaires effectués sont plus contestables s'agissant des crédits de recherche des autres ministères, qui stagnent ou diminuent. J'insisterai particulièrement sur les dispositifs de soutien à l'innovation figurant au programme 192.

Le Gouvernement a fait de l'innovation l'une de ses priorités. Suite à un rapport sur les aides à l'innovation, un conseil de l'innovation a été mis en place au niveau ministériel. Son rôle est notamment d'arrêter chaque année les « grands défis » qui devront être financés à hauteur de 150 millions d'euros par an par le Fonds pour l'innovation et l'industrie, dont nous attendons toujours les premières réalisations.

Pourtant, certaines mesures du projet de budget semblent contredire l'orientation du Gouvernement en faveur de l'innovation.

Il en va notamment ainsi des aides à l'innovation financées par Bpifrance, dont le budget est réduit de près de 20 millions d'euros, pour atteindre 120 millions d'euros. Sachant

que l'effet de levier de ces financements se situe entre 2,7 et 4,5, ce seront entre 54 millions d'euros et 90 millions d'euros d'aides en moins aux entreprises innovantes. Certes, d'une part, cette baisse pourrait être en partie compensée par les aides mises en œuvre dans le cadre du plan « *Deep tech* » de Bpifrance, d'autre part, elle sert à financer la montée en puissance du dispositif d'exonérations sociales « jeunes entreprises innovantes », mais il me semble que l'on atteint ici un plancher qu'il ne faudrait pas dépasser.

La priorité à l'innovation portée par le Gouvernement peut aussi être nuancée par la suppression du fonds unique interministériel (FUI), qui avait vocation à financer les projets de recherche des pôles de compétitivité.

Le Gouvernement considère que cette suppression constitue une simplification puisque, dorénavant, seuls les crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) financeront les projets de recherche des pôles, à hauteur de 50 millions d'euros.

Il n'en reste pas moins que cela semble acter une forme de désengagement de l'État : en 2016, l'addition des crédits reçus par les pôles au titre du FUI et du PIA représentait 166 millions d'euros. Dorénavant, ils seront stabilisés à 50 millions d'euros. De plus, le fait de fondre le financement des projets des pôles au sein du PIA nuira à leur lisibilité. Si la phase IV des pôles marquera une plus grande conditionnalité des aides, espérons que cela ne se traduise pas par un assèchement total. Nous y veillerons. Enfin, j'ai signalé à la direction du budget qu'il semble manquer 25 millions d'euros de crédits de paiements pour financer les engagements antérieurs.

Troisième point conduisant à relativiser le soutien du Gouvernement à l'innovation : la fiscalité. L'article 14 du projet de loi de finances remet en cause l'un des outils de notre attractivité fiscale en matière d'innovation. Il s'agit du taux réduit sur les revenus provenant des cessions et concessions de brevets. Cette réforme est nécessaire afin de mettre la France en conformité avec les standards internationaux déterminés par l'OCDE. Il n'est pas question ici d'en contester le principe. Néanmoins, ses modalités de mise en œuvre apparaissent discutables.

Tout d'abord, s'agissant de l'assiette de l'avantage fiscal. Il semble que l'OCDE se soit fondée juridiquement sur une note de bas de page de l'un de ses rapports pour imposer un mécanisme discutable aboutissant à réduire fortement cette assiette. Néanmoins, ce mécanisme ayant été imposé à l'ensemble des régimes étrangers examinés, il semble que la France, si elle veut jouer le jeu du multilatéralisme, n'ait pas d'autre choix que de rentrer dans le rang.

S'il est donc difficile de jouer sur l'assiette, il nous est en revanche loisible de jouer sur le taux. Le Gouvernement proposait 15 %. L'Assemblée nationale l'a abaissé à 10 %. Le Sénat devrait examiner aujourd'hui en séance la proposition de la commission des finances de diminuer à nouveau ce taux, pour atteindre 7 %. Je me réjouis de cette initiative qui vise à réduire l'impact négatif de cette réforme.

Enfin, je terminerai ces observations générales par une remarque : je me félicite que le Gouvernement ait choisi de faire de la simplification l'un des axes de sa politique d'innovation, comme je l'y invitais l'année dernière dans mon avis. Le nombre de dispositifs d'aide directe à l'innovation a en effet doublé en quinze ans. Les programmes d'investissements d'avenir successifs ont abouti à la création de nombreuses structures nouvelles. La complexité et l'illisibilité de ces dispositifs sont frappantes. Afin que cet

exercice de simplification soit vertueux, il conviendra de le conduire progressivement et d'évaluer rigoureusement chaque dispositif.

En somme, malgré quelques points de vigilance, dans la mesure où ce projet de budget marque un nouvel effort du Gouvernement en faveur de la recherche, je proposerai à notre commission d'émettre un avis favorable sur les crédits de cette mission.

J'en viens à présent à la partie thématique de mon rapport pour avis, qui porte sur la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle (IA). J'ai souhaité m'intéresser à ce sujet car je suis convaincu que ceux qui maîtriseront l'intelligence artificielle domineront, demain, l'économie mondiale. Je donnerai d'abord quelques éléments de contexte avant de vous faire part de quelques éléments sur la stratégie nationale.

Les perspectives économiques du marché de l'IA sont impressionnantes : sa valeur serait entre 37 milliards de dollars et 90 milliards de dollars en 2025 selon les estimations, et l'IA pourrait doubler les taux de croissance économique annuelle d'ici à 2035.

Quelle est la situation de la France et de l'Europe en matière d'IA ? Comme vous le savez, nous accusons un retard notable face aux deux mastodontes que sont les États-Unis et la Chine. Selon les informations transmises par le Gouvernement, l'effort public sur l'IA serait cette année de l'ordre de 4 milliards d'euros aux États-Unis et de 3,5 milliards d'euros en Chine, mais c'est surtout aux géants américains et chinois du numérique, qui réalisent plusieurs milliards de dollars de bénéfices annuels, que ces deux puissances doivent leur avance.

Si les États-Unis font actuellement la course en tête, avec 66 % des investissements privés mondiaux, la Chine entend rapidement les rattraper : les Chinois déposent plus de brevets que les Américains dans le domaine de l'IA. Surtout, la Chine ambitionne d'être le premier pays du monde dans ce domaine d'ici à 2030 et a adopté un plan d'action ambitieux dès l'année dernière.

L'Europe n'est certes pas en reste : le cumul des investissements publics et privés dans l'IA au sein de l'Union européenne est estimé à 4 à 5 milliards d'euros par la Commission européenne. Mais selon le cabinet McKinsey, l'Europe est particulièrement en retard en matière d'investissement privé dans l'IA : il serait trois fois plus élevé en Asie et six fois plus élevé aux États-Unis.

La Commission européenne a pris conscience du sujet. C'est pourquoi elle a présenté une communication le 25 avril dernier et un plan coordonné avec les États membres devrait être présenté dans les semaines qui viennent.

Qu'en est-il de la France ? Notre pays dispose de nombreux talents, comme le montre le fait que de plus en plus de grandes entreprises du numérique implantent leurs laboratoires de recherche en IA en région parisienne, comme Google, Facebook ou Microsoft. Notre pays serait premier en nombre de laboratoires actifs dans le domaine de l'IA en Europe, selon le cabinet Roland Berger. Nous disposerions selon la même source du même nombre de *start-ups* spécialisées dans ce domaine que l'Allemagne, loin derrière le Royaume-Uni cependant.

Il nous faut néanmoins passer à la vitesse supérieure si nous souhaitons rester dans la course. C'est l'objet de la stratégie annoncée par le Président de la République le 29 mars dernier.

Que peut-on en dire ? Tout d'abord, elle a le mérite d'exister, même si sa gestation fut probablement trop longue. Or, on connaît le prix du temps dans le domaine des nouvelles technologies.

Elle tient en quatre axes : conforter notre écosystème de recherche, engager une politique d'ouverture des données, adapter le cadre réglementaire – notamment pour favoriser l'essor de la voiture autonome, et définir les enjeux éthiques de l'IA.

Quelle est l'ampleur des moyens ? Le Président de la République a annoncé un investissement public de 1,5 milliard d'euros dans l'IA d'ici à 2022, soit environ 300 millions d'euros par an. Ce milliard et demi devrait générer 500 millions d'euros supplémentaires en provenance du secteur privé.

Ce chiffre semble impressionnant, mais on peut le relativiser pour trois raisons. Au regard des montants investis par la Chine et les États-Unis d'abord, qui investissent plus de dix fois plus par an alors que leurs économies ne représentent que respectivement sept et cinq fois l'économie française. Au regard de la cible d'investissements au niveau européen fixé par la Commission européenne, ensuite : à compter de 2020, secteur public et secteur privé devraient investir 20 milliards d'euros par an. Enfin, et surtout, il convient de relativiser ce chiffre de 1,5 milliard d'euros car seulement 9 % proviendront de crédits nouveaux, le reste provenant de réaffectations budgétaires et de dispositifs particuliers, tels que le programme d'investissements d'avenir ou le fonds pour l'innovation et l'industrie.

La mise en œuvre du plan, est toujours en cours de structuration. Un coordinateur interministériel a été nommé plus de six mois après l'annonce de la stratégie. À nouveau, cela apparaît tardif, mais tous les plans sectoriels ne bénéficient pas toujours d'une telle coordination.

La stratégie se traduit dans le présent projet de loi de finances. Au sein de la MIRE, 17 millions d'euros sont affectés à son financement par le ministère de la recherche. Le Gouvernement estime à 302 millions d'euros les montants engagés sur ce plan en 2019. Néanmoins, il n'a pas été en mesure de nous fournir sa ventilation précise, ce qui tend à montrer que tout n'est pas encore prêt !

Il convient cependant de souligner que de nombreuses actions ont déjà été lancées en 2018, aussi bien en matière de recherche qu'en matière d'ouverture des données et de transformation de l'action publique.

En somme, si l'année 2018 a été consacrée à la mise en marche de l'écosystème public, l'année 2019 sera celle du déploiement de la stratégie au-delà de la sphère publique. Par exemple, le ministère de l'économie réfléchit, avec les filières, à la mise en place d'une stratégie économique de l'IA. Il ne faut plus perdre de temps. Nous avons été en retard sur la numérisation de nos entreprises. Nous ne devons pas prendre de retard sur l'IA. Il convient de ne pas sous-estimer le volet international et européen : pour renforcer sa force de frappe, la France doit s'appuyer sur des coopérations au niveau bilatéral, notamment avec l'Allemagne, le Japon, le Canada ou encore Israël. La définition d'un plan au niveau européen est également l'occasion d'améliorer l'impact de notre plan, à condition d'en saisir l'opportunité.

Enfin, il conviendrait d'améliorer la consolidation de l'information relative à ce plan dans le cadre du prochain projet de loi de finances, tant les crédits sont aujourd'hui difficilement lisibles et éclatés.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est à Jean-François Rapin, rapporteur spécial de la commission des finances.

M. Jean-François Rapin, rapporteur spécial. – Nous avons les mêmes analyses.

S'agissant de l'ANR et de la volonté du Gouvernement de voir ces crédits augmentés pour la deuxième année, l'enjeu est bien de pouvoir financer des projets d'excellence pour lesquels l'agence ne disposait pas jusqu'alors de moyens. Parvenir à financer 15 % à 20 % des projets serait extraordinaire, mais cela nécessite environ un milliard d'euros. Des efforts restent donc à réaliser.

Le crédit impôt recherche (CIR) représente un effort fiscal considérable de 6,2 milliards d'euros. Vous avez dû le constater comme moi, il existe des partisans invétérés du CIR, et d'autres qui voudraient le voir disparaître, considérant que les autres pays n'en ont pas besoin. En Allemagne, le CIR se retrouve toutefois dans les moindres charges que supportent les entreprises. Qu'il s'agisse d'un crédit d'impôts ou de baisses de charges, on arrive à peu près au même résultat. Au fil de nos auditions, on nous a dit que lorsque le coût de la recherche diminue de 10 %, la recherche augmente de 5 %. Il convient donc d'avoir une réflexion forte sur le CIR et son périmètre...

Quant à l'IA, on peut relever certains paradoxes. Le Président de la République a annoncé il y a quelque temps 1,5 milliard d'euros de crédits pendant cinq ans. Mais l'IA ne va bénéficier que de 9 % seulement de crédits nouveaux. Tous les opérateurs de recherche nous ont dit qu'on reprenait finalement des crédits de diverses autres missions dont ils ne disposaient peut-être pas au départ. C'est selon moi un écueil. Quant à la Chine, une conférence récente a provoqué une levée de fonds de 200 milliards d'euros. Je suis convaincu qu'on ne s'en sortira qu'en adoptant une vision européenne. On ne joue pas dans la même cour que les autres. À un certain moment, ce sont les moyens qui comptent.

L'espace constitue un véritable sujet en France et en Europe. Ariane est un véritable fleuron. La concurrence à laquelle elle fait face soulève la question de l'opportunité de développer de nouveaux programmes. Certains craignent aujourd'hui qu'Ariane 6 soit déjà obsolète. C'est un lanceur de haut niveau, mais ses concurrents sont peut-être plus compétitifs. Nos partenaires européens qui produisent des satellites sont-ils prêts à utiliser Ariane comme lanceur ? Jean Bizet m'a nommé pour suivre la question au niveau européen.

La commission des finances n'a guère abordé le sujet des pôles de compétitivité, dont l'extinction est programmée. Certains points me gênent concernant les futurs critères de sélection : ce sont finalement les pôles de compétitivité qui ont utilisé le plus d'argent public qui vont être reconnus et non les plus économes.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est aux commissaires.

M. Roland Courteau. – J'ai reçu plusieurs messages alarmants de la part de sociétés savantes qui représentent plusieurs milliers de scientifiques. Selon l'une d'elles, *« tout en reconnaissant que le budget proposé par le programme 172 "Recherches scientifique et technologique pluridisciplinaire" part d'un constat pertinent, il semble que ce*

budget soit très en deçà des enjeux scientifiques et de société actuels ». D'après une autre, « *la recherche publique française a commencé à décrocher dans la compétition internationale féroce qui se joue actuellement. Ce décrochage aura des conséquences importantes pour l'économie, mais aussi pour la sécurité du pays* ». Enfin, « *il est maintenant urgent de passer à une feuille de route. Notre pays a choisi de ne pas investir autant dans les sciences que nos concurrents et partenaires que sont l'Allemagne, la Suisse, les États-Unis, et maintenant la Chine. Cette position n'est plus tenable. Il manque plusieurs milliards par an pour que nos laboratoires et universités gardent ou reprennent leur rang* ». C'est un domaine que je connais moins, d'où la question que je vous pose : quelles remarques vous inspirent ces propos ?

M. Franck Montaugé. – L'extinction des pôles de compétitivité n'est pas une bonne chose. Un nouveau dispositif appelé « Territoires d'industrie » mis en œuvre presque en *catimini*, a permis de sélectionner 124 territoires, la plupart en périphérie des métropoles et excluant totalement des territoires ruraux sur lesquels on trouve pourtant de l'industrie, souvent en rapport avec ce qui se fait dans les pôles métropolitains. Ce dispositif a-t-il vocation à se substituer aux pôles de compétitivité ? Y a-t-il possibilité d'articuler les deux démarches, qui me semblent l'une et l'autre intéressantes ? La liste n'étant apparemment pas close, je souhaite que l'on puisse faire accéder des territoires ruraux et parfois très ruraux à ces dispositifs annoncés il y a peu de temps par le Premier ministre.

S'agissant du CIR, les allègements de coûts directs, comme en Allemagne, ou très en amont des processus, au niveau de la recherche, me paraissent avoir le même effet de diminution des coûts.

Concernant l'espace, je souhaiterais que, sur ces questions, les citoyens européens et français puissent établir un lien entre ces grands enjeux d'avenir et le quotidien. Par exemple, l'observation de la terre et l'IA peuvent jouer un rôle important dans l'avenir de l'agriculture.

Mme Catherine Procaccia. – Le budget « Recherche », même s'il est un peu noyé dans le budget « Recherche et enseignement supérieur » est plutôt, un peu comme l'année dernière, favorable à la recherche. Il l'est cependant un peu moins si l'on tient compte de l'inflation.

S'agissant de la politique spatiale européenne, je me réjouis que la France respecte ses engagements internationaux par rapport à l'ASE (agence spatiale européenne). L'ASE et le Centre national d'études spatiales (CNES) travaillent main dans la main et financent en effet 50 % de la politique spatiale européenne, en particulier celle des lanceurs. Vous avez évoqué Ariane 6. J'espère qu'elle pourra répondre à un certain nombre d'attentes, mais si l'Europe ne décide pas de l'utiliser pour réaliser ses lancements, on sera très mal. Je signale par ailleurs que le budget du CNES ne progresse que de 37 millions.

Enfin, la recherche en matière d'énergie et les crédits favorisant les énergies alternatives constituent une priorité du Gouvernement, mais je n'en vois guère ici la preuve, d'autant qu'on annonce la fermeture de réacteurs supplémentaires !

M. Marc Daunis. – On relève une progression concernant les crédits de la MIRE. Néanmoins, on n'est qu'à 500 millions d'euros de progression, alors qu'on était quasiment à 1,5 milliard d'euros sous le précédent quinquennat. Notre effort dans ce secteur stratégique est insuffisant. Ce sont les emplois de demain que l'on crée aujourd'hui. Je pense

que notre pays devrait consolider ses efforts budgétaires dans ce secteur. Si je partage les appréciations portées par le rapporteur, ce que disait notre collègue Courteau m'apparaît frappé au coin du bon sens : il faut que nous changions de braquet et consolidions notre place dans le monde.

Je suis d'accord avec ce qui a été dit à propos de l'IA. Je pense aussi que la réponse passe par l'Europe, mais pas uniquement. Si nous ne prenons pas toute notre place dans l'effort européen en matière de recherche, nous le paierons par un affaiblissement dans ce secteur stratégique.

Troisièmement, on enregistre une baisse des crédits liés à la recherche et à l'enseignement supérieur en matière économique et industrielle. C'est une erreur. C'était déjà le cas sous le précédent quinquennat. Mon propos n'est donc pas d'ordre politique mais concerne l'aménagement du territoire. C'est le rapport que nous avons fait avec Michel Houel au sujet de la nécessité de conférer à ces pôles de compétitivité une structuration nationale en créant de véritables filières avec un enracinement régional. Cet axe stratégique doit être consolidé.

S'agissant du CIR, nous avons préconisé de maintenir son rôle stratégique et de mieux le cibler.

Enfin, la création de postes dans la recherche doit se poursuivre, faute de quoi nous perdrons la place que nous occupons dans la compétition internationale grâce à des organismes comme l'INRIA, l'INSERM, etc. Sans cela, l'ANR ne pourra pas mener à bien ses projets.

M. Martial Bourquin. – Un des éléments les plus attractifs de la France, c'est le CIR. Il faut le conserver dans tous les cas de figure, mais mieux le cibler et éviter les effets d'aubaine qui font que des entreprises américaines viennent rafler des millions et s'en vont aussi vite qu'elles sont venues. Un remboursement doit être prévu dans ce cas.

S'agissant des pôles de compétitivité, avec Alain Chatillon, tout au long de nos voyages mais aussi de nos auditions, la quasi-unanimité de nos interlocuteurs nous ont dit que les pôles de compétitivité sont très importants pour mettre en place des écosystèmes entre l'université, la recherche et les entreprises. Ce n'est pas au moment où l'on progresse que l'on doit se retirer. Il faut un débat avec la représentation nationale sur ces questions. On voudrait que les régions prennent le relais : c'est une erreur ! Il faut que l'État continue.

Enfin, pour ce qui est de l'IA, nous ne sommes pas dans le « top 5 » : les Américains, la Chine, le Royaume-Uni, le Canada et Israël sont devant nous. Nous devons faire des efforts. Si l'on compte sur une politique européenne en la matière, nous risquons d'attendre longtemps. Il faut donc que la France mette des moyens dans cette politique en veillant à ce que ses voisins européens l'accompagnent, tout en étant chef de file.

M. Daniel Gremillet. – Concernant l'IA, je partage ce qu'a dit le rapporteur. À la veille des élections européennes, ce peut être un beau sujet si l'on veut redonner de l'élan, de l'envie, de l'espoir, et intéresser la jeunesse.

Quant aux pôles de compétitivité, cela suffit : on les lance, on les met en place et on les casse ! On demande aux régions de trouver elles-mêmes les financements, alors

qu'elles n'ont pas les moyens de supporter de tels projets. Rappelons-nous que les pôles de compétitivité avaient une ambition régionale, mais un intérêt national.

Mme Valérie Létard. – On peut considérer l'évolution des moyens de la mission « Recherche et enseignement supérieur » comme positive, mais il faut toutefois s'interroger sur les outils qui, en région, permettent de mettre en œuvre le lien entre le monde de la recherche, celui de l'économie et les territoires.

En matière de pôles de compétitivité, on est aujourd'hui à la croisée des chemins. Le Gouvernement a l'intention d'encourager les régions en engageant un mouvement vers les territoires. Le mot d'ordre de « Territoires d'industrie », c'est de faire en sorte que les régions pilotent l'ensemble, dans le cadre d'un véritable partenariat.

Veillons à ce que nos politiques nationales et nos territoires soient bien embranchés. L'objectif est de donner aux pôles de compétitivité régionaux un rayonnement national, voire international, au service de l'économie nationale. Si on scinde les deux et s'il s'agit uniquement d'un jeu d'écriture, cela ne peut fonctionner.

Il existe, au titre des fonds structurels gérés à l'échelle des régions, des enveloppes conséquentes pour la recherche et l'innovation. Que vont-elles devenir ? Les moyens de l'ANR, des programmes européens et des politiques régionalisées des fonds structurels doivent s'additionner. L'État ne peut travailler sans les régions dans ce domaine.

Mme Anne-Catherine Loisier. – J'étais il y a quelques jours en Allemagne avec la délégation aux entreprises, qui s'est penchée sur l'industrie 4.0 et notre productivité dans les années à venir. Tout est extrêmement lié. Or l'ambition européenne n'est malheureusement pas au rendez-vous.

De la même manière, en matière numérique et spatiale, la France et l'Europe ne sont pas non plus en *pole position*, alors qu'il s'agit des emplois de demain. Je demande donc à nouveau qu'on informe et qu'on sensibilise les sénateurs à cette question afin de mieux prendre en compte ces enjeux, ce qui n'est pas suffisamment le cas actuellement.

M. Jean-Pierre Moga. – Nous allons effectivement avoir, avec Ariane 6, un des plus beaux lanceurs du monde. Cependant, nous avons des concurrents américains, dont le nouveau lanceur est récupérable, et européens, notamment italiens. Certes, Ariane 6 constitue un progrès par rapport à Ariane 5, puisque son coût va baisser de 40 à 50 %, mais le lanceur italien est développé à bas coût.

Il conviendrait donc de réfléchir au coût. Vega enregistre aujourd'hui onze ou seize commandes. Avec Ariane, on risque de se retrouver dans une situation comparable à celle que l'on a connue pour Concorde, que personne ne nous a jamais achetés !

Mme Sophie Primas, présidente. – On ne peut pas dire cela !

M. Daniel Dubois, rapporteur pour avis. – Je suis globalement d'accord avec ce qu'a dit Jean-François Rapin, y compris s'agissant d'Ariane. L'année dernière, nous avons déjà soulevé le problème de la concurrence avec *SpaceX*. Cela se confirme aujourd'hui, et je pense qu'il faut considérer très sérieusement les choses au niveau européen.

S'agissant du budget, globalement, vous êtes nombreux à estimer que si c'est mieux, ce n'est pas assez. Il faut souligner que cela fait deux ans que le budget augmente.

Roland Courteau nous a fait part de ses inquiétudes. Le budget a cependant augmenté de 2,5 %, après une augmentation significative, l'année dernière, à hauteur de 500 millions d'euros de crédits de paiement et 300 millions d'autorisations d'engagement. Certes, la hausse n'est pas suffisante, mais la tendance est engagée. On peut considérer cela comme positif.

M. Marc Daunis. – Moins que sous le précédent quinquennat !

M. Daniel Dubois, rapporteur pour avis. – En matière de recherche, l'enjeu européen est effectivement majeur, tout comme la nécessaire complémentarité des politiques. On le voit très clairement à travers la question des pôles de compétitivité. Je vous indique qu'un certain nombre de pôles de compétitivité n'ont pas répondu à l'appel à projets. Il n'est cependant pas de bonne politique de mettre en place des crédits d'amorçage et de tout abandonner, alors qu'il existe des politiques coordonnées, des soutiens européens, des crédits d'État et une politique menée en partenariat avec les régions.

Quant au dispositif « Territoires d'industrie », il me paraît relever de la mission « Économie », mais tout est lié et doit être articulé. Cela mérite un dialogue, afin de ne pas couper brutalement un certain nombre de crédits, comme cela risque d'être le cas. Il nous faudra être vigilant sur ces questions.

Je propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

M. Marc Daunis. – Le groupe socialiste émet un avis favorable, sous les réserves déjà émises.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Mes chers collègues, cette séquence budgétaire a provoqué en outre-mer des réactions aussi nombreuses que vives. Ce sont des signes d'incompréhension et d'inquiétude qui succèdent aux attentes suscitées par les Assises des outre-mer. Cela m'a conduit à effectuer un nombre important d'auditions pour recueillir les remontées de terrain, les évaluations chiffrées et entendre les propositions.

La transformation du CICE en allègements de charges sociales, essentiels pour la compétitivité, a concentré un grand nombre de critiques. C'est pourquoi le Sénat a adopté dix-huit mesures de rééquilibrage en PLFSS pour se rapprocher de l'existant et non générer des dépenses nouvelles, ces mesures étant comblées par 180 millions d'euros d'économies environ réalisées par la redéfinition du périmètre des exonérations.

Il convient de rappeler que le budget des outre-mer a, au départ, été placé par le Gouvernement sous le signe de la « transformation ». L'enveloppe passe ainsi de 2 milliards d'euros à 2,5 milliards d'euros sans qu'il s'agisse d'une augmentation à proprement parler. En effet, les crédits supplémentaires, sont financés intégralement – et même au-delà – par des augmentations d'impôts sévères pour les ménages et les entreprises de nos outre-mer.

Qualifié parfois de « pire budget depuis 50 ans », force est de reconnaître que lorsque l'on englobe les crédits, la fiscalité, le projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'ensemble des mesures suscite de nombreuses réserves en dépit de l'augmentation des crédits « sur le papier ». J'observe enfin que ce budget traduit une politique économique en faveur des outre-mer empreinte d'une volonté de recentralisation.

Deux observations liminaires avant d'entrer dans l'analyse des crédits, la première pour essayer une fois de plus de combattre le préjugé tenace selon lequel les outre-mer seraient « budgétivores ». On constate en effet un vieillissement accéléré des infrastructures en climat tropical qui a frappé nos collègues métropolitains lors d'un récent déplacement sur le thème du sport. Les besoins sont criants, alors même que les Ultramarins représentent 20 % des médailles olympiques. L'épisode des « gilets jaunes » à La Réunion témoigne quant à lui des difficultés que crée l'éloignement et de la nécessité de compensations qui doivent nous paraître équitables du point de vue républicain. Je souligne enfin que le principal enjeu de ce budget porte sur la sauvegarde d'allègements de charges salariales à hauteur d'environ 180 millions d'euros pour des outre-mer, qui comptent 2,7 millions d'habitants.

Deuxième remarque : certains regrettent que les budgets soient de plus en plus étroitement comptables. Or dans ce contexte, le Sénat peut se féliciter des amendements adoptés pour limiter le recul des incitations à l'emploi : ils ont contribué à rouvrir la discussion et à déplacer le curseur. Je rappelle que si nous étions invités il y a deux jours au ministère des outre-mer pour réexaminer les évaluations du basculement du CICE, c'est essentiellement parce que le Sénat a pris des positions obligeant le Gouvernement à revenir à la table des négociations.

Je vous propose maintenant de faire ressortir les trois principaux mécanismes mis en œuvre dans ce budget – une reconduction et deux recyclages.

Première composante du budget pour 2019 : une reconduction des crédits avec le constat de difficultés persistantes à les activer. Tout d'abord, à périmètre constant, rien ou presque ne change. On retrouve pour 2019 l'enveloppe budgétaire classique stable à environ deux milliards d'euros depuis plusieurs années. Cela démontre la participation des outre-mer à l'effort de rigueur. D'autant qu'après le vote du budget, les outre-mer subissent une difficulté récurrente : le faible taux de consommation des crédits. J'insiste ici sur le poste logement avec une ligne budgétaire unique (LBU) maintenue à 225 millions d'euros. On affiche, au fil des ans, des crédits constants ou en hausse dans les bleus budgétaires, mais la construction ultramarine recule. Au rythme actuel, on s'éloigne trop de la trajectoire raisonnable, fixée par le législateur, de 15 000 logements construits ou réhabilités par an. Nous sommes à environ 6 700 logements. Les freins que sont les procédures, les normes de construction, et la rareté du foncier ont, à cet égard, été identifiés depuis longtemps, et la demande de simplification et d'acclimatation des normes et des procédures est forte. De manière sous-jacente, ces blocages révèlent une interrogation sur les coûts de construction mais, là aussi, il faut clarifier la situation réelle : d'une part, les normes interdisent bien souvent le recours à des matériaux locaux beaucoup moins chers et, d'autre part, les catastrophes naturelles démontrent l'utilité de constructions résistantes. Quant à la simplification du dédale administratif, elle éviterait une sous-consommation des crédits, cette dernière s'expliquant par la difficulté pour les opérateurs de remplir dans les temps les dossiers de financement.

J'en profite pour dire un mot de la défiscalisation : elle donne lieu à quelques contournements ce qui, par ricochet, se traduit par des résistances administratives supplémentaires et un climat général de méfiance. Vous l'avez encore constaté hier soir,

lorsque je suis intervenu à propos de la Corse, où la problématique est la même. Au total, là aussi, on affiche des prévisions de dépenses fiscales élevées, mais on ne finance pas l'investissement à la même hauteur. Les entrepreneurs ultramarins ont donc raison de plaider pour des relations plus confiantes et plus fluides dans la mise en application des mesures budgétaires que nous adoptons. Pour ma part, je plaide invariablement pour une défiscalisation ciblée sur de véritables projets, plus efficace. La création durable d'emploi qui en résulte contribue au rééquilibrage des comptes sociaux de la Nation, ce qu'on oublie malheureusement trop souvent. La dépense doit créer un cercle vertueux, avec un effet multiplicateur sur les recettes.

Deuxième composante du budget pour 2019 : le recyclage de 170 millions d'euros de ponctions fiscales en subventions.

La première partie de la loi de finances comporte deux mesures fiscales, à l'égard des ménages et des entreprises, dont l'impact économique sur les outre-mer mérite d'être approfondi.

Une baisse de 70 millions d'euros par an pour les ménages ultramarins du fait de la réduction de l'avantage d'impôt sur le revenu est prévue à l'article 4 du PLF. Je m'étonne que l'impact macroéconomique d'une telle mesure ait été si peu pris en compte. Le fait par exemple que ceci conduira inmanquablement la classe moyenne qui s'est endettée pour l'achat d'un logement à restreindre ses dépenses courantes constitue un danger de baisse du chiffre d'affaires de certaines entreprises locales, alors que le taux de chômage est de 23 % en moyenne et de 50 % chez les jeunes. Pour réduire ce risque, un étalement dans le temps de la mesure est souhaitable, et je me félicite que le Sénat l'ait adopté hier – même si je reste profondément inquiet sur sa capacité à progresser en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

En outre, une baisse de 100 millions d'euros par an pour les entreprises ultramarines est envisagée. La TVA non perçue récupérable (TVANPR), c'est fiscalement un oxymore, mais c'est un élément de trésorerie pour la comptabilité des entreprises, dont le résultat est soumis à l'impôt sur les bénéfices. N'oublions pas que, dans le même temps, l'octroi de mer fait l'objet d'une demande de remise en cause avec une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soumise au Conseil constitutionnel. La suppression de la TVANPR, prévue par l'article 5 du PLF, entraînera mécaniquement une hausse des coûts et des prix dans des territoires, où la vie chère est au centre des préoccupations et l'accès des entreprises au crédit bancaire s'en trouvera réduit.

En seconde partie du PLF, le Gouvernement propose de compenser ces prélèvements par des subventions, au centime près, opérant ainsi une recentralisation de la dépense – pour ne pas dire une étatisation. À titre personnel, j'ai le sentiment de revenir en arrière par rapport aux premières lois de décentralisation de 1982. Tout se passe un peu comme si l'État nous expliquait que, les Ultramarins ayant du mal à gérer leur argent de façon optimale, l'État va le récupérer pour le redistribuer, après un parcours acrobatique de préparation de dossiers, etc.

D'une part, le PLF propose d'augmenter les dotations du fonds exceptionnel d'investissement (FEI). 70 millions d'euros supplémentaires doivent lui être alloués pendant chacune des quatre prochaines années pour accompagner les projets des collectivités territoriales ultramarines. Cela porterait le FEI à 110 millions d'euros par an, et près de 500 millions d'euros sur le quinquennat en faveur de l'investissement public. Je rappelle ici

que le FEI aurait déjà dû bénéficier de 500 millions d'euros sous le précédent quinquennat, mais qu'en 2017, moins de la moitié de cet objectif a été atteint avec seulement 230 millions d'euros en AE et 214 millions d'euros en CP. Ces crédits sont essentiellement affectés au rattrapage des investissements structurants qui manquent dans les territoires.

D'autre part, 100 millions d'euros sont alloués au développement économique des territoires dans la nouvelle action 4 « Financement de l'économie » du programme 138 « Emploi outre-mer ».

Sur le papier, il y a bien équivalence entre le montant des prélèvements et celui des nouveaux crédits. Reste que cette compensation soulève beaucoup d'interrogations s'agissant de son impact réel.

Tout d'abord, prosaïquement, parce que les Ultramarins – entreprises et collectivités - devront remplir des dossiers, ce qui nécessite une expertise et du temps dont certains ne disposent pas ou qu'ils pourraient mieux employer ailleurs.

Il faudra ensuite instruire ces dossiers, ce qui comporte des incertitudes et des délais. Qui, des administrations ou des organismes de financement, va traiter ce flux nouveau ? Au terme des auditions, je ne suis pas certain de la réponse. On nous explique que ce sera le ministère des outre-mer. Je ne savais pas que le ministère des outre-mer avait vocation à être une banque et à décider des projets qu'il accepte, qu'il finance, etc. Pour l'essentiel, je suggère ici de demander au Gouvernement des garanties de célérité car l'annualité budgétaire se traduit trop souvent par des crédits non consommés.

Enfin, on peut observer que le Gouvernement cible principalement l'amélioration des infrastructures en ponctionnant, fait inédit, les entreprises et les ménages locaux. Les Ultramarins critiquent donc ici un processus de compensation administré, centralisateur et économiquement discutable. À tout le moins, il nous faudra être extrêmement vigilant sur l'engagement de l'État à pérenniser les crédits nouveaux, car ils sont par nature plus volatils que les suppressions d'avantages fiscaux. Au regard des besoins en infrastructures, l'augmentation de ces crédits est pertinente, à condition toutefois qu'elle se traduise effectivement par des dépenses.

Troisième point sur lequel je veux insister : la fameuse bascule du CICE en exonérations de charges, avec des problèmes d'évaluation et d'impact.

Prévue à l'article 8 du PLFSS, cette opération est tellement complexe qu'on ne peut s'empêcher de regretter le maintien du CICE au nom de la stabilité fiscale et parce que les entreprises ont fait l'effort de s'y adapter. Seule Mayotte échappe à la suppression du CICE. Celui-ci n'existe que dans les DOM, DROM, dans les collectivités de l'article 73, mais non dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution.

Je rappelle tout d'abord une particularité : les crédits de la mission « Outre-mer » sont majoritairement constitués de remboursements aux caisses de sécurité sociale, en contrepartie des allègements, pour un montant avoisinant un milliard d'euros les années précédentes. La réforme du CICE, qui empruntait le canal de la fiscalité, nécessite donc une budgétisation vers la mission « Outre-mer », et le Gouvernement propose, dans ce PLF pour 2019, 296 millions d'euros supplémentaires vers le programme 138, en reconnaissant initialement un manque à gagner d'environ 66 millions d'euros pour les entreprises ultramarines. D'autres annoncent des chiffres représentant plus du double de cette charge. Bien

que ce chiffre ait été corrigé depuis sous l'effet des amendements du Sénat, d'après les évaluations conduites à la demande des acteurs ultramarins, on pouvait se demander s'il ne manquait pas, en réalité, 180 millions d'euros par rapport aux chiffres du Gouvernement. C'est ce que prouvent les socioprofessionnels, d'après les études qu'ils ont eux-mêmes fait réaliser. Pour expliquer les difficultés de chiffrage de ce basculement, la ministre des outre-mer a rappelé que, pour la France métropolitaine, il a fallu repenser 150 dispositifs. Mais pour les territoires ultramarins, c'est encore plus compliqué, car ils bénéficient d'allègements renforcés et d'un CICE majoré, à l'exception bien sûr des collectivités disposant de l'autonomie fiscale. J'ai consacré une partie des auditions à tenter d'élucider les raisons de cette divergence d'évaluation : il en ressort que les services de l'État semblent s'être fondés non pas sur le « CICE exigible » comme base de calcul, mais sur le « CICE constaté », ce qui revient à ne pas tenir compte du fait que de nombreuses petites entreprises ultramarines n'ont pas sollicité ce crédit d'impôt auquel elles avaient pourtant droit.

Quant à l'impact sur l'avenir économique des outre-mer du réaménagement des exonérations spécifiques, les 296 millions d'euros inscrits dans la mission « Outre-mer » correspondent à une réforme des allègements spécifiques aux entreprises ultramarines qui propose de simplifier l'architecture antérieure en définissant trois régimes. Tout d'abord, le « droit commun », très ciblé sur le SMIC, est identique à celui de l'hexagone ; j'observe que six points de CICE seront, par ce biais, reversés sur le budget des outre-mer alors qu'il ne s'agit pas d'une singularité ultramarine. Ensuite, le régime de « compétitivité », qui s'éteint à deux SMIC, est destiné aux entreprises ultramarines de moins de onze salariés et au BTP. Enfin, le PLFSS prévoit un régime de « compétitivité renforcée » pour plusieurs secteurs prioritaires, avec des exonérations qui déclinent à partir de 1,4 SMIC et s'annulent à 2,4 SMICs.

Ce réaménagement se caractérise par sa concentration au voisinage du SMIC, et tous les modèles économétriques indiquent que ce ciblage va certainement relancer l'embauche dans un premier temps. Mais, pour l'avenir, on risque d'enfermer nos outre-mer dans la « smicardisation » et les productions « moyen de gamme », faute d'avoir encouragé l'encadrement et l'ingénierie. 53 % des emplois sont à moins de 1,4 SMIC dans les outre-mer et le Gouvernement a fixé comme postulat que c'est sur ce niveau de salaire que doit porter la diminution du coût du travail ultramarin. Je pense que l'on pouvait reconverter les excédents du CICE à cet endroit, mais il ne fallait pas toucher aux aides sur les salaires un peu plus élevés, dans la mesure où, pour éviter l'exode des jeunes de Guadeloupe, de Martinique et des autres territoires, il faut *a minima* un emploi garantissant leur survie économique, l'équilibre de leur famille, la santé et l'éducation des enfants. En continuant à les « enfermer » dans des emplois subventionnés à hauteur du SMIC, on ne crée pas de développement. Prenons garde car, sur le marché des produits moyen de gamme, ce sont les pays à bas coût de main-d'œuvre qui dominent. Il me semble donc que cette stratégie écarte la voie de la réussite en n'aidant pas les entreprises à retenir les talents ultramarins capables de mener l'offensive sur les activités à haute valeur ajoutée.

La ministre rappelle que près de 700 millions d'euros seront investis dans la formation outre-mer au cours du quinquennat. À quoi bon former si c'est pour travailler dans des emplois non-qualifiés, au SMIC ? Cet effort ne pourra porter ses fruits que si les entreprises ultramarines peuvent proposer aux diplômés et aux futurs cadres des perspectives de carrières et de rémunération attractives.

Comme je vous l'ai indiqué, c'est dans cet esprit que le Sénat a rehaussé en PLFSS, dans certains secteurs et sur certains territoires, les seuils d'exonération pour ne pas dégrader la situation par rapport à l'existant.

Compte tenu du rééquilibrage opéré en PLFSS, si le Gouvernement apporte des garanties de pérennisation des surplus de crédits financés par les ponctions fiscales sur les Ultramarins, je suggère d'approuver les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2019, mais je ne doute pas qu'ils donnent lieu à des débats difficiles. C'est la première fois en onze ans que le budget des outre-mer ne semble pas faire l'unanimité sur son contenu.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est aux commissaires.

Mme Catherine Conconne. – L'élue que je suis a pris son mandat très au sérieux. Avec mes compatriotes, de manière exhaustive, tous corps confondus, nous avons travaillé à bâtir une vraie ambition pour l'outre-mer. Or la réponse n'est pas au rendez-vous pour assurer un véritable développement.

Pour ma part, je ne me résoudrai à aucun vote de compromission ou à de petits arrangements. Je serai intransigeante et exigerai toujours le meilleur pour mon territoire. Le sort des outre-mer est scellé depuis belle lurette et, en dépit des débats démocratiques que nous menons, l'exercice auquel nous nous livrons est vain.

Avec mes collègues socialistes, nous tenons une conférence de presse à 11 heures afin de dénoncer la maltraitance dont nous faisons l'objet. Le groupe socialiste ne votera pas le budget de la mission « Outre-mer ».

M. Michel Magras, rapporteur pour avis. – Je comprends l'exaspération de nos collègues. Le budget de la mission que nous examinons ici est constitué de deux programmes, alors que les outre-mer « émargent », par ailleurs, à un grand nombre de missions – Éducation nationale, Justice, etc. J'ai toujours dit que la mission outre-mer était un budget « comptable » à géométrie variable et qu'on y mettait ce qu'on voulait. Il y a deux ans, nous avons voté ici un budget en augmentation sur lequel mon prédécesseur, Serge Larcher, avait attiré l'attention à propos du fait que 80 millions d'euros provenaient de l'éducation nationale. En janvier, le Gouvernement ayant rapatrié ces dotations sur l'éducation nationale, on s'est retrouvé avec un budget exactement identique, voire en diminution.

C'est le budget le plus facile à modifier, avec des chiffres qui traduisent des mesures décidées par ailleurs. Il est frappant, cette année, de constater la volonté du Gouvernement de traiter les points sensibles en première partie du PLF et en PLFSS. Le CICE était majoré en outre-mer avec un taux de 9 % contre 6 % dans l'hexagone et le Gouvernement après avoir indiqué que, par principe, ces trois points d'écart seraient maintenus, n'en a pas tiré toutes les conséquences budgétaires : c'est le premier élément de déception et, par ailleurs, le système fiscal français est trop axé sur la classe moyenne. Cela nous pose un problème mais nous avons progressé hier soir en adoptant des mesures qui obligent le Gouvernement à se rasseoir à la table des négociations.

Il m'est difficile d'émettre un avis défavorable sur un budget de 2,02 milliards d'euros qui augmente d'environ 500 millions d'euros. Je reconnais qu'il s'agit, dans le projet initial, d'un recyclage de fonds ultramarins mais les mesures adoptées par le Sénat ont modifié ce schéma et ouvrent la voie à une amélioration de ce budget.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

**Projet de loi de finances pour 2019 - Compte d'affectation spéciale
« Participations financières de l'État » - Examen du rapport pour avis**

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Outre l'examen du compte d'affectation spécial (CAS) « Participations financières de l'État » pour 2019, cet avis est chaque année l'occasion d'analyser la situation de l'État actionnaire, très imparfaitement restituée par le document budgétaire.

Comme les années passées, le CAS fait l'objet d'une présentation conventionnelle de ses recettes et dépenses. Néanmoins, pour 2019, la présentation des recettes tient compte des opérations de cession, annoncées par le Gouvernement en mai 2018 et conditionnées à l'adoption du projet de loi pour la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), à savoir les cessions de titres d'Aéroports de Paris (ADP) et de la Française des jeux. Le montant total des recettes est par conséquent fixé à 10 milliards d'euros, au lieu des 5 milliards par an depuis 2015.

Il n'y a pas lieu par principe de s'opposer à des cessions de participations ; celles-ci ne doivent pas être gérées de manière monolithique et peuvent faire l'objet de réallocations... à condition que celles-ci visent à favoriser la puissance économique française, alors que notre pays est confronté aux tentations hégémoniques de groupes étrangers situés hors de l'Union européenne, à forts capitaux publics ou aidés par la puissance publique.

Les cessions globales ou partielles par l'État doivent se faire avec des garanties suffisantes. Les conditions de cession des autoroutes en 2006 ou de l'aéroport de Toulouse-Blagnac en 2015 ne doivent pas être rééditées. À Toulouse, 60 millions d'euros de fonds propres ont été distribués à la demande des actionnaires chinois qui détiennent 40 % du capital, et la remobilisation de terrains affectés à Airbus avait été oubliée dans la négociation - ce qui illustre la perspicacité de Bercy... Ils ne sont pas sur le terrain pour apprécier le résultat des décisions qu'ils prennent !

Quant à l'utilisation du produit des cessions, le compte affiche 8 milliards d'euros au titre du programme 731, en vue d'abonder le Fonds pour l'innovation et l'industrie, et 2 milliards d'euros sur le programme 732, au titre du désendettement.

Cette année comme les années précédentes, le compte ne donne qu'une image imparfaite de l'activité de l'État actionnaire. En premier lieu, son champ est plus étendu que le seul portefeuille de participations gérées par l'Agence des participations de l'État (APE). Figurent ainsi au CAS des opérations en fonds propres menées par l'État hors du périmètre de l'APE, par le biais de versements depuis le budget général : 360 millions d'euros en 2019. En second lieu, le compte ne reflète pas la valeur patrimoniale des participations de l'État, et ne retrace pas le montant des dividendes perçus par l'État.

Venons-en à l'évaluation du portefeuille lui-même. Au 30 juin 2018, la valeur des 12 sociétés cotées dans le périmètre de l'Agence s'élevait à 77,5 milliards d'euros, soit une appréciation de 16,8 % en un an, en raison de la très bonne performance des sociétés Airbus, Safran et Thales, les premières capitalisations du portefeuille.

Au total, en prenant en compte les entités non cotées dans le périmètre d'intervention de l'APE, la valorisation des 81 entreprises concernées s'établit à environ 110 milliards d'euros. Mais quand on sait que le résultat est réalisé à 72 % par

cinq entreprises - EDF, Engie, Orange, Renault et ADP - on mesure la fragilité qui résulterait d'une vente de ces actifs. Or c'est justement ADP qui va être cédé.

Le périmètre des participations n'a connu que des évolutions marginales, si l'on excepte l'apport au Fonds pour l'innovation et l'industrie d'une partie du capital de Thales et d'EDF en janvier 2018.

Les dividendes versés à l'État actionnaire, en revanche, devraient baisser en 2018, à 2,5 milliards d'euros, poursuivant l'évolution constatée depuis 2012. Depuis 2008, le montant du dividende versé à l'État a baissé de plus de 55 %, principalement en raison de la baisse du dividende versé par EDF et Engie.

L'allocation du produit des cessions envisagées en 2019 suscite des interrogations. Le Gouvernement a institué un Fonds pour l'innovation et l'industrie, constitué au sein de l'EPIC Bpifrance, en janvier 2018. Il a été doté de 10 milliards d'euros : 1,6 milliard d'euros en numéraire, issu des cessions d'actifs effectuées au second semestre de l'année 2017 par les entreprises Engie et Renault ; et 8,4 milliards d'euros en titres des sociétés EDF et Thales, respectivement 13,30 % et 25,76 % de leur capital.

Ces actifs constituent une dotation n'ayant pas vocation à être consommée ; ils devraient engendrer un rendement annuel de 200 à 300 millions d'euros - objectif qui devrait être réalisé dès 2018 compte tenu des versements de dividendes de Thales et EDF à l'EPIC Bpifrance. Le Gouvernement souhaite en effet, à mesure des cessions de participations dans d'autres sociétés, attribuer à Bpifrance de nouvelles dotations en numéraire, les titres EDF et Thales faisant en contrepartie l'objet de reprises par l'État. Les cessions projetées en 2019 d'Aéroports de Paris et de la Française des jeux ont précisément ce but.

Le Gouvernement a également décidé que les revenus du fonds seraient répartis en deux enveloppes. La première se monte à 70 millions d'euros. Destinée à soutenir les start up à forte intensité technologique, relevant de la « *deep tech* », dont Bpifrance sera l'opérateur, elle se décompose en deux actions : 15 millions d'euros pour soutenir l'émergence des start up ; 55 millions pour financer des aides individuelles aux dépenses de prototypage, jusqu'à l'industrialisation. La seconde enveloppe, d'environ 140 millions d'euros, financera les « grands défis thématiques ». C'est le tout nouveau Conseil de l'innovation, installé en juillet 2018, qui sélectionnera ces thématiques : il a retenu deux axes en lien avec l'intelligence artificielle. En outre, 25 millions d'euros seront consacrées au plan « Nano 2022 » de soutien à la microélectronique.

Je ne peux que réitérer les critiques émises dès l'an dernier. En 2019, près de trois quarts du produit des cessions sera affecté au Fonds pour l'innovation et l'industrie. On peine toujours à comprendre l'intérêt financier de céder des titres dont le rendement est de 3,5 % l'an pour les placer à moins de 3 %. Comme chef d'entreprise, on peut s'interroger sur cette gestion financière : pourquoi ne pas plutôt recourir à un emprunt à 1,5 % ? Je ne comprends pas le calcul de l'État : il serait utile que ceux qui ont pris la décision s'en expliquent. Je persiste à penser qu'il serait plus judicieux financièrement, et plus simple en pratique, d'affecter directement une partie des dividendes dégagés par le portefeuille de l'État au financement de l'innovation. Ce n'est pas un discours politique, mais un raisonnement économique...

M. Marc Daunis. – Le bon sens, tout simplement !

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Les actifs pourraient constituer une garantie de l'emprunt : je crois que nous devrions donner un petit cours à ceux qui nous dirigent !

Il ne faudrait pas que la création du Fonds pour l'innovation et l'industrie, du fait de l'importante fraction du patrimoine de l'État qu'il immobilise, empêche à l'avenir une gestion « agile » de ses capitaux. Quoi qu'il en soit, le Sénat et l'Assemblée nationale devraient être mieux informés sur les opérations. Souvenons-nous de l'erreur de 2006, lorsque les autoroutes ont été privatisées.

La part du produit des cessions affectée au désendettement ne saurait obérer les capacités de réinvestissement dans des activités économiques ; et comme le souligne Victorin Lurel, rapporteur spécial, la contribution au désendettement de 2 milliards d'euros en 2019 correspond à une ponction du solde cumulé du CAS résultant de ses déficits en 2017 et 2018... L'affectation du produit des cessions est en réalité un simple mécanisme de débudgétisation.

J'y insiste, le déficit d'information du Parlement sur la gestion par l'État de ses participations dans les entreprises est regrettable. D'abord, comme les années précédentes, un fort décalage ne peut être exclu entre les prévisions et la réalité de l'exécution - d'autant qu'il n'est pas acquis, eu égard au calendrier parlementaire du projet de loi Pacte, que les opérations de cessions d'ADP ou de la Française des jeux seront effectuées dans leur totalité en 2019. Nous risquons d'avoir quelques surprises ! Ensuite, le Parlement n'est pas associé à la définition de la stratégie de l'État actionnaire. La décision de faire évoluer le périmètre d'intervention de l'État actionnaire est prise unilatéralement par le Gouvernement. Il faut trouver les moyens d'associer en amont le Parlement aux décisions, d'informer et de consulter périodiquement, de manière annuelle ou semestrielle, les commissions permanentes compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale. Je vous propose, compte tenu du manque structurel d'information lié à la présentation du CAS, et comme les années précédentes, de donner un avis de sagesse à l'adoption des crédits.

Un mot complémentaire sur la nécessité d'accompagner les entreprises qui se développent, car tout ne peut dépendre du Fonds pour l'innovation et l'industrie. Bpifrance, notamment, est une belle réalisation. Mais les banques ne sont pas suffisamment sollicitées pour y contribuer, elles imposent trop de contraintes aux PME et TPE. Le chef d'entreprise est responsable sur ses biens propres ; et dans 40 % des 65 000 dépôts de bilan qui se produisent chaque année, des biens personnels doivent être cédés, et surtout la résidence principale... avec des conséquences directes sur la vie familiale. La France est le seul pays européen où cette garantie est pratiquée par les banques. Nous avons besoin de banquiers - et d'assureurs - plus ouverts sur le risque. Dans ma région, qui a connu des troubles climatiques, les assureurs de logements annoncent des hausses de primes de 20 % !

Les pôles de compétitivité – évoqués au cours du débat précédent sur les crédits de la recherche – sont des structures essentielles dans les régions, je les soutiens et j'en ai d'ailleurs créé un, l'un des premiers à vocation internationale, dans le domaine de l'agroalimentaire. Cela n'exige pas des milliards d'euros, car ils sont à 70 % autofinancés ; l'aide atteindrait 200 à 300 000 euros par pôle ; il existe vingt-cinq pôles majeurs de l'agroalimentaire, qui regroupent des entreprises assurant quelque 2 millions d'emplois. Il faut se mobiliser, pour se faire entendre et comprendre des autorités. On s'inquiète de la circulation et de la pollution dans les métropoles, mais toute l'activité se concentre là, et les

banques, si une entreprise s'installe en milieu rural, s'interrogent sur la valeur des terrains... Un rééquilibrage s'impose entre milieu rural et urbain.

M. Franck Montaugé. – Je partage l'essentiel des positions exprimées par notre rapporteur pour avis. Nous avons besoin de clarté sur la stratégie de l'État dans la gestion de ses participations, et je ne songe pas seulement à la stratégie industrielle objet du rapport de nos collègues Alain Chatillon et Martial Bourquin. Dans les privatisations annoncées, on ne perçoit pas l'intérêt du mécanisme retenu, qui aboutit à réduire le rendement... Nous voterons pour notre part contre les crédits du CAS. Je partage aussi les propos tenus sur les pôles de compétitivité, si importants pour la présence industrielle dans nos territoires éloignés des métropoles.

Mme Anne-Catherine Loisier. – J'avais posé une question au Gouvernement à ce sujet il y a quelques mois : on privatise les bénéfiques et on nationalise les déficits, ceux de la SNCF par exemple ! Il est urgent de soutenir le développement et l'innovation, mais plutôt par un emprunt payé par les dividendes des fleurons. Le coût serait nul pour l'État et il resterait l'heureux propriétaire de ces entreprises...

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – J'y suis favorable ! Les services de l'État et l'APE gagneraient à inclure en leur sein plus d'industriels, de chefs d'entreprise, car la technocratie a ses qualités, mais ne peut tout faire. Les fusions de régions devaient dégager des milliards d'euros d'économies, or je ne vois pas dans les documents budgétaires où ont été affectées ces sommes. J'ajoute que les régions ne peuvent se substituer aux chefs d'entreprise, et que ceux-ci n'ont plus d'interlocuteurs, ni banquiers à proximité, ni fonctionnaires... Que ceux de Bercy viennent sur le terrain se rendre compte de nos problématiques.

M. Marc Daunis. – Nous voterons contre ces crédits et la politique qui les sous-tend. Nous sommes en effet opposés à la privatisation des actifs rentables, nous l'étions déjà lors de la vente des autoroutes.

Il serait bon de nous pencher sur l'articulation entre la politique industrielle et de recherche, au plan national, et les niveaux européen et territorial. Quels sont les outils d'intervention les plus appropriés ? Comme je l'ai fait l'an passé, je propose un rapport pour évaluer cette articulation, pour y voir plus clair dans l'enchevêtrement des dispositifs : territoires d'industrie, pôles d'excellence, de compétitivité, label Initiative d'excellence (Idex), etc. Réaliser un tel audit, comme celui établi par Alain Chatillon et notre ancien collègue Michel Houel dans le passé, est dans notre mission d'évaluation des politiques publiques. Et c'est là que réside notre valeur ajoutée, plus que dans l'examen de la répartition des crédits entre telle ou telle ligne budgétaire. Évaluation... et propositions bien sûr ! Cela est d'autant plus important que les compétences ont été redistribuées par la loi NOTRe, d'une part entre l'Europe, les pays et les territoires, d'autre part entre collectivités.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Vous avez raison, d'autant que le rapport que nous avons établi date d'il y a dix ans.

- Présidence de M. Daniel Gremillet, vice-président -

Mme Michelle Gréaume. – Il faut une stratégie industrielle au niveau national. Et l'État doit par exemple agir, dans le cas d'Ascoval, pour sauvegarder les savoir-faire français. Si cette usine ferme, nous n'aurons plus qu'à acheter tout l'acier à l'étranger. Des

sommes élevées sont versées aux entreprises, au nom de l'investissement et de la sauvegarde de l'emploi, mais sans aucun contrôle, ensuite, de leur utilisation. Carrefour par exemple en a bénéficié, et prépare un grand plan de licenciement pour 2019.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le rapport inclura-t-il une proposition d'emprunt ? Il me semble important de présenter une autre solution que celle qui nous est présentée.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – La difficulté porte sur trois ou quatre dossiers majeurs. Mais à côté des décisions que nous contestons, il y en a d'autres sur lesquelles nous formulons simplement un bémol et d'autres encore que nous approuvons. C'est pourquoi je propose un avis de sagesse sur ces crédits. Je ne veux pas bloquer des mesures qui vont dans le bon sens. Mais il faut se faire entendre par les ministres concernés, afin qu'ils comprennent l'inquiétude des opérateurs. Le Sénat est mis devant le fait accompli, le Gouvernement ne tient pas compte de ses positions.

Je fais partie du conseil d'administration du Programme d'investissements d'avenir (PIA), dirigé par Louis Schweitzer jusqu'en 2018, et désormais par Guillaume Boudy : les 54 milliards d'euros sont déjà morcelés par des orientations préétablies. Difficile, lors des réunions, de réagir face aux volontés et aux obligations de l'État, des partenaires, des régions. Il manque des structures où se décideraient les objectifs. On avance au gré du vent et des volontés qui s'expriment ici ou là. À nous de faire un effort de rationalisation, par exemple via le rapport qui vient d'être suggéré, et de demander à la puissance publique de nous entendre. Nous proposons, Martial Bourquin et moi, dans le cadre de la mission d'information conduite sur Alstom et la stratégie industrielle du pays, que le crédit impôt recherche (CIR) ait pour contrepartie l'obligation pendant cinq ans d'investir les moyens ainsi fournis en France, faute de quoi l'État demanderait le remboursement des sommes versées. Une entreprise de Sophia Antipolis a ainsi perçu des sommes considérables... avant de se délocaliser.

M. Marc Daunis. – En 2009, j'ai rapporté le cas d'une entreprise qui a reçu 3 millions d'euros de CIR en mai et qui a fermé son site en juin : c'est à cette occasion que Christian Estrosi a parlé de patrons voyous. J'avais proposé par amendement qu'il soit possible de revenir sur le versement de CIR sur trois ans, pour ne pas financer par des fonds publics des groupes qui ont un tel comportement. Le CIR est stratégique, mais il faut l'affiner.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Je suis également administrateur de Business France, qui centralise les actions en faveur du développement des entreprises françaises à l'étranger, mais aussi l'accueil des entreprises étrangères qui veulent s'installer chez nous. Nous sommes quarante administrateurs, dont six seulement n'appartiennent pas à un ministère. Cette instance si nombreuse est presque ingérable ! Alain Rousset y représente les régions, moi le Sénat. Nous avons mis le fer au feu il y a quelque temps, afin que l'organisation soit revue : il n'est pas normal de passer les trois quarts des réunions à négocier le retour sur contribution de chaque ministère !

La commission émet un avis de sagesse sur l'adoption des crédits du CAS « Participations financières de l'État ».

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Écologie, développement et mobilité durables » - Crédits «Énergie » - Examen d'un amendement du rapporteur pour avis

M. Daniel Gremillet, président, rapporteur pour avis. – Il y a quinze jours, sur ma proposition, la commission a adopté un amendement pour accompagner les consommateurs affectés par le changement de gaz distribué dans le nord de la France. Celui-ci est lié à l'arrêt programmé d'un gisement de gaz aux Pays-Bas, qui nécessitera d'alimenter ces clients par un nouveau type de gaz, qui sera le même que celui distribué dans le reste de la France. Or certains appareils ou équipements ne sont pas compatibles avec ce nouveau gaz : il faudra donc les remplacer, sous peine de coupure de l'alimentation, pour des raisons de sécurité.

Le Sénat alerte, depuis février 2017, sur la nécessité d'aider les consommateurs concernés mais aucun dispositif n'a été mis en place à ce jour. C'est cette question qu'il nous faut traiter, sans attendre, parce que les opérations de conversion commenceront dans quelques semaines.

Je vous propose deux modifications par rapport à l'amendement adopté il y a quinze jours. La première vise à réajuster l'enveloppe budgétaire, en nous limitant à une estimation des crédits nécessaires la première année, qu'il sera toujours temps d'abonder en temps utile pour les années suivantes ; la seconde tient compte des derniers éléments dont je dispose. Selon mes informations, le Gouvernement travaillerait en effet à la création d'un « chèque conversion », financé par le tarif d'utilisation du réseau et non par le budget de l'État, qui accorderait une aide identique à tous les consommateurs concernés, sans condition de ressources, avec pour objectif un reste à charge zéro en cas de remplacement par une chaudière à gaz performante.

Cette solution aurait le mérite de régler le problème pour tous les clients concernés mais elle ne s'est toujours pas concrétisée. En attendant, il nous faut agir tout de suite pour 2019. D'où cet amendement rectifié, qui vise à financer les premières aides. Si le Gouvernement présentait un dispositif dans les prochains jours, nous pourrions retirer notre amendement.

M. Roland Courteau. – Cela me paraît une bonne initiative, puisque le Gouvernement, malgré nos exhortations, n'a rien prévu. Je suis favorable à l'amendement ainsi qu'aux ajustements proposés, en attendant du concret de la part du ministère.

M. Franck Montaugé. – L'amendement est pertinent et opportun, mais au regard de son objet, qui a trait à une problématique de conversion, ne serait-il pas plus logique de prélever les 2,4 millions d'euros sur le programme « Énergie, climat et après-mines », plutôt que sur la ligne « Conduite et pilotages des politiques de l'écologie » qui est beaucoup plus générale ?

Mme Marie-Christine Chauvin. – Il faut se réjouir de la présentation de cet amendement, mais j'ai quelques interrogations, car le gaz de ville est compliqué à acheminer en milieu rural. Va-t-on voir fleurir les citernes de stockage qui ne sont ni esthétiques, ni sûres ?

Mme Anne Chain-Larché. – Je profite de l’occasion pour signaler que le gaz naturel, qui n’est pas disponible en zone rurale, est pourtant moins cher que le propane. Il existe un véritable racket des distributeurs de propane en milieu rural. La solution qui émerge, ce sont les unités de méthanisation, qui peuvent être l’occasion d’étendre les réseaux afin que nous disposions aussi du gaz. Mais ces travaux sont très coûteux ! Pour ma commune de moins de 1 000 habitants, il était question de 600 000 euros. En outre, on ne peut installer des unités de méthanisation partout car elles sont parfois considérées comme des nuisances, mais nous devons apporter des solutions pour ces territoires.

M. Daniel Gremillet, président, rapporteur pour avis. – Pour répondre à Franck Montaugé, il est d’usage de compenser les hausses de crédits par un prélèvement sur les dépenses de fonctionnement, mais nous espérons bien entendu que le Gouvernement, s’il accepte notre amendement, ne procèdera pas à ce prélèvement.

Je rassure Marie-Christine Chauvin : il n’est pas question ici d’étendre le réseau de gaz mais des conséquences d’un changement du gaz distribué dans le réseau existant. La question d’Anne Chain-Larché dépasse le champ de l’amendement, même si elle est stratégique : c’est celle de l’implantation des unités de méthanisation. Les schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (Sraddet) seront l’occasion d’en débattre mais il est clair que l’injection du biométhane sur le réseau est celle qui fait le plus sens sur le plan économique car sans perte de chaleur, le rendement énergétique est bien meilleur.

M. Marc Daunis. – Se posera la question de la répartition des coûts avec les fournisseurs...

M. Daniel Gremillet, président, rapporteur pour avis. – La réflexion ne se fera pas sans eux. J’ajoute que l’opportunité d’une desserte en gaz varie bien entendu en fonction de la densité de population dans la zone desservie.

Je remercie Roland Courteau pour son appui : il est effectivement urgent d’agir pour aider ces clients. D’ailleurs, l’objectif d’une fin du fioul domestique d’ici dix ans, rappelé hier par le Président de la République, posera le même problème... Comment les familles auront-elles les moyens de remplacer leur matériel, parfois acquis récemment et non encore obsolète, dans un laps de temps aussi court ?

M. Daniel Dubois. – J’ajoute que dans les secteurs où il fait très froid, la pompe à chaleur air-eau ne suffit pas, elle doit s’accompagner d’une énergie de substitution, c’est la raison pour laquelle un apport en fioul pourra rester nécessaire.

L’amendement Afféco.3 rectifié est adopté.

La réunion est close à 11 h 45.

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

Mercredi 28 novembre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sécurités » - Programme 152 « Gendarmerie nationale » - Examen du rapport pour avis

M. Christian Cambon, président.- L'ordre du jour appelle, dans un premier temps, la présentation, par nos collègues Philippe Paul et Yannick Vaugrenard, des crédits du programme 152, consacrés à la Gendarmerie nationale, de la mission « Sécurités ».

M. Philippe Paul, co-rapporteur des crédits du programme 152 de la mission « Sécurités ».- Avant de vous présenter notre appréciation sur les crédits de la gendarmerie nationale prévus au projet de loi de finances pour 2019, il convient de saluer la qualité du travail globalement accompli par les gendarmes au cours de l'année passée. Ce qu'il importe avant tout de souligner, c'est que la gendarmerie nationale cherche constamment à s'adapter pour améliorer le service rendu à la population.

Ainsi, dans le domaine de la lutte contre la délinquance, la gendarmerie a obtenu des résultats particulièrement positifs en matière d'atteintes aux biens. Le général Lizurey a évoqué devant nous, le 24 octobre dernier, une baisse de 6,6% des cambriolages au niveau national. Or, cette diminution est en partie due à une adaptation efficace de la gendarmerie au changement de nature de cette criminalité ; celle-ci relevant depuis quelques années de groupes organisés transnationaux.

Par ailleurs, la gendarmerie a su affronter des crises de grande ampleur, qui ont mis à l'épreuve son organisation ainsi que ses performances en matière de maintien de l'ordre. Ces crises ont montré que l'institution était en mesure de s'adapter à des situations particulièrement difficiles. L'évacuation maîtrisée de Notre-Dame-des-Landes, par exemple, témoigne de cette capacité de la gendarmerie à offrir au ministère de l'intérieur, en étroite coordination avec les autres forces de sécurité mais aussi avec les élus locaux, une réponse adéquate aux défis qu'elle est chargée d'affronter. La gendarmerie a ainsi adapté en permanence son dispositif, avec vingt-six escadrons de gendarmerie mobile (EGM) engagés sur l'opération en janvier et février 2018, puis un maintien de huit EGM, avant une remontée en puissance à vingt-cinq EGM pour l'opération d'évacuation d'avril 2018.

Il faut également saluer la contribution essentielle des membres de la réserve opérationnelle de la gendarmerie, que ce soit Outre-mer où leur apport a été précieux après le passage de l'ouragan Irma, ou sur le territoire métropolitain où ils apportent souvent une aide précieuse aux collectivités locales pour le bon déroulement de certains événements. À cet égard, nous regrettons le fait que la régulation budgétaire de 2018 ait conduit à une réduction de 900 emplois de réservistes jusqu'en septembre dernier. Ceci a en effet constitué un handicap très sérieux pour le bon accomplissement des missions de la gendarmerie nationale.

Il est d'autant plus nécessaire de souligner le travail accompli que, comme l'ont montré les excellents travaux de la Commission d'enquête du Sénat sur l'état des forces de sécurité intérieure, les conditions d'exercice du métier sont difficiles. Les causes en sont multiples. La lutte contre le terrorisme a énormément mobilisé la gendarmerie et l'a obligée à revoir son organisation, notamment en matière de renseignement et d'interventions spéciales. Les relations avec la population sont souvent tendues, y compris au cours des interventions les plus quotidiennes, comme lors des contrôles routiers. Les tâches administratives sont de plus en plus lourdes et la procédure judiciaire est devenue trop complexe. Enfin, nous y reviendrons, les moyens matériels sont très contraints.

Il est vrai que la situation n'est pas aussi préoccupante qu'au sein de la police nationale, en partie grâce à l'existence de mécanismes relativement efficaces d'expression et de traitement des difficultés rencontrées par les gendarmes. Je pense en premier lieu au Conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) et à son groupe de contact. Il est vrai aussi que les agents ont bénéficié d'améliorations indéniables, comme le programme NéoGend, qui semble unanimement apprécié par les troupes pour sa facilité d'utilisation et pour la simplification des tâches qu'il a permise.

Toutefois, ne croyons pas la gendarmerie protégée par son statut militaire. Si ce sont plutôt les policiers qui ont récemment manifesté leur mécontentement avec le mouvement de la fin 2016, la gendarmerie nationale a également connu des crises importantes par le passé, notamment à l'été 1989 et en décembre 2001. Par conséquent, il convient d'observer la plus grande vigilance sur les mesures prises par le Gouvernement pour éviter une dégradation supplémentaire de l'état moral des personnels.

Le présent rapport est l'occasion d'exercer cette vigilance sur les moyens budgétaires qui seront mis à disposition de la gendarmerie nationale en 2019 pour l'accomplissement de ses missions.

Je ne reviendrai pas en détail sur les chiffres que le général Lizurey nous a déjà présentés le 24 octobre dernier. Les crédits de paiement du programme 152 augmentent d'environ 2%. Mais, comme 85% de ces crédits sont des rémunérations et pensions et que celles-ci augmentent de 2,3%, la presque totalité de la hausse prévue est absorbée par le titre II.

Rappelons que le président de la République a annoncé la création de 10 000 emplois sur la période 2018-2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure ; la gendarmerie nationale devant bénéficier sur cette période d'un total de 2 500 emplois, dont 625 au titre de 2019. Pour mémoire, 500 emplois avaient été créés au titre de 2018. Par ailleurs, une enveloppe de 50,03 millions d'euros est prévue en 2019 pour financer des mesures catégorielles statutaires et indemnitaires, dont la suite de l'application du plan de 2016.

En revanche, ni les crédits de fonctionnement, ni les crédits d'investissement ne nous semblent traités de manière satisfaisante en 2019.

Tout d'abord, la légère hausse des dépenses de fonctionnement prévue ne correspondra pas à une amélioration des conditions de travail des gendarmes. Cette hausse s'explique en effet essentiellement par l'ajustement des enveloppes de la gendarmerie mobile et du carburant, par la couverture des coûts de fonctionnement et d'équipement des réservistes et des personnels dont le recrutement est prévu en 2019, ainsi que par l'inflation des loyers.

Ainsi, au total, le budget de titre 3 prévu au PLF 2019 permet seulement de reconduire, à périmètre constant, les dotations de fonctionnement courant des unités, les loyers de droit commun, le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et des hélicoptères, ainsi que l'équipement des unités.

Le vieillissement des matériels est également toujours une source de préoccupation. En 2019, le budget consacré au renouvellement automobile devrait ainsi se monter à 61 millions d'euros en crédits de paiement. Ceci devrait permettre en théorie d'acheter 2 800 véhicules, ce qui est insuffisant pour assurer un renouvellement correct de la flotte. En outre, pour le moment, en raison du gel budgétaire, seuls 1 700 véhicules ont pu être acquis sur les 3 000 prévus pour l'année 2018. Cette restriction n'est pas anodine : les véhicules sont la vitrine des forces de l'ordre, et l'état dégradé des voitures de la gendarmerie porte atteinte à la dignité de la fonction. Enfin, il n'y aura en 2019, une fois encore, aucun investissement nouveau matière de véhicules blindés ou de moyens aériens.

Au total, l'ensemble de ces éléments, ainsi que l'absence de perspective à long terme sur le rattrapage des moyens pourtant nécessaire, me conduit à préconiser une abstention sur les crédits du programme 152. Afin de dépasser ces interrogations que exprimons chaque année sur le budget de la gendarmerie, il me paraît nécessaire que l'ensemble des forces de sécurité intérieure puissent bénéficier d'une nouvelle loi de programmation pluriannuelle, sur le modèle de la loi de programmation militaire.

M. Yannick Vaugrenard, rapporteur des crédits du programme 152 de la mission « Sécurités ».- Je voudrais débiter cette intervention en constatant que nos forces de sécurité sont très éloignées des élans d'affectation constatés après les attentats terroristes que nous avons subis. Or, la gendarmerie en particulier doit faire face très fréquemment à de lâches et violentes agressions, de la part de personnes ou de groupes extrémistes organisés.

La versatilité de l'opinion ne saurait nous atteindre. C'est pourquoi je veux affirmer mon soutien et ma reconnaissance aux services que nos gendarmes rendent à la Nation, avec courage et sang-froid. Mais ce soutien doit aussi être matériel et financier.

À l'issue de notre analyse des crédits de la gendarmerie pour 2019, il me faut malheureusement constater que « le compte n'y est pas ». Qu'il s'agisse des moyens de fonctionnement courant, des véhicules ou encore de l'immobilier, les crédits prévus ne sont pas à la hauteur des enjeux. Plus encore que les montants prévus, c'est la stratégie d'ensemble qui semble faire défaut. En effet, si l'on veut préserver l'ensemble des capacités opérationnelles de la gendarmerie, il faut aujourd'hui d'élaborer un plan global de remise à niveau, en mettant clairement en regard les missions et les moyens correspondants, sur une base pluriannuelle. Je partage donc tout-à-fait l'idée, évoquée par mon collègue Philippe Paul et proposée par une commission d'enquête sénatoriale, d'une nouvelle loi de programmation pluriannuelle des forces de sécurité.

Outre les éléments déjà indiqués, je voudrais souligner les points suivants.

D'abord, les dépenses d'investissement seront en recul en 2019. Certes, un montant de 108,9 millions d'euros en crédits de paiement permettra de financer la cinquième annuité du plan de réhabilitation de l'immobilier domanial de la gendarmerie nationale pour la période 2015-2020. Parallèlement, le plan de renforcement de la sécurité des casernes, deuxième année du plan, se verra attribuer 15 millions d'euros.

Si les crédits prévus par ces deux plans semblent importants, ils doivent toutefois être comparés aux véritables besoins. Les études entreprises par la gendarmerie nationale permettent ainsi d'évaluer les besoins budgétaires en matière immobilière à environ 300 millions d'euros par an, soit 100 millions pour la maintenance et 200 millions pour les opérations de reconstruction ou de renouvellement. Ainsi, au total, les crédits prévus pour 2018-2020 sont inférieurs de plusieurs centaines de millions d'euros aux crédits réellement nécessaires. Sur invitation du directeur général de la gendarmerie nationale, j'ai bénéficié d'une immersion de vingt-quatre heures au sein de l'antenne du GIGN de Nantes, dont les membres servent la Nation avec un dévouement sans limite. À cette occasion, j'ai également mesuré les conditions déplorables de leur hébergement avec leurs familles, qui ne se plaignent pourtant pas.

S'agissant par ailleurs des équipements, comme l'a indiqué Philippe Paul, le renouvellement des véhicules est insuffisant. L'âge moyen des véhicules a certes un peu diminué, passant à 7,4 ans et 120 000 km. Ces chiffres cachent toutefois de grandes disparités, le rythme de mise en réforme des véhicules ayant beaucoup ralenti cette année à cause du gel des crédits déjà évoqué.

Deuxième élément, il convient de constater que, malgré les assurances exprimées l'an passé par le Président de la République, la gendarmerie nationale ne reviendra pas en arrière sur l'application de la directive européenne temps de travail, pour son volet relatif au repos journalier. La perte correspondante en équivalents temps pleins a été définitivement chiffrée par l'inspection générale de l'administration à 4 000 ETP. Ce sont donc des emplois définitivement perdus, qui sont loin d'être compensés par le plan de croissance des effectifs. Le Général Lizurey affirme que cette perte a désormais été absorbée par l'institution sans que le service public en soit affecté. C'est donc l'ensemble des gendarmes, dont la situation est déjà souvent difficile, qui ont donc dû pallier ce déficit en travaillant davantage.

Troisième élément, la question des « tâches indues » n'est toujours pas entièrement traitée malgré certains progrès. Ces tâches indues recouvrent des missions historiquement affectées aux forces de sécurité intérieure, pour des raisons tenant notamment à leur très grande disponibilité, et désormais accomplies par simple habitude. Sont par exemple concernés les convocations et les notifications de décisions judiciaires, les fonctions de gardes statiques devant les bâtiments officiels, l'enregistrement des procurations électorales ou encore le traitement des scellés judiciaires pour destruction.

Plusieurs étapes ont certes déjà été franchies afin de réduire le périmètre de ces missions. Ainsi en est-il par exemple de l'enregistrement de la perte de documents officiels, qui a été restreinte aux seuls cas de pertes sans renouvellement de documents, des gardes statiques, qui ont été fortement réduites, et de la notification des mesures de suspension administrative du permis de conduire.

De l'avis des personnels, ces évolutions sont loin d'être suffisantes. Au moment où se met en œuvre la police de sécurité du quotidien, il importe plus que jamais de dégager les personnels actifs de la gendarmerie de missions périphériques pour véritablement augmenter leur présence sur le terrain.

Je souhaiterais enfin faire le point sur une réforme en cours au ministère de l'intérieur, que nous devons suivre avec attention car elle peut avoir des conséquences importantes pour le fonctionnement des forces de sécurité intérieure, en particulier la gendarmerie.

Dans le cadre de la transformation numérique de l'État menée sous l'égide de la direction interministérielle du numérique, le ministère des armées s'est déjà doté d'une direction générale du numérique, dite « DNUM ». Un décret et trois arrêtés ont été pris cet été pour mettre en place cette direction générale. Ces textes définissent davantage une direction générale de gouvernance et de coordination qu'une direction qui mènerait elle-même les projets numériques. Ceci permet de préserver un équilibre entre un niveau central d'impulsion qui veille au caractère harmonieux de la transformation numérique de l'ensemble du ministère, et des niveaux plus proches du terrain qui peuvent continuer à innover de manière souple et efficace.

Or le ministère de l'intérieur est en cours de réflexion pour créer sa propre direction générale du numérique. Celle-ci sera placée auprès du secrétariat général du ministère et devrait regrouper plusieurs services préexistants. Je rappelle que les forces de sécurité disposent aujourd'hui d'outils efficaces comme le service des technologies et des systèmes d'information de la Sécurité intérieure (le ST(SI)²), placé auprès de la gendarmerie mais bénéficiant également à la police, et qui est à l'origine de NéoGend et NéoPol, ou encore du système de gestion des soldes « AGORH@ », loués pour leur efficacité et leur coût maîtrisé.

Il nous paraît essentiel que le nouveau dispositif, à propos duquel nous avons entendu le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, permette de capitaliser sur ces réussites reconnues. Il s'agit de générer de nouvelles économies tout en préservant les spécificités des systèmes d'information de la sécurité intérieure, dont les exigences en termes de disponibilité et d'efficacité sont très élevées. Il faut également préserver les capacités d'innovation, la souplesse et l'agilité des services existants, qui associent étroitement compétences numériques et de terrain. N'oublions pas non plus que, dans ce domaine des applications informatiques, un accident est vite arrivé, comme en témoigne le précédent de LOUVOIS. Il convient de noter que la création d'une direction générale des achats est également en cours ; nous aurons à suivre ce dossier dans les prochains mois.

En conclusion, je crois qu'il faut prendre très au sérieux les difficultés exprimées par l'ensemble des forces de sécurité intérieure, notamment devant la commission d'enquête qui avait été présidée par Michel Boutant. Dans ce contexte, les crédits du programme 152 pour 2019 ne me paraissent pas, que ce soit par leur volume global ou par leur répartition, de nature à éloigner le risque d'une crise au sein de la gendarmerie nationale.

En conséquence, je préconise d'émettre un avis défavorable aux crédits qui nous sont proposés.

M. Olivier Cigolotti. – Je remercie nos rapporteurs de leur évaluation objective des crédits de nos forces de sécurité. Dans nos départements, les commandants de groupement gèrent la pénurie budgétaire. Les lauréats du concours de la gendarmerie doivent également reporter leur incorporation parfois même au-delà d'un an, faute des crédits de formation suffisants. Ces jeunes peuvent se retrouver dans une situation professionnelle difficile, suite à un tel différé. La situation de nos réservistes de gendarmerie doit également être soulignée : suite à la déflation de 900 emplois, les commandements de groupement font appel à ces réservistes par demi-journée seulement, faute de pouvoir honorer financièrement le coût des repas ! En outre, de nombreux réservistes mobilisés lors de la crise des gilets jaunes en novembre ne seront rémunérés qu'en mars 2019 ! Cette situation est dramatique ! Je m'abstiendrai donc sur les crédits de ce programme.

M. Michel Boutant. – Le règlement des vingt-deux millions d’heures supplémentaires police n’est toujours pas assuré ! Le mal est profond, au sein de nos forces de l’ordre, comme l’ont récemment illustré deux suicides dans la police nationale. Les événements actuels mettent à mal la capacité de résistance de nos forces de sécurité qui sont extrêmement sollicitées. Ce budget, notamment en termes d’investissement, est problématique : plutôt que de mettre en œuvre ces diminutions budgétaires, il faudrait accorder de nouveaux moyens à ces forces qui protègent la République !

M. Ladislas Poniowski. – Comment s’exerce le mécénat au profit de la gendarmerie ? Le Groupe Hermès aurait donné un million d’euros à la Garde Républicaine !

M. Philippe Paul. – Il existe en effet des opérations de mécénat, dont l’une, qui implique deux entreprises et s’élève à deux millions d’euros, a bénéficié au manège Battesti de la caserne des Célestins : il s’agit d’un soutien à l’entretien du patrimoine historique de la Garde républicaine. Dans le cadre de la commission d’enquête sénatoriale, la question des aides extérieures à la police nationale et à la gendarmerie a été abordée. On en vient à demander l’achat, par les collectivités locales, de véhicules pour la police nationale ! Cette situation est ubuesque ! Il y a quelques années, le maire de Pointe à Pitre payait déjà le carburant des véhicules de police ! Les gendarmes ne relèvent pas de la loi de programmation militaire et la mission Sécurités leur accorde une place ténue. La tentation est forte de voter contre le budget. La gendarmerie a reçu l’autorisation du ministère des finances d’acquérir de nouveaux véhicules l’année prochaine ou d’intégrer des personnels sur des reliquats de l’exercice de 2018 ! Il faut inscrire notre réflexion sur la gendarmerie en cohérence avec notre position sur le budget des armées. Le Général Richard Lizurey, qui vient d’être prolongé dans ses fonctions, est un grand professionnel très apprécié de ses troupes. Voter contre le budget conduirait, d’une certaine manière, à le fragiliser ; c’est pourquoi j’ai prôné l’abstention.

M. Yannick Vaugrenard. – Je tiens à manifester mon soutien total et absolu au général Lizurey, qui a besoin de moyens conséquents. C’est pourquoi, précisément, je voterai contre ce budget. La Région Ile-de-France et la Ville de Paris, quelle qu’en soit la majorité politique, ont proposé d’acheter des véhicules pour les mettre au service de la police, sans exercer aucun droit de regard pour leur utilisation. Elles ont essuyé un refus de principe. Une telle démarche constituerait certes un précédent. Le mal est profond au sein des forces de sécurité. Il nous faut alerter le Gouvernement ! Pourquoi avoir créé une commission d’enquête sénatoriale, dont les conclusions et les préconisations ont été adoptées à l’unanimité, et ne pas en tirer les conséquences lors de ce vote du budget ? Il est aberrant que les forces de sécurité de la sixième puissance mondiale doivent attendre le mécénat pour défendre la population ! A l’instar de notre démarche lors de l’examen de la loi de programmation militaire, nous pourrions veiller à ce qu’un engagement soit pris en faveur du renouvellement des équipements de nos forces de sécurité. Des moyens interministériels, déjà sollicités lors des opérations extérieures, pourraient également être déployés au profit de la gendarmerie et la police nationale. Notre soutien doit être important et un vote négatif d’alerte est aujourd’hui nécessaire.

M. Jean-Marc Todeschini. – Le Groupe socialiste suivra la position de notre collègue Yannick Vaugrenard. Nous sommes tous conscients des conditions de vie et d’exercice des gendarmes en nette dégradation depuis des années. Nous entendons soutenir le général Richard Lizurey avec ce vote négatif.

M. Christian Cambon, président. – Le ministre en charge des comptes et de l'action publics nous a expliqué qu'aucun besoin immédiat n'était pourtant à relever !

La commission donne un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 152 de la mission « Sécurités », avec 4 voix pour (groupe LREM), 10 voix contre (Groupe socialiste et républicain) et l'abstention des autres commissaires présents (26 abstentions).

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Avances à l'audiovisuel public
» - Programmes 844 « France Médias Monde » et 847 « TV5 Monde » -
Examen du rapport pour avis**

M. Christian Cambon, président. – Je cède maintenant la parole, pour la présentation des crédits de l'audiovisuel extérieur, à nos collègues Joëlle Garriaud-Maylam et Raymond Vall respectivement sur les programmes 844 – France Medias Monde – et 847 – TV5 Monde - de la mission « Avances à l'audiovisuel public ».

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure des crédits du programme 844 France Medias Monde. – En 2019, les dotations allouées aux entreprises de l'audiovisuel public, à hauteur de 3,78 milliards d'euros, diminueront de 1% par rapport à 2018. Cette baisse est la conséquence des décisions du Gouvernement : d'une part, la fin de l'affectation à France Télévisions d'une part du produit la taxe sur les opérateurs de communications électroniques entraînant une perte de recettes de 85,5 millions d'euros, et, d'autre part, la dérogation à l'augmentation mécanique du taux de la contribution à l'audiovisuel public au rythme de l'inflation, de l'ordre de 1%, soit un manque à gagner estimé pour un euro par foyer assujéti, à un montant total de 27,9 millions d'euros et, enfin, le fait de sursoir à toute décision concernant la réforme de l'assiette de cette contribution.

Dans notre avis sur les crédits de l'audiovisuel extérieur dans le PLF 2018, nous avons déploré la progression limitée des crédits de France Médias Monde, inférieurs de 2 millions d'euros à la prévision attendue figurant dans son contrat d'objectifs et de moyens et la diminution de la contribution française à TV5 Monde, de l'ordre d'un million d'euros, très en-deçà des besoins exprimés par son plan stratégique.

Cette situation inquiétante s'assombrit dans le PLF 2019 : France Médias Monde voit ses crédits diminuer de 1,2% pour atteindre 256,2 millions d'euros, soit une baisse de 1,6 million d'euros, et les crédits de TV5 Monde enregistrent une baisse de 1,6%, pour atteindre 76,2 millions d'euros, soit une baisse de 1,2 million d'euros. Force est donc de constater le décalage croissant entre les recettes affectées et les prévisions du contrat d'objectifs et de moyens et du plan stratégique, qui s'élève jusqu'à sept millions d'euros pour France Médias Monde, signé ou approuvé en 2017 et devant courir jusqu'en 2020.

Si l'on peut comprendre le souhait d'une réduction de l'empreinte du secteur public et la recherche d'économies dans la perspective d'une réforme de l'audiovisuel public, cette situation est d'autant plus étrange que ces entreprises ne semblaient guère jusqu'à présent, impactées par la réforme du secteur audiovisuel en préparation si l'on en croit les documents de réflexion publiés mis à notre disposition.

A contrario - je tiens à votre disposition la réponse du ministre au questionnaire budgétaire-, leur contribution à l'influence de la France et de la langue française dans le monde semblait reconnue et leur développement attendu au plus haut niveau de l'État, au

moment où s'engage dans le monde, sur les ondes et dans l'espace numérique, une lutte d'influence très active en mesure de conduire à des actions de désinformation et de déstabilisation.

Les États puissances réalisent un effort considérable de développement de leurs médias afin de renforcer leur influence. Nombre d'États à tendance autoritaire contrôlent ou limitent la liberté d'information sur leur territoire. Les groupes terroristes eux-mêmes développent une propagande efficace sur l'internet et les réseaux sociaux.

Il est essentiel que la France puisse être présente avec des médias porteurs de ses valeurs démocratiques et d'une éthique de l'information honnête, respectueuse de la vérité des faits et de la liberté d'expression des opinions et qu'elle consacre des moyens importants à la politique audiovisuelle extérieure. La France ne doit pas laisser pas en jachère des territoires où elle s'engage par ailleurs, parfois même au prix de la vie de ses soldats. Or, paradoxalement, les moyens de la politique audiovisuelle extérieure diminuent.

Nous allons maintenant vous donner quelques éléments d'informations sur les deux opérateurs FMM et TV5 Monde étant entendu que désormais dépourvus des ressources attendues, et obligés de réduire leurs ambitions, ils sont actuellement dans une situation de réflexion sur la manière de réaliser des économies en altérant le moins possible le contenu de leurs programmes et leurs capacités de diffusion.

La couverture de France Médias Monde atteint 356 millions de foyers. L'audience de ces différents médias - France 24, RFI et MCD - atteint 107,7 millions de personnes par semaine, pour plus de la moitié en Afrique francophone et pour un peu plus du quart en Afrique du Nord-Moyen-Orient. S'agissant des environnements numériques, ils enregistrent 42,7 millions de visites mensuelles.

France Médias Monde a conclu avec l'État un contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 dont les principaux axes sont l'enrichissement des grilles de programme avec l'ouverture d'un service en espagnol en septembre 2017 qui connaît un vif succès et représente un coût en année pleine de 7,3 millions d'euros, l'adaptation aux évolutions des modes de diffusion, comme la TNT en Afrique, HD et numérique. Pour financer ces priorités dans un cadre financier durablement équilibré, la société devait bénéficier d'une augmentation de sa dotation publique de 3,3 millions d'euros en 2019 et elle s'est engagée à maîtriser l'évolution de ses charges. En 2017, l'État a tenu ses engagements et FMM a pu consolider son offre éditoriale et lancer France 24 en espagnol.

En revanche, en 2018, l'allocation d'une dotation de 2 millions d'euros inférieure au montant prévu, a obligé l'entreprise à opérer des licenciements dès la fin de 2017, au prix d'un déficit de 1,5 million d'euros et à réaliser de nouvelles économies en gestion, y compris en allégeant ses programmes et en renonçant à certaines diffusions notamment aux États-Unis, à New York et à Los Angeles.

L'exercice 2019 est, dès lors, une équation insolvable. L'impasse budgétaire est de 4,9 millions d'euros. Avec des possibilités d'économies de gestion épuisées et des ressources propres faibles et peu élastiques, c'est bien le cœur de métier, les programmes et la diffusion, qui seront mis à contribution avec des conséquences importantes pour l'emploi - 70% des coûts de la grille sont des coûts de personnel -, pour l'audience et la notoriété. Rendons hommage au travail de ces personnels qui ne comptent pas leurs heures et assument leurs missions avec un zèle extraordinaire. La société évalue actuellement les différentes

hypothèses de repli thématiques et géographiques, attendant des orientations des ministères concernés qui ont engagés une concertation, après avoir décidé la diminution des moyens.

La logique comptable est devenue l'axe principal de la stratégie audiovisuelle extérieure de la France et nous le déplorons.

M. Raymond Vall, rapporteur des crédits du programme 847 – TV5 Monde – de la mission « avances à l'audiovisuel public ».- TV5 Monde est confrontée à la même réalité avec 1,2 million d'euros de moins qu'en 2018, année qui avait déjà connu une diminution d'un million d'euros. À travers ses neuf déclinaisons généralistes régionalisées, sous titrées dans quatorze langues, et deux programmes thématiques, TV5 Monde est le principal outil télévisuel de rayonnement de la France et de la francophonie. Les programmes sont disponibles dans 370 millions de foyers, soit une progression de 4%, avec une audience de 41,9 millions de personnes chaque semaine et 45,6 millions de visites mensuelles pour ses activités numériques.

Son plan stratégique pour 2017-2020 est ambitieux. Il prévoit la transformation numérique de l'entreprise. Cette mutation doit par ailleurs soutenir ses priorités géostratégiques en première ligne desquelles se trouve l'Afrique, premier territoire de développement de la francophonie, où la concurrence se renforce chaque jour davantage. Pour ce faire, TV5 Monde doit obtenir d'être largement diffusée en TNT, et pour cela jouer son rôle de chaîne panafricaine, par des investissements accrus en programmes, en marketing, et potentiellement en sous-titrage dans les langues locales.

TV5 Monde doit aussi respecter ses missions de distribution la plus large possible y compris en HD. Afin d'accroître son accessibilité en dehors des seuls publics francophones, le renforcement de sa politique de sous-titrage est également un impératif. Le besoin de financement sur quatre ans était évalué à quarante millions d'euros mais les États membres - France, Canada, Belgique et Suisse - ont adopté une position ambiguë d'approbation du plan, sans s'engager sur son financement.

La position française de réduction de sa participation financière pour la deuxième année consécutive oblige la société tout en maintenant les priorités affichées et en s'efforçant d'absorber les glissements inéluctables par des économies sur le fonctionnement courant, à réduire les charges de programmes et de diffusion. La prévision de budget intègre, outre une diminution des coûts techniques dans le numérique, une baisse de 0,8 millions d'euros de la contribution de TV5 Monde au Centre international des radio-télévision d'expression francophone (CIRTEF), qui soutient la production de programmes en Afrique, et le retrait de sa diffusion traditionnelle câble et satellite au Royaume-Uni – 13 millions de foyers - et en Irlande – 800.000 foyers - avec le lancement d'une expérimentation de distribution exclusive en télévision connectée (OTT).

Compte tenu de l'absence de marges de manœuvre suffisantes sur le fonctionnement courant des entreprises, trois démarches sont possibles : soit la navigation à vue en coupant dans l'éditorial et la diffusion en fonction des échéances des contrats et en attendant des jours meilleurs ; situation inextricable à laquelle sont contraints les dirigeants des opérateurs auxquels on demande de réaliser des objectifs dont on connaît les coûts financiers d'un côté, en les privant des ressources nécessaires de l'autre. C'est l'échouage garanti.

Soit la révision de la stratégie définie en 2017, qui représente le choix amorcé mais non encore pleinement assumé. Ainsi, une réflexion associant les ministères concernés afin d'identifier ses enjeux et priorités stratégiques est engagée. *« Au regard des objectifs de la politique d'influence française et du contexte d'effort de consolidation budgétaire, l'activité des opérateurs de l'audiovisuel extérieur doit ainsi faire l'objet d'une réflexion quant à ses priorités géographiques et thématiques »*. Cette démarche est effectivement nécessaire, mais nous estimons que la réflexion menée il y a deux ans lors de la négociation des documents stratégiques conserve toute sa pertinence. Si le contexte international a évolué, cela devrait mettre en relief l'exacerbation de la concurrence d'autres puissances et le besoin d'un renforcement de notre présence. Il ne s'agit pas d'une question de stratégie mais de volonté politique et de priorité qui engage l'intérêt national et notre politique étrangère. Au moment où la France fixe dans la LPM 2019-2025 comme priorité la prévention des conflits et où elle s'apprête à faire un effort considérable en matière d'aide publique au développement, l'action audiovisuelle extérieure reste plus qu'un utile complément, un outil au service de ces politiques qu'il conviendrait, à l'instar des Britanniques et d'autres États, de reconnaître et de conforter. Nous craignons que la révision stratégique ne soit que l'utile paravent d'un repli selon la seule logique budgétaire.

Troisième démarche, raisonnable, enfin : maintenir les engagements de l'État. Pour ce faire, deux voies sont envisageables : une première solution consisterait – à l'instar de ce que nous avons proposé en 2017, avec le rapporteur de la Commission des finances – à modifier la répartition des dotations entre les différents affectataires du compte de concours financiers « avances à l'audiovisuel public », afin d'affirmer la priorité qu'attache votre Commission à l'action audiovisuelle extérieure. Le montant des transferts entre programmes serait limité au rétablissement des crédits nécessaires de FMM. La diminution des crédits pour la ou les sociétés nationales de programmes serait ainsi modeste par rapport au montant de leurs dotations dans un contexte de réforme de l'audiovisuel public et de paysage audiovisuel domestique déjà bien pourvu. Nous vous proposerons un amendement en ce sens qui reprend pour partie de l'amendement proposé par la commission des finances concernant FMM. Le rapporteur de la commission de la culture a déposé un amendement dans le même sens.

Une seconde solution serait, comme le font les Britanniques et d'autres États – nous le faisons par le passé - d'affecter des ressources budgétaires aux opérateurs de l'action audiovisuelle extérieure considérant qu'ils assurent une mission de service public sur la prévention des conflits, l'influence et l'aide au développement susceptible de les rendre éligibles à des crédits relevant du ministère des affaires étrangères. Une voie adjacente et indirecte consisterait à rendre éligible FMM aux crédits affectés aux dons projets distribués par l'Agence française de développement. Cela suppose toutefois la mise en place d'un protocole particulier et sans doute des modalités spécifiques d'examen. Si le directeur général de l'AFD, lors de son audition devant votre Commission, ne s'est pas montré fermé à cette perspective, cela supposera nécessairement un arbitrage politique et des délais de mise en œuvre qui risquent d'être longs et de ne pas répondre au besoin urgent de financement de FMM en 2019. Dès lors, à titre personnel, puisque nous avons déjà examiné en commission les crédits de la mission « Aide publique au développement », nous proposons un amendement créant une ligne spécifique permettant d'aider France Médias Monde à financer des programmes qui portent sur des domaines prioritaires définis par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et qu'ils diffusent ou distribuent dans les pays éligibles.

Dès lors, et à titre personnel, sous réserve de l'adoption de ces amendements nous vous proposerions de donner un avis favorable à l'adoption du compte de concours financiers

« avances à l'audiovisuel public », à défaut et donc dans l'état actuel, nous proposons un avis défavorable.

M. Ladislav Poniowski. – Je partage tout à fait le point de vue des rapporteurs. France Médias Monde et de TV5 participent à la présence de la France dans le monde, au-delà de la francophonie et sur l'ensemble des continents. France Télévisions et l'Agence Française de Développement pourraient en effet abonder, à hauteur de quelques millions d'euros, le budget de ces opérateurs internationaux.

M. Jean-Marc Todeschini. – Cet amendement n'est pas le seul en ce sens ! Prenons toutefois garde à ne pas dépouiller France Télévisions dont les dotations ont déjà subi des érosions répétées ! Encore faudrait-il que les rapporteurs de la commission de la culture en soient également informés ! Pour cette raison, le groupe socialiste s'abstiendra, tout en partageant ce qui a été dit sur l'importance de France Médias monde pour le rayonnement de la France.

M. Pierre Laurent. – Réaliser notre ambition pour l'audiovisuel extérieur dans le contexte de la révolution numérique implique le déploiement de nouveaux moyens. Il faut aller au-delà des belles déclarations et de l'affichage politique ! Ces baisses nous renvoient à un débat plus global sur les modalités de notre influence, qui ne saurait uniquement reposer sur notre présence militaire. Nous ne sommes pas au rendez-vous ! Toutefois, ce n'est pas en dépouillant France Télévisions et en ignorant la réalité du paysage audiovisuel international que nous y parviendrons ! Notre groupe s'abstiendra sur l'amendement mais considère que le budget proposé n'est pas suffisant.

M. Jean-Pierre Vial. – Je m'inscris totalement dans les propos de notre collègue Ladislav Poniowski. 2019 sera marqué par notre examen approfondi de l'aide au développement. Sans doute, un travail collégial avec les commissions des finances et de la culture sur le lien entre notre présence audiovisuelle extérieure et le développement permettrait d'avancer sur cette question.

M. Robert del Picchia. – Je voterai cet amendement. Je me demande cependant si les médias extérieurs constituent réellement un « outil de prévention des conflits » comme l'objet de l'amendement le mentionne !

M. Olivier Cadic. – Le groupe Union centriste votera cet amendement. L'action extérieure de l'État implique également l'influence médiatique à laquelle contribue France Médias Monde.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Les commissions des finances et de la culture présentent, pour la première fois, des amendements similaires. C'est un combat de longue haleine : les années précédentes j'avais, en vain, proposé un amendement prévoyant le transfert d'un million d'euros du budget de France Télévisions vers France Médias Monde. Ce nouvel amendement représente un signal fort, même si les montants demandés sont moindre que ceux proposés par la commission des finances. Il faut être cohérent ! On ne peut exiger à chaque fois le renforcement de l'image de la France et rogner le budget de l'audiovisuel extérieur qui contribue, me semble-t-il, à désamorcer les conflits. Les jeunes dans les zones en crise sont très influencés par ce qu'ils voient et entendent et nombre de chaînes étrangères qui ne partagent pas nos valeurs sont présentes notamment en Afrique. L'audiovisuel permet également de réduire le ressentiment vis-à-vis de notre pays et de refonder l'avenir après les conflits en diffusant nos valeurs !

M. Raymond Vall. – La progression du budget de l’Aide publique au développement laisse de côté un éventuel soutien à l’audiovisuel extérieur qui participe également à l’information de l’ensemble de nos compatriotes expatriés. La situation de TV5 est particulièrement fragile et les sacrifices qui sont actuellement les siens ne sont pas tenables dans la durée. Nous devons obtenir de l’AFD une écoute à notre demande cohérente.

M. Christian Cambon, président. – Dans le cadre de l’examen du futur contrat d’objectifs et de moyens de l’AFD, nous pourrions faire valoir notre proposition. L’aide française au développement, qui bénéficie d’un montant total de neuf milliards d’euros, est supervisée par un haut-fonctionnaire. Il faut à présent utiliser à bon escient l’argent qui lui a été confié ! Je souhaite qu’au titre des moyens audiovisuels, vous puissiez participer à ce débat. Pour revenir sur les propos de notre collègue Robert del Picchia, il est vrai que le contenu de certaines émissions diffusées à l’international, comme celles de RFI, a pu parfois susciter de vives oppositions par le passé.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Nous présenterons également à titre personnel en séance un second amendement sur l’aide publique au développement.

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons à présent l’amendement présenté par les deux rapporteurs. Cet amendement consiste à prélever trois millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement sur le budget de France-Télévisions afin d’abonder celui de France Médias Monde. Je mets aux voix cet amendement.

La commission donne un avis favorable à l’adoption de l’amendement présenté, les sénateurs des groupes socialiste, CRCE et LaRem s’abstenant.

La commission donne ensuite un avis favorable à l’adoption des crédits des programmes 844 et 847 de la mission « Avances à l’audiovisuel public », les sénateurs des groupes socialiste et CRCE s’abstenant.

La réunion est close à 10 h 50.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 27 novembre 2018****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 18 heures.***Projet de loi de finances pour 2019 - Audition de Mme Muriel Pénicaud,
ministre du travail**

M. Alain Milon, président. – Je suis heureux d'accueillir cet après-midi Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, pour la présentation des crédits de la mission « Travail et emploi » et, pour cette année encore, du compte d'affectation spéciale « Fonds de modernisation de l'apprentissage ». Notre réunion fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site internet du Sénat et consultable en vidéo à la demande. Ces crédits feront demain matin l'objet d'un avis de notre commission sur le rapport de notre collègue Michel Forissier et ils seront examinés en séance publique le mardi 4 décembre dans la soirée.

Les crédits de la mission « Travail et emploi » représentent 12,4 milliards en 2019 et traduisent, après la réforme du marché du travail conduite par le Gouvernement, les orientations données à la politique de l'emploi : baisse des contrats aidés, diminution des exonérations ciblées au profit des allègements généraux de cotisations et réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle. Si ces orientations peuvent être partagées par notre commission, elles interrogent la transition entre un modèle de soutien rapide à la mise en emploi, auquel le Gouvernement n'a pas totalement renoncé, comme en témoigne le dispositif des emplois francs, et celui d'une montée en compétence permettant une plus grande autonomie des demandeurs d'emploi, qui s'inscrit nécessairement dans un temps plus long. L'objectif d'un taux de chômage ramené à 7,5 % de la population active d'ici à la fin du quinquennat reste en ligne de mire sur fond de perspectives de croissance européennes très incertaines.

Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail. – L'année 2019 poursuit la transformation profonde des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle que j'ai engagée dès mon arrivée, en parallèle des ordonnances pour le renforcement du dialogue social. J'ai mené en 2018 des réformes structurantes avec des choix forts et assumés de réallocation de nos moyens, notamment en faveur des compétences dans notre pays.

Le premier chantier est la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui réforme les règles de gouvernance et de financement des politiques de la formation professionnelle et de l'apprentissage en remplaçant l'individu au centre du jeu et dans une posture de décideur de son propre parcours, qui élargit la couverture de l'assurance chômage pour faciliter les transitions professionnelles, qui lutte contre la précarité, qui renforce le retour à l'emploi et qui pose les fondements d'une égalité salariale entre les femmes et les hommes et d'une meilleure inclusion des personnes en situation de handicap.

Le deuxième chantier est le déploiement du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). Cette année, 1,5 milliard ont déjà été engagés pour lancer une vingtaine de programmes servant deux objectifs : accompagner et former les personnes peu qualifiées

en recherche d'emploi dans une logique d'acquisition des compétences attendues sur le marché du travail ; intensifier les effets de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel en accélérant par l'investissement et l'innovation la transformation du système de formation professionnelle.

Le troisième chantier est l'approche renouvelée de la politique d'inclusion dans l'emploi, fondée notamment sur la création des parcours emploi compétences et des moyens effectivement mis en œuvre pour associer à la mise en emploi des ambitions d'accompagnement et de formation. La dimension territoriale du pilotage des outils de l'insertion a été renforcée, avec la création du Fonds d'inclusion pour l'emploi, qui a permis d'adapter l'allocation des moyens aux besoins régionaux.

Le quatrième chantier est le renforcement sans précédent du modèle inclusif des entreprises adaptées. C'est le sens de l'accord pluriannuel « Cap vers l'entreprise inclusive », qui résulte d'une concertation nourrie avec le secteur du handicap. L'objectif est de permettre à 40 000 personnes handicapées supplémentaires d'avoir accès à un emploi d'ici à 2022. Nous lançons aussi l'expérimentation des emplois dits « tremplins », visant à faciliter les passerelles vers le milieu ordinaire. Un plan de transformation de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) a été annoncé voilà quelques semaines.

Le budget de la mission « Travail et emploi » est de 12,4 milliards en 2019. À périmètre constant, il y a certes une baisse de 2 milliards par rapport à 2018, mais elle est principalement liée à l'extinction des mesures dont j'ai pris acte à mon arrivée, en particulier l'aide ponctuelle à l'embauche dans les TPE et PME, et à un choix assumé de réduction en volume des contrats aidés pour en faire des parcours plus qualitatifs et tenir compte de la consommation réelle observée cette année.

Ce budget poursuit les efforts engagés en 2018 avec un objectif d'œuvrer à l'inclusion dans l'emploi. Il est primordial que les personnes les plus vulnérables soient replacées au cœur des politiques d'inclusion, en cohérence avec l'objectif d'émancipation porté par la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018.

Nous allons poursuivre la montée en puissance du PIC, avec un nouvel engagement de 3 milliards, financé pour moitié par des crédits budgétaires et pour moitié par la contribution, *via* France compétences, des entreprises, soit 1,5 milliard.

Les crédits du PIC seront mobilisés dans quatre directions : mettre en œuvre des parcours de formation qui seront déployés dans le cadre des pactes régionaux pluriannuels d'investissement dans les compétences en cours de négociation entre l'État et les régions ou les collectivités compétentes sur la période 2019-2022, soit 1,6 milliard d'engagements provisionnés pour la seule année 2019 ; assurer un effort particulier pour certains publics accompagnés par la politique de l'emploi, et renforcer son articulation avec les enjeux de formation après 20 millions en 2018, 60 millions par an seront consacrés à partir de 2019 à la formation des bénéficiaires de l'insertion par l'activité économique ; consolider les mesures d'accompagnement des jeunes du Parcours contractualisé vers l'autonomie et l'emploi (Pacea) avec sa formule intensive, la Garantie jeunes pour 100 000 jeunes ; promouvoir les expérimentations portant des approches innovantes sur des problématiques ciblées telles que la remobilisation et le retour à l'emploi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville par l'appel à projets.

Il y a également un engagement important en direction des publics qui en ont le plus besoin, pour que 10 000 personnes de plus puissent accéder à l'insertion par l'activité économique dès 2019, avec une augmentation du budget de 50 millions.

L'année 2019 sera aussi celle du plein déploiement de la réforme des entreprises adaptées, avec un budget de 400 millions, en augmentation par rapport à 2018. Nous voulons que 10 000 personnes supplémentaires accèdent aux entreprises adaptées dès 2019, grâce aussi au financement de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph), qui participera au suivi des expérimentations.

Ces efforts sont complétés par 100 000 nouveaux parcours emploi compétences (PEC), qui seront prescrits en 2019. À ces contrats s'ajoutent près de 30 000 contrats dédiés à l'accompagnement des élèves en situation de handicap, dont le financement relève dorénavant entièrement de l'éducation nationale, avec un transfert de 124 millions.

L'expérimentation des emplois francs, lancée au 1^{er} avril 2018, se poursuit en 2019 pour renforcer le soutien en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Après un démarrage progressif, nous constatons ces dernières semaines une augmentation des signatures.

Pour assurer la pleine cohérence de cette politique publique en faveur des personnes pour lesquelles le soutien de l'État est indispensable dans le retour à l'emploi et pour réfléchir aux moyens d'améliorer les solutions proposées, j'ai réuni ce matin l'ensemble des parties prenantes de l'inclusion : réseaux de l'insertion par l'activité économique (IAE), entreprises adaptées, collectif Alerte, ainsi que partenaires sociaux.

Nous avons pu partager le double pari de l'inclusion : celui de la personne en difficulté, qui peut retrouver le chemin de l'insertion et de l'emploi en construisant un projet par le triptyque emploi-accompagnement-formation, et celui des entreprises, pour les mobiliser toujours plus sur l'inclusion pour l'accueil, l'accompagnement et la formation.

C'est pour enclencher cette nouvelle dynamique que je viens de créer par décret le Conseil de l'inclusion dans l'emploi, présidé par Thibaut Guilluy. Ce sera une structure agile et resserrée, qui sera force de proposition et qui pourra nous aider à coconstruire des propositions pour changer d'échelle en matière d'inclusion.

Nous avons à cœur d'accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et dans leur montée en compétence, d'aider les restructurations sur les territoires, et de stimuler l'emploi et la compétitivité. C'est pourquoi le budget présenté porte en termes de coût du travail une simplification du paysage des exonérations, avec la bascule de certains allègements spécifiques vers le droit commun – les allègements de charges prévus en 2019 s'appliquent à plein dès le 1^{er} janvier –, ainsi qu'un effort budgétaire de presque 4 milliards, soit un tiers de mon budget, pour soutenir l'emploi dans les services à la personne ou encore la création d'entreprises.

La mise en œuvre et la réussite de ces orientations nécessitent de renforcer la performance, mais également la coordination des acteurs du service public de l'emploi. L'expérimentation d'un rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi ne doit pas être un sujet tabou.

Dans cette perspective de recentrage des financements de l'État sur ses objectifs prioritaires, je poursuivrai le retrait de l'État de la subvention de fonctionnement des maisons de l'emploi, pour privilégier une approche par projet. Il s'agit là aussi de tirer les conséquences des choix retenus par les gouvernements successifs depuis dix ans. J'ai néanmoins entendu lors du débat à l'Assemblée nationale les craintes des élus sur la capacité pour les maisons de l'emploi de s'adapter dans ce délai. J'ai donc accepté de provisionner un budget de 5 millions cette année pour accompagner la transition.

Dans le cadre d'Action publique 2022, le ministère participera à l'objectif gouvernemental global de réduction des effectifs. La baisse sera de 233 emplois, soit un taux d'effort stable. L'effort s'inscrira plus largement dans le cadre d'une réflexion sur l'évolution du périmètre des missions et de l'organisation territoriale des services.

Le ministère relèvera le défi du numérique par le biais de la modernisation des systèmes d'information du ministère en appui des politiques de l'emploi.

Ce budget cohérent porte en synthèse deux grandes ambitions : intensifier l'effort d'inclusion et favoriser l'émancipation par l'emploi ; stimuler la création d'emplois, par la libération de l'alternance et un renforcement de l'effort en matière de baisse du coût du travail.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis de la mission « Travail et emploi ». – S'il est vrai que la baisse des crédits résulte en partie de l'extinction des dispositifs inefficients, on aurait pu s'attendre à ce que des économies ainsi dégagées soient redéployées en direction de dispositifs permettant de lutter plus efficacement contre le chômage. Ce n'est manifestement pas le choix qui a été fait : les crédits de la politique de l'emploi baissent d'environ 2 milliards, alors que la baisse du chômage n'est pas encore avérée.

Le budget que vous nous présentez doit mettre en œuvre le PIC annoncé par le Gouvernement. Sur le principe, cet effort en faveur de la formation est louable. Toutefois, l'analyse des crédits me laisse dubitatif. D'abord, les crédits présentés comme relevant du PIC sont gonflés par l'intégration de dispositifs comme la Garantie jeunes, qui existe déjà et qu'il aurait de toute façon fallu financer. En outre, le fonds de concours provenant de France compétences est intégré dans le PIC alors qu'il correspond à la réorientation des crédits auparavant dépensés par les organismes paritaires collecteurs agréés et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Si l'on considère le programme 103, les crédits de paiement du PIC baissent même en réalité de 40 millions.

Le projet de loi de finances décline les dispositions de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Lors de votre audition par notre commission le 19 juin dernier, vous aviez annoncé que le montant de la nouvelle aide unique aux employeurs d'apprentis serait de 6 000 euros la première année et de 3 000 euros la deuxième. Or il est actuellement évoqué une aide de 4 200 euros la première année. Pouvez-vous nous confirmer ce montant ? Comment justifier un tel écart ?

Un certain nombre de décrets essentiels pour la mise en œuvre de la loi ne sont pas encore parus ou ont suscité une forte opposition de la part des partenaires sociaux. Ne craignez-vous pas des turbulences qui fragiliseraient en 2019 le regain d'intérêt pour l'apprentissage que l'on voit poindre ?

L'année dernière, le Gouvernement a choisi de relancer sans étude d'impact le dispositif des emplois francs, qui avait été un échec en 2013-2014. Vous avez annoncé devant les députés que 2 500 contrats ont été conclus depuis avril. Or, vous prévoyez d'en financer 25 000 sur la durée de l'expérimentation, qui s'arrête fin 2019. Êtes-vous certaine de parvenir à cet objectif ? Pour ma part, je suis au minimum dubitatif.

Sortons légèrement du champ du projet de loi de finances : la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage devrait être compensée à l'euro près. Or la part de CSG affectée à l'assurance chômage l'année prochaine ne représenterait que 14 milliards. Il manquerait donc environ 200 millions pour une compensation intégrale. On se souvient des conditions dans lesquelles le Président de la République a demandé aux partenaires sociaux de retourner à la table des négociations, notamment pour dégager des économies. Le Gouvernement a-t-il prévu de garantir les recettes de l'Unedic ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Les 15 milliards d'euros au titre du PIC sont pour la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi. Une petite partie va à l'éducation nationale et à l'enseignement supérieur, notamment pour favoriser l'innovation. La Garantie jeunes relève bien des parcours pour l'emploi. Il est donc logique qu'elle soit dans le PIC.

Certes, le budget baisse de 2 milliards par rapport à 2018. Mais cela s'explique pour 1 milliard par la fin des aides à l'embauche de TPE-PME et pour 900 millions par la baisse des contrats aidés. Dans les deux cas – cela représente au total, 1,9 milliard, soit la quasi-totalité de la baisse –, les politiques mises en œuvre ne seront pas affectées. En revanche, nous bénéficierons d'un milliard et demi d'euros supplémentaires grâce au fonds de concours pour le PIC. Ainsi, alors que mon budget baisse de 2 milliards, nous aurons paradoxalement plus de moyens qu'en 2018.

En 2013, les emplois francs avaient effectivement échoué ; il y avait eu au total 250 contrats. Nous avons donc modifié le dispositif. Certes, cela a été un peu plus long à démarrer que nous ne l'aurions espéré. En effet, il s'agit d'aider à l'embauche de personnes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Or, la plupart des embauches ne se font pas dans ces quartiers. Mais, depuis quelques semaines, cela démarre fortement, et 80 % des embauches sont en contrat à durée indéterminée. Il s'agit de publics vivant des discriminations et ayant trois fois moins de chance d'être recrutés à qualification égale.

Sur les cotisations salariales, il y a bien un engagement de l'État pour compenser l'Unedic à l'euro près.

J'ai effectivement évoqué le chiffre de 6 000 euros pour l'aide unique. Mais c'est une moyenne entre les trois premières années. Pour les contrats d'apprentissage, qui durent trois ans, ce sera plus. Dans d'autres cas, ce sera moins.

La quasi-totalité des décrets d'application de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel sont aujourd'hui devant le Conseil d'État. Mon objectif est qu'ils soient tous publiés d'ici janvier. En attendant, nous informons les acteurs concernés du contenu de ces décrets à venir.

J'ai demandé aux branches de définir leur coût au contrat au cours du premier trimestre pour que les centres de formation des apprentis aient de la visibilité pour l'année d'après. Nous publions aussi ces jours-ci un kit pour la création des centres de formation d'apprentis. Nous constatons un frémissement. Avec Jean-Michel Blanquer, nous avons eu la

bonne surprise de voir qu'il y avait eu 45 % de demandes en plus dans le logiciel de vœux à la sortie de la troisième. Cela ne s'était jamais produit en France. Il y a donc une vraie dynamique. Je rencontre individuellement tous les présidents de région, qui auront l'entière compétence en 2019, pour faire en sorte que la loi s'applique en bonne intelligence.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Il y a, me semble-t-il, une concurrence entre les emplois francs et le plan de lutte contre la pauvreté et le chômage de longue durée, deux dispositifs qui sont à titre expérimental.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Le plan d'insertion professionnelle, qui est un des volets de la stratégie de lutte contre la pauvreté, est concerné par les crédits.

Il n'est pas facile de vaincre la discrimination. L'argent n'est qu'un indicateur. Il faut faire évoluer les mentalités. Les emplois francs concernent un public spécifique. Du point de vue démocratique, il est très important que des jeunes issus de quartiers difficiles ayant fait l'effort de suivre des études puissent trouver un emploi, non seulement pour eux, mais également pour d'autres jeunes auxquels ils peuvent servir de modèle. Je ne crois pas que ce dispositif concurrence les autres mesures ; les publics visés sont très différents. D'ailleurs, peu importe que les dispositifs se fassent concurrence ; l'important est qu'ils soient efficaces. Je fais le choix de la déconcentration et de la fongibilité, donc de la souplesse. Il faut permettre à nos concitoyens qui n'ont ni qualification ni réseau d'accéder à l'emploi.

Mme Frédérique Puissat. – Le projet de loi de finances réduit de 400 postes les effectifs de Pôle Emploi, après la bascule, dont la mise en œuvre semble rassurante, de 300 conseillers vers des missions de contrôle, conformément à la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Nous sommes confrontés au double défi de la diminution des dépenses publiques, à laquelle contribue la réduction des effectifs, et de la visibilité. Je salue à cet égard le lancement d'une expérimentation relative au rapprochement entre Pôle Emploi, Cap Emploi et les missions locales. Nous montrons-nous, pour autant, suffisamment clairvoyants quant à l'avenir de Pôle Emploi ? La grève du 20 novembre a rassemblé l'ensemble des syndicats, signe d'un véritable malaise social et d'une communication perfectible à l'endroit des agents.

La seconde question porte sur la permittance, dont nous avons débattu à de multiples reprises. La délégation sénatoriale aux entreprises a commandé une étude à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) : le Gouvernement en tiendra-t-il compte, notamment s'agissant du bonus-malus qui pèse sur nos entreprises comme une épée de Damoclès ?

M. Philippe Mouiller. – Je salue, pour ma part, l'effort porté sur les entreprises adaptées. Prenons toutefois garde d'éviter la contradiction avec la mise en place de nouvelles règles de calcul en matière d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et le risque de recul du volume d'activité. Comment, par ailleurs, améliorer la fluidité entre les entreprises adaptées et les entreprises ordinaires ? Qu'en est-il du développement annoncé d'un service public de l'insertion ? Comment, enfin, s'organise la coordination entre les contrats aidés, les entreprises adaptées, les chantiers d'insertion et les autres dispositifs d'insertion par le travail ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Je regrette la remise en cause de plusieurs dispositifs, ainsi que la suppression de nombreux postes. Les missions locales font montre d'une intense inquiétude face à l'expérimentation d'un rapprochement avec Pôle Emploi.

Elles craignent de perdre leur indépendance, alors que les collaborations existent déjà et fonctionnent de façon satisfaisante. Je regrette également la suppression de l'exonération, qui s'élevait à 2 milliards, pour les entreprises de petite taille en zones rurales : votre décision pèsera sur les jeunes éloignés de l'emploi qui ne bénéficient pas des mêmes dispositifs que ceux des quartiers populaires.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – S'agissant des centres de formation des apprentis (CFA), vous avez évoqué un appel à projet pour expérimenter des approches innovantes. J'y suis favorable, mais les établissements eux-mêmes ne doivent pas être laissés pour compte. En Lot-et-Garonne, nous souhaitons que l'État participe à la rénovation du CFA, qui n'a fait l'objet d'aucune réfection depuis sa construction en 1968. Plus ancien centre de la région, il accueille 800 apprentis. Il convient de le maintenir en état si nous souhaitons que l'offre d'apprentissage demeure attractive. Le Gouvernement envisage-t-il d'intervenir ? Concernant le plan de transformation de l'AFPA, qui enregistre une perte de 70 millions en 2018, des fermetures de sites sont-elles envisagées ?

M. Jean-Marie Morisset. – Vous portez l'ambition de soutenir le travail et d'investir dans l'avenir, mais, paradoxalement, votre budget diminue. Il est vrai, néanmoins, que vous avez procédé à quelques ruptures par rapport au quinquennat précédent. Le coup de frein porté, pour la deuxième année consécutive, aux contrats aidés, qui s'établiront à 100 000 en 2019 contre 170 000 en 2018, pèse sur les territoires ruraux, où les associations, les collectivités territoriales et les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) usent fréquemment du dispositif. En outre, la gestion du fonds d'inclusion par les préfets de région peut conduire à pénaliser les contrats aidés. Il conviendrait que leur affectation soit décidée par une instance de concertation locale.

Je regrette l'absence des maisons de l'emploi dans le présent projet de loi de finances. Quand disposerons-nous des résultats de l'évaluation prévue ? Dans mon département, l'expérimentation du dispositif « zéro chômeur de longue durée » paraît encourageante. Pourquoi, dès lors, attendre 2020 pour la généraliser à l'ensemble du territoire national ? Je déplore également la diminution de 85 millions de la subvention de l'État à Pôle Emploi et m'interroge sur le maintien du soutien de l'Unedic aux missions locales – elle finance 10 % de leur budget – dans un contexte de grandes difficultés budgétaires. Je vous rappelle enfin que les fonds européens que vous vous plaisez à évoquer ne représentent pas le mode de financement le plus aisé pour les porteurs de projets.

Mme Corinne Féret. – Nous assistons, pour la deuxième année, à une réduction drastique des contrats aidés, aux dépens des populations qui ont le plus besoin d'accompagnement. Sous le prétexte fallacieux d'une sous-consommation de l'enveloppe budgétaire dédiée en 2018, vous en réduisez le nombre à 100 000 en 2019. Vous auriez dû davantage vous interroger sur les raisons de la sous-consommation constatée, due notamment au renforcement des exigences en matière de formation et à la réduction du taux de prise en charge par l'État qui ont conduit les employeurs à se détourner du dispositif. Les missions locales, quant à elles, se voient amputer de 8 millions d'euros en 2019, alors que le Gouvernement souhaite amplifier le dispositif « garantie jeunes » qu'elles accompagnent, au bénéfice de 100 000 personnes. L'expérimentation de leur fusion avec Pôle Emploi remet en cause, à mon sens, la spécificité de leur action auprès des 18-25 ans, d'autant que 30 % des jeunes qu'elles accompagnent ne sont pas inscrits à Pôle Emploi. Le recul de 5 % du soutien de l'État à Pôle emploi et la croissance de 3 % du nombre de personnes suivies entraînent une augmentation de 5 % de la charge de travail de chaque agent. Les offres d'emploi signalées ont crû de 30 % en cinq ans : le bilan est positif, mais pour que Pôle Emploi accompagne et

suive efficacement les chômeurs, les financements de l'État doivent être maintenus. J'évoquerai enfin les maisons de l'emploi, que l'Assemblée nationale a doté, par voie d'amendement, de 5 millions d'euros. Cette dotation semble très insuffisante au regard de leur rôle dans les territoires. En outre, les financements par appel à projet comportent des limites et ne sont pas pérennes. Je rejoins enfin notre collègue Jean-Marie Morisset : dans le Calvados, le dispositif « zéro chômeur de longue durée » fonctionne de façon satisfaisante. Son extension est-elle prévue et, le cas échéant, dans quel délai ?

Mme Monique Lubin. – Les contrats aidés subissent une diminution des crédits et, concomitamment, un renforcement des exigences de formation, entraînant un recul du nombre de bénéficiaires. Au contraire de leurs besoins, les plus fragiles sont exclus du dispositif. Les missions locales réalisent un travail de qualité. Après un délai d'installation, elles ont gagné en crédibilité et sont désormais arrivées à maturité, capables de gérer le dispositif « garantie jeunes ». Une fusion avec Pôle Emploi ferait disparaître la spécificité de leur action auprès des jeunes éloignés de l'emploi. Je ne suis pas non plus certaine que les collectivités territoriales, premiers financeurs des missions locales, maintiendraient le niveau de subvention à une structure fusionnée.

Vous avez évoqué, madame la ministre, l'augmentation des crédits destinés aux services à la personne. Cet effort poursuit-il l'objectif d'une croissance de l'emploi dans le secteur ou d'une revalorisation de ces métiers ? Ces derniers sont hélas pénibles, mal payés et, partant, dévalorisés. Pour attirer les chômeurs, il convient donc d'améliorer la qualité des emplois proposés. Il en va de même des contrats saisonniers, dont les bénéficiaires ne peuvent obtenir de prime de précarité à leur issue. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels exigeait la remise au Parlement d'un rapport portant bilan des négociations sociales sur la réduction de la précarité de ces contrats. Cette demande a-t-elle été honorée ?

M. Daniel Chasseing. – J'admire votre volonté de favoriser l'insertion par l'activité économique et par la formation, dont la loi du 5 septembre 2018 constitue la traduction. Envisagez-vous une expérimentation des emplois francs, que je soutiens, dans les territoires ruraux ? J'approuve également la simplification des aides à l'apprentissage et la suppression du recours aux Prud'hommes, qui freinait les embauches. L'augmentation du nombre d'entreprises adaptées mérite aussi d'être saluée, dans un contexte où 20 % des personnes handicapées se trouvent au chômage. Je m'interroge sur le financement effectif, par les régions, des CFA dans les territoires ruraux. Je rejoins enfin madame Lubin : les emplois à la personne sont trop fragiles ; les salaires doivent être revalorisés.

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – La subvention de l'État à Pôle Emploi diminue effectivement de 85 millions. Mais il convient de rappeler qu'un effort du même ordre est demandé à l'ensemble des opérateurs et qu'il doit être relativisé au regard des 5 milliards d'euros de son budget. En outre, la contribution de l'Unedic, assise sur une masse salariale dynamique, devrait parallèlement croître de 100 millions en 2019. Mêmement, après une réduction de 300 postes, les effectifs de Pôle Emploi seront diminués de 400 équivalents temps plein, soit un effort de 0,86 % sur un total de 46 000 postes. L'effort sera, en outre, absorbé par la dématérialisation de certaines tâches, qui permettra d'économiser des emplois au profit des missions d'accompagnement. Le climat social sera évoqué lors du prochain conseil d'administration, qui se tiendra préalablement à la signature, avant le 31 décembre, de la prochaine convention triennale.

Cap Emploi, qui aidait les chômeurs handicapés, a été intégré en 2018 à Pôle Emploi : son identité n'a pas pour autant été absorbée, tandis que les démarches des demandeurs d'emploi s'en sont trouvées simplifiées et les compétences de Pôle Emploi élargies. Il peut donc y avoir intégration sans fusion ! Certaines missions locales collaborent efficacement avec Pôle Emploi, d'autres moins. Notre objectif consiste à renforcer cette coopération, en partageant *a minima* les systèmes d'information pour un meilleur accès aux offres d'emploi. Certains élus souhaitent expérimenter l'intégration dans une structure unique ; nous leur en donnons la possibilité. Le financement des missions locales, assumé à 53 % par l'État, est porté à 356 millions en 2019 contre 360 millions en 2018. L'effort demandé paraît minime par rapport à celui imposé à d'autres dispositifs ! Leur rôle auprès des jeunes éloignés de l'emploi est effectivement essentiel. Le ministère lancera prochainement un appel à projet pour démarcher ceux que je nomme les invisibles. À cet égard, je vous indique que Patrick Toulmet, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de Bobigny, a été nommé délégué interministériel pour le développement de l'apprentissage dans les quartiers relevant de la politique de la ville, où ce type de formation est deux fois moins développé qu'ailleurs.

La loi du 5 septembre 2018 a confié aux régions, déjà en charge des lycées professionnels, la compétence relative à l'investissement dans les CFA, en lien étroit avec les branches professionnelles. Elle n'a, en revanche, pas levé les freins au développement de l'apprentissage dans les collectivités territoriales. Nous y travaillerons. En 2020, 250 millions seront consacrés aux CFA dans les territoires ruraux, mais, en 2019, la compétence de fonctionnement demeure dévolue aux régions.

Le dispositif « zéro chômeur de longue durée » sera expérimenté dans les dix territoires choisis jusqu'en 2020. Nous accompagnons, à hauteur de 17 000 euros par poste, sa montée en charge, avec 1 270 emplois équivalent temps plein en 2019 ; contre seulement 650 en 2018. L'évaluation qui en sera faite devra se pencher sur les externalités positives du dispositif pour les collectivités territoriales, dans la mesure où des dépenses actives remplacent des dépenses passives. Elle devra également envisager la frontière, ténue, entre l'activité des entreprises aidées et celle des petites entreprises du territoire concerné qui s'en trouveraient concurrencées.

J'assume la transformation des contrats aidés en parcours emploi compétences. Le dispositif initial n'affichait, en effet, qu'un taux de 27 % d'insertion professionnelle durable, soit un résultat décevant comparé à d'autres mesures. Notre approche est qualitative : la demande a certes diminué, mais, surtout, elle a changé au profit d'une meilleure formation, d'une véritable acquisition de compétences et du développement de projets professionnels. Pensez que 42 % des bénéficiaires sont des chômeurs de longue durée, 21 % des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), 18 % des personnes handicapées et 13 % des habitants de quartiers prioritaires : l'objectif d'insertion est primordial ! Nous devons également investir dans d'autres dispositifs plus performants que les contrats aidés, comme les entreprises adaptées et les entreprises d'insertion par l'activité économique, qui s'adressent aux publics en grande difficulté avec des taux d'insertion compris entre 50 % et 75 %.

Depuis la décentralisation, l'AFPA se trouve dans une situation économique dégradée. Elle perd régulièrement les appels d'offre auxquels elle candidate en raison du prix élevé des prestations proposées et, parfois, de leur inadéquation aux besoins de formation. Elle a ainsi accusé une perte d'exploitation cumulée de 723 millions sur les cinq derniers exercices, dont plus de 70 millions en 2018, que l'État ne peut indéfiniment compenser. Dès lors, la nouvelle gouvernance de l'AFPA a proposé un plan de redressement et de

développement : 1 500 postes seront supprimés sur un total de 8 000 et certains sites seront fermés. Pensez que, parfois, le nombre de formateurs est supérieur à celui des stagiaires ! Parallèlement, certains secteurs seront développés – je pense au programme Hope dédié aux réfugiés et confié à l'AFPA ou à la mise en service de centres de formation mobiles – et, à cet effet, 630 postes seront créés. Je suis convaincue que cette évolution se fera d'une façon socialement responsable.

Oui, il y a une gradation entre les établissements et les services d'aide par le travail, l'entreprise adaptée et l'emploi non subventionné, qu'il faut encore assouplir – dans les deux sens – avec pour objectif l'inclusion dans l'emploi ordinaire. L'accord du 12 juillet, très ambitieux, va doubler la capacité d'accueil dans les entreprises adaptées tout en accroissant la performance sociale : jusqu'à présent, les entreprises adaptées avaient intérêt à conserver les travailleurs capables d'occuper des emplois ordinaires, ce qui était absurde.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne change pas la règle des 6 % en matière d'obligation d'emploi de travailleurs handicapés. Le secteur privé est à 3,2 %, ce qui est encore loin du compte. Désormais, cette obligation sera calculée par entreprise et non plus par établissement, ce qui ouvrira 100 000 postes supplémentaires. Comme il y a 500 000 demandeurs d'emploi en situation de handicap, un tel appel d'air sera bienvenu. Autre modification : les entreprises pouvaient se décharger de l'obligation par la sous-traitance. Elles pourront toujours le faire, mais on comptera en somme et non plus en postes. Ce sera neutre financièrement mais plus responsabilisant pour les entreprises, qui devront afficher le nombre réel d'embauches en leur sein. L'insertion par l'activité économique concerne de plus en plus de personnes en situation de handicap, notamment psychique. Sur ce sujet comme sur d'autres, nous ne renonçons pas : nul n'est inemployable, il faut simplement un marchepied pour aider nos concitoyens les plus vulnérables.

L'accompagnement spécifique qui a été voté dans le PLFSS est un soutien renforcé, et la baisse générale du coût du travail doit renforcer l'effort vers les aidants. Ce secteur, qui a du mal à recruter, est l'un de ceux qui utilisent le plus les contrats extrêmement courts. Sur les contrats aidés, il y a une exigence qualitative, et la transformation du CICE en baisse de charges va apporter l'année prochaine 1,4 milliard d'euros au secteur associatif.

M. Olivier Henno. – Je ne suis pas choqué qu'on veuille rationaliser le service public de l'emploi dès lors qu'on veut maîtriser la dépense publique. Dans certains territoires, des complémentarités se sont créées entre maisons de l'emploi, missions locales et Pôle emploi. Ailleurs, il peut y avoir des doublons ou des triplets. Si ces structures se regroupent, ne pourrait-on saisir l'opportunité pour impliquer davantage les acteurs locaux dans le pilotage du service public de l'emploi ? Ils participent déjà à la gouvernance des missions locales et des maisons de l'emploi, mais un peu moins à celle de Pôle emploi.

Mme Martine Berthet. – En amont de la transformation du système de formation professionnelle que vous souhaitez mettre en œuvre, prévoyez-vous une revalorisation en direction de tous les âges – et pas seulement des scolaires – de l'image de certains métiers ? Je pense par exemple aux aides-soignantes, dont les Ehpad ont grand besoin : une école d'aides-soignantes que je connais propose 24 places et n'a reçu que 5 demandes ! Il y a aussi l'industrie, et bien d'autres secteurs... Quelle part de votre budget est consacrée à cette indispensable revalorisation de l'image de certains métiers ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je regrette la suppression du financement des maisons de l'emploi, qui jouent un rôle important dans la gouvernance territoriale du service

public de l'emploi. On ne fait pas suffisamment confiance aux acteurs locaux, comme je l'ai rappelé au directeur général de Pôle emploi. Pour ma part, j'ai rapproché la maison locale et le plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi et cela a accru la coordination et rationalisé l'usage des moyens en clarifiant la gouvernance. Le but n'est pas de faire des économies, cela dit, mais d'être plus efficace : à cet égard, le pilotage par les élus est essentiel, parce qu'ils connaissent le terrain et son économie.

La loi sur l'avenir professionnel transfère l'orientation à la région. Les psychologues de l'Éducation nationale sont quasiment intégrés dans les collèges ou les lycées, leur mission n'est pas définie et les régions n'ont pas l'air de se saisir du dossier. Inquiétant. Vous avez mentionné 124 millions d'euros transférés à l'Éducation nationale : à quoi seront-ils employés ?

M. Dominique Théophile. – Votre budget est offensif : faire mieux avec moins. Quelle part sera consacrée au soutien des entreprises outre-mer, où près de 50 % des jeunes sont au chômage, soit deux fois plus qu'en métropole ? Comment y sera décliné le PIC ? Y aura-t-il en 2019 une expérimentation outre-mer des emplois francs dans les quartiers prioritaires de la ville ? Ce dispositif pourrait redonner de l'espoir aux jeunes éloignés de l'emploi.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Ce PLF, marqué par des réductions budgétaires, prolonge la politique engagée l'année dernière. Les crédits de la mission « Travail et emploi » baissent de 496 millions en autorisations d'engagement et de 2,9 milliards en crédits de paiement. On était encore en 2018 à 15 milliards d'euros, auxquels s'ajoutaient 1,5 milliard consacrés au financement national de la modernisation de l'apprentissage. La baisse globale atteint les 3 milliards. Certains opérateurs nécessaires à l'insertion professionnelle vont perdre des moyens. Et des contrats aidés utiles à des collectivités territoriales, qui vont déjà bien mal, vont disparaître.

Il y a eu récemment une importante manifestation contre les violences faites aux femmes et les inégalités entre les femmes et les hommes au travail. Quelles mesures ce PLF prévoit-il pour lutter contre ce phénomène ? Il faudrait notamment contrôler mieux et sanctionner plus souvent les entreprises réfractaires.

M. Martin Lévrier. – En fin de troisième, le nombre de jeunes intéressés par l'apprentissage a crû de 40 %, dites-vous. Combien s'y engagent réellement ? Sont-ils financés ? Le produit de la taxe d'apprentissage n'est pas extensible. A-t-on observé un frémissement pour l'année prochaine ?

Mme Patricia Schillinger. – J'ai interrogé la directrice de Pôle Emploi de ma région sur l'explosion du chômage des seniors. Elle m'a dit qu'il fallait être réactif. Avez-vous prévu des crédits spéciaux pour leur formation ?

M. Jean Sol. – Je salue le plan ambitieux en matière d'emploi que vous nous présentez ce soir. De nombreux jeunes font l'effort non seulement de se former mais aussi, parfois, de se réorienter. Il leur est alors reproché leur manque d'expérience. Que leur dites-vous ? Les assistants de vie scolaire sont déterminants pour l'inclusion scolaire, notamment des enfants handicapés. Envisagez-vous de renforcer leur statut ?

Mme Muriel Pénicaud, ministre. – Je suis favorable à une gouvernance partagée avec les collectivités territoriales en cas de rapprochement des différentes structures du

service public de l'emploi, car c'est au plus près du terrain qu'on trouve le mieux les solutions - ne fût-ce qu'au sein de comités d'orientations dotés de vraies prérogatives.

La loi a prévu 54 heures de découverte des métiers, chaque année, pour tous les jeunes de la quatrième à la première. Cela fait donc 2,5 millions de jeunes chaque année ! On n'a jamais fait cela. C'est aussi exaltant que nécessaire. Les régions travaillent avec les rectorats et l'idée est de commencer cette année par les secondes avant d'élargir à toutes les autres classes les années suivantes. Les modalités seront diverses, et iront du témoignage de chefs d'entreprises, d'artisans ou de jeunes apprentis passionnés par leur métier aux visites d'entreprises ou de « l'Usine extraordinaire » ou au *speed dating*. Certains métiers, dans l'industrie, ont changé du tout au tout ! Cet énorme travail mettra plusieurs années à porter ses fruits, mais tout le monde va s'y mettre et la découverte de métiers va entrer dans la culture.

Le développement de l'intérêt pour l'apprentissage est une bonne surprise. Les débats sur la loi, les travaux préparatoires du Sénat et de l'Assemblée nationale n'y sont pas étrangers. Les médias se sont aussi emparés du sujet, aussi, et, en un an, l'image de l'apprentissage a changé. De fait, c'est une voie de réussite où l'on peut exceller. Le Conseil national de l'industrie s'est engagé à créer plus de 40 000 places d'apprentis et l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, plus de 60 000. Il faut porter l'offre à hauteur de la demande ! Dès à présent, le ministre de l'Éducation nationale et moi-même avons demandé aux préfets et aux recteurs de mobiliser immédiatement les entreprises sur ce point.

Les 124 millions d'euros qui sont transférés de mon budget à celui du ministère de l'Éducation nationale correspondent, à l'euro près, aux 30 000 contrats aidés des assistants de vie scolaire. Le ministère de l'Éducation nationale va progressivement leur procurer des emplois permanents et mieux qualifiés. Dès cette année, 10 000 seront créés. C'est vital : pas d'entreprise inclusive sans école inclusive !

La revalorisation de l'image de certains métiers n'est pas tant un problème de budget que de mobilisation générale. L'industrie a détruit un million d'emplois en quinze ans, et tout le monde a arrêté d'y chercher des emplois. À présent, elle cherche désespérément des jeunes. C'est aussi pour cela qu'elle s'engage massivement sur l'apprentissage : on ne peut pas créer *ex nihilo* des soudeurs ou des techniciens supérieurs. À chaque fois qu'on valorise l'apprentissage, on contribue à restaurer la valeur travail et l'image de certains métiers. Certains ont changé, notamment dans l'industrie. La transition numérique et la transition écologique ont un fort impact sur le bâtiment et l'artisanat. Pour certains métiers, ce sont les conditions même de travail qui ont besoin d'être revalorisées. Je pense par exemple à l'aide à la personne, ou à l'hôtellerie-restauration. D'une manière générale, les jeunes ne connaissent pas les métiers. Souvent, ils ne connaissent que ceux de leurs parents - et, pour certains entre eux, leurs parents n'ont jamais travaillé, ce qui ne les aide pas à se représenter le travail !

Pour lutter contre la précarité, il existe des outils qui pourraient être développés, comme le CDI intérimaire, qui donne à l'employé la capacité à se projeter, à trouver un logement et disposer d'une autonomie tout en étant placé dans les entreprises, surtout de petite taille, qui n'ont pas de besoins permanents. Les groupements d'employeurs sont aussi une très bonne solution pour garantir à la fois de la flexibilité pour l'entreprise et la sécurité d'un CDI. Nous augmentons d'ailleurs les aides aux groupements d'employeurs.

Pour les outre-mer, l'État déploie 16,7 milliards de crédits de paiement en 2019, dont 777 millions sur les crédits de la mission « Travail et emploi ». Le PIC se focalise aussi

sur les outre-mer, puisque 7,7 % des moyens régionaux, soit 500 millions, sont consacrés aux territoires ultramarins, qui représentent 3,3 % de la population nationale. J'étais il y a quelques jours à la Réunion et à Mayotte, et je connais les chiffres du chômage des jeunes. Cela demande des efforts à proportion des besoins. Avec la ministre des outre-mer, nous avons prévu dans le PIC un axe d'initiatives territoriales spécifique aux territoires d'outre-mer. Nous devons aussi y encourager la création d'emplois, notamment sur les territoires insulaires, sinon nos efforts de formation auront un impact limité. Les écoles de la deuxième chance et le service militaire adapté ont des effets très bénéfiques.

Je ne veux pas empiéter sur les prérogatives de la secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les discriminations. Nous avons une action forte sur ce sujet, puisque la loi sur l'avenir professionnel instaure des référents « ressources humaines » dans toutes les entreprises de plus de 250 salariés et dans les comités sociaux-économiques. Nous publions des guides pour aider les entreprises à sanctionner le harcèlement, et les inspecteurs du travail seront tous formés. Le 22 novembre, l'ensemble des partenaires sociaux, avec qui nous avons travaillé pendant trois mois, ont réagi positivement aux mesures, issues de la concertation, que nous avons prises en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Dans la loi sur l'avenir professionnel, nous avons prévu de fixer une obligation de résultat sur l'égalité salariale, dont nous avons annoncé jeudi dernier les modalités d'application. Les partenaires sociaux ont tous fait des propositions extrêmement approfondies.

Les demandeurs d'emploi de longue durée seniors sont évidemment un public-cible pour le PIC, pour les parcours emploi compétence et pour l'ensemble de nos dispositifs. Au cours des derniers trimestres, nous avons enregistré une légère baisse du chômage des jeunes et des seniors - mais on vient de loin. De plus, le nombre de CDI a crû de 14 %. Si les entreprises ne cherchent que des hommes entre 28 et 38 ans, ayant les mêmes diplômes et les mêmes qualifications, avec dix ans d'expérience, n'ayant jamais été au chômage et qui habitent dans les beaux quartiers, elles ne trouveront pas ! Mais beaucoup d'autres Français veulent travailler, heureusement.

Je parlais ce matin des frontaliers avec le président de la région Grand-Est. C'est un sujet compliqué : on les qualifie et ils partent travailler en Suisse ou au Luxembourg... Du coup, nos régions frontalières manquent de main-d'œuvre. Ce sont aussi des discussions que nous avons en bilatéral avec nos voisins. J'ai par exemple obtenu du Luxembourg qu'il prenne en charge l'assurance chômage des Français travaillant sur son territoire.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 19 h 55.

Mercredi 28 novembre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport pour avis

M. Alain Milon, président. – Ainsi que je l'évoquais hier soir à l'issue de l'audition de Mme Pénicaud, l'Assemblée nationale n'a pas achevé l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, dont le texte n'a donc pas pu nous être transmis cette nuit. L'Assemblée nationale ne reprendra ses travaux sur le PLFSS que ce soir. Je me vois donc contraint de reporter l'examen de notre rapport demain matin, jeudi 29 novembre à 8 h 30. Venons-en à la mission « Travail et emploi ».

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Travail et emploi ». – Les derniers chiffres, ceux du troisième trimestre 2018, montrent que la baisse du chômage observée depuis la fin du quinquennat précédent demeure très limitée. En effet, le taux de chômage s'est maintenu au troisième trimestre et ne baisserait que de 0,5 point sur un an pour s'établir à 9,1 %. La situation du marché de l'emploi demeure donc préoccupante.

Dans ce contexte, les crédits de la mission « Travail et emploi » baisseraient de près de 3 milliards d'euros. Certes, cette baisse s'explique en partie par des effets de périmètre, et notamment par la suppression de dispositifs spécifiques d'exonération, consécutive à l'augmentation des allègements généraux, qui sont compensés, non pas par des crédits budgétaires, mais par l'affectation de recettes fiscales. À périmètre constant, les crédits de la mission baisseraient tout de même de 2 milliards d'euros.

Pour l'essentiel, cette baisse des crédits résulte, d'une part, du recentrage du recours aux contrats aidés sur les publics les plus éloignés de l'emploi, d'autre part, de l'extinction progressive de dispositifs qui ont fait la preuve de leur échec, et dont la suppression a été décidée par le Gouvernement actuel ou le précédent.

Je partage globalement la philosophie du Gouvernement sur les contrats aidés et je note que la réduction des moyens qui leur sont alloués s'accompagne d'une hausse des crédits dédiés à l'insertion par l'activité économique. De même, le Sénat a eu l'occasion d'approuver la suppression de certains dispositifs peu efficaces, comme les contrats de génération ou les dispositifs de préretraite.

L'année 2019 doit marquer la première année pleine de mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences, le PIC, qui serait doté de 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement et 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Une action forte en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes décrocheurs est tout à fait nécessaire et les crédits demandés à ce titre semblent tout à fait pertinents.

L'effort affiché par le Gouvernement doit toutefois être fortement relativisé. En effet, une partie importante des crédits présentés comme relevant du PIC finance en fait des dispositifs déjà existants qu'il aurait bien fallu financer, même en l'absence de plan spécifique. Il en est ainsi de la garantie jeune, qui représenterait près de 500 millions d'euros

en 2019. La progression des crédits du programme 102 au titre du PIC est même gonflée quelque peu artificiellement par l'inscription sous ce label de dispositifs qui étaient présentés dans d'autres enveloppes en 2018, comme les parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie ou la rémunération de fin de formation. En outre, le programme 103 doit bénéficier d'un fonds de concours de 1,5 milliard d'euros provenant de la future agence France compétences en application des nouvelles modalités de collecte et de répartition de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle.

L'année 2019 marquera, par ailleurs, la première année de mise en œuvre de la loi du 5 septembre dernier pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Cette loi a prévu un certain nombre de changements dans la gouvernance et le financement de la politique de formation professionnelle. Il est regrettable de constater que très peu des mesures d'application nécessaires ont à ce jour été publiées. Notamment, le montant de l'aide unique aux employeurs d'apprentis n'est pas encore connu et les annonces du Gouvernement sont nettement en deçà de ce qui nous avait été annoncé au moment des débats sur le projet de loi.

Avant d'évoquer les articles rattachés, je souhaite aborder un point qui sort du cadre du PLF, mais qui relève de la politique de l'emploi.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu la suppression des contributions salariales d'assurance chômage. Cette suppression devait être intégralement compensée à l'Unedic par l'État. Or l'affectation d'une part de CSG se traduit dès 2019 par une perte de recettes de 200 millions d'euros pour l'assurance chômage. À long terme, la CSG étant moins dynamique que les cotisations salariales, la trajectoire de solde pourrait s'en trouver dégradée. Mme la ministre a confirmé la compensation, hier, mais nous ne voyons rien venir pour l'instant dans les textes financiers.

Deux articles sont rattachés à la mission « Travail et emploi ». L'article 84 révisé les conditions de versement de l'aide en cas d'activité partielle. Il est proposé de ramener de quatre à un an le délai dont les entreprises disposent pour demander le versement de cette aide et de prévoir des sanctions en cas de fraude. L'article 84 *bis*, inséré par l'Assemblée nationale, crée une contribution de 25 millions d'euros de l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, l'Agefiph, pour le financement des entreprises adaptées.

Faute de pouvoir majorer les crédits demandés, et tout en constatant que les résultats de la politique menée en matière d'emploi ne sont encore que peu visibles, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et des articles rattachés, ainsi que du compte d'affectation spéciale pour le financement de l'apprentissage.

Si cela ne doit pas conditionner la position de notre commission, je précise que la commission des finances a aussi émis un avis favorable, sous réserve de l'adoption d'un amendement de ses rapporteurs spéciaux tendant à augmenter les crédits dédiés aux maisons de l'emploi. Je serai à titre personnel favorable à cet amendement.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Les contrôles menés par l'inspection du travail doivent être renforcés, ce dont nous nous félicitons, mais comment celle-ci pourra-t-elle mener à bien ses missions, alors que ses effectifs sont en baisse ?

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Effectivement, si les moyens ne sont pas mis en place, cela sera compliqué. Je voudrais ajouter une réflexion quant à la

situation de l'emploi. On constate dans certains bassins économiques que l'activité reprend sans création d'emplois. C'est plutôt inquiétant.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi ».

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Régimes sociaux et de retraite - compte d'affectation spéciale pensions » - Examen du rapport pour avis

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». – Pour la seconde année consécutive, notre commission examine conjointement les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Cet avis budgétaire consolide notre analyse sur l'objectif de dépenses de la branche vieillesse que nous avons adopté dans le PLFSS pour 2019 : 241,2 milliards d'euros, qui couvrent les dépenses de l'ensemble des régimes de base obligatoires, y compris des régimes intégrés concernés par ces deux missions.

Le CAS « Pensions » retrace principalement les recettes et les dépenses du régime de retraite de la fonction publique de l'État, qui sont par construction équilibrées, et qui atteindront en 2019 un montant de 59 milliards d'euros.

De son côté, la mission « Régimes sociaux et de retraite » fixe les crédits budgétaires affectés aux subventions d'équilibre versées à 11 régimes spéciaux de retraite, ainsi qu'à une subvention pérenne au régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles. En 2019, alors que ces 11 régimes spéciaux verseront environ 9 milliards d'euros de prestations, ils bénéficieront de subventions d'un montant cumulé de 6,3 milliards d'euros, soit plus des deux tiers de leurs prestations financées par la solidarité nationale.

Dans le cadre de la mission d'information sur les conditions de réussite d'une réforme systémique des retraites en France, dont je suis le rapporteur, j'ai entendu les responsables de l'ensemble des régimes spéciaux ; et j'ai pu constater la convergence réelle de ces régimes spéciaux vers le régime général entreprise à partir de 2003 pour les régimes de la fonction publique, et de 2008 pour les autres régimes spéciaux propres à certaines branches ou entreprises publiques. Il demeure toutefois des différences structurelles qui constituent un véritable défi pour la réforme des retraites à venir. J'y reviendrai.

Le CAS « Pensions » regroupe trois programmes, dont deux concernent l'État en tant qu'employeur ou ancien employeur. Le programme 741 retrace les dépenses des pensions de retraite, ainsi que des allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Avec 55,4 milliards d'euros pour 2019, il représente plus de 95 % des dépenses du CAS « Pensions ». Le programme 742 concerne le Fonds spécial des ouvriers des établissements de l'État, qui verse 1,9 milliard d'euros de prestations en 2019 ; enfin, le programme 743 regroupe les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi que les pensions ou rentes de régimes de retraite dont l'État est redevable, notamment au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation. Ces dépenses sont financées exclusivement par la solidarité nationale et atteindront en 2019 1,7 milliard d'euros, en recul de 7,6 % par rapport à 2018, en raison d'une baisse du nombre des bénéficiaires.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est également composée de trois programmes, qui déterminent le montant des seules subventions d'équilibre aux régimes spéciaux. Le programme 198, relatif aux régimes sociaux et de retraite des transports, affiche une dépense de 4,2 milliards d'euros pour 2019, principalement les subventions versées aux régimes de la SNCF (3,3 milliards d'euros sur 5,4 milliards de prestations) et de la RATP (736 millions d'euros sur 1,2 milliard). Le programme 197 concerne le régime de retraite et de sécurité sociale des marins, qui comprend la subvention d'équilibre versée par l'État à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine, 815 millions d'euros. Enfin, le programme 195, relatif aux régimes de retraite des mines, de la Seita et divers réunit les crédits consacrés à des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradées pour un montant de 1,3 milliard. La principale dépense correspond à la subvention d'équilibre au fonds spécial de retraite de la caisse des mineurs, d'un montant de 1,1 milliard d'euros. La subvention de 55 millions d'euros au régime complémentaire des exploitants agricoles figure également dans ce programme, ce qui constitue une curiosité car il n'est ni un régime de base ni un régime fermé. C'est d'ailleurs le seul régime complémentaire.

Les auditions des représentants de l'ensemble des régimes spéciaux m'ont fait connaître leur état d'esprit dans la perspective de la réforme systémique.

Tout d'abord, ils ont tous rappelé le très fort attachement culturel des assurés à leur régime spécial. Les régimes renvoient toujours à l'histoire sociale de notre pays, régime des mines créé sous Henri IV, celui des marins sur l'initiative de Colbert,... Le régime de retraite de la SNCF est celui des cheminots, qui entraînent très jeunes « au statut », la SNCF les formant et jouant un rôle d'ascenseur social. Si leur existence mérite d'être interrogée au regard du principe d'équité, la réforme devra le faire sans pour autant « stigmatiser » leurs bénéficiaires.

Ensuite, ils s'inscrivent tous dans la dynamique lancée par le Gouvernement et rappellent les réformes actuellement menées pour faire converger certains de leurs paramètres vers le régime des salariés du privé. La réforme des retraites de 2003 comprenait l'alignement des régimes de la fonction publique sur le régime général, pour les critères à la fois de revalorisation des pensions et de durée d'assurance exigible pour le versement d'une retraite à taux plein. Le taux de « cotisation salariale » converge depuis la réforme 2010 et ce jusqu'en 2020 sur celui du régime général. Ces régimes sont depuis lors soumis aux mêmes réformes que les régimes alignés sur le régime général. Les autres régimes spéciaux, qui n'avaient jamais été concernés par les réformes des retraites depuis 1993, convergent depuis 2008 sur les régimes de la fonction publique, selon un calendrier très progressif. Les réformes de 2010 et de 2014 leur ont également été appliquées.

Tous les assurés « sédentaires » des régimes spéciaux partiront à la retraite à l'âge de 62 ans à partir de 2024, contre 2017 dans le régime général. Mais les personnels non roulants de la SNCF continueront à partir à 57 ans, contre 52 pour les personnels navigants. Pour cette raison, notre commission assortit depuis plusieurs années son vote sur la mission « Régimes sociaux » de réserves, que je vous demande de renouveler cette année encore. Je précise toutefois que l'ensemble des bornes d'âge inférieures à 62 ans, dans tous les régimes spéciaux, ont été reportées de deux ans à la suite de la réforme de 2010. Depuis le 1^{er} janvier 2017, le taux de cotisation salariale dans les régimes spéciaux est également en train de converger sur le taux des fonctionnaires et augmentera de 2,7 points sur dix ans, et les pensions servies par les régimes spéciaux sont désormais revalorisées selon le même rythme que les pensions de la fonction publique et donc du secteur privé.

Enfin, les responsables que j'ai entendus ont insisté sur certaines spécificités qui leur semblent *a priori* difficilement solubles dans les axes de la réforme annoncée. La première concerne l'architecture et les règles de calcul de la pension. Les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux sont tous des régimes complets, qui servent une pension calculée sur le traitement de base des six derniers mois, excluant les primes, avec un taux de liquidation de 75 %. La deuxième difficulté tient à l'existence des « catégories actives » qui occupent un emploi présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles. Ces personnels peuvent partir à 57 ans dans la fonction publique, voire plus tôt dans certains régimes spéciaux. Le Gouvernement n'a encore rien annoncé à leur sujet. Nos interlocuteurs ont tous mis en avant la nécessité d'une transition suffisamment longue pour rendre acceptable le bouleversement que représenterait l'abandon de leur régime, considéré dans certaines entreprises comme « le totem des totems ».

Une réflexion générale devra être menée sur la pénibilité dans l'ensemble de la population active, avec des mécanismes clairs, ne créant pas de tensions dans les entreprises comme a pu le faire le compte personnel de prévention de la pénibilité. C'est, je crois, l'intention du Gouvernement, et nous serons attentifs à ce que le débat ait lieu suffisamment tôt pour être intégré par nos concitoyens.

En attendant, je vous propose de donner un avis favorable sur les crédits du CAS « Pensions » et de la mission « Régimes sociaux et de retraite », assorti des réserves évoquées.

M. Philippe Mouiller. – Avez-vous des informations sur l'avenir des pensions de réversion ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous sommes nous aussi inquiets à leur sujet. En ce qui concerne la fusion des régimes spéciaux, nous sommes opposés à tout ce qui pourrait se traduire par une baisse des pensions.

M. Martin Lévrier. – Parlez-vous des pensions de réversion déjà versées ou du dispositif une fois la réforme intervenue ?

M. Alain Milon, président. – Pour le futur.

M. Martin Lévrier. – Cela va mieux en le disant.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Pour 2018, les pensions de retraite représentent 316 milliards d'euros ; les pensions de réversion 36 milliards d'euros. La solidarité, c'est 20 % du système. Nous sommes actuellement dans un système par répartition à prestations définies ; on nous annonce un système par points à cotisations définies.

À notre connaissance, il n'y a pas de remise en cause des pensions de réversion, mais la recherche d'une harmonisation entre les treize régimes de pension de réversion existant. Selon le Haut-Commissaire, la réforme entrera en vigueur cinq ans après son adoption. Je ne sais pas ce qu'il adviendra de la pension de réversion pour les retraités actuellement à la retraite et qui décèderaient plus de cinq ans après la réforme. Seront-ils concernés par ces mesures ? Il faudra être attentif.

Aujourd'hui, le niveau de vie des retraités est supérieur en moyenne à celui des salariés, mais, avec la non-revalorisation de 2018 et la sous-revalorisation décidée pour les

années 2019 et 2020, les pensions auront de fait baissé, dans cinq ans. Le Gouvernement aura beau jeu de dire que sa réforme ne fera pas baisser les pensions.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis

M. Alain Milon, président. – La parole est à Mme Élisabeth Doineau, en remplacement de Mme Nassimah Dindar, pour la présentation de l'avis sur la mission « Outre-mer ».

Mme Élisabeth Doineau, en remplacement de Mme Nassimah Dindar, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Outre-mer ». – J'ai le plaisir et l'honneur de vous présenter les observations de notre rapporteure pour avis, Mme Nassimah Dindar, sur les crédits de la mission « Outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2019.

Mme Dindar a été contrainte de se rendre à La Réunion en raison de l'urgence de la situation sur l'île. Comme vous le savez sans doute, la contestation portée par le mouvement des « gilets jaunes » y a pris une tournure violente, et l'économie de l'île, déjà en grande difficulté, est quasiment paralysée depuis plus de dix jours. Un couvre-feu a été instauré la semaine dernière, et, à la demande de la ministre outre-mer, qui se rend aujourd'hui sur place, les prix des carburants et du gaz ont été abaissés hier.

Notre rapporteure pour avis nous avait alertés l'an passé sur la situation sociale très dégradée de la plupart des territoires ultramarins, qui en fait de véritables poudrières. Entre la fin de l'année 2016 et le début de l'année 2017, la Guyane avait été secouée par un mouvement social d'une ampleur et d'une longueur inédites depuis les émeutes de 2009. Le passage de l'ouragan Irma à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy et les difficultés sociales et sécuritaires qui en découlent appellent toujours un important effort de reconstruction. Le CHU de Pointe-à-Pitre, pivot de l'organisation des soins sur l'île de la Guadeloupe, a été largement détruit par un violent incendie en novembre 2017. Cette année, l'île de Mayotte a été le théâtre d'intenses manifestations contre l'insécurité et l'immigration illégales.

Ces difficultés remettent cruellement en lumière l'intensité des difficultés économiques, sanitaires, sociales et sécuritaires rencontrées par la plupart des territoires ultramarins. Permettez-moi de citer, à titre d'illustration, quelques chiffres qui me paraissent rendre compte de manière particulièrement parlante de la situation difficile, parfois même critique, des outre-mer sur les sujets qui intéressent notre commission.

Le chômage des jeunes culmine à des niveaux insoutenables, avec 45 à 55 % de jeunes concernés dans la plupart des outre-mer, soit la moitié d'une génération. Il est inquiétant de constater que ces chiffres sont en très nette augmentation par rapport à l'an dernier aux Antilles et à La Réunion.

Les Drom, qui ne comptent que 2,8 % de la population nationale, représentent 10 % des bénéficiaires du RSA en 2015. 19 % de la population est bénéficiaire du RSA en Guadeloupe, 16 % en Martinique, 14 % en Guyane et 18 % à La Réunion, contre 4 % dans l'hexagone.

De très graves et profondes difficultés sont également constatées dans le champ sanitaire, du point de vue de l'état de santé des populations ultramarines comme de l'offre de soins disponible sur ces territoires. Notre commission a pu le mesurer de manière très concrète lors des deux déplacements qu'elle a effectués, en 2016 et 2018, sur les territoires de l'Océan Indien et en Guyane. Mayotte et la Guyane sont particulièrement affectées par la mortalité périnatale, qui est le triple de celle constatée dans l'hexagone. Les standards de prise en charge sont encore très éloignés des normes hexagonales, du fait principalement du manque de praticiens. Ainsi, dans les maternités périphériques du centre hospitalier mahorais (CHM), les accouchements se font le plus souvent sans présence d'un médecin obstétricien. L'ensemble du territoire guyanais est déficitaire pour tous les maillons de l'offre de soins (offre médicale, PMI, prise en charge du handicap et de la dépendance, structures psychiatriques), ce qui nécessite de fréquentes évacuations sanitaires.

Sur le logement, enfin, les besoins restent immenses en matière de logement social, alors qu'une très large part de la population ultramarine y est éligible. Selon la DGOM, il serait nécessaire de disposer d'ici à 2030 de 50 000 logements supplémentaires en Guadeloupe pour répondre aux besoins, dont au moins 25 000 logements sociaux. 113 500 logements ultramarins dans les Drom sont par ailleurs considérés comme insalubres et indignes.

Face à ce sombre tableau, il faut reconnaître que le Gouvernement s'est montré particulièrement actif, en ce début de quinquennat, sur le front ultramarin. L'exécutif s'est déplacé à plusieurs reprises dans ces territoires, et a fait passer de nombreuses annonces portant sur le champ social. Lors de son déplacement aux Antilles en septembre dernier, le Président de la République a ainsi annoncé la reconnaissance de l'exposition au chlordécone comme maladie professionnelle ; après sa visite à Mayotte en octobre 2017, la ministre de la santé a annoncé la création d'une agence régionale de santé (ARS) de plein exercice sur ce territoire, ainsi que le doublement des montants du fonds d'intervention régional (Fir) dédiés à Mayotte.

Surtout, des Assises de l'outre-mer se sont tenues au premier semestre 2018, et ont débouché en juin dernier sur la publication d'un Livre bleu retraçant les attentes formulées par nos concitoyens d'outre-mer au cours de larges consultations publiques.

Il faut bien entendu se réjouir de cette meilleure prise en compte des difficultés ultramarines dans le débat public comme dans les ambitions gouvernementales. Nous devons cependant nous montrer très attentifs quant à la traduction concrète de ces annonces, qu'elle soit législative ou financière. Les Assises de l'outre-mer sont intervenues huit ans après les États généraux de 2009, alors que nombre des constats et des propositions formulés dans ce cadre gardent toute leur actualité et toute leur urgence. Je vous rappelle par ailleurs que nous avons voté en 2017 une loi d'orientation pour les outre-mer, dite loi « Erom », qui est encore bien loin d'avoir produit tous ses effets – à tel point que l'on peut craindre qu'elle demeure à l'état de loi programmatique, plutôt que de loi de programmation. Afin que les constats et propositions formulés par les Assises ne se restent pas limités à de simples outils de communication, les véhicules législatifs et juridiques permettant de mettre en œuvre l'ensemble des mesures du Livre bleu doivent être très rapidement identifiés.

Je me suis employée à rechercher la traduction de ces annonces dans le budget qui nous est proposé pour l'année 2019. Je vous le dis sans plus de suspense : si l'on peut observer une première évolution positive des outils financiers déployés en direction des outre-mer, les moyens proposés seront très insuffisants à répondre à l'immensité des besoins.

En 2019, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèveront à 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation respective de près de 23 % et 27 %, à périmètre courant, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.

Cette augmentation, spectaculaire à première vue, résulte d'importantes mesures de périmètre qui font sensiblement évoluer les contours de la mission, puisqu'elles s'élèvent au total à 417 millions d'euros de crédits de paiement, soit 17 % des crédits de la mission. Ces mesures portent principalement sur le programme 138, qui retrace les différentes actions de soutien aux entreprises ultramarines.

Hors mesures de périmètre, les crédits de la mission seraient stables par rapport à la loi de finances initiale pour 2018 (0 % d'évolution en AE et + 0,1 % en CP, selon les éléments fournis par la DGOM). L'augmentation des crédits constants serait concentrée sur le programme 138, tandis que le programme 123 relatif aux conditions de vie outre-mer connaîtrait une diminution de 3,2 % en AE et 0,2 % en CP. Je dois vous dire que je m'interroge sur la compatibilité de cette évolution avec les objectifs de convergence fixés par le Gouvernement.

Dans ce budget, deux sujets entrent plus particulièrement dans le champ de compétence de notre commission.

Plus de la moitié des dépenses de la mission (soit 1,4 milliard d'euros) est consacrée à la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthelémy. Cette politique d'exonération vise à la fois à améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines, par une compensation des difficultés structurelles liées à leur position géographique, et à encourager la création d'emplois par la réduction du coût du travail.

Cette politique d'exonération a fait l'objet de mesures de rationalisation successives au cours des dernières années, visant notamment à recentrer ces exonérations sur les bas salaires, et qui est poursuivie dans le cadre de l'article 8 PLFSS pour 2019. Cet article opère, en même temps que la transformation du CICE en exonérations de cotisation sociales, un recentrage du soutien aux entreprises sur les niveaux de rémunération allant jusqu'à 2 SMIC - alors que le régime précédent permettait des allègements jusqu'à 3,5 SMIC pour les secteurs prioritaires, voire 4,5 SMIC pour certaines entreprises. C'est là l'origine de la première mesure de périmètre touchant à la mission, pour un montant de 296 millions d'euros.

Les amendements que j'ai déposés sur le PLFSS pour étendre la fourchette d'exonération n'ont malheureusement pas été repris par l'Assemblée nationale. Cela me paraît regrettable, et je vous le redis : il me semble dangereux de créer des trappes à bas salaires dans les outre-mer, qui ont au contraire fortement besoin de développer l'emploi qualifié pour renforcer leur attractivité.

S'agissant ensuite du domaine sanitaire et social, les budgets prévus dans le cadre de la présente mission sont limités : ils s'élèvent à 21 millions d'euros seulement pour un ensemble hétéroclite regroupant le sanitaire, le social, la culture, la jeunesse et les sports. En réalité, la plupart des dispositifs sanitaires sont financés ou dans le cadre de la sécurité sociale, ou au travers de financements versés aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences.

Les crédits ouverts sont fléchés vers l'allocation spéciale vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon, une aide aux personnes âgées et handicapées à Wallis-et-Futuna, ainsi que diverses subventions visant au financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer. La mission finance également le régime de solidarité territoriale (RST) polynésien.

J'observe que, contrairement aux années passées, les montants associés à ces différentes lignes budgétaires ne sont pas détaillés, ce qui ne me paraît pas de nature –c'est un euphémisme- à garantir la bonne information des parlementaires que nous sommes.

Les budgets dédiés au service militaire adapté (SMA) et au logement sont stables par rapport à l'année dernière, et ne portent pas de particulière ambition – ambition pourtant plus que nécessaire au regard des enjeux associés dans les outre-mer.

Il nous faut malgré tout nous satisfaire de ce que le budget qui nous est proposé confirme, en tout état de cause, la stabilisation des crédits spécifiquement dédiés à l'outre-mer au-dessus du seuil symbolique de 2 milliards d'euros. Je relève par ailleurs la mission « Outre-mer » représente 0,54 % du budget général de l'État pour 2019, contre 0,48 % l'an passé. Ce pourcentage en hausse témoigne au moins d'une certaine préservation des crédits spécifiquement affectés à l'outre-mer dans le cadre de l'effort financier global.

Je souhaite, pour conclure, vous faire quelques observations sur la confusion qui me paraît régner autour des dispositifs budgétaires bénéficiant aux outre-mer, ce qui rend malaisée l'évaluation des crédits associés dans le cadre du débat parlementaire.

Nous devons avoir en tête que la mission « Outre-mer » est bien loin de retracer l'ensemble des crédits consacrés aux territoires ultramarins : ceux-ci bénéficient en effet de crédits transversaux portés par 88 programmes relevant de 31 missions. La majeure partie des crédits concourant à l'action sanitaire et sociale de l'État dans les outre-mer est ainsi portée par d'autres missions que celle que nous examinons aujourd'hui. Au total, si l'on prend en compte à la fois les crédits retracés par la présente mission, ces crédits transversaux ainsi que les dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins, l'effort total de l'État en outre-mer atteindra 21,2 milliards en 2019 – soit dix fois les montants sur lesquels nous nous prononçons aujourd'hui.

Il résulte de cette architecture budgétaire que les réformes touchant aux outre-mer sont pour l'essentiel opérées en dehors du champ de la présente mission, ce qui rend leur suivi complexe. Je relève en particulier un réel problème de lisibilité des mesures successives d'ajustement des exonérations de cotisations sociales, qui sont faites, selon les années, ou bien dans le cadre du projet de loi de finances (PLF), ou bien dans celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), c'est-à-dire de manière non concomitante à l'examen de la présente mission. Les mesures structurantes concernant la santé interviennent également à titre principal en dehors du présent budget : la prise en charge totale par l'assurance maladie des soins de ville à Mayotte –et le report du déploiement un temps annoncé de la CMU-C sur ce territoire- a ainsi été actée dans le cadre de l'article 35 du PLFSS.

Enfin, les diverses mesures de périmètre qui redessinent au fil des ans les contours de la mission rendent très malaisé l'établissement de comparaisons entre les différents exercices budgétaires.

Sur ce point cependant, un élément du budget qui nous est proposé retient mon attention : les marges de manœuvre dégagées par les mesures de périmètre prévues pour 2019 sont pour partie réaffectées à de nouvelles dépenses budgétaires. La maquette du programme 138 intègre ainsi une nouvelle action intitulée « Financement de l'économie », abondée par l'extinction de la TVA NPR ainsi que la réforme de l'impôt sur le revenu. Ce déplacement des moyens de la mission des dépenses fiscales et sociales vers des crédits budgétaires correspond à une orientation générale fixée par le Gouvernement. Lors de la discussion de l'article 8 du PLFSS en séance publique au Sénat, le ministre de l'action et des comptes publics a décrit la logique des mesures proposées en ces termes ! « moins de niches sociales et moins de niches fiscales pour les transformer en crédits budgétaires pour la mission ».

Je ne suis pas par principe opposée à une telle évolution, à condition de garder en tête que l'économie des territoires ultramarins est devenue, au fil des années, largement dépendante de la dépense fiscale et des exonérations de cotisations sociales. Cette dépendance ne résulte bien évidemment pas d'une préférence formulée par les territoires ultra marins eux-mêmes : c'est le résultat d'une préférence historique pour l'outil de la défiscalisation, au détriment de celui de la dépense budgétaire. Toute réforme en ce sens devra donc, en tout état de cause, être accompagnée d'un important travail d'évaluation préalable, afin de ne pas asphyxier les économies ultramarines, et de pédagogie auprès des acteurs concernés.

Tels sont, Monsieur le Président, mes chers collègues, les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « Outre-mer ». Compte tenu de l'ensemble de ces observations, vous comprendrez que c'est sans grand enthousiasme que je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits – qui correspondent, je l'espère, à un budget de transition en attendant la traduction concrète des propositions des Assises.

Mme Laurence Cohen. – J'adresse mes remerciements à notre collègue Nassimah Dindar pour la qualité de son travail et la sincérité de son propos, retranscrit fidèlement par Élisabeth Doineau. La gravité de la situation dans nos territoires ultramarins en matière sociale, de logement et d'emploi ne cesse de me frapper. Nos collègues d'outre-mer nous alertent régulièrement, mais il faut s'y rendre pour véritablement observer les difficultés. Le budget qui nous est proposé pour 2019 apparaît très insuffisant au regard des besoins et notre insatisfaction à son endroit doit nous conduire à le rejeter. Les différents postes de dépense ne répondent pas à l'ambition qu'exige la situation. Le chômage des jeunes affiche un niveau inquiétant, pourtant le Gouvernement poursuit sa politique d'exonération des charges patronales, que notre groupe dénonce de longue date comme une trappe à bas salaires. Les remèdes proposés sont inefficaces ; ils n'amélioreront ni l'emploi, ni la situation sanitaire. La crise qui retient Nassimah Dindar à La Réunion représente la traduction d'une colère justifiée de nos concitoyens. Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) votera contre les crédits de la mission.

M. Guillaume Arnell. – Nous avons débattu hier soir en séance publique des difficultés de l'outre-mer. Nous ne demandons pas l'aumône, mais une attention soutenue des pouvoirs publics à l'endroit de nos territoires qui cumulent les faiblesses et s'interrogent parfois sur la réalité de leur appartenance à la nation française... Le vote extrême, les velléités d'indépendance en sont favorisés. Nous sommes évidemment conscients des difficultés de la métropole. En tant que sénateur, je ne me préoccupe pas uniquement de l'outre-mer et souhaite un soutien réciproque. Je me réjouis d'ailleurs que mes collègues métropolitains s'intéressent à l'outre-mer, s'y déplacent et se rendent ainsi compte de la situation dégradée qui est la nôtre en tous domaines.

Nous défendons le maintien des exonérations, bien que nos entreprises ne jouent pas toujours le jeu de l'emploi au point que la situation des jeunes ne cesse de se dégrader, car elles sont les seules armes dont nous disposons. Les problèmes sanitaires de nos territoires ne sont plus acceptables ! Certes, les distances existent également en métropole, mais les surcoûts sanitaires demeurent supérieurs en outre-mer. Je comprends mal que les gouvernements successifs n'y aient apporté aucune réponse ! Il faut modifier en profondeur l'architecture même de la nation ; le ministre des outre-mer ne pèse que trop peu au sein du Gouvernement. Pour ne pas être contraint de voter par défaut, je m'abstiendrai sur les crédits de la mission. J'espère qu'un jour nos interventions porteront leurs fruits et que le Gouvernement, constatant que les mesures prises paraissent jusqu'à présent inefficaces, changera d'orientation. L'outre-mer représente un rayonnement pour la France. Nos territoires constituent un vivier d'athlètes ; nous plaçons de grands espoirs en Laura Flessel mais ce fut, hélas, une catastrophe.

Mme Jocelyne Guidez. – Veillons, outre-mer, à ne pas construire sans précaution et à prendre en considération le risque d'ouragan et de glissement de terrain. La population diminue en Martinique, nombre de logements demeurent vides et sans propriétaire connu : pourquoi, dès lors, en construire de nouveaux ? Il conviendrait de réhabiliter l'existant avant d'étendre l'habitat sur les collines ! La population antillaise est pauvre, car les Antillais qui étudient en métropole n'en reviennent pas. Les habitants sont, pour beaucoup, déscolarisés et peu d'emplois, hormis dans l'industrie de la canne à sucre, peuvent leur être proposés. Le tourisme souffre, en outre, du fléau des sargasses, qui touche également les autochtones. Des aides de l'État seraient utiles, d'autant que la vie quotidienne est déjà bien coûteuse. La lutte contre les sargasses doit constituer une priorité sanitaire et sociale pour que les touristes ne bourent plus nos territoires des Caraïbes.

M. Dominique Théophile. – Je salue l'excellent rapport de notre collègue Nassimah Dindar. Reconnaissez combien les territoires ultramarins sont résilients : ils subissent chaque année une catastrophe naturelle – cyclone, risque sismique, incendie de l'hôpital de Pointe-à-Pitre, scandale du chlordécone, dont la réminiscence est évaluée à 300 ans et qui a détruit de nombreuses zones de pêche. Je fais partie d'une mission internationale sur le problème des sargasses, qui ne pourra trouver une solution que dans une collaboration interétatique. Avec le réchauffement climatique, l'ammoniac qui se dégage des algues après quarante-huit heures représente un grave problème sanitaire, au point d'entraîner parfois des déplacements de population.

Un territoire comme Marie-Galante, en Guadeloupe, souffre d'une double insularité. Pourtant, nous bénéficions de richesses à développer, compte tenu notamment de notre proximité avec d'autres États des Caraïbes et avec les États-Unis. Nous représentons un atout pour la France ! Nous devons changer de paradigme en matière d'architecture budgétaire, car la multiplication des budgets transversaux rend moins lisible la politique menée en faveur de l'outre-mer et malaisée son évaluation. Malgré nos difficultés, qui nécessitent des aides de l'État, nous possédons des atouts ! Ainsi, la Guadeloupe dispose d'un cyclotron : pour un coût de 1 000 euros, au lieu des 9 000 euros exigés au Mexique ou aux États-Unis, les habitants des pays limitrophes pourraient y réaliser leurs examens. Si nous arrivions à capter cette patientèle, nous créerions des emplois dans le secteur sanitaire. De la même façon, les coopérations pourraient utilement être développées avec d'autres États caribéens dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les moyens budgétaires doivent, en conséquence, être consacrés au développement de nos économies, pour qu'elles ne dépendent plus seulement des crédits publics et des exonérations de charges. Nous espérons à cet égard beaucoup du Livre bleu et souhaitons la mise en œuvre d'un véritable plan Marshall en faveur de nos territoires. Dans cette attente, je voterai en faveur de l'adoption des crédits de la mission.

M. Stéphane Artano. – Je remercie Nassimah Dindar pour son excellent rapport. Mes pensées accompagnent nos collègues réunionnais, dont le territoire connaît une violente crise. Je voterai, par cohérence, contre les crédits de la mission, même si certaines mesures bénéficient à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le présent projet de loi de finances devait traduire la vision du Gouvernement ; il n'en est hélas rien. À mon initiative, Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas participé aux Assises de l'outre-mer. J'assume ce choix : la méthode n'était pas efficiente et nous avons déjà, en 2009, établi un schéma programmatique de développement économique pour notre collectivité. La crise de confiance entre les élus ultramarins, qui pourtant connaissent parfaitement les difficultés de leur territoire, et le Gouvernement est réelle. Nous souhaitons, au-delà des exonérations de charges, bénéficier de solides investissements publics.

La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique est vidée de son sens, les Assises se résument à un effet d'affichage et le projet de loi de finances ne traduit aucune vision. Il a fallu attendre la nuit de dimanche à lundi pour que la ministre des outre-mer obtienne enfin un arbitrage favorable sur les exonérations de charge, à hauteur de 120 millions d'euros, qui a été présenté à l'Assemblée nationale lors de la nouvelle lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Les documents budgétaires de programmation transversale n'ont été distribués que fort tardivement et certains chiffres, notamment relatifs au logement, n'ont pas été fournis par le Gouvernement. Ces méthodes ne sont pas acceptables et attisent la colère des élus ! Quoi qu'il en soit, le budget annoncé pour 2019 ne permettra pas le développement endogène des outre-mer que souhaite le Président de la République ; il ne traduit ni le contenu des Assises, ni le Livre bleu. Si les politiques en faveur de l'outre-mer sont désormais alignées sur celles qui s'appliquent en métropole alors que les difficultés économiques et sanitaires diffèrent, quel est le rôle du ministre des outre-mer ? Le ministère de l'économie et des finances paraît tellement plus puissant !

Mme Michelle Meunier. – Cohérent avec le constat qu'il dresse de la situation des outre-mer, le groupe socialiste et républicain ne votera pas les crédits de la mission.

Mme Élisabeth Doineau. – Notre collègue Nassimah Dindar m'a indiquée avoir été partagée sur l'avis qu'il convenait de proposer. Les territoires ultramarins subissent les effets d'une lente dégradation et cumulent les difficultés structurelles comme les catastrophes naturelles. Les Assises ont suscité un vent d'espoir, mais je comprends le scepticisme de Stéphane Artano, car la réflexion demandée a déjà été menée en 2009 et les besoins demeurent considérables par rapport à ceux de la métropole.

Madame Cohen, je suis favorable à ce que notre commission travaille régulièrement sur les sujets ressortant de l'outre-mer et s'y rende pour observer les lacunes et les défis à relever. Certes, les moyens budgétaires pour 2019 restent insuffisants, mais ils n'en sont pas moins en augmentation, quoi qu'il soit malaisé de repérer l'ensemble des sommes consacrées à l'outre-mer dans le projet de loi de finances et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. À cet égard, je ne suis pas certaine qu'une différenciation absolue des politiques et des budgets constitue la solution idoine pour l'outre-mer, même si elle offrirait effectivement au Parlement une visibilité bienvenue sur ces crédits.

Monsieur Arnell, par une implication renforcée des sénateurs, je suis convaincue que nous pourrions améliorer notre connaissance de l'outre-mer et de ses spécificités, qu'il s'agisse de faiblesses ou de points forts. Votre appartenance à la nation française constitue une évidence, mais je mesure le doute que, parfois, vous pouvez ressentir. Vos difficultés sont

nombreuses et il apparaît difficile de les prioriser. S'agissant des sargasses, j'ai ouïe dire qu'une entreprise bretonne cherchait à les transformer en plastique, mais la solution sera, d'après moi, internationale.

Madame Guidez, il apparaît effectivement indispensable d'engager une réhabilitation ambitieuse des logements, dont il n'est hélas pas suffisamment fait mention dans le Livre bleu. La vue est certes plus belle depuis les collines, mais la vie y est plus dangereuse !

Les territoires ultramarins souffrent de la grande pauvreté d'une partie de leurs habitants ; comme en milieu rural, les plus qualifiés s'en vont. Voici un exemple parmi d'autres des difficultés auxquelles nous devons nous atteler : les premières années des études de médecine peuvent se dérouler dans les outre-mer, mais les étudiants doivent ensuite poursuivre leur cursus dans l'hexagone, et bien souvent ne reviennent pas ensuite. Pour remédier à la carence constatée en personnel médical, il pourrait être envisagé d'embaucher des médecins non européens, notamment cubains.

Je partage votre analyse, monsieur Théophile : les habitants des outre-mer, où une tempête, au propre comme au figuré, chasse l'autre, font preuve d'une admirable résilience.

Nous prenons acte de vos propos, monsieur Artano, qui s'expliquent d'autant plus que votre territoire est isolé et que les outre-mer ont déjà, en 2009, mené un important travail de prospective. Je suis convaincue que les propositions doivent être issues des territoires. Il nous faudra rester vigilants quant à l'application effective des mesures du Livre bleu. Nos collègues réunionnais sont inquiets, comme habituellement lorsque des émeutes secouent un territoire isolé. Je crois, pour ma part, en la nécessité de développer une culture de l'expérimentation, en lien avec les entreprises métropolitaines.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

La réunion est close à 10 h 15.

Jeudi 29 novembre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 - Examen du rapport, en nouvelle lecture

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'Assemblée nationale a adopté hier soir en nouvelle lecture le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2019. En première lecture, le Sénat l'avait abordé de manière constructive, adoptant 49 articles sans modification, soit plus de la moitié du texte transmis par les députés, et 30 articles avec modification, supprimant 8 articles et insérant 25 articles additionnels.

Néanmoins, l'existence de divergences de fond, en particulier sur la trajectoire financière de la sécurité sociale ou, de manière plus immédiate, la forte sous-revalorisation de

nombreuses prestations, dont les retraites et les allocations familiales, ont conduit à l'échec de la commission mixte paritaire (CMP), réunie au Sénat le 20 novembre.

J'en viens au vote des députés en nouvelle lecture ; un tableau indiquant le sort de chacun des amendements que le Sénat avait adoptés en première lecture figure dans le rapport écrit. Commençons par un constat tout à fait regrettable. L'amendement du Gouvernement à l'article 22 tendant à tirer les conséquences de la navette sur les comptes sociaux fait apparaître un déficit du solde consolidé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) de 200 millions d'euros en 2019, au lieu de l'excédent de 400 millions d'euros affiché au dépôt du texte. Certes, en s'en tenant au régime général et au FSV, il y a un excédent infime de 100 millions d'euros. Mais, arithmétiquement, le budget de la sécurité sociale n'est pas à l'équilibre.

Deux mesures adoptées sur l'initiative du Gouvernement expliquent principalement cette dégradation : d'une part, la non-soumission à la CSG et à la CRDS des revenus du capital des personnes non inscrites à la sécurité sociale française et relevant d'un régime obligatoire de sécurité sociale d'un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de Suisse ; d'autre part, en nouvelle lecture, l'augmentation de la part de CSG affectée à l'Unedic, en compensation de la suppression des contributions chômage des salariés, du fait d'un mauvais calibrage de cette part au moment du dépôt du texte. Cette mesure illustre aussi la confusion croissante des ressources des administrations de sécurité sociale au sens large. La volonté de faire financer par la sécurité sociale une mesure décidée par l'État et à laquelle elle est totalement étrangère augure mal de la « rénovation » des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Comme Olivier Véran l'avait laissé entendre en CMP, l'Assemblée nationale a repris certains des amendements que nous avons adoptés en première lecture. Au-delà des amendements rédactionnels, de précision ou de coordination, cela concerne quelques dispositions de fond : la suppression de la définition législative du régime social de divers avantages accordés par les employeurs ou les comités sociaux d'entreprise aux salariés, comme les chèques-vacances ; l'alignement sur six ans de la fiscalité sur les alcools forts dans les outre-mer sur celle en vigueur dans l'hexagone ; la priorité donnée aux transferts de déficits cumulés de l'assurance maladie et du FSV en direction de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), afin que ces transferts bénéficient avant tout aux branches et organismes les plus endettés ; dans le secteur médico-social, la possibilité accordée au médecin coordonnateur des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes de prescrire en dehors des cas d'urgence et la possibilité de mettre fin à titre expérimental au cofinancement de certaines structures dans le champ du handicap.

Sur d'autres sujets, l'Assemblée nationale n'a pas rejoint la position du Sénat, mais a néanmoins fait un pas vers nos propositions. Je pense en particulier au dispositif Lodeom, sur lequel l'Assemblée nationale a sensiblement fait évoluer sa position, en maintenant les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy dans le régime actuel d'exonération, en adoptant des dispositions spécifiques relatives à la Guyane et en élargissant les fourchettes de rémunérations éligibles aux allègements spécifiques. En revanche, les élargissements sectoriels votés par le Sénat n'ont pas été retenus par les députés. Je pense aussi au dispositif TO-DE, relatif aux travailleurs occasionnels du secteur agricole, sur lequel l'Assemblée nationale a adopté contre l'avis de sa commission des affaires sociales et du Gouvernement un amendement améliorant sensiblement le mécanisme de sortie progressive issu de la première lecture. Ainsi, l'exonération totale de cotisations et contributions sociales concernera les rémunérations inférieures à 1,20 SMIC en 2019 et en 2020. Mais le dispositif

doit toujours s'éteindre fin 2020. La question se reposera immanquablement dans les prochains PLFSS, car les problèmes liés au travail saisonnier resteront.

La navette parlementaire a donc été utile, voire fructueuse sur quelques mesures concrètes. Cependant, sur de nombreuses autres questions, les députés ont confirmé leur position de première lecture, en particulier sur les points ayant abouti à l'échec de la CMP.

L'Assemblée nationale a rétabli le quasi-gel, à plus 0,3 % pendant deux ans, des prestations sociales. Elle n'a pas non plus suivi le Sénat sur la mesure d'atténuation de l'effet de seuil de la CSG pour les retraités qui passeraient du taux nul au taux de 3,8 %. Les députés ont avalisé les conséquences financières des coupes croissantes de TVA à destination de la sécurité sociale programmées par le Gouvernement à partir de 2020. Celles-ci devraient atteindre 5 milliards d'euros par an à compter de 2022, ce qui remet en cause le désendettement de la branche maladie et du Fonds de solidarité vieillesse. Sur la branche maladie, l'Assemblée nationale a rétabli le forfait de réorientation des urgences prévu par l'article 29 *quinquies*, de même que le conditionnement des prestations de maternité à une durée minimale d'interruption d'activité de huit semaines pour les travailleuses indépendantes et les non-salariées agricoles. Nous avons proposé un dispositif plus souple et mieux adapté.

Les différences qui subsistent entre les deux assemblées à l'issue de cette nouvelle lecture des députés traduisent de véritables divergences politiques. Il ne me semble plus possible d'adopter des amendements susceptibles d'être repris par l'Assemblée nationale en lecture définitive. Nous constatons ainsi la fin du « dialogue utile » entre l'Assemblée nationale et le Sénat. C'est pourquoi je vous propose l'adoption d'une question préalable.

M. René-Paul Savary. – Certes, on peut comprendre qu'il y ait des différences de philosophie entre les deux assemblées. Mais le rapporteur général de l'Assemblée nationale avait semblé ouvert à certaines de nos propositions en CMP. Manifestement, il a dû y avoir des pressions gouvernementales. Nous discuterons pour savoir s'il faut travailler plus en amont avec l'Assemblée nationale. Mais nous voyons bien qu'il n'y a pas de volonté réelle du Gouvernement d'avancer sur certains points : la mesure que nous avons votée à propos de la maladie d'Alzheimer a été balayée d'un revers de main.

Mme Laurence Cohen. – Le groupe CRCE ne voit pas où est le dialogue qu'évoque le rapporteur général. La majorité sénatoriale fait les mêmes choix que le Gouvernement – des exonérations de cotisations –, c'est-à-dire des remèdes qui aggravent la maladie. Nous nous abstenons sur la question préalable ; nous aurions aimé en déposer une, mais pas pour les mêmes raisons. Les propositions du Gouvernement sont extrêmement préoccupantes. La sécurité sociale a besoin d'autres financements.

M. Bernard Jomier. – Il est légitime que l'Assemblée nationale affiche ses options politiques. Mais voyons le comportement des députés : toutes les mesures votées par le Sénat, parfois à l'unanimité, ont été balayées. Et, à la tribune de l'Assemblée, les propos de l'orateur du groupe La République en Marche dénotent un refus de tout dialogue avec le Sénat. La ministre a laissé détricoter toutes nos propositions. Il est difficile de continuer à discuter dans ces conditions. C'est cohérent avec ce qui se passe dans le pays : quand on ne sait pas dialoguer avec les parlementaires, on ne sait pas dialoguer avec les Français.

M. Martin Lévrier. – Même si nous soutenons le Gouvernement, nous avons voté un certain nombre d'amendements ; nous ne sommes donc pas fermés. Simplement, il y a de vraies divergences politiques qui empêchent le dialogue. Nous voterons contre la question

préalable. On ne peut pas arrêter systématiquement la discussion avant son terme et demander à être entendus. Le rôle du Sénat est de continuer l'examen du texte jusqu'au bout.

M. Yves Daudigny. – Le groupe socialiste, qui s'était opposé au texte initial, maintient sa position. La désindexation signifie l'appauvrissement des retraités et des familles ; dans un contexte de creusement des inégalités et de revendications sur le pouvoir d'achat, une telle mesure paraît très malvenue. De façon plus générale, la sécurité sociale se trouve englobée dans un grand ensemble dont on ne perçoit plus le sens. Nous nous abstenons sur la motion.

Mme Florence Lassarade. – Le rétablissement du forfait de réorientation des urgences et la décision relative aux travailleuses indépendantes, notamment en milieu agricole, sont deux très mauvais signaux. Pour un gouvernement qui prétend valoriser le travail, on est loin du compte.

Mme Catherine Fournier. – Certes, au Sénat, nous ne sommes pas d'accord sur le fond avec l'Assemblée nationale. Mais notre élection est tout à fait légitime. Nous devons exprimer certaines voix tout en maintenant le dialogue avec l'autre assemblée.

Cependant, cette volonté de dialogue ne semble pas partagée, notamment par le Gouvernement. Dans ces conditions, nous voterons la question préalable.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – La suppression de certaines de nos propositions traduit un manque de souplesse. Je pense à la suppression de l'exonération spécifique pour les associations intermédiaires dans les services à la personne, à la suppression de la possibilité d'expérimentation de l'infirmière référente ou à la suppression de la possibilité de recrutement d'assistants médicaux dans les secteurs au-delà de ceux qui sont sous-dotés. Les réponses du Gouvernement sont très tranchées. Il n'y a pas de demi-mesure.

M. Daniel Chasseing. – L'Assemblée nationale a repris un certain nombre d'amendements du Sénat. Il aurait été bien d'arriver à une exonération de 1,25 sur le TO-DE. Sur le principe, nous sommes pour continuer la discussion. Mais nous sommes contre le gel des retraites à 0,3 %, notamment pour les petites retraites.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – J'ai indiqué à mon homologue de l'Assemblée nationale que si nous n'étions pas capables de nous concerter, nous serions toujours à la merci de Bercy et des conseillers ministériels. Il faut essayer de nous concerter plus en amont pour le prochain exercice budgétaire. Une prise de conscience de la part de l'Assemblée nationale me semble nécessaire. Certes, ce sera difficile si celle-ci ne s'affranchit pas des positions gouvernementales.

Il y a d'autres solutions que la désindexation des retraites pour parvenir à l'équilibre. Le choix du Gouvernement n'est pas forcément judicieux, y compris d'un point de vue politique. Tout ce que M. Darmanin a été capable de répondre est que ces autres solutions ne figuraient pas dans le programme du Président de la République pour lequel j'ai voté. Cela ne me semble pas à la hauteur des enjeux : face à des parlementaires, on essaie d'argumenter.

Nous devons tenter le dialogue. Mais, pour être dans le dialogue, il faut être fort. Le Gouvernement joue sur la division entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Essayons de rapprocher ce qui peut être rapproché. Les sénateurs ont une expérience de terrain à faire valoir.

M. Martin Lévrier. – Monsieur le rapporteur général, je sais que vous êtes proche du Gouvernement. Ce n'est pas pour autant que vous avez obligatoirement raison et que nous avons obligatoirement tort. En l'occurrence, la marche était trop haute pour pouvoir aboutir. Mais je soutiens l'idée du dialogue. Simplement, dans ce cas, il serait plus cohérent de ne pas voter la question préalable et de continuer à examiner le PLFSS.

Mme Véronique Guillotin. – Je regrette l'issue de la CMP. Peut-être des concertations en amont nous permettraient-elles d'aboutir à des résultats conclusifs et d'enrichir le texte. Aujourd'hui, on est plus sur un rapport de force que sur la recherche d'un consensus. En plus, nos conditions de travail sont très difficiles, dans un temps restreint.

Notre groupe votera contre la question préalable. Nous considérons qu'il faut poursuivre le dialogue. Il y a deux points d'achoppement : le blocage sur la revalorisation des retraites, qui est un message politique catastrophique, et le retrait du forfait d'urgence. Pour autant, je trouve que nous avons eu un débat constructif.

M. Jean-Marie Morisset. – Le dialogue doit exister à tous les niveaux. Si l'Assemblée nationale avait adopté la position unanime de la commission des affaires sociales sur les travailleurs occasionnels, nous aurions gagné du temps.

M. Alain Milon, président. – Dans les mandatures précédentes, 80 % des amendements adoptés par le Sénat étaient repris par l'Assemblée nationale. Aujourd'hui, nous ne sommes même pas à 50 %. Il y a un véritable problème de concertation, probablement parce que le « nouveau monde » considère que l'ancien n'a plus rien à dire.

La demande formulée par Olivier Véran fait écho à une demande du Gouvernement sur d'autres textes. Mais j'attire votre attention sur le fait que cela reviendrait, en quelque sorte, à mettre en place la CMP avant la discussion à l'Assemblée nationale et au Sénat, les autres parlementaires pouvant alors être invités à s'aligner sur la position ainsi définie. Or, pour ma part, je pense que la CMP doit venir après. C'est ce que la Constitution prévoit, et cela a toujours très bien fonctionné ainsi.

La motion ASOC.1 est adoptée.

La réunion est close à 9 h 15.

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

Mercredi 28 novembre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Communications diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je me suis rendue, hier, à Londres afin de représenter le Sénat à la réunion de la « grande commission internationale » sur la désinformation et les « fake news », constituée à l'initiative de nos homologues de la Chambre des communes, membres de la commission du numérique, de la culture, de la communication et du sport, rejoints depuis par les Parlements de huit autres pays dont la France (Argentine, Belgique, Brésil, Canada, Irlande, Lettonie et Singapour). Il s'agissait, faute d'entendre Mark Zuckerberg, président de Facebook, de réfléchir ensemble aux moyens de lutter contre la désinformation. Aujourd'hui ce phénomène touche tous les pays au cœur de leurs systèmes politiques et il est fondamental qu'ils restent unis de sorte de pouvoir définir les principes d'une véritable régulation mondiale.

À cet égard, notre réunion a confirmé la dimension mondiale de cette préoccupation ainsi que les limites et le caractère inadapté de la réponse que le gouvernement a essayé d'apporter avec la loi relative à la manipulation de l'information.

Je vous propose de poursuivre nos travaux en procédant à l'audition de parlementaires étrangers, ce qui permettrait également de croiser les points de vue.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines » et « Création, Transmission et démocratisation des savoirs » - Examen du rapport pour avis

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis. – Il m'appartient de rapporter les crédits du programme 175 « Patrimoines ». Il s'agit du patrimoine, de l'architecture, mais aussi, des musées, des archives, et du patrimoine archéologique.

L'année 2018 a été incontestablement une année particulière. En effet, c'était l'année européenne du patrimoine culturel, qui a donné lieu à la labellisation d'un grand nombre de projets à travers le territoire. En outre, en France, elle a été marquée par une politique en faveur du patrimoine ambitieuse et nouvelle. Notre commission a connu des années où le patrimoine était sacrifié. Nous nous étions d'ailleurs mobilisés avec beaucoup de force à cette époque. À d'autres moments, la situation était beaucoup plus favorable. Cette année, de manière incontestable, entre le budget et l'opération « Loto du patrimoine » sur laquelle je reviendrai, a été particulièrement bonne, après un certain nombre d'années difficiles en raison de baisse des financements croisés – nous connaissons les difficultés financières des communes et départements. D'ailleurs, de nombreux départements ont dû se retirer du financement du patrimoine. Il était donc essentiel qu'un sursaut se produise. Celui-ci a eu lieu cette année.

Nous sommes tous convaincus de l'importance du patrimoine, en termes d'attractivité – touristique et économique –, de cohésion sociale – c'est notre mémoire collective qui est en jeu –, de maintien des savoir-faire et des entreprises. D'ailleurs, nous avons auditionné, comme chaque année, le groupement des monuments historiques qui regroupe toutes les entreprises spécialisées. Il est très inquiet de voir disparaître à jamais des savoir-faire et des métiers : des stucateurs ou des tailleurs de pierre par exemple. C'est une perte terrible pour la restauration du patrimoine.

Le patrimoine peut également être un outil au service de la revitalisation des centres historiques dégradés. C'était le but de la loi Malraux il y a plusieurs décennies. Je crois qu'il convient de le rappeler plus que jamais.

À l'examen des crédits, on constate des chiffres paradoxaux. Les crédits « patrimoines » augmentent en autorisations d'engagement de 10,9 %, mais baissent de 0,4 % en crédits de paiement. Cela s'explique par le transfert de l'action « patrimoine linguistique » du programme 175 vers un autre programme, pour un montant de 3,22 millions d'euros. Si les crédits apparaissent en baisse, ce n'est pas le cas en réalité.

On constate, pour les musées, une baisse des crédits de paiement. Cela est dû à l'évolution de l'échéancier des travaux du centre Georges-Pompidou. Les subventions des opérateurs sont stables. Les crédits pour l'enrichissement des collections publiques à Paris et en province sont préservés. L'État encourage d'ailleurs les opérateurs à développer leurs ressources propres. Or, à ce jour, seuls quelques établissements parviennent à dégager un autofinancement supérieur à 50 %, comme Versailles, le Louvre, le musée Picasso, et le musée d'Orsay. Les autres musées restent tributaires des subventions de l'État et, le cas échéant, des collectivités.

On constate une diminution des crédits pour les archives de 7 % en autorisations d'engagement et de 17 % en crédits de paiement, liée à l'évolution des échéanciers de travaux. Cette année correspond à la fin des travaux sur les sites des archives nationales, de Paris comme de Pierrefitte-sur-Seine.

Les crédits déconcentrés pour l'archéologie préventive et les fouilles en région sont revalorisés de cinq millions d'euros dans un souci de sincérité budgétaire. En effet, les années précédentes, on constatait une insuffisance des crédits en faveur de l'archéologie préventive dans le courant de l'année, qu'il fallait financer en prélevant sur les crédits du patrimoine, au détriment des travaux sur les monuments historiques. C'est la raison pour laquelle cinq millions d'euros ont été ajoutés au programme « patrimoine archéologique », qui augmente ainsi de 3,4 %. On peut espérer que ce sera suffisant. Mais il est arrivé certaines années qu'il faille abonder de plus de dix millions d'euros cette action.

Cette année encore, on constate une certaine inquiétude vis-à-vis d'une sous-consommation des crédits. Le ministre s'est engagé – et il nous l'a dit – à ce que l'intégralité des crédits soit exécutée d'ici à la fin de l'année. La sous-consommation est préoccupante. Elle entraîne la suspension de certains chantiers, d'où les conséquences catastrophiques pour les entreprises spécialisées dans les monuments historiques et les difficultés en matière d'emplois, d'apprentissage et de formation. Cette année, on peut espérer que ces crédits soient consommés compte tenu de l'effort consenti en faveur du patrimoine.

Les crédits consacrés au patrimoine et aux monuments historiques en 2019 augmentent en autorisations d'engagement de 25,1 % et de 4 % en crédits de paiement.

L'augmentation très importante s'explique par deux grands projets : d'une part, la restauration du château de Villers-Cotterêts – le président de la République souhaite y installer un laboratoire mondial de la francophonie alors qu'il est aujourd'hui dans un état pathétique. Pour l'anecdote, ce château a abrité, pendant un siècle et demi, le « dépôt de mendicité » de la ville de Paris. Outre l'aspect humain qui est effroyable, le bâtiment a été totalement dégradé. L'autre projet est la rénovation du Grand Palais, dont le montant est estimé à 450 millions d'euros. D'autres opérateurs que l'État participent au financement de ces deux projets. Même ces deux grands projets mis à part, les crédits progressent fortement, notamment pour renforcer le fonds incitatif pour les monuments historiques des petites communes à faible potentiel financier mis en place l'an dernier. Quatre critères doivent être remplis pour son intervention : la taille de la commune – moins de 10 000 habitants avec une priorité pour les communes de moins de 2 000 habitants –, les ressources des communes, le type d'opération – il s'agit d'opérations portant surtout sur des monuments en péril ou en mauvais état, dont plus de 10 000 sont répertoriés –, enfin le type d'édifices : il s'agit des immeubles protégés au titre des monuments historiques. Il y a une seule condition : la région doit financer le projet à hauteur d'au moins 15 %. À ce jour, toutes les régions en France financent le patrimoine, sauf deux : la Normandie – où les départements sont très investis sur ce sujet –, et Centre-Val de Loire. Ce fonds a permis de financer 151 opérations dans 12 régions.

Chaque année dans le rapport, je déplorais que Paris et la région parisienne drainent l'essentiel des crédits. Cette année, on constate un effort de régionalisation.

Il faut ajouter aux crédits du programme les 21 millions d'euros débloqués en compensation des taxes sur les recettes du Loto du patrimoine. Après la polémique, l'État a décidé de dégeler l'intégralité des crédits du programme 175 en 2018. Ces crédits transiteront par le budget de l'État mais seront affectés prioritairement à des projets sélectionnés dans le cadre du Loto du patrimoine, dont la gestion relève d'un opérateur de l'État, à l'image du centre des monuments nationaux (CMN). Trois projets vont être privilégiés : le château de Bussy-Rabutin en Côte d'Or, l'abbaye de Montmajour dans les Bouches-du-Rhône, et le château de Castelneau-Bretenoux dans le Lot. Ces crédits doivent être dépensés avant la fin de l'année 2018, annualité budgétaire oblige. C'est pourquoi seront privilégiées des opérations en cours.

Un mot sur la mission Bern et la première édition du Loto du patrimoine. Il y a une quinzaine d'années, notre commission avait créé une mission d'information que je présidais, et dont Philippe Richert était rapporteur. Nous avons conclu à la nécessité de mettre en place en France, sur le modèle de ce qui existait dans d'autres pays, une loterie en faveur du patrimoine. Bien que séduisante, l'idée avait été jugée compliquée à mettre en œuvre pour des raisons budgétaires et techniques. La fourchette haute des estimations du Loto du patrimoine devrait être atteinte, grâce notamment aux jeux de grattage, dont la commercialisation se poursuit. Ils abonderont de 20 millions d'euros le financement de la protection du patrimoine, hors budget, à travers la Fondation du patrimoine. Celle-ci a sélectionné 269 projets dans toute la France, dont vous trouverez la liste en annexe du rapport. Elle est très équilibrée entre la métropole et l'outre-mer. L'opération sera pérennisée en 2019 et 2020. Conformément à la convention signée pour trois ans entre la Fondation du patrimoine et la Française des jeux. Il faut souhaiter qu'elle soit définitivement pérennisée, à l'issue de l'évaluation qui sera faite au terme de cette période. Le montant total des travaux sur les sites en péril signalés – 2 000 – est évalué à 2,5 milliards d'euros. L'intérêt du Loto est donc moins dans les crédits qu'il rapporte, que dans l'élan qu'il a permis de donner en France. La présidente de la Française des jeux m'a indiqué que de très nombreux tickets avaient été achetés par de nouveaux joueurs. Trouver des moyens nouveaux était nécessaire, alors que certaines sources financières pour le patrimoine se sont taries, tels la réserve parlementaire,

qui a beaucoup servi pour le petit patrimoine rural, et le mécénat. Les dons des particuliers ont beaucoup baissé cette année, en raison de l'incertitude liée au prochain démarrage du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et de la transformation de l'impôt sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière. En outre, le mécénat pourrait être menacé : vous avez tous vu le rapport de la Cour des comptes, ainsi que les polémiques autour de certaines opérations de mécénat. Dans le rapport qu'il a fait au nom de la mission d'information de note commission, notre collègue Alain Schmitz a pourtant montré l'importance de ce financement privé pour le patrimoine. Il y a de réels doutes aujourd'hui sur la capacité de l'État à financer dans la durée la protection du patrimoine, surtout dans une période où il se lance dans de grands travaux. Le CMN a été amené à reporter certaines opérations sur le Panthéon, à Saint-Cloud, au Mont-Saint-Michel, faute de crédits suffisants. Nous devons donc faire preuve de vigilance, afin que l'effort qui est fait ne s'arrête pas.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant de donner la parole à mes collègues, permettez-moi de donner quelques éléments d'information expliquant pourquoi la région Normandie ne cofinance pas les opérations susceptibles d'être soutenues par le fonds incitatif pour les petites communes. Certes, il est très positif que l'État se préoccupe du patrimoine dans les zones rurales. Mais, compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'État peut-il obliger certaines d'entre elles à intervenir, en fixant jusqu'au pourcentage minimum de leur intervention ? En Normandie, le projet nous a été très mal présenté : aucun choix ne nous a été donné sur la liste des projets susceptibles d'être concernés et cette liste ne nous a même pas été communiquée, de peur que nous ne puissions en faire un objet de communication ! Voilà pourquoi nous n'avons pas souscrit au dispositif.

L'État décentralisé ne fait pas toujours son travail avec subtilité de façon à créer du lien, du débat et de la co-construction. Par ailleurs, les départements de notre région sont très investis sur ce sujet. Nous avons engagé un plan « patrimoine » ambitieux. Ce dossier illustre le problème des compétences partagées. Il faut qu'elles le soient vraiment.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis. – En effet, la méthode, en Normandie, n'était pas la bonne. Dans la région Grand-Est, où je m'occupe du patrimoine, dès la première année d'exercice du mandat de Philippe Richert, la région a mis en place un programme d'aide au patrimoine. Lorsque l'État a lancé son fonds, il s'est coulé dans le moule du programme initié par la région, et cela s'est passé dans les meilleures conditions possibles avec le préfet de région.

Mme Catherine Dumas. – On constate, cette année, une stabilité des crédits de la mission Culture, qui se situent juste en dessous de la barre du 1 % symbolique du budget de l'État. Vous l'avez dit, l'effort est important. Vous avez évoqué le Loto du patrimoine ; la fréquentation des établissements culturels est très satisfaisante. Mais cet effort est contrasté. Un certain nombre de questions demeure - le financement de certains projets immobiliers par exemple. Je reviendrai sur ce sujet dans le cadre de l'examen du rapport pour avis sur la création artistique.

Mme Marie-Pierre Monier. – Si on regarde globalement le budget du programme 175, il n'y a pas d'inquiétude à avoir, mais dans le détail, cette analyse mérite d'être nuancée.

L'action 1 « monuments historiques et patrimoine monumental » est en hausse, mais après trois années de stagnation des crédits. La situation de ce secteur est critique depuis 15 ans. Le rattrapage de 2019 est-il suffisant ? Les crédits destinés aux monuments historiques sont en

légère augmentation, mais ce n'est peut-être pas suffisant au regard des besoins. D'ailleurs, le groupement des monuments historiques estime toujours nécessaire un engagement de 400 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, afin d'avoir une restauration et un entretien conséquents des monuments historiques.

L'action 9 « patrimoine archéologique » connaît une amélioration par rapport aux années précédentes. Pendant longtemps, le financement de l'INRAP a été aléatoire, en fonction des perceptions effectives ou non de la redevance d'archéologie préventive (RAP). Depuis la budgétisation de la RAP en 2016, les budgets sont presque à l'équilibre, surtout depuis que l'INRAP bénéficie aussi du crédit impôt recherche (CIR). Cet octroi a permis d'assainir les finances de l'institut. Il y a eu un rattrapage sur les années antérieures, mais qui n'existera plus dans les années futures. Ses activités dans le secteur non concurrentiel sont toujours difficiles à équilibrer. L'INRAP reste préoccupé par l'avenir. Pour 2019, le déficit sera tout de même de dix millions d'euros.

L'action 3 « patrimoine des musées de France » prévoit une baisse des crédits, due à l'évolution des travaux au centre Pompidou. Mais, les dépenses d'intervention destinées aux actions en région – avec 25,804 millions d'euros en crédits de paiement en 2019 – sont en baisse de 1,7 %. Le rééquilibrage des crédits en faveur des musées de province amorcé en 2015 pâtit de la baisse globale et récurrente de cette action. La capacité d'investissement et de fonctionnement des musées de province serait ainsi tout juste maintenue. Cette baisse va les impacter. Or, ces musées sont indispensables pour l'accès de tous à la culture. Ils constituent un atout important pour le développement touristique et un événement essentiel du développement économique de ces communes et territoires. Il est important de préserver les crédits de l'action 3.

J'ai auditionné les architectes des bâtiments de France (ABF). Ils sont inquiets pour plusieurs raisons. Nous avons évoqué la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Pour eux, nous sommes revenus, à la situation d'avant la loi Malraux. Ils ne sont pas sollicités quand, avec ces dispositions, il y a des problèmes d'insalubrité sur les bâtiments – ce sont plutôt les services en charge du logement qui s'en occupent. Nous avons tous souligné dans cette commission lors des débats. Ils ont évoqué le rapport sur l'organisation de la direction générale des Patrimoines rendu par Philippe Belaval le 15 septembre dernier, qui dénonce un manque de personnels dans les départements. Or, des suppressions de postes vont encore intervenir. Cette situation complique et affaiblit le travail des ABF, dont l'avis conforme est pourtant essentiel pour la protection du patrimoine.

M. Pierre Ouzoulias. – En 2017, nos collègues André Gattolin et Vincent Éblé avaient remis un rapport d'information sur les archives, dans lequel ils appelaient à des investissements, notamment pour permettre l'accueil des archives jusqu'ici stockées à Fontainebleau sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. Il avait été prévu de construire très rapidement une extension à cette fin. Lorsque j'ai questionné le ministre de la Culture sur la baisse de 17 % de l'action « patrimoine archéologique », il a expliqué que l'on arrivait à la fin du projet de Pierrefitte. J'en conclus donc que l'extension indispensable pour faire vivre les archives est abandonnée. Je crains que la bonne santé relative du budget de la culture s'explique par le report d'investissements majeurs. Ce n'est pas une bonne politique.

La gestion de l'archéologie préventive est incohérente. Elle fonctionnait avec une taxe affectée. Aujourd'hui, elle a été rebudgétisée. On comprend que pour arriver à un budget équilibré pour l'INRAP, on fait appel au CIR, qui est une dépense fiscale gérée par le

ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, et qui vient compenser le manque à gagner de la redevance d'archéologie préventive. Il n'y a plus aucune lisibilité politique sur ce budget. Or, on sait que de tels rafistolages ne durent jamais très longtemps. Il suffit qu'il y ait un problème avec le CIR pour que l'on retombe sur les mêmes difficultés. Il est plus sain de regarder ce que coûte l'archéologie préventive et d'essayer de mettre des ressources budgétaires pérennes et politiquement identifiées en face.

Mme Sonia de la Provôté. – Globalement, ce budget est plutôt positif. Nous sommes dans une situation de hiatus entre l'absence de prise de position forte du ministère de la culture sur les sujets patrimoniaux, que ce soit sur la revitalisation des centres-villes ou à l'occasion de l'examen du projet de loi ELAN, et une surcommunication à travers le Loto du patrimoine, et les citoyens qui se sont emparés du sujet.

L'État attend des entreprises et des citoyens, à travers le Loto du patrimoine, qu'ils l'aident à financer les besoins. Mais ce nouvel apport lui-même n'est pas suffisant. Il va falloir trouver un modèle économique stabilisé. Nous n'avons aucune garantie que l'engouement pour le Loto du patrimoine sera le même l'année prochaine.

Nous devons nous interroger sur la manière dont les crédits sont répartis entre les territoires. Le territoire francilien, car il concentre beaucoup d'opérateurs, se voit affecter une grande partie des budgets. Or, le patrimoine, est principalement constitué par le petit patrimoine, classé ou non. Au-delà de la déconcentration des crédits, et d'un accompagnement par les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) des collectivités territoriales, l'État doit afficher sa vision de la prise en charge du patrimoine classé ou non sur les territoires. Cela ne doit pas obligatoirement passer par le filtre d'une labellisation.

Le dernier sujet important concerne l'évolution des dons et du mécénat. Elle ne sera pas compensée par le Loto du patrimoine. Cette diminution des dons pose la question du devenir du mécénat.

Il me semblerait utile de disposer d'une cartographie des besoins en ce qui concerne le patrimoine protégé et le petit patrimoine, pas seulement la liste de monuments sélectionnés, pour bien comprendre les besoins, cerner les priorités et, sur cette base, fixer un budget en adéquation avec les besoins.

M. André Gattolin. – Ce budget, reconnaissons-le, est conséquent. Dans le domaine de la culture, on nous promet depuis des années le 1 %. Depuis le début des années 1980, on était vers 0,98 %.

Il faut souligner le succès du Loto du patrimoine. Près de 30 % des joueurs était des joueurs spécifiques à cette cause. La Française des jeux s'est engagée à reproduire cette opération. Je pense aux doutes de certaines personnes au moment où cela a été envisagé, qui le voyait comme un gadget. Cela a plutôt bien fonctionné, et je m'en réjouis.

La rénovation du château de Villers-Cotterêts n'est pas une décision présidentielle sans fondement. Il y a une association qui se bat localement depuis dix ans : l'édit de Villers-Cotterêts est considéré comme le premier acte de politique publique de la culture en France. En faire un lieu consacré à la francophonie et plus encore à la langue française est essentiel. La rapporteure du budget à l'Assemblée nationale a estimé que ce projet était vague. Or, il ne l'est pas. Il vient des territoires. D'ailleurs, s'il est appuyé, c'est parce qu'il répond à des objectifs de politique du patrimoine, de déconcentration, mais aussi d'hommage à la

structuration de la langue française devenue indépendante du latin ou des différents patois instables qui étaient utilisés.

Le rapport sur les archives nationales que j'ai commis l'an dernier, explique pourquoi les archives de Fontainebleau ont dû être déménagées à Pierrefitte-sur-Seine, après les inondations intervenues dans l'arrière bâtiment de l'OTAN, inadapté au stockage des archives, dans lesquelles elles avaient été entreposées. Certains documents ont pu être restaurés mais d'autres ont été dégradés de manière irrémédiable. L'intérêt de ce rapport est aussi de pointer du doigt les erreurs de conception du bâtiment de Pierrefitte-sur-Seine, où de vastes salles de consultation des documents ont été prévues, sans prendre en compte le fait que l'on était désormais au numérique et que la consultation des archives avait désormais vocation à intervenir depuis son domicile. À peine fini, le centre de Pierrefitte-sur-Seine doit déjà être réaménagé pour mieux répondre aux besoins.

Enfin, je conclurai en indiquant que le groupe de la République en marche suivra le rapporteur en donnant un avis favorable à l'adoption des crédits.

Mme Colette Mélot. – On ne peut que se réjouir de ce budget en augmentation très significative. Depuis des années, nous n'avions pas eu un tel budget.

La mise en place du Loto du patrimoine a permis de sensibiliser les citoyens aux nécessités de restauration du patrimoine. Cela a été un grand succès. On ne peut que souhaiter sa pérennisation.

Fontainebleau se situe dans mon département. Je me suis intéressée de près au sujet du devenir du centre des archives nationales. Ce bâtiment est inexploitable. On ne pouvait pas en reconstruire un nouveau en raison des contraintes géologiques du terrain. Cela a été un sujet difficile pour les personnels. La situation s'est apaisée.

Nous donnerons un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Mme Françoise Laborde. – Nous ne pouvons qu'apprécier le maintien de l'effort pour le patrimoine. Le budget est très correct. Mais cela n'empêchera pas la vigilance, sur les musées en province ou sur les grands chantiers. Il ne faut pas que Villers-Cotterêts et le Grand Palais empêchent le lancement d'autres chantiers ou entraînent une dérive des coûts, comme cela a été le cas par le passé.

Je souscris à beaucoup de choses qui ont été dites sur les conséquences de la baisse du mécénat, de la baisse des dons des particuliers et de la suppression de la réserve parlementaire. Je serai peut-être moins optimiste l'année prochaine. Mais cette année, nous sommes confiants.

M. Alain Schmitz. – Je souhaite exprimer à la fois une satisfaction et une inquiétude. Jamais on n'a autant parlé du patrimoine. Je rappelle que lors des Journées du patrimoine, ce sont 12 millions de visiteurs qui se pressent, soit un Français sur cinq. Dans ce cadre, ce n'est donc pas une surprise que le Loto du patrimoine ait rencontré un grand succès populaire.

En revanche, et là se trouve mon inquiétude, je ne voudrais pas que cela donne bonne conscience à l'État, qu'il se décharge sur les régions ou les départements, et a fortiori sur les particuliers. Il faut que l'augmentation des crédits en faveur du patrimoine s'inscrive dans la durée. Il ne faut pas non plus que le budget du patrimoine soit obéré par de grandes opérations très spectaculaires, dont nous savons par expérience qu'elles peuvent comporter

des dérives considérables sur le plan financier. La rénovation du Grand Palais devrait coûter 450 millions d'euros. Cette somme doit être comparée aux 297 millions d'euros inscrits pour les monuments historiques hors grands projets en 2018. Enfin, 2 000 sites sont en péril en France, dont le coût de restauration est évaluée à 2,5 milliards d'euros. Les besoins sont énormes. L'État ne doit pas relâcher ses efforts au motif de l'apport fourni par le Loto du patrimoine ou par l'engagement renforcé des régions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je remercie Madame Monier d'avoir recontextualisé le vote de ce budget. Il arrive au terme d'une année où des dispositions législatives importantes au regard du patrimoine ont été adoptées. La loi ELAN a été promulguée il y a quelques jours. Je continue à regretter le silence de la ministre de la culture tout au long de l'examen de ce texte. Je pense que le nouveau ministre, Franck Riester, reprendra la main sur ces sujets. Nous le soutiendrons. Nous aurions alors pu évoquer le nouveau rôle des commissions régionales du patrimoine et de l'architecture (CRPA). Lors d'une table ronde que nous avons organisée en octobre, leurs présidents ont confirmé que les nouvelles dispositions prévues par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, qui les a dotés d'un pouvoir d'auto-saisine, et a rendu obligatoire leur consultation en cas de recours contre l'avis conforme émis par un ABF, avaient permis, dans de nombreux cas, la reprise du dialogue entre élus et ABF et l'élaboration de compromis. Je regrette que l'excellent travail de ces commissions régionales, désormais présidées par des élus, n'ait pas été pris en compte.

Les ABF sont confrontés à des difficultés budgétaires importantes. La Seine-Maritime compte 740 communes au patrimoine très riche. Pourtant, seulement 1,5 ABF nous sont affectés en ETP. On ne peut pas leur reprocher leurs délais, lorsqu'ils sont si peu nombreux, et que les postes ne sont pas pourvus.

Il m'a été remonté, notamment par le délégué régional de la Fondation du patrimoine dans ma région, le manque de transparence et de méthodologie dans le choix des sites retenus pour bénéficier des crédits du Loto du patrimoine. Il y a des disparités, à due proportion du nombre de sites en péril selon les départements et l'influence de tel ou tel élu. Je souhaite que notre commission auditionne très officiellement Guillaume Poitrinal, le président de la Fondation du Patrimoine – je charge Dominique Vérien, qui représente le Sénat en son sein, de le sensibiliser, et Stéphane Bern, afin qu'ils viennent nous expliquer les critères de sélection. On ne peut pas être confronté à la même opacité l'année prochaine.

Je souhaite rappeler que le Loto est une idée de notre collègue député François de Mazières. Il faut que les Français aient le sentiment que les quinze euros qu'ils mettent dans l'achat d'un ticket aillent bien au patrimoine. La politique autour des taxes perçues sur ces billets de loterie, avant le salon du patrimoine au carrousel du Louvre, a démontré la nécessité de rester vigilants. On ne peut que se réjouir qu'une solution ait été trouvée cette année pour compenser le montant des taxes. On sait que beaucoup de taxes aujourd'hui sont détournées pour aller réalimenter les caisses de Bercy.

Je vous propose également d'auditionner prochainement Philippe Belaval.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis. – Le choix des sites s'est fait en liaison avec les DRAC pour le patrimoine protégé et les délégués départementaux et régionaux de la Fondation du patrimoine pour le patrimoine non protégé. La répartition des 269 sites sélectionnés est la suivante : 2/3 de monuments historiques et 1/3 de petit patrimoine. Ils représentent la diversité de notre patrimoine : 34 % d'édifices religieux,

23 % de châteaux, 13 % de patrimoine agricole et vernaculaire, 9 % de patrimoine industriel et artisanal. Je répercuterai vos demandes, car on ne peut pas se réjouir du succès du Loto du patrimoine, sans souligner ses faiblesses. Pour rencontrer dans ma région les délégués de la Fondation du patrimoine, je peux dire qu'ils ont été étroitement associés aux opérations. Il faut qu'à l'échelle du pays, il y ait une pratique unique au nom de l'équité. Il faut une plus grande concertation dans toutes les régions de France.

Ce budget est un rattrapage des années précédentes. Je m'en réjouis, mais ce n'est que cela. En effet, pendant plusieurs années, le budget du patrimoine a été sacrifié. Certes, on peut estimer que le budget nécessaire est colossal en raison des besoins – je le rappelle, 2 000 sites sont aujourd'hui en péril – et ne sera jamais suffisant. Mais, il est nécessaire de le pérenniser. De plus, souvent les travaux s'échelonnent sur plusieurs années. Or, nous votons un budget dont la règle est l'annualité.

Le crédit d'impôt recherche représente une bouffée d'oxygène, aussi bien pour l'INRAP que pour les archéologues privés.

Concernant Pierrefitte-sur-Seine, le ministère indique simplement que les premières études de programmation vont être lancées sur le quinquennat, en vue de la construction d'une première extension sur la réserve foncière prévue à cet effet. Il faudra questionner le ministre sur ce point.

Je partage l'avis de plusieurs d'entre vous sur la nécessité d'être vigilant. C'est d'ailleurs la mission première du rapporteur du budget « patrimoine » et de notre commission dans son ensemble. Je rappelle qu'elle s'était collectivement insurgée contre certaines mesures. À l'époque où elle était présidée par Maurice Schumann, la commission s'était violemment insurgée, par conférence de presse, contre la suspension en cours d'année des chantiers sur les monuments historiques de l'État. On allait enlever les échafaudages pour les remonter l'année suivante. La mobilisation extrêmement virulente de la commission a permis d'arrêter cette hérésie.

Le Loto sera reconduit pendant deux années. Il faudra s'assurer l'année prochaine que la partie TVA, qui n'est pas dans les produits de la Française des jeux, soit bien destinée à abonder le budget du ministère. Je ne pense pas que l'État ose faire autrement, après la polémique de cet automne, mais il faudra le vérifier.

Enfin, pour les critères de choix des bâtiments financés par le Loto, je suggère d'associer l'inventaire du patrimoine. Il dépend maintenant des régions. Il fait un travail remarquable, commune par commune. Personne ne connaît mieux que les responsables de l'inventaire du patrimoine l'état de celui-ci, et les choix à faire pour son financement.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je donne maintenant la parole à notre collègue Sylvie Robert pour les programmes 131 relatif à la création artistique, et 224 qui a trait à la transmission des savoirs et à la démocratisation de la culture.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – Les points de vigilance que j'avais évoqués l'année dernière dans mon rapport n'ont globalement pas été levés : le Pass

culture, le Fonpeps (Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle), les conservatoires et les écoles d'art. Les différents chantiers n'ont pas beaucoup progressé.

Toutefois, ce budget est un budget consolidé, stabilisé, avec une baisse des autorisations d'engagement, mais qui s'explique principalement par l'évolution d'un certain nombre d'échéanciers de travaux. Je pense à la relocalisation du Centre national des arts plastiques (CNAP) à Pantin et d'un certain nombre d'établissements de l'enseignement supérieur culture. En revanche, les crédits de paiement sont à peu près stables, avec certaines évolutions positives.

Le niveau de crédits de chacune des actions a été ajusté au plus près de la consommation des années précédentes. Je pense notamment aux bourses de l'enseignement supérieur, au Fonpeps. Le gouvernement le justifie par une volonté de sincérité budgétaire. Mais, le risque – et on le verra l'année prochaine – est qu'il n'y ait plus aucune marge de manœuvre, alors qu'un certain nombre de chantiers, que j'évoquais précédemment, doivent être relancés l'année prochaine. Dans le même temps, et cela a été flagrant lors de l'audition du ministre, on nous parle des crédits de gestion. Lorsqu'on l'interroge sur l'origine des cinq millions d'euros qu'il a promis pour le Centre national de la musique (CNM) et qu'il nous répond qu'ils seront dégagés en gestion - il en est de même pour les 800 000 euros pour les écoles d'art -, il nous indique clairement disposer de marges de manœuvre. Au final, la lisibilité du bleu budgétaire, mais aussi du budget de ces deux programmes va nous demander beaucoup plus de vigilance et de contrôle sur la mise en place des différentes actions car, traditionnellement, les crédits de gestion échappent au contrôle du Parlement.

Les collectivités territoriales sont mises à contribution, et ceci de plus en plus. Je pense notamment à l'éducation artistique et culturelle. Nous avons, cette année, auditionné les grandes associations d'élus. Elles nous ont indiqué que le capage à 1,2 % des dépenses de fonctionnement est une situation ubuesque. Le ministère leur demande d'intervenir avec lui dans le cadre d'un partenariat sur un certain nombre d'actions. Le plafonnement des dépenses à 1,2 % va les empêcher de le faire.

Les augmentations de crédits répondent à trois priorités. D'abord, le renforcement de l'équité territoriale qui se traduit par une augmentation des crédits déconcentrés. C'est un aspect intéressant. Je vous conseille d'interroger les DRAC de votre région afin de s'assurer qu'elles disposent bien de budgets en hausse. En matière d'arts visuels, les nouveaux crédits sont destinés à faciliter l'adoption des schémas d'orientation pour le développement des arts visuels (SODAVI) et à accompagner les Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) et les centres d'art en régions. Je veux simplement, comme je l'ai fait l'année dernière, souligner que les crédits destinés aux arts visuels restent faibles. C'est le parent pauvre du budget de la culture. Il y a peu d'efforts en direction des collectifs d'artistes et des lieux intermédiaires. Or ces lieux sont en plein développement et structurants pour nos territoires. La création du conseil national des professions des arts visuels, dont nous appelons à la création depuis plusieurs années pour permettre au secteur de se structurer, notamment sur son volet social, est annoncée pour la fin de l'année. J'espère que cela va se faire.

En matière d'accès de la jeunesse à la culture, les crédits sont en augmentation et de manière assez importante. L'implication des deux ministères - de la culture et de l'éducation nationale - est assez forte. Mais je remarque que l'engagement du ministère de l'éducation nationale en termes de crédits n'est pas encore à la hauteur de ce que l'on pourrait espérer. Beaucoup des actions d'éducation artistique et culturelle reposent sur l'investissement des collectivités territoriales.

J'attire votre vigilance sur plusieurs crédits : ceux destinés à réduire les inégalités territoriales dans l'accès à la culture et ceux destinés au développement des pratiques amateurs sont en baisse. On nous explique que l'accompagnement de ces projets sera fait par l'éducation artistique et culturelle. Je n'en suis pas certaine. C'est une question qu'il nous faudra suivre avec attention.

En ce qui concerne la promotion de la diversité culturelle, le Gouvernement met en exergue le rôle joué par le Centre national de la musique et le Fonpeps. Le projet du CNM est ancien. Il a désormais près de dix ans. L'idée est de retrouver au sein d'un même centre l'ensemble des esthétiques musicales, avoir un centre de ressources, un observatoire de la filière,... Il est vrai que les députés Pascal Bois et Emilie Cariou ont rendu leur rapport pour permettre le lancement du CNM. Mais comme je l'avais évoqué lors de l'audition du ministre, aucun crédit pour sa mise en place n'est inscrit au budget, alors qu'elle est attendue et que le Gouvernement a fait une promesse en ce sens. Le ministre rétorque que cinq millions d'euros seront consacrés sur la base de crédits de gestion. Je vous proposerai d'abonder ces crédits à hauteur de cinq millions d'euros supplémentaires et de demander au ministre de commencer à le mettre effectivement en place.

Je souhaite revenir sur les crédits d'impôt. Vous n'êtes pas sans savoir qu'à l'Assemblée nationale le crédit d'impôt spectacle vivant a été repérimétré par le Gouvernement *via* un amendement qui le fragilise considérablement. Nous devons prendre des décisions qui permettraient à la fois de revenir à un crédit d'impôt moins strict, tout en fixant de nouveaux critères pour qu'il joue mieux son rôle de soutien à l'émergence.

Le Fonpeps a été prorogé au-delà de 2018, mais les crédits sont en baisse en 2019. Je trouve qu'il était prématuré de réduire tout de suite les crédits avant même d'avoir véritablement expérimenté les effets de cette réforme. Si l'année prochaine, il faut les augmenter en raison de l'apparition de nouveaux besoins, l'État aura-t-il la capacité de le faire ?

La compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les artistes-auteurs, pour un montant de 18 millions d'euros, est inscrite au programme 224. Le problème, c'est que le décret du 15 mai 2018 n'a pas prévu un mécanisme de compensation, mais simplement de soutien du pouvoir d'achat. Il n'existe aujourd'hui aucune proposition négociée et validée par les artistes et le Gouvernement sur la question des artistes-auteurs pour assurer la pérennité de la compensation. Par ailleurs, à ma connaissance, aucun versement n'a été effectué au titre de 2018, alors que nous sommes fin novembre.

Enfin, comme le sport, la culture a été impactée par la baisse des emplois aidés. Les associations sur nos territoires ont pour certaines disparu. Cela contribue à la fragilisation du secteur artistique. Au total, si le budget est stable, le secteur est touché par de nombreux facteurs exogènes et connexes qui le fragilisent.

C'est pourquoi nous allons devoir suivre, au sein de cette commission, plusieurs sujets préoccupants. Je commencerai par le Pass culture. Nous avons, hier, avec notre collègue Jean-Raymond Hugonet, président du groupe de travail dédié, et Sonia de la Provôté, auditionné assez longuement la *start-up* d'État sur le Pass culture - notamment Éric Garandeau et ses collaborateurs. J'ai l'impression qu'il y a eu une reprise en main politique par le ministère de ce dossier, soucieux d'éviter les différents écueils que nous avons identifiés. Très clairement, le projet allait jusque-là dans le mur, avec un manque de clarté sur ses objectifs. Il y a désormais une volonté de bien faire, ce qui ne doit pas nous empêcher

d'être extrêmement vigilants. Je vous propose que le groupe de travail présidé par M. Hugonet soit l'instance de suivi de très près de la mise en œuvre de ce pass. L'expérimentation qui devait commencer à l'automne dernier n'a toujours pas débuté. Elle n'aura lieu qu'au début de l'année 2019. Ce retard n'est pas dû à une question financière, mais de cadrage de l'expérimentation. Ils doivent trouver un panel de 10 000 jeunes. Or, les profils des candidats sont trop homogènes : il n'y a presque que des étudiants dans le Finistère. De la même façon, un travail doit être fait envers les offreurs. Dans un certain nombre de départements, trop peu d'offeurs se sont déclarés intéressés pour participer à ce pass. 34 millions d'euros sont inscrits en 2019 pour mettre en place l'expérimentation. Mais il n'y a aucune ventilation précise des crédits. L'estimation a été faite, si vous me permettez l'expression, « au doigt mouillé ».

Un autre point de vigilance concerne les écoles d'art dans nos territoires ; un alignement du statut des enseignants des écoles d'art territoriales sur celui des écoles d'art nationales est nécessaire. J'avais évoqué ce sujet l'année dernière. Une négociation devait être lancée à ce sujet, mais le chantier n'a guère progressé. Seuls 800 000 euros ont été annoncés pour revaloriser la grille indiciaire de ces enseignants, ce qui ne constitue qu'une partie de la question du statut. Ils ne sont, une nouvelle fois, pas inscrits dans le bleu budgétaire. On ne sait d'ailleurs pas bien comment ils vont être ventilés entre les différentes écoles d'art. Ces enseignants ont besoin de voir leur statut consolidé. Il en va de l'avenir de nos écoles d'art territoriales. En outre, l'année prochaine, les écoles d'art territoriales vont entrer dans la plateforme « Parcoursup ». Il faudra être vigilant pour que leurs spécificités soient préservées.

Enfin, je terminerai par la sécurité. Cela concerne tous nos événements. Le fonds d'urgence a octroyé plus de 18 millions d'euros d'aide depuis sa création en 2015. Il va disparaître en fin d'année, pour être remplacé par un fonds doté, en 2019, de 2 millions d'euros, au bénéfice de l'ensemble des opérateurs culturels hors opérateurs nationaux. Le ministère de la culture indique que les entreprises de spectacle doivent désormais internaliser les coûts de sécurité. Notre vigilance doit s'exercer particulièrement en ce qui concerne les festivals. Les préfets ont pour consigne de regarder avec discernement si certains festivals peuvent ou non internaliser ces coûts de « sécurité ». Ces derniers vont augmenter en raison de la circulaire dite « Collomb » sur l'indemnisation des services d'ordre. Cela va avoir des impacts très forts sur le modèle économique des structures, mais aussi l'événementiel. Je ne souhaiterais pas que ce soit *in fine* les collectivités territoriales qui doivent compenser ces coûts. Il y a un vrai danger en la matière.

En conclusion, vous avez compris que les points de vigilance sont les mêmes que l'année dernière. Par rapport à un budget que je considère peu lisible car il noie des transferts de crédits, notre suivi et notre contrôle doivent être renforcés. C'est à ce moment-là que l'on pourra vérifier si les bons choix ont été faits. Mais, globalement le budget est stabilisé. C'est la raison pour laquelle je vous demanderai de donner un avis favorable aux crédits de ces deux programmes.

Mme Françoise Laborde. – Je souhaite souligner les compétences et la passion de notre rapporteure. Ce rapport montre des points positifs, mais il met l'accent sur la vigilance dont nous devons faire preuve. Les parlementaires sont là pour jouer leur rôle de contrôle. D'une part, on nous indique que ce budget est consolidé et stabilisé. On nous annonce une sincérité budgétaire. Mais, d'autre part, on constate l'existence de crédits « cachés » à travers les crédits de gestion. On se demande où ces crédits vont être pris.

Il faut surveiller les crédits déconcentrés. Enfin, je pense que le principal point de discussion est le crédit d'impôt spectacle vivant, que l'Assemblée nationale a fragilisé. Le ministre nous a indiqué être très attaché aux crédits d'impôt. Il y a donc un hiatus.

Afin de compenser la CSG, la ministre nous avait promis 18 millions d'euros. Certes, nous ne sommes pas encore le 31 décembre, mais ils n'ont pas encore été versés.

En ce qui concerne les festivals, nous avons travaillé sur cette question avec les membres du groupe d'études rattaché à notre commission. Lorsque la circulaire indique que les préfets doivent regarder avec discernement la situation de chacun des festivals, cela a fait sourire jaune un certain nombre de collectivités. On a vu que le discernement était à la carte en fonction du préfet et de sa sensibilité culturelle. La hausse des coûts de sécurité réduit d'autant les enveloppes consacrées par les organisateurs à la création. Prenons-y garde. La création et nos artistes en région vont en pâtir.

Je reconnais l'aspect positif de ce budget et le groupe RDSE donnera un avis favorable à l'adoption des crédits. Nous devons exercer notre mission de contrôle tout au long de l'année.

M. Jean-Raymond Hugonet. – C'est le deuxième budget que j'examine. Étant donné l'état financier de notre pays, la culture s'en sort plutôt bien. Mais, il s'agit d'une façade. Ce qui est en trompe-l'œil est beaucoup plus important. On parle de crédits de gestion, de gels de crédits. Il faudra être attentif tout au long de l'exercice budgétaire, et notamment lors d'un exercice qui ne passionne pas les foules : l'examen du projet de loi de règlement. Il est adopté dans l'indifférence générale, alors qu'il est d'une importance capitale. Dans nos communes, le compte administratif est plus important que le budget.

Au demeurant, on sent qu'il y a désormais un autre pilote dans l'avion au ministère de la culture.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je dirai même qu'il y a enfin un pilote dans l'avion.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Il s'agit maintenant de voir le pouvoir du nouveau ministre vis-à-vis de Bercy.

Le Pass culture est symbolique de la politique culturelle du chef de l'État. 34 millions d'euros ont été inscrits au budget. On voit qu'il y a aujourd'hui une grande volonté de le développer, avec une ampleur qui peut rapidement devenir exponentielle. Nous avons la certitude que les personnes que nous avons rencontrées sont compétentes. C'est la différence entre cette grande compétence, l'ambition affichée et la réalité de terrain qui m'inquiète davantage. Ce ne sont pas trois personnes qui vont diffuser sur l'intégralité du territoire national une opération emblématique pour le Président de la République. J'adhère ainsi à la proposition de Sylvie Robert de pouvoir suivre de près la réalisation des expérimentations dans les cinq départements tests.

Mme Maryvonne Blondin. – J'ai retenu deux mots : vigilance et ajustement plutôt que stabilité. Il est parfois difficile de s'y retrouver dans ce nouveau périmètre des missions.

En ce qui concerne le Pass culture, dans le Finistère, il n'y a eu aucune évolution, aucune nouvelle depuis son annonce, alors qu'il s'agit d'un des territoires d'expérimentation. Il y a eu un travail sur le choix des jeunes afin d'essayer de ne pas avoir des profils de jeunes

identiques mais de viser des publics éloignés de la culture. Cela n'a pas abouti pour l'instant. Je vous tiendrai au courant de l'évolution de ce dossier.

Un autre point de vigilance pour notre groupe concerne la sécurisation des spectacles et les conséquences de la circulaire Collomb du mois de mai dernier. J'avais eu l'occasion d'interpeller le ministre sur ce point. Le syndicat des musiques actuelles et le Prodis ont déposé un recours contre ce texte. Ils en demandent l'annulation. Il est fortement préjudiciable pour la pérennité des spectacles et des festivals, dont l'équilibre économique est menacé.

Je constate, de manière générale, qu'il n'y a pas de culture sans artiste, sans auteur, sans emploi. Les artistes sont en grande fragilité. Le Fonpeps a été mis en place en 2016. Il se trouve dans une situation très délicate. Aucune évaluation n'en a été faite et le budget 2019, en baisse, s'est aligné sur le budget de l'année dernière où les différentes mesures n'étaient pas encore entrées en vigueur alors qu'une nouvelle mesure s'applique depuis l'été dernier concernant les salles de petite jauge. La baisse des crédits intervient beaucoup trop tôt.

Le Centre national de la musique est un serpent de mer. On a besoin d'un centre d'observation et de ressources pour le secteur de la musique. La première fois que ce projet a été évoqué, c'était sous Nicolas Sarkozy. Je me demande pourquoi les crédits destinés à sa création n'ont pas véritablement été inscrits mais doivent être dégagés en gestion.

Un mot sur l'emploi des artistes et la révision des accords collectifs avec le MEDEF : les annexes 8 et 10 de la convention d'assurance-chômage sont intégrées dans ces négociations. Une lettre de cadrage a été envoyée demandant 3 à 4 milliards d'euros d'économie pour l'ensemble de ces accords. Nous allons être sollicités pour soutenir les intermittents du spectacle.

Enfin, je regrette l'absence de débat sur les langues de France. On a beaucoup parlé de la francophonie. Mais il existe un riche patrimoine immatériel : le patrimoine des langues des France, au nombre de 75. On se mobilise pour sauver un château. On doit se mobiliser pour sauver une langue également. Une langue contient toute la communication, l'histoire et la culture.

M. André Gattolin. – Je voudrais revenir sur le problème de lisibilité du budget. Cette difficulté n'est pas nouvelle. Mais, deux faits doivent être notés : tout d'abord le gouvernement a fait en sorte que le taux de mise en réserve soit abaissé de 8 à 3 % depuis l'an dernier. Cela a un effet très significatif. Nous avons connu ces dernières années des rabots et des décrets d'avance que nous ne pouvions pas étudier dans les faits. Cela renvoie au projet de loi de règlement. Avec Vincent Éblé, j'ai été rapporteur spécial des crédits de la mission culture pendant trois ans. On voyait de vraies différences liées à ces rabots qui arrivaient au dernier moment. Ce budget 2019 a une volonté de sincérité : il y aura moins d'écart entre le budget initial et le budget réalisé.

Pour la première fois, et nous le demandions à la commission des finances, un agrégat a été constitué. Le gouvernement, à travers la mission culture, a choisi de communiquer sur le montant total des financements en faveur du secteur culturel. On s'aperçoit qu'il atteint 10 milliards d'euros. On oublie en effet la dépense fiscale. Nous sommes aujourd'hui à 0,98 % du budget de l'État. Mais si on inclut la dépense fiscale, c'est-à-dire les crédits d'impôt, l'effort est important. Cela fait partie de la lisibilité budgétaire.

Certaines remarques et critiques de la rapporteure sont tout à fait justifiées. Il y a ainsi eu une erreur sur le Pass culture. On a commencé par créer la plateforme avant de se poser la question de la méthodologie, de la tarification, de son contenu, de la place à octroyer aux différents acteurs culturels (lieux, plateformes ...) en son sein. Je suis content de savoir que le nouveau ministre s'attaque à cette question.

La critique sur la baisse du crédit d'impôt pour le spectacle vivant est fondée. Ce crédit d'impôt est essentiel. S'agissant du fonds d'urgence, créé suite aux attentats de 2015, je rappelle qu'il ne devait fonctionner à l'origine qu'un an. Il est cofinancé par l'Etat, le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV), la Ville de Paris et les sociétés de gestion de droits. Nous avons obtenu, à la commission des finances, qu'il soit prorogé et élargi pour tenir compte de certains acteurs qui en étaient exclus, notamment les festivals. Lorsque l'on auditionne les représentants du Prodiss, ils reconnaissent que la fréquentation est revenue et que les ressources de billetterie sont en hausse. Certes, les coûts de sécurité demeurent. Mais je serai un peu plus mesuré. Il n'est pas question pour l'État de payer tous les coûts de sécurité. Je ne vois pas pourquoi l'État payerait à la place d'un département qui a beaucoup de ressources - celui des Hauts-de-Seine par exemple - pour des manifestations culturelles organisées par ce dernier. Il est intéressant de faire un examen au cas par cas. L'État doit intervenir quand les collectivités territoriales ou les organisateurs ne peuvent pas le faire, même si, au total, la question des coûts de sécurité est importante, car elle a un effet qui n'est pas compensé par le redémarrage de la billetterie.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale, qui a une phobie des crédits d'impôt, a la volonté de les réduire. Il a publié un rapport à ce sujet en juillet. Toutefois, je note que le cinéma est totalement épargné, alors que c'est le plus gros crédit d'impôt. Bien sûr il y a peut-être trop de dépenses fiscales. Mais il y a de bonnes dépenses fiscales, qui sont importantes. Je pense à celles concernant le spectacle musical vivant. On les coupe avant même de les évaluer. Je pense aussi au crédit d'impôt pour les jeux vidéo. Couper ces dispositifs fiscaux qui sont plutôt efficaces et permettent de maintenir des emplois en France pose question. Il va falloir expliquer à l'Assemblée nationale et à son rapporteur général que tous les crédits d'impôt ne sont pas mauvais. Il faudrait qu'il cherche des économies ailleurs.

Enfin, je souhaite évoquer la question du handicap. Je rappelle qu'ont été mises en places des unités localisées pour l'enseignement scolaire (ULIS) permettant de scolariser des élèves présentant des troubles compatibles. Ils ont pu bénéficier des résidences d'artistes implantées dans les établissements scolaires.

Bien évidemment, je donnerai un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Mme Sonia de la Provôté. – Globalement, on peut considérer que la stabilité des crédits est de bon aloi. En ce qui concerne la sincérité budgétaire et la volonté d'ajuster au mieux les bourses d'enseignement supérieur ou le fonpeps, on peut l'entendre dans une période de sincérité affichée. Mais c'est en contradiction avec les crédits de gestion. Si on est sincère, on intègre toutes les dépenses. On ne donne pas l'impression qu'il y a des crédits cachés que l'on peut utiliser au gré des projets en cours d'année.

En matière de politique déconcentrée, je note l'absence de transparence sur les éléments de péréquation et la répartition concrète d'un territoire à l'autre. On sait que le budget consacré à la culture par habitant n'est pas le même d'une région à l'autre. Il faudrait pouvoir disposer de données précises. S'il y a des injustices, elles mériteraient d'être réparées. En outre, une partie des crédits relève d'appels à projet en cours d'année. Très clairement,

c'est celui qui entend l'appel qui y répond. Cela pose une question en termes d'équité territoriale.

Je partage les points de vigilance évoqués par notre rapporteure. Le Pass culture a été largement évoqué tout comme la compétence des nouveaux intervenants. Il faut toutefois avoir conscience des objectifs parfois divergents des partenaires de ce Pass culture. Prenons garde à ce que les objectifs louables des ministères ne soient pas dévoyés.

La question des conservatoires avait été soulevée l'année dernière. Le ministre a affirmé son soutien. Il n'en reste pas moins qu'il y a un hiatus entre le cœur de métier des conservatoires et les nouvelles missions qu'on leur confie, d'autant que cette évolution n'a pas de traduction budgétaire.

Il faut accompagner les artistes et les créateurs. Par essence, ce sont des métiers faits d'aléas, de passions, de parcours erratiques, d'opportunités ou de creux d'activité. Tout ce qui peut contribuer à les sécuriser est propice à l'effervescence et à la création culturelles. Lorsque l'on aide les artistes, on aide notre production culturelle dans sa diversité.

Je suis très attentive aux arts visuels. Même dans la pratique artistique à l'école et hors de l'école, on n'en parle pas. Ces arts sont une filière sur laquelle tout est quasiment à construire ou à mettre en ordre.

Enfin, quelques mots sur l'éducation artistique et culturelle et le soutien à la démocratisation. J'insiste sur l'engagement qui doit être réel des deux ministères concernés par cette politique. Il faudrait que le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse prenne davantage sa part dans le financement. Les actions ne sont pas forcément complémentaires.

Il y a une contradiction entre la manière dont les collectivités territoriales sont mises à contribution et l'encadrement de l'augmentation de leurs dépenses des collectivités. Il est souhaitable que les politiques culturelles soient co-construites avec les territoires, car les collectivités sont au plus près de la réalité du terrain et des besoins, mais l'encadrement des dépenses des collectivités va poser un problème. Des choix de politiques publiques locales devront être faits.

Enfin, le fonds handicap, nouvelle dépense en 2018, n'apparaît plus en 2019. L'équité doit concerner et les territoires et les citoyens. On retrouve certainement ce fonds ailleurs, mais, lorsqu'il n'est plus identifié, on n'a plus le sentiment qu'il s'agit d'un objectif en soi.

Mme Céline Brulin. – Nous partageons bon nombre des remarques exprimées. Ce budget est en apparence stabilisé. Il semblerait, en outre, qu'il y ait désormais un pilote dans l'avion. Mais de nombreuses contradictions demeurent. Plusieurs ont été relevées. La politique de l'État en matière de culture s'appuie sur de plus en plus de partenaires qui ne sont pas forcément en situation d'assurer ce partenariat, ou qui n'ont pas les mêmes ambitions ou la même philosophie que la puissance publique. Les collectivités n'ont plus les mêmes moyens et voient leurs dépenses de fonctionnement encadrées. Or, on sait que les budgets culturels sont souvent les premiers touchés par ces réductions de moyens. En effet, ces budgets n'apparaissent pas, y compris dans l'opinion publique, comme une intervention prioritaire.

Je ne reviens pas sur la baisse du nombre des emplois aidés qui a fait beaucoup de mal dans les associations et le monde culturel comme dans le monde sportif.

Je rejoins également ce qui a été dit sur le Pass culture. Au-delà de l'improbable logique dans laquelle s'est engagée cette affaire, il reste beaucoup d'interrogations sur les partenaires qui vont s'engager, mais aussi sur les raisons qui vont les inciter à le faire.

Il faut également prendre en compte les incertitudes et les inquiétudes qui traversent le monde de la culture - les écoles d'art ont été évoquées. Je rejoins ce qui a été dit sur les intermittents du spectacle. Plusieurs annonces ont été faites, y compris sur la réforme des retraites. Elles ne peuvent que les inquiéter.

Je terminerai par la suppression du fonds d'urgence. Cela peut avoir des effets extrêmement graves. Certes, on est sur une autre échelle, mais j'ai constaté que dans mon département qu'au mois de juin des manifestations comme des fêtes de fin d'année dans les écoles ont été remises en cause pour des raisons sécuritaires. Cela a suscité un émoi terrible parmi les parents d'élèves et les enseignants. Dans le climat actuel, alors que ces animations sont des outils de cohésion sociale et territoriale, nous aurions beaucoup de souci à nous faire si elles disparaissaient.

Vous ne serez donc pas surpris : nous donnerons un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

Mme Colette Mélot. – Beaucoup de sujets ont été évoqués. Le groupe Les Indépendants donnera un avis favorable, mais avec quelques points de vigilance, notamment pour le Pass culture. Je me joins à ce qui a été dit sur les coûts de sécurité. Ils ne doivent pas pénaliser les communes, avec les réserves qu'a émises M. Gattolin sur les différences entre collectivités.

Exception faite de ces points de vigilance, je donne un avis favorable à ces crédits.

Mme Catherine Dumas. – Je souhaite aborder un projet immobilier d'envergure, porté par le programme « création », la création de la cité du Théâtre aux ateliers Berthier. Ces ateliers ont été créés par Charles Garnier pour accueillir les décors de l'opéra de Paris. Ils vont céder la place à une cité du théâtre sur 20 000 mètres carrés. C'est un fait assez rare pour être souligné : nous avons réussi à rassembler les intérêts de quatre grandes institutions culturelles – l'Opéra de Paris, l'Odéon théâtre, la Comédie française et le Conservatoire supérieur d'art dramatique. Par ailleurs, sa situation sur le boulevard des Maréchaux permettra d'en faire profiter tout le Grand Paris.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En ce qui concerne le Pass culture, comment se fait son articulation avec les dispositifs de même nature qui existent parfois dans les régions ?

Nous sommes tous sensibles à la question des moyens alloués pour les actions en direction des publics spécifiques. Je rappelle que nous avons voté des droits culturels dans la loi NOTRe et la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine. Comment garantir que ces dispositifs persistent et soient même renforcés ?

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – J'ai indiqué que les crédits pour les politiques territoriales étaient en baisse. Pour être très précise, les crédits en direction des quartiers de la politique de la ville et des pratiques artistiques amateurs sont en baisse. Les

crédits spécifiques culture-justice et culture-handicap sont stables. Il faut sur ce point demeurer vigilant.

L'articulation avec les pass culture territoriaux fait partie des questions que nous avons identifiées au sein du groupe de travail. Le Pass culture va parfois percuter des dispositifs existants et qui ont fait leurs preuves dans des régions ou départements. C'est un des points de vigilance.

En 2020, le concours de maîtrise d'œuvre de la cité du théâtre doit être lancé, pour, semble-t-il, une livraison en 2023 - avec toutes les réserves qui s'attachent aux dates d'exécution des grands chantiers.

Nous serons vigilants sur la question de l'emploi à tous les niveaux. Il faudra également regarder les éléments de péréquation entre les régions et les crédits des DRAC. Il sera intéressant d'étudier la manière dont la répartition se fait. Je rejoins notre collègue sur les appels à projet : les collectivités qui sont prêtes peuvent y répondre, mais avec le capage à 1,2 % elles ne pourront plus le faire.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant d'examiner les deux amendements, on peut souligner les points positifs de ces crédits : une consolidation du budget, et la présence d'un pilote dans l'avion des politiques publiques de la culture. À la suite de l'audition de Franck Riester, nous avons été rassurés sur la méthode que souhaite mettre en place le ministre. Il souhaite travailler en lien avec les collectivités territoriales. Il a clairement affiché ce désir de dialogue constant avec les différents niveaux de collectivités. Au cabinet l'a d'ailleurs rejoint l'ancienne présidente de la Fédération nationale des collectivités pour la culture (FNCC), Déborah Münzer. Cela témoigne de ce souci des territoires.

À l'issue de la période budgétaire, nous allons engager un travail de bilan de l'application de la loi NOTRe. Je souhaite qu'à cette occasion on puisse faire le bilan des commissions cultures des commissions territoriales de l'action publique, où les différents niveaux des collectivités territoriales sont censés s'être réunis pour évoquer des sujets de politique culturelle.

Le groupe de travail Pass culture va poursuivre ses travaux. Il faudra évaluer les expérimentations. Dans le département de l'Hérault, les retours sont plutôt mitigés. Il est vrai qu'on revient de loin.

J'aimerais que nous aboutissions sur deux sujets qui pourraient être la marque de fabrique de notre commission : les écoles d'art et les conservatoires. Il s'agit de formation. En outre les collectivités sont très impliquées. Ces deux chantiers traînent depuis des années. Je constate que, s'agissant des écoles territoriales d'art - pourtant établissements d'enseignement supérieur -, l'État est financièrement peu présent. Ce sont les villes qui se sont associées en établissement public de coopération culturelle pour se mettre en conformité avec le système licence, master, doctorat (LMD).

M. Christian Manable. – S'agissant du nouveau ministre de la culture, j'ai entendu à plusieurs reprises qu'il y avait un pilote dans l'avion. De prime abord, il me semble qu'il a son brevet de pilote. Mais personnellement, je juge de la qualité d'un pilote pendant et à la fin du vol. Pour reprendre un mot répété plusieurs fois ce matin, il faudra faire preuve de vigilance.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous pourrions également juger de sa capacité à s'imposer face à Bercy. Mais, il aura peut-être besoin de notre soutien à cette fin.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – Nous allons voir comment le ministre se positionne sur les deux amendements.

Le premier concerne le CNM. Lors de son audition par notre commission, le ministre s'est engagé à débloquer cinq millions d'euros en crédits de gestion pour la création de cette nouvelle institution. Or, la filière a indiqué que 10 millions d'euros sont nécessaires pour franchir la première étape et permettre la mise en place de l'observatoire de la musique que nous avons créé dans la loi LCAP. Aussi, je vous propose de prendre cinq millions d'euros sur le Pass culture pour les affecter à la mise en place du CNM, auxquels s'ajouteront les cinq millions de crédits de gestion. Aujourd'hui, on ne sait pas à quoi les crédits prévus pour le Pass culture vont être utilisés. Cela peut d'ailleurs être l'occasion pour le ministre de se positionner sur ce dossier.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Y a-t-il des explications de vote ?

M. Pierre Ouzoulias. – Par principe, nous préférons ne pas participer au vote. Mais, vous aurez sur cet amendement notre soutien moral.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Sur cet amendement, je suis tiraillé à titre personnel - et je n'engage pas le groupe politique dans cette réflexion - étant à la fois président du groupe de travail sur le Pass culture, mais ayant exercé professionnellement dans le domaine de la musique. Nous verrons la réponse du ministre de la culture. Mais l'amendement me paraît sage.

Mme Sonia de la Provôté. – Je trouve cette proposition intéressante. Lors de notre intervention pour le groupe l'année dernière, nous avons évoqué une réorientation d'une partie des budgets vers les conservatoires. Nous avons déjà suggéré que ces crédits dont on ne connaît pas forcément l'usage - je crois savoir que les crédits destinés au Pass culture de l'année dernière n'ont pas été consommés dans leur intégralité - soient partiellement reventilés. En effet, la somme consacrée est suffisamment importante et peu précise pour pouvoir le faire. Cela permet également de montrer nos priorités dans ce budget pour la culture.

Mme Colette Mélot. – Cet amendement est une bonne idée. Je suis très favorable à donner des crédits supplémentaires au CNM. Toutefois, je m'abstiendrai car il faut réfléchir aux conséquences de cette reventilation.

Mme Françoise Laborde. – Nous voterons cet amendement, puisque le Pass culture est actuellement en expérimentation sur cinq départements. Il est donc possible de prendre une certaine somme afin de favoriser un autre budget.

L'amendement n° II-336 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Culture du projet de loi de finances pour 2019.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – L'amendement n° II-335 concerne le crédit d'impôt spectacle vivant. Tout comme moi, vous avez lu dans la presse que

le rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale veut clairement en réduire le nombre. Il s'est fait partiellement reprendre par le Gouvernement, mais il continue cette bataille, pour mettre fin aux crédits d'impôt consacrés à la culture notamment. Pour reprendre ses propos, il considère que l'évaluation dans le domaine de la culture des crédits d'impôt est « accablante ».

Nous allons voir la position du ministre. En effet, c'est le Gouvernement qui a déposé un amendement sur le crédit d'impôt spectacle vivant. Il est assez récent puisqu'il date de 2016. On a très peu de recul en termes d'évaluation. Celle réalisée par un cabinet de conseil privé à la demande du Prodiss (Syndicat national du spectacle musical et de variété) montre qu'il est intéressant : il a permis de créer de l'emploi et a des effets bénéfiques pour la filière. Il est vrai qu'un peu plus de recul aurait été de bon aloi.

Le Gouvernement souhaite modifier ce crédit d'impôt à plusieurs niveaux. Tout d'abord, il en a privé du bénéficiaire - et je ne sais pas pourquoi - les spectacles de variétés, et notamment les spectacles d'humour et de comédies musicales. Or, ces derniers rapportent beaucoup d'argent, et vous savez qu'une partie de la recette remonte au CNV par le biais de la taxe parafiscale et est ensuite redistribuée à l'ensemble de la filière. C'est un signal particulier qui est envoyé, car dans le même temps, l'Assemblée nationale a étendu à la télé-réalité le bénéficiaire du crédit d'impôt audiovisuel. En outre, je trouve qu'il y a des spectacles d'humour de grande qualité aujourd'hui. Aussi, je vous proposerai de les maintenir dans le champ du crédit d'impôt.

Par ailleurs, un amendement du rapporteur général a demandé une évaluation du dispositif en 2022. Nous ne pouvons que souscrire à cette évaluation. Il est important de contrôler l'impact des crédits d'impôt.

En revanche, la seconde partie de l'amendement gouvernemental vise à durcir considérablement les critères pour favoriser davantage l'émergence des artistes. Mais les critères retenus ont des effets contreproductifs, et par ailleurs, ils n'ont pas été travaillés avec la filière. J'ai pris l'attache de l'ensemble de la filière musicale. Je ne voulais pas que l'on soit dans une situation où l'on rejette de manière brutale l'amendement du Gouvernement. Je préfère vous proposer des nouveaux critères qui ont été négociés, validés et travaillés par la filière elle-même. Elle a réfléchi à la manière de favoriser véritablement l'émergence. Pour considérer qu'un artiste est un artiste émergent, le présent amendement maintient le critère jusqu'ici en vigueur prévoyant qu'aucun spectacle de l'artiste concerné ne doit avoir réalisé plus de 12 000 entrées payantes. En outre, je vous propose un nouveau critère, excluant du bénéficiaire du crédit d'impôt tout artiste dont le spectacle aurait été présenté plus de quatre fois dans des salles d'une jauge de 6 000 personnes. Cet ajout permet d'éviter que des grands artistes reconnus bénéficient de ce crédit d'impôt qui n'est pas fait pour eux. Je vous propose que l'entrée en vigueur de ce nouveau crédit d'impôt remanié soit reportée à avril 2019. L'amendement gouvernemental prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019. La loi va être promulguée fin décembre. Il paraît impossible juridiquement de le mettre en place dans un délai aussi court.

Je vais voir comment le ministre réagit à cette proposition d'amendement rédigé en concertation avec la filière.

M. Pierre Ouzoulias. – L'amendement porte sur quelle partie du budget ?

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – Il s’agit d’un article non rattaché de la seconde partie du projet de loi.

M. Pierre Ouzoulias. – Comment faites-vous pour vous exonérer de l’article 40 de la Constitution ?

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – Nous ne créons pas de charge nouvelle par rapport au droit en vigueur aujourd’hui. Nous proposons des améliorations à l’amendement du Gouvernement.

M. Pierre Ouzoulias. – Nous n’allons pas entamer ici le débat de l’intérêt des crédits d’impôt, mais il me semble que la visibilité est plus importante lorsque l’on met des ressources budgétaires. Je m’intéresse beaucoup au crédit d’impôt recherche - 6,5 milliards d’euros - pour lequel il n’existe aucun bilan. Je trouve scandaleux d’attaquer les dispositifs culturels alors que ceux-ci s’appuient sur des arguments forts. Même le crédit d’impôt pour le cinéma, qui est le plus important, a des effets visibles sur l’offre cinématographique française. Dans le bleu budgétaire sur le crédit d’impôt recherche, on vous explique depuis dix ans que son avantage pour la recherche et le développement privé est autour de 1. Et, lorsque vous demandez un bilan, on vous oppose le secret fiscal. Il n’y a pas de possibilité de faire une évaluation concrète. C’est ma crainte par rapport à ce type de dépense : on oppose systématiquement le secret fiscal auquel s’ajoute désormais le secret des affaires.

Mme Françoise Laborde. – Cet amendement est intéressant et nous le soutiendrons. Un crédit d’impôt créé en 2016 ne peut pas s’arrêter sans évaluation. Nous avons été sollicités par la filière pour des modifications du texte. Pensez-vous qu’elles sont intégrées dans votre rédaction ?

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – Nous avons travaillé avec la filière. Elles sont donc prises en compte.

Mme Françoise Laborde. – Dans l’hémicycle j’évoquerai les arts du cirque qui ne sont pas éligibles au crédit d’impôt spectacle vivant alors même que le cirque constitue l’une des esthétiques du spectacle vivant. Nous les avons reçus dans le cadre du groupe d’études arts de la scène, arts de la rue et festivals en régions.

M. David Assouline. – Cet amendement est nécessaire. En matière de crédits d’impôt, nous sommes confrontés à une situation paradoxale : nous n’avons aucune visibilité s’agissant de crédit d’impôt recherche, sans doute parce qu’il profite à des grandes entreprises, qui cumulent cet avantage et le crédit d’impôt compétitivité emploi (CICE). À l’inverse, les crédits d’impôt du secteur de la culture sont évalués. Et nous savons, par exemple pour les crédits d’impôt qui bénéficient au cinéma, quel est leur impact positif en termes d’emploi et de dépenses supplémentaires réalisées en France.

Mme Sonia de la Provôté. – Cet amendement est en effet nécessaire. Il est important de favoriser l’émergence des nouvelles formes de création, dont le statut est précaire. Il s’agit de remettre un peu de justice au milieu du village car notre réflexion doit être globale. Quelle est donc la logique budgétaire de faire un sort particulier à l’humour et à la télé-réalité ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je ne vois pas, au sein du projet de loi de finances, de réforme structurelle. C'est pourquoi le saltimbanque que je suis et que je resterai souscrit des deux mains à cet amendement.

L'amendement n° II-335 est adopté.

La réunion est close à 11 h 50.

Jeudi 29 novembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 35.

Régulation audiovisuelle et numérique – Audition conjointe de M. Charles Coppelani, président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel); Mme Isabelle Falque-Pierrotin, présidente de la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL) ; M. Denis Rapone, président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) ; M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ; M. Sébastien Soriano, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 12 h 45.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**Mercredi 14 novembre 2018**- Présidence de M. Hervé Maurey, président -*La réunion est ouverte à 17 heures.***Audition de Mme Marie-France Bellin, candidate pressentie pour exercer les fonctions de Président du conseil d'administration de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**

M. Patrick Chaize, président. – Mes chers collègues, notre président Hervé Maurey étant retenu, je vous propose que nous commençons. En application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, nous entendons cet après-midi Mme Marie-France Bellin, pressentie pour les fonctions de présidente du conseil d'administration de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Cette nomination ne peut en effet intervenir qu'après l'audition de la personne pressentie devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Je précise qu'à la différence des auditions menées en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, cette audition n'est pas suivie d'un vote.

Permettez-moi tout d'abord de rappeler quelques éléments de votre parcours. Diplômée de médecine, vous avez commencé votre carrière en 1985 au CHU de la Pitié Salpêtrière et de l'Université Pierre et Marie Curie comme cheffe de clinique assistante puis comme praticienne hospitalière. Vous avez également eu des activités d'enseignement en tant que professeure des universités à partir de 1996. À compter de 2000, vous êtes devenue cheffe du service de radiologie, d'abord de l'hôpital Paul Brousse, puis de l'hôpital de Bicêtre. Enfin, vous êtes depuis 2011 cheffe du pôle imagerie et médecine nucléaire du groupe hospitalier « Hôpitaux universitaires Paris-Sud » qui les rassemble.

Quant à l'IRSN, je rappelle qu'il s'agit d'un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial créé en 2001 et placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'écologie, de la recherche, de l'énergie, de la santé et de la défense. L'institut assure des missions d'expertise et de recherche en matière de sûreté nucléaire, de protection de l'homme et de l'environnement contre les rayons ionisants ou encore de protection des installations et des transports de matières radioactives contre les actes de malveillance. L'institut apporte en particulier un appui technique décisif à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour l'exercice de ses missions de contrôle. Parmi les dernières publications notables de l'IRSN figure notamment un rapport d'expertise adressé à l'ASN sur le cycle du combustible nucléaire en France, qui appelle la filière et les pouvoirs publics à un effort accru d'anticipation pour assurer une évolution cohérente du parc nucléaire par rapport aux enjeux et aux contraintes de ce cycle.

Je rappelle également que la majorité des ressources de l'institut proviennent du programme 190 de la mission « Recherche et enseignement supérieur », examiné chaque année par notre commission dans le cadre de l'avis budgétaire sur la recherche en matière de développement durable, confié à notre collègue Nelly Tocqueville. À plusieurs reprises ces dernières années, notre commission s'est inquiétée du décalage entre la montée en charge des

missions de l'IRSN et de l'ASN et la revalorisation insuffisante des moyens alloués à ces deux organismes, alors qu'ils contribuent de manière décisive à la protection des populations et de l'environnement, et qu'on ne saurait transiger avec la sûreté nucléaire.

Je rappelle enfin que notre commission a travaillé à plusieurs reprises cette année sur la question des déchets radioactifs, en organisant une table ronde dédiée le 14 mai dernier, et en effectuant deux déplacements : le 21 septembre à Bure pour visiter le laboratoire souterrain de l'ANDRA préfigurant le projet Cigéo, et le 8 octobre à Marcoule pour découvrir le centre du CEA et l'usine d'Orano produisant le combustible MOx. Nous avons également interrogé le représentant d'EDF sur ce dernier point lors de la table ronde organisée le 22 octobre sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

En complément de votre présentation liminaire, j'ai donc quelques questions à vous poser.

Dans quelle mesure votre parcours professionnel vous a-t-il amenée à traiter certains sujets confiés à l'IRSN ? Quelle est votre expérience dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ?

Quels sont d'après vous les principaux défis de la filière nucléaire française en matière de sûreté et de radioprotection pour les prochaines années ?

Avez-vous déjà identifié des priorités pour votre présidence du conseil d'administration de l'institut, compte tenu des contraintes budgétaires et de la multiplication des dossiers à traiter ?

Enfin, l'IRSN a-t-il un rôle à jouer dans le cadre du débat public qui sera prochainement organisé sur le nouveau plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) ? Quels sont selon vous les principaux enjeux de la gestion des déchets radioactifs dans les prochaines années qui doivent être soumis au public ?

Je vous remercie par avance pour votre présentation et pour les réponses que vous pourrez nous apporter.

M. Marie-Christine Bellin, candidate pressentie aux fonctions de présidente du conseil d'administration de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). – Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je vous remercie pour cette introduction et vous propose de faire une présentation en plusieurs temps : tout d'abord sur mon parcours professionnel, puis sur les principaux enjeux de l'IRSN dans les années à venir et enfin sur mes motivations pour la présidence du conseil d'administration de l'institut, pour laquelle je suis très honorée d'avoir été proposée.

Je suis médecin radiologue et j'exerce les fonctions de professeure des universités et de praticien hospitalier à l'université Paris-Sud. J'ai débuté mes études de médecine à Amiens, je suis arrivée à la faculté de la Pitié-Salpêtrière en quatrième année et j'ai été interne des hôpitaux de Paris. Je me suis d'emblée passionnée pour la radiologie, une discipline évoluant très rapidement avec de nouvelles techniques d'imagerie : scanners, IRM, échographie, radiologie interventionnelle. La première partie de ma carrière s'est déroulée à la Pitié Salpêtrière où j'ai été successivement cheffe de clinique, praticien hospitalier puis professeure des universités en 1996. J'ai ensuite rejoint l'université Paris-Sud et l'hôpital Paul Brousse, et, compte tenu de la fusion des services de radiologie des hôpitaux Paul Brousse et

de Bicêtre, je suis devenu cheffe d'un service mixte. Je suis maintenant à la tête du pôle d'imagerie et de médecine nucléaire des hôpitaux universitaires Paris Sud.

Les professeurs d'université praticiens hospitaliers (PUPH) ont une triple mission : de soins à l'hôpital, de recherche et d'enseignement. Je fais partie d'une unité de recherche mixte université-CNRS qui conduit des études à la fois cliniques et précliniques, notamment sur l'imagerie des tumeurs, et je travaille plus particulièrement sur l'imagerie abdominale. J'étudie également la tolérance et l'efficacité des produits de contraste utilisés lors des examens radiologiques. Dans le cadre de mes activités de recherche, je suis auteure d'une centaine d'articles scientifiques publiés en français et en anglais. Par ailleurs, j'enseigne la radiologie aux étudiants en médecine, je fais également de la formation médicale continue et je suis co-responsable d'un diplôme interuniversitaire. J'enseigne également en master de radiophysique médicale pour former les radiophysiciens des hôpitaux, qui sont en charge de la radioprotection des patients. J'ai également exercé pendant huit ans les fonctions de vice-doyen en charge de la pédagogie et je suis toujours responsable pédagogique des deuxième et troisième années de médecine à la faculté Paris-Sud. Enfin, j'ai été membre du Conseil national des universités. J'ai donc un goût certain pour la pédagogie mais également pour les responsabilités. J'ajoute que je suis impliquée dans des sociétés savantes, notamment dans la Société européenne de radiologie.

Compte tenu de ma spécialisation en radiologie, j'avais déjà par le passé eu connaissance des activités de l'IRSN, dont l'expertise est souvent sollicitée dans les hôpitaux. Comme vous l'avez indiqué, Monsieur le président, l'IRSN est l'organisme public d'expertise, de recherche et de surveillance sur les risques nucléaires et radiologiques. Il exerce ses missions dans quatre domaines principaux : la sécurité des installations nucléaires et du transport des matières radioactives et des déchets, la protection des installations et des transports contre les actes de malveillance, la protection de l'homme et de l'environnement vis-à-vis des rayonnements ionisants, notamment lors d'expositions médicales, et enfin la gestion des crises radiologiques ou nucléaires.

En délivrant une expertise indépendante et en apportant aux autorités publiques une aide à la décision, l'IRSN contribue aux politiques publiques pour faire progresser la sûreté nucléaire, la sécurité et la radioprotection, tant en situation normale qu'en cas de crise. Pour remplir ses missions, l'institut dispose de 1 800 collaborateurs, dont 75 % qui se consacrent à la recherche et à l'expertise. En 2017, son budget était de l'ordre de 280 millions d'euros, dont 40 % sont consacrés à la recherche et 50 % à l'expertise. Ce budget provient d'une subvention d'État, d'une contribution des exploitants et de ressources propres issues de contrats ou de projets de partenariat.

L'IRSN apporte son expertise aux pouvoirs publics, en particulier à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et à l'Autorité de sûreté nucléaire défense (ASND), aux ministères, notamment ceux en charge de santé, du travail et de l'environnement, ainsi qu'au Parlement. L'IRSN a par exemple récemment rendu un rapport sur l'entreposage des combustibles pour la commission d'enquête parlementaire sur la sécurité nucléaire.

Quels sont les atouts de l'IRSN ? Il s'agit tout d'abord d'un organisme qui associe étroitement l'expertise et la recherche, avec une approche pluridisciplinaire sur tous les risques nucléaires et radiologiques, à la fois pour les activités civiles et de défense. L'institut dispose également d'une expertise indépendante des pouvoirs publics, reconnue et partenariale, aussi bien au plan national qu'international, avec une réactivité et une mobilisation exceptionnelles de la part de ses personnels. Par ailleurs, l'IRSN a un rôle

moteur dans les échanges internationaux, par de nombreux partenariats ainsi qu'une contribution importante aux travaux de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Enfin, dernier atout essentiel à mes yeux : le dialogue noué avec la société civile, au plus près des territoires, pour intégrer les préoccupations des citoyens. Je saisis cette occasion pour rendre hommage aux présidents et présidentes du conseil d'administration qui m'ont précédée et qui ont porté cette ambition avant moi.

Dans les prochaines années, l'IRSN aura plusieurs défis importants à relever, notamment le maintien de la recherche à un niveau élevé car la part de cette activité dans le budget total de l'institut a eu tendance à diminuer ces dernières années. L'enjeu est de développer une recherche ambitieuse afin d'assurer la crédibilité et l'indépendance de jugement de l'IRSN, et, par conséquent, de maintenir un haut niveau d'expertise. Les récentes recommandations du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), chargé d'évaluer tous les organismes de recherche, doivent permettre de renforcer la stratégie de recherche de l'institut.

Le second défi concerne l'expertise, avec des enjeux importants en matière de sûreté et de sécurité nucléaires, concernant les nouvelles installations de type EPR, les mesures déployées suite au retour d'expérience de Fukushima, la prolongation envisagée de l'exploitation de certaines centrales ou encore les enjeux de sécurité liés aux installations et au transport des substances radioactives. Enfin, le stockage des déchets, et en particulier des déchets de moyenne activité et haute activité à longue vie (MA et HA-VL), constitue un sujet majeur avec un besoin d'expertise pluridisciplinaire, dans les domaines du nucléaire, de la géologie mais aussi de l'éthique.

Le troisième défi concerne la radioprotection médicale, compte tenu de la multiplication des actes ayant recours aux rayons X, à la fois pour le diagnostic des pathologies mais également pour leur traitement. Cette multiplication aboutit à une augmentation de l'irradiation globale des populations, avec parfois des incidents. L'utilisation de scanners est particulièrement fréquente dans le cadre des explorations en urgence, mais également pour le traitement de certaines maladies chroniques – ce qui implique parfois une exposition régulière – ainsi que dans le cadre de la radiologie interventionnelle qui permet d'éviter les interventions chirurgicales lourdes *via* un guidage radiologique. Enfin, l'évolution technique des appareils de radiothérapie tend à délivrer des doses de plus en plus importantes sur des parties du corps de plus en plus ciblées. Cela nécessite un personnel très bien formé et très vigilant.

Quatrième défi, le maintien de l'attractivité de l'IRSN pour pouvoir recruter de jeunes ingénieurs dans un contexte de reprise économique. Il s'agit d'un secteur très concurrentiel, à l'image du secteur médical. Il nous faut donc proposer des parcours attractifs avec des formations, un système de tutorat et un accès à des postes à responsabilité. L'université interne déjà mise en place au sein de l'institut y contribue déjà.

Cinquième défi, le dialogue avec la société civile afin de répondre à la demande croissante d'information mais également de participation des citoyens aux décisions. Il faut donc poursuivre la politique volontariste de partage de l'information et des connaissances avec des publics très divers, qu'il s'agisse des riverains des centrales nucléaires, des associations ou du milieu médical. Cette interaction permanente contribue à l'évaluation des risques radiologiques et nucléaires et à leur gestion transparente.

Pour terminer, je souhaiterais évoquer mes motivations pour présider le conseil d'administration de l'IRSN. J'en tirerais un authentique sentiment de fierté car l'IRSN est une belle structure, qui a largement fait la preuve de son efficacité et de son excellence, en matière d'expertise, de recherche ou de gestion de crise. Il s'agit d'une structure riche et complexe, de par la diversité de ses missions et des spécificités des questions de sûreté nucléaire et de radioprotection. Je retrouve également dans l'IRSN certaines des valeurs qui m'ont guidée dans ma carrière hospitalière, notamment l'importance de l'expertise collective, apportée par le concours d'hommes et de femmes d'horizons différents. Je crois beaucoup à la transversalité et à la pluridisciplinarité pour faire avancer le diagnostic et discuter des réponses à apporter. Autre élément commun qui me motive : l'importance de la recherche, qui est un gage de progrès pour nous ouvrir de nouveaux horizons, d'où l'importance de renforcer cette activité, de tendre vers l'excellence et de densifier les partenariats, notamment en direction du monde universitaire. Enfin, j'apprécie l'ouverture à la société, présente à l'hôpital compte tenu du dialogue permanent avec les patients et les familles, et que je pourrai retrouver avec les citoyens dans le domaine du risque nucléaire et radiologique. De même, l'IRSN est au service et à l'écoute du Parlement pour éclairer les décisions que vous avez à prendre. L'ouverture à l'international me tient également à cœur, dans le cadre médical ou dans le cadre de l'IRSN, pour faire rayonner le savoir-faire des équipes françaises, tisser des liens avec des organismes étrangers, bénéficier d'expériences différentes et établir une vigilance sans frontière vis-à-vis des risques.

À travers la présidence du conseil d'administration de l'IRSN, avec le directeur général et en lien avec les tutelles ministérielles, je souhaite permettre à l'IRSN de répondre aux nouveaux défis qui se présentent ainsi qu'aux attentes nouvelles de la démocratie environnementale, *via* une attention particulière prêtée à la pédagogie, à l'ouverture à la société et au partage d'informations avec le public. Je veillerai également à ce que l'IRSN dispose des moyens nécessaires pour demeurer innovant, pour préserver l'excellence de ses personnels et pour avoir une recherche qui soit à la hauteur de ses ambitions afin de maintenir sa capacité d'expertise et garder son rôle moteur en tant qu'expert des risques nucléaires et radiologiques. Anticipation, excellence, partage et indépendance sont les valeurs cardinales de l'IRSN que je souhaite défendre dans les prochaines années.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cette présentation liminaire, ainsi que pour l'introduction faite par M. Chaize. Je vous prie de m'excuser pour mon arrivée tardive, ayant été retenu par une rencontre avec le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. Je passe la parole à mes collègues, en commençant par Mme Tocqueville, qui est rapporteure pour avis au sein de notre commission sur les crédits du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables ».

Mme Nelly Tocqueville. – Merci, Madame, pour votre présentation. C'est donc effectivement en tant que rapporteure pour avis de notre commission sur le projet de loi de finances 2019 pour les crédits du programme 190 que je souhaite vous interroger. Ce programme prévoit une dotation budgétaire de 172 millions d'euros à destination de l'IRSN. Dans le cadre de cet avis, j'ai d'ailleurs entendu M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'institut. Comme vous l'avez rappelé, l'IRSN a une double mission : d'une part, l'expertise des risques nucléaires et radiologiques en appui aux pouvoirs publics, et, d'autre part, la recherche pour faire avancer la sûreté nucléaire et la radioprotection. La subvention au titre du programme 190 est importante puisqu'elle représente près des deux tiers des recettes de l'IRSN.

Estimez-vous que cette dotation vous permettra de maintenir à haut niveau la recherche de l'institut, qui est particulièrement reconnue comme vous l'avez précisé, compte tenu de contraintes budgétaires toujours plus fortes ? Par ailleurs, quels sont les domaines et les actions de recherche que vous jugez prioritaires si un exercice de priorisation s'avérait nécessaire ? Enfin, vous avez affirmé comme priorité l'établissement de liens avec le monde universitaire. Pourriez-vous nous rappeler comment l'IRSN travaille avec les universités, sachant qu'un nombre important de doctorants sont présents à l'IRSN, notamment des doctorants étrangers ?

M. Cyril Pellevat. – Madame Bellin, je souhaitais vous interpellier concernant la centrale nucléaire du Bugey dans l'Ain, département voisin du mien, la Haute-Savoie. En 2016, la ville et le canton de Genève ont déposé une plainte visant la centrale nucléaire du Bugey pour mise en danger de la vie d'autrui et pollution des eaux, et ont réclamé sa fermeture. Je rappelle que Genève est distante d'environ 70 kilomètres de cette centrale. À l'époque, le député de Haute-Savoie, Bernard Accoyer, avait fustigé cette ingérence et cette posture anti-nucléaire. Si vous devenez présidente, envisagez-vous d'avoir des contacts avec la Suisse à ce sujet, et si oui dans quel délai ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Parmi les différents axes de travail de l'institut, vous avez cité le partage de l'information avec le public et le dialogue avec la société. En 2009, l'IRSN s'était dotée d'une charte d'ouverture à la société avec des ambitions en matière de transparence sur l'activité de l'institut et d'accompagnement des acteurs dans l'acquisition de compétences, pour construire avec eux l'évaluation des risques. En quoi votre expérience d'universitaire peut-être un atout pour continuer à mener ces missions qui sont fondamentales ?

Mme Michèle Vullien. – Merci pour vos explications. Si vous êtes nommée, comment comptez-vous travailler, d'une part, avec l'Autorité de sûreté nucléaire et, d'autre part, avec le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire ? Le président de l'ASN vient d'être nommé et la nomination du président de ce Haut Comité doit intervenir prochainement.

M. Louis-Jean de Nicolay. – Combien de personnes travaillent à l'IRSN et qui sont les membres du conseil d'administration ? Par ailleurs, j'ai cru comprendre que votre parcours était très métropolitain et parisien, comment envisagez-vous votre rôle vis-à-vis des territoires ruraux ? J'ai également une question sur le mode de saisine de l'IRSN : qui vous saisit, dans quel délai l'institut répond-il et comment s'organisent le dialogue et les études ? Enfin, quelle est l'évolution du budget de l'IRSN ces dernières années ?

M. Charles Revet. – Merci pour votre présentation. Je suis tenté de vous demander d'abord, puisque vous êtes candidate pressentie pour ce poste et qu'il n'y a pas de vote concernant votre nomination, comment avez-vous été choisie ? S'agit-il d'un appel à candidature ou une proposition vous-a-t-elle été faite et si oui, par qui ? On connaît l'importance du nucléaire en France et la sensibilité du sujet. J'ai deux centrales nucléaires dans mon département, Penly et Paluel. Quelle serait très concrètement votre mission de contrôle des sites nucléaires ? Par exemple, concernant Flamanville, rendez-vous un avis sur ce projet ?

Mme Angèle Prévaille. – Merci pour votre présentation. Nous le savons tous, le nucléaire présente des risques importants et nous ne pouvons que nous féliciter du fait qu'il ne soit rien arrivé de grave dans notre pays. Quelles sont vos priorités en matière de gestion et de

vigilance sur les risques nucléaires ? Ensuite, quelles sont les actions concrètes que vous envisagez en termes de pédagogie, par exemple dans les écoles ?

Mme Martine Filleul. – Je découvre l'IRSN et je souhaiterais que vous reveniez un instant sur la structure du budget de l'IRSN. J'ai cru comprendre que 50 % provenait des exploitants et 50 % des pouvoirs publics. N'y-a-t-il un sujet concernant l'indépendance de l'institut ? Ma deuxième question concerne les EPR. Pour des raisons financières, les protections, notamment les enceintes en béton, auraient été diminuées et les dispositifs de redondance, également réduit. De votre point de vue, n'est-ce pas une atteinte à la relation de confiance établie entre les Français et le nucléaire ? Les Français sont favorables au développement du nucléaire tant que la sécurité de cette activité est assurée.

M. Pierre Médevielle. – Vous allez vraisemblablement prendre la présidence du CA de l'IRSN. Les missions de l'institut sont de plus en plus nombreuses et changent, notre parc nucléaire vieillit, les déchets doivent être stockés, nous manquons d'eau pour certaines centrales et de nouveaux problèmes de falsification de résultats apparaissent. Dans ce contexte, la mission de contrôle de l'IRSN est essentielle. Aussi, comment est traitée la question du renforcement des moyens à mettre en face et l'avez-vous évoquée avec le Gouvernement ?

M. Hervé Maurey. – J'ajoute une question générale à celle de mes collègues : quels éléments ayant conduit à retenir votre candidature pour ce poste peuvent nous convaincre que vous êtes la personne idoine ?

Mme Marie-France Bellin. – Je vais essayer de grouper mes réponses. Sur la question des personnels : l'IRSN compte aujourd'hui 1 800 collaborateurs, qui se consacrent principalement à la recherche et à l'expertise. Nous avons des spécialistes dans certaines technologies, des doctorants, des post-doctorants, des étudiants en Master et des personnels administratifs.

Le poste pour lequel je suis candidate est celui de présidente du conseil d'administration de l'IRSN. Il complète les fonctions assurées par le directeur général, qui a des missions exécutives et opérationnelles. Le conseil d'administration se prononce sur les orientations générales de l'IRSN mais son président n'a pas de fonctions exécutives.

S'agissant du conseil d'administration, il est composé de représentants des autorités de tutelle, un commissaire du Gouvernement, des personnalités qualifiées, des représentants des personnels.

L'IRSN possède également un conseil scientifique, qui juge de la pertinence et de la qualité de sa recherche et un comité d'orientation des recherches, qui évalue les orientations scientifiques de l'établissement au regard des attentes de la société civile et des parties prenantes.

L'IRSN, doté d'une mission de recherche et d'expertise, peut être saisi par l'ASN, qui est une agence d'État décisionnaire. Il peut également être saisi par des associations, des parlementaires, d'autres organismes comme l'ASN Défense et les ministères, en particulier le ministère du travail, le ministère de l'environnement. S'agissant des délais, le directeur général vous répondrait mieux que moi : en fait, tout dépend de l'ampleur de la question et des moyens à mettre en œuvre et cela est discuté avec l'autorité qui sollicite l'expertise.

Je suis actuellement, au sein du conseil d'administration, la représentante de la ministre de la Santé et des Solidarités et ma candidature a été proposée par le conseil d'administration de l'IRSN.

D'autres questions portaient sur le travail avec le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire : l'IRSN est bien membre de ce conseil et présente ses travaux lorsque celui-ci se réunit.

Sur l'adéquation entre le budget et les objectifs de recherche de l'IRSN : la part consacrée à la recherche a un peu diminué au cours des années précédentes et il ne faudrait pas que cela se poursuive. L'IRSN tient compte des recommandations du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) et en particulier de la question d'une ouverture plus large de l'institut.

Toutes les recherches de l'IRSN sont utiles. L'IRSN apporte une recherche finalisée, indépendante, en soutien aux projets, qui assure l'excellence de l'expertise de demain. Le champ est vaste : dans le domaine des matériaux, du nucléaire et de la santé, avec par exemple des études de suivi d'enfants irradiés et des essais sur les traitements thérapeutiques pour les brûlures liées aux irradiations. C'est donc une recherche multifocale.

Concernant le budget, il y a une subvention d'État pour environ 2/3 du budget et une contribution des exploitants, à hauteur de 20 %. Les coefficients de ce financement sont votés par le Parlement.

Concernant la sûreté : l'exploitant en est le premier responsable. Évidemment, les retours d'expérience sur les accidents et incidents sont très importants à prendre en compte et ont conduit les experts de la sûreté à renforcer les dispositifs existants et à les faire évoluer pour assurer un maximum de sécurité possible à nos concitoyens.

Sur le dossier de la centrale du Bugey, la décision appartient à l'ASN.

L'IRSN est également très investi dans la formation, puisque plusieurs milliers d'heures sont dispensées chaque année. Dans le milieu médical, l'établissement intervient auprès des professionnels de santé pour des formations obligatoires qui doivent être renouvelées tous les dix ans, en matière de radioprotection et de manipulation par exemple.

La volonté de l'IRSN est d'améliorer la connaissance du public sur le risque nucléaire. Plusieurs initiatives sont conduites, que ce soit auprès des riverains des centrales, ou dans les lycées.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Parmi les vingt-cinq membres du conseil d'administration de l'IRSN, il y a également 1 député et 1 sénateur, dont la nomination est toujours attendue.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.

La réunion est close à 18 h 05

Mercredi 28 novembre 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2019 – Mesures fiscales non rattachées relatives à l’environnement et à l’énergie - Examen des amendements du rapporteur pour avis

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Je vous soumetts plusieurs amendements portant sur les articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances. Trois concernent l’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) due par les installations éoliennes.

Le premier amendement concerne la répartition du produit de l’IFER éolien entre les différents niveaux de collectivités. Actuellement, ce produit est réparti différemment selon les régimes fiscaux des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) présents sur le territoire d’implantation des éoliennes. En présence d’un EPCI à fiscalité additionnelle ou d’un EPCI à fiscalité professionnelle de zone, ce produit est réparti entre les communes, qui en perçoivent 20 %, les EPCI, qui touchent 50 %, et les départements, qui reçoivent 30 %. En revanche, en présence d’un EPCI à fiscalité éolienne unique ou à fiscalité professionnelle unique (FPU), les communes d’implantation ne perçoivent pas de fraction du produit de l’IFER éolien, qui est attribué aux départements à hauteur de 30 % et aux EPCI pour les 70 % restants.

Pourtant, ces communes sont directement impactées par la présence d’installations éoliennes sur leur territoire, et ce sont souvent elles qui ont initié ou accompagné les projets d’éoliennes. Il est donc juste qu’une partie de l’imposition sur ces installations leur revienne.

Tel est l’objet de l’article 56 *sexdecies*, introduit par l’Assemblée nationale, qui prévoit que les communes d’implantation puissent, quel que soit le régime fiscal de l’EPCI auxquelles elles appartiennent, percevoir 20 % du produit fiscal de l’IFER éolien. C’était une des propositions du groupe de travail sur l’éolien mis en place par le Gouvernement. Toutefois, cet article n’opère cette modification que pour les éoliennes installées après le 1^{er} janvier 2019, ce qui ne règlera pas la situation des éoliennes actuelles. C’est pourquoi l’amendement que je vous propose prévoit que cette nouvelle répartition du produit de l’IFER éolien concerne l’ensemble des installations éoliennes.

Le deuxième amendement concerne le montant de la fraction d’IFER éolien attribué aux communes. Actuellement, comme je l’indiquais, cette part est de 20 %. Or, cette répartition ne paraît ni équitable, ni incitative pour les communes. L’amendement propose donc de porter cette part communale à 50 %. Ce dispositif avait déjà été voté par le Sénat dans le cadre de l’examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en 2015, mais il n’avait pas été retenu par les députés.

Le troisième amendement permet aux communes voisines des communes d’implantation des éoliennes de bénéficier d’une partie du produit de l’IFER éolien. En effet, alors que ces communes sont parfois tout autant, voire davantage impactées par les installations éoliennes que les communes d’implantation, elles ne bénéficient pas d’une partie

des retombées fiscales. Seraient concernées les communes situées dans un rayon de 500 mètres du lieu d'implantation. Comme l'amendement précédent, cet amendement avait été voté par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en 2015, mais n'avait pas survécu à la navette parlementaire.

Le quatrième et dernier amendement est un amendement de conséquence suite à l'adoption, en première partie, des amendements de notre commission et de Didier Mandelli et plusieurs de ses collègues, qui prévoient d'appliquer dès 2019, et non en 2021, un taux réduit de TVA de 5,5 % sur les opérations de collecte, de tri et de valorisation des déchets.

M. Gérard Cornu. – De telles dérogations sont-elles nombreuses ? L'implantation d'une centrale nucléaire a un impact encore plus important pour une commune. Bénéficie-t-elle pour autant des retombées fiscales issues de ces centrales ? Une norme unique serait préférable à des dérogations échelonnées au fil de l'eau.

M. Claude Bérit-Débat. – Nous voterons le premier amendement. Sur le deuxième, nous aimerions des informations complémentaires. Quant au troisième, qui inclut les communes situées à moins de 500 mètres, pourquoi pas ? Dans les zones rurales, l'éolien est très mal accepté, et le Président de la République nous annonce qu'il veut le développer fortement, ainsi que le photovoltaïque... Cette mesure pourrait aider les élus à y trouver un intérêt. J'y suis donc plutôt favorable.

M. Christophe Priou. – Nous parlons bien de l'éolien terrestre ? Pour l'éolien en mer, la répartition du produit des taxes fait aussi débat.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Oui, il ne s'agit que de l'éolien terrestre.

M. Jean-Michel Houlegatte. – La programmation pluriannuelle de l'énergie a été présentée hier. L'éolien terrestre devra fournir 24,6 gigawattheures (GWh) en 2023 et 34 ou 35 GWh en 2028, contre 12 GWh aujourd'hui. Cela signifie que le nombre d'éoliennes, qui est actuellement de 6 500, devra plus que doubler. Pour les autres modes de production, les collectivités territoriales bénéficient de la cotisation foncière des entreprises, mais pas pour l'éolien.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je suis favorable à l'amendement qui attribue 20 % du produit de l'IFER à toutes les communes. J'ai alerté le Gouvernement sur le fait que beaucoup de petites communes ne s'y retrouvent pas : la hausse de leur potentiel fiscal lié à l'implantation d'éoliennes se traduit par la baisse, voire la disparition, de leur dotation de solidarité ou des aides du fonds de péréquation, alors mêmes qu'elles ne perçoivent pas les recettes de l'IFER, ce qui aboutit à ce qu'elles reçoivent moins qu'avant d'avoir implanté une éolienne !

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Au risque de faire entendre un avis dissonant, je rappelle que le passage à la fiscalité professionnelle unique implique que les ressources fiscales remontent au niveau de la communauté de communes, qui est ensuite chargée de les répartir sur le territoire. Je voterai contre le dispositif de répartition qui est proposé par le rapporteur.

M. Hervé Maurey, président. – Ce dispositif a déjà été adopté par l'Assemblée nationale. Notre rapporteur le fait simplement évoluer. Suite aux propositions du groupe de travail « éolien », les députés ont décidé d'attribuer une part de l'IFER à toutes les communes d'implantation. Cela répond à une demande forte de celles-ci, car beaucoup se sont vu imposer la FPU à la faveur de fusions d'intercommunalités, et voient par conséquent l'IFER revenir entièrement à l'intercommunalité. J'ai vu récemment dans mon département un maire refuser l'implantation d'une éolienne lorsqu'il a compris que ce ne serait pas sa commune qui toucherait l'IFER. C'est pourquoi le Gouvernement a proposé que les communes d'implantation soient aussi intéressées.

M. Jérôme Bignon. – Parfois, des communes qui avaient implanté une éolienne se sont opposées à la FPU, mais celle-ci leur a été imposée par leurs voisines.

M. Hervé Maurey, président. – Surtout dans les cas de regroupements d'intercommunalités.

M. Alain Fouché. – Les éoliennes se multiplient. Les maires sont sans cesse démarchés, et les paysages sont saccagés. De plus, les entreprises, souvent allemandes, qui les implantent, se révèlent incapables à terme de les démonter. Tout cela pour des quantités de courant électrique assez faibles...

M. Rémy Pointereau. – Le doublement du nombre d'éoliennes posera un problème d'acceptation sur nos territoires. Dans certaines zones, on atteint la saturation, et il faudra revoir des implantations parfois anarchiques, qui aboutissent à ce qu'on voie des éoliennes dans toutes les directions ! Le débat sur l'IFER revient tous les ans. Le territoire le plus impacté est évidemment celui de la commune qui accepte l'implantation d'une éolienne. De ce point de vue, 20 % est un minimum. Nos amendements accroissant ce pourcentage ont toujours été rejetés. Et le département touche 30 %, ce qui est surtout un effet d'aubaine...

M. Benoît Huré. – On en viendrait à regretter les zones de développement éolien, si l'administration ne s'y était pas immiscée avec un insupportable rigorisme. Nous devons être attentifs aux problèmes posés par le démontage des éoliennes en fin de vie, qu'il s'agisse de la partie hors sol ou de celle qui est en sous-sol, car il s'agit d'énormes blocs de béton. Il est normal que les communes d'implantation, qui subissent la nuisance visuelle, reçoivent une part de la fiscalité, mais les petites communes rurales ont parfois tout transféré à la communauté de communes, et il arrive qu'elles thésaurisent pendant que celle-ci fait toutes les dépenses. Dans ma collectivité, nous laissons 30 % aux communes. Nous pourrions fixer une obligation à 20 %, et laisser la possibilité d'aller au-delà, en faisant confiance au local.

M. Guillaume Gontard. – Je suis favorable au développement éolien. Il est déjà possible de restituer 20 % de l'IFER, et même davantage, par accord au sein de l'intercommunalité. Ce type de réflexion doit se faire à l'échelle de l'intercommunalité. Déjà, les opérateurs s'adressent directement aux communes pour les appâter.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Le sujet est la répartition de cette fiscalité. Les maires sont inquiets : dans mon département, quatre communes s'étaient mises d'accord pour implanter huit éoliennes et, au dernier moment, l'une est sortie du jeu. Il faut donc modifier cette répartition. Aller jusqu'à 50 % de recettes pour les communes peut se concevoir dans le cadre d'un projet de territoire, mais cela se fera au détriment des départements. En tous cas, si l'on veut développer l'éolien, il faut que les communes bénéficient de quelques retombées.

M. Gérard Cornu. – Je suis pour le développement de l'éolien, mais les dérogations me gênent. Ou alors, pourquoi ne pas en prévoir aussi pour l'installation d'entreprises, par exemple, ou pour celle de centrales nucléaires, ou de centres d'enfouissement ?

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Il ne s'agit pas de dérogations mais d'une modification de la répartition du produit de l'IFER.

M. Gérard Cornu. – Le fait-on en cas d'installation d'une centrale nucléaire ?

M. Ronan Dantec. – Les intercommunalités qui ont une centrale nucléaire sur leur territoire ne savent plus quoi faire de leur argent... Pour l'éolien, l'intercommunalité est assez loin – c'est une nuisance légère, n'exagérons rien : j'ai récemment inauguré dans mon département un parc éolien qui n'a fait l'objet d'aucun recours. Montrer par la répartition de l'IFER que l'éolien a un impact positif sur le niveau de prestations communales ferait un bon narratif.

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – Pourquoi légiférer, alors que l'intercommunalité peut très bien négocier à son niveau la répartition du produit de l'IFER ? D'ailleurs, c'est à ce niveau que l'aménagement doit être concerté.

M. Jordi Ginesta. – Faut-il vraiment dépenser autant d'argent pour inciter à l'installation d'éoliennes ? L'éolien est totalement subventionné, et sa production est aléatoire, et je ne parle pas du rapport entre son emprise foncière et la puissance qu'il fournit...

M. Hervé Maurey, président. – Cela dépasse l'objet de ces amendements.

Mme Nadia Sollogoub. – Je ne suis pas emballée non plus par l'éolien. Pour une commune, il s'écoule dix ans entre la prise de décision et le moment où l'éolienne est opérationnelle. Souvent, les règles ont changé, et les espoirs initiaux sont déçus. Maire d'une commune située à quatre kilomètres d'une centrale nucléaire, je me rappelle que c'est bien la commune qui bénéficiait des retombées financières, et non l'intercommunalité – ce qui est bien normal, car entre capsules d'iodes et dévalorisation du marché immobilier, les contraintes sont réelles.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Les chiffres actualisés relatifs à la puissance éolienne installée sont, en fait, de 13 GWh en France en 2017, contre 61 en Allemagne, 25 au Royaume Uni et 23 en Espagne. Si l'on veut augmenter l'attractivité pour la population, on peut s'inspirer des expériences bretonnes de sociétés de participation locales.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Attention, il n'est pas vrai que les intercommunalités ne touchent rien. Mais la répartition peut changer. S'il n'y a aucune incitation financière, pourquoi un maire se ferait-il kamikaze au point d'accepter un projet qui ne lui apportera que des soucis ?

M. Hervé Maurey, président. – Je le répète, cette nouvelle répartition est déjà dans le texte transmis par l'Assemblée nationale. Ceux qui s'opposent à ces mesures doivent déposer des amendements de suppression en séance.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 56 sexdecies

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement DEVDUR.3 supprime la date du 1^{er} janvier 2019 pour que la nouvelle répartition de l'IFER éolien concerne également les éoliennes existantes.

La commission adopté l'amendement DEVDUR.3.

Articles additionnels après l'article 56 sexdecies

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement DEVDUR.1 porte la part d'IFER attribué aux communes à 50 %. L'intercommunalité conserverait 50 % et le département n'aurait plus rien.

M. Benoît Huré. – Et qui entretient les routes ? Inacceptable et démagogique !

La commission n'adopte pas l'amendement DEVDUR.1.

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement DEVDUR.2 fait bénéficier d'une partie du produit de l'IFEFR les communes limitrophes, dans un périmètre de 500 mètres, ce qui se comprend.

M. Benoît Huré. – Pourquoi 500 mètres ?

M. Rémy Pointereau. – Toutes les communes ont des éoliennes...

La commission adopte l'amendement DEVDUR.2.

Article 59

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement DEVDUR.4 est de conséquence.

La commission adopte l'amendement DEVDUR.4.

M. Jean-Pierre Corbisez. – Il y a une contradiction : si nous donnons 20 % à la commune et 80 % à l'EPCI et au département, comment faire bénéficier aussi les communes limitrophes ?

M. Hervé Maurey, président. – En partageant avec elles la part communale. Mes chers collègues, ces amendements devraient être discutés entre le 7 et le 10 décembre prochain.

Proposition de loi relative à l'obligation de déclaration d'un préavis de grève des contrôleurs aériens – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Fouché, rapporteur. – Nous examinons la proposition de loi de Joël Guerriau relative au droit de grève des contrôleurs aériens. Ce texte a un objectif simple : obliger les contrôleurs aériens, mais aussi les autres personnels des services de la navigation aérienne, à déclarer individuellement leur intention de participer à une grève au plus tard

48 heures avant son début, et à informer leur employeur s'ils renoncent à participer à cette grève ou s'ils souhaitent reprendre leur service 24 heures avant. Il s'agit de permettre aux services de la navigation aérienne d'être informés suffisamment à l'avance du nombre de personnels grévistes afin de pouvoir ajuster au mieux l'organisation du service, et donc de réduire les perturbations pour les passagers.

Une telle obligation de déclaration individuelle de participation à une grève existe actuellement dans le secteur des transports, pour les salariés des entreprises de transport terrestre, c'est-à-dire par exemple pour les salariés de la SNCF et la RATP, depuis la loi du 21 août 2007, et pour les salariés des entreprises de transport aérien depuis la loi du 19 mars 2012, dite loi Diard. La proposition de loi étend cette obligation de déclaration individuelle aux personnels de la navigation aérienne.

Ce texte part du constat que la France est, de loin, le pays en Europe qui connaît le plus grand nombre de grèves de contrôleurs aériens. Le rapport très complet de notre collègue Vincent Capo-Canellas, de juillet dernier, sur le contrôle aérien, a ainsi montré que, de 2004 à 2016, la France a enregistré 254 jours de grève des contrôleurs aériens, contre 46 pour la Grèce, 37 pour l'Italie, 10 pour le Portugal et seulement 4 pour l'Allemagne. Ainsi, 67 % des jours de grève du contrôle aérien en Europe se sont produits en France.

Or, compte tenu de la densité du trafic dans l'espace aérien français, chaque jour de grève a des conséquences importantes en termes d'annulations de vol et de retards. Entre 2005 et 2016, les grèves du contrôle aérien français ont causé plus de 160 000 annulations de vols. Ces perturbations sont source de difficultés importantes pour les compagnies aériennes et leurs passagers, tant en terme de coût, que de désagréments pour les passagers et de dégradation de l'image du secteur aérien français. À titre d'exemple, Air France estime que les grèves du contrôle aérien sur les années 2015, 2016 et 2017 ont conduit à 3 300 annulations de vols et 346 000 minutes de retard pour la compagnie, ce qui a représenté un coût de 100 millions d'euros. Une journée de grève se traduit par ailleurs par une perte de recettes pour la direction générale de l'aviation civile (DGAC), estimée entre 3 à 4,5 millions d'euros.

Si, la plupart du temps, les compagnies aériennes sont en capacité d'informer leurs passagers des annulations de vol en amont, il arrive, du fait des difficultés à anticiper le nombre de grévistes et à organiser le service en conséquence, que certains vols soient annulés à chaud, alors que les passagers sont déjà présent dans l'aéroport, voire dans l'avion, ce qui est évidemment très difficile à vivre pour eux. C'est d'ailleurs la principale raison qui motive cette proposition de loi : réduire au maximum les situations difficiles, voire parfois dramatiques dans lesquelles les passagers se retrouvent du fait de l'annulation ou du retard de leur vol.

Observons toutefois que la grève n'est pas la seule cause de retard des avions. Outre les conditions météorologiques et les difficultés de gestion qui incombent aux compagnies aériennes, les principaux retards liés au contrôle aérien résultent du manque de personnels de contrôle – en vertu d'une politique qui a commencé sous M. Sarkozy et s'est prolongée depuis – dans un contexte de très forte croissance du trafic aérien, et de la vétusté des instruments de gestion de la navigation aérienne. Je vous renvoie là-dessus au rapport de Vincent Capo-Canellas, qui présente cela de manière détaillée, et dont il ressort nettement que la France est en retard.

La proposition de loi étend l'obligation de déclaration individuelle de participation à une grève à l'ensemble des personnels des services de la navigation aérienne, et pas seulement aux contrôleurs aériens. Le personnel qui participe à l'activité de contrôle de la navigation aérienne, qui dépendent de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA) – faisant elle-même partie de la DGAC – sont essentiellement constitués de trois corps techniques de fonctionnaires. Il y a, tout d'abord, 4 000 ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, plus communément appelés les contrôleurs aériens, dont 3 500 sont directement affectés aux fonctions d'exercice du contrôle de la circulation aérienne, dans des conditions difficiles vu le manque d'effectifs. Il y a, ensuite, 1 300 ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne, qui sont notamment chargés d'assurer le développement et la maintenance des instruments de la navigation aérienne. Il y a, enfin, 1 000 techniciens supérieurs des études et d'exploitation de l'aviation civile, qui exercent le contrôle de la circulation aérienne sur certains aérodromes régionaux et assurent diverses missions d'exploitation, de mise en œuvre des moyens informatiques, d'enseignement et d'encadrement.

En tant que fonctionnaires appartenant à la fonction publique d'État, ces agents ne peuvent participer à une grève que s'ils sont couverts par un préavis émanant d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives transmis à l'autorité hiérarchique cinq jours francs avant le déclenchement de la grève. Ce délai de préavis est systématiquement respecté par les organisations syndicales. S'il ne l'était pas, l'administration pourrait prendre des sanctions disciplinaires à l'encontre des agents grévistes.

Par ailleurs, les agents de la DSNA sont soumis, depuis la loi du 31 décembre 1984, à une obligation de service minimum en cas de grève. Cela signifie concrètement que certains services essentiels doivent être effectués pendant les grèves, comme les services nécessaires à la continuité de l'action gouvernementale, à l'exécution des missions de la défense nationale et des missions de sauvetage des personnes et des biens, ou encore au maintien de liaisons destinées à éviter l'isolement de la Corse et des territoires d'outre-mer.

Surtout, les dispositifs relatifs au service minimum imposent que la capacité offerte pour les survols dans les espaces aériens gérés par la France soit égale à la moitié de celle qui serait normalement offerte au cours de la période concernée. Par ailleurs, il impose que certains aéroports soient ouverts, pour assurer un certain nombre d'arrivées et de départ de vols négocié au cas par cas. Afin d'assurer cette continuité du service, l'administration procède à la réquisition d'un certain nombre de personnels, qui sont tenus de demeurer en fonction pendant la grève. Ces astreintes tournent entre les personnels en fonction des plannings. Par ailleurs, certains agents qui sont affectés à des postes stratégiques sont astreints d'office, et sont donc privés du droit de grève. Il s'agit par exemple des chefs des centres en route de la navigation aérienne ou des chefs de service de la navigation aérienne.

La France n'est pas le seul pays à avoir mis en place un service minimum en matière de contrôle aérien, puisque c'est le cas également d'autres pays comme l'Espagne, le Portugal, l'Italie ou la Croatie. Le droit de grève des contrôleurs aériens est déjà relativement encadré, puisque les agents grévistes sont soumis à des obligations de service minimum. Ce qu'il manque, c'est, comme à la SNCF, l'obligation pour les agents de déclarer individuellement s'ils participent ou non à une grève. Cette absence d'obligation de déclaration fait que l'administration ne connaît pas à l'avance le nombre de grévistes, et qu'elle doit donc, par précaution, mettre en place un service minimum et demander aux

compagnies de supprimer un certain nombre de vols, alors même que cela peut ne pas être nécessaire.

En effet, il arrive parfois que la grève soit peu suivie, et que le nombre de vols annulés soit trop important par rapport aux capacités de contrôle. À l'inverse, lorsqu'une grève est davantage suivie que ce qui était envisagé, cela se traduit par des retards voire des annulations de vols à chaud, car les capacités de contrôle sont saturées. Ce manque de prévisibilité est dommageable puisqu'il ne permet pas d'organiser le service au mieux et de limiter au maximum les perturbations pour les passagers.

Cette situation est particulièrement problématique s'agissant des grèves dites fonction publique. En effet, en tant que fonctionnaires d'État, les personnels de la navigation aérienne sont couverts par les préavis de grève nationaux émis par les organisations syndicales de fonctionnaires. Même si ces grèves nationales sont, au contraire des grèves corporatistes, peu suivies par les fonctionnaires de la DGAC, elles se traduisent par la mise en place de restrictions préventives du trafic aérien, ce qui conduit à des annulations de vols.

Ainsi, en 2017, la DGAC a été affectée par 14 grèves fonction publique et 30 grèves locales et, au premier semestre 2018, par trois mouvements fonction publique et dix mouvements locaux. Ces grèves de solidarité avec le reste de la fonction publique posent des problèmes majeurs pour l'organisation du service de contrôle aérien. Il est donc important, comme le prévoit cette proposition de loi, d'obliger les personnels de la navigation aérienne à informer leur hiérarchie de leur intention de participer ou non à une grève.

Cette obligation de déclaration constitue le maillon manquant du cadre actuel, qui permettra au service minimum de mieux fonctionner, d'être mieux dimensionné et donc de limiter les désagréments pour les passagers – et les coûts exorbitants pour les compagnies.

L'objectif de cette proposition de loi n'est bien évidemment pas de remettre en cause le droit de grève du personnel de la navigation aérienne. Il pourra continuer à faire grève mais devra simplement le déclarer au préalable. Il s'agit plutôt de concilier le droit de grève avec l'exigence de continuité du service public, qui a elle aussi valeur constitutionnelle.

Mme Nicole Bonnefoy. – Je comprends l'objectif de cette proposition de loi, qui est d'assurer un meilleur service, mais l'amélioration doit passer par le dialogue social ! Le personnel de la DGAC est couvert par un protocole social conclu avec sa hiérarchie, qui est revu tous les quatre ans et doit justement l'être en 2019, ce qui rend cette proposition de loi inopportune : elle risque de mettre le feu ! Mieux vaut laisser le temps au dialogue. D'ailleurs, il existe un service minimum, avec un taux de réquisition atteignant parfois les 80 %. Ce sont plutôt ses modalités de mise en œuvre qu'il faudrait améliorer – mais par le dialogue social. Le préavis de grève existe aussi, et il est de cinq jours. Enfin, imagine-t-on chaque employé aller se déclarer gréviste auprès de son employeur ? Nous voterons contre cette proposition de loi.

M. Patrick Chaize. – Ce texte arrive au mauvais moment, alors que les élections professionnelles se profilent. De plus, il pourrait être plus complet, notamment en s'appuyant sur le rapport de M. Capo-Canellas, qui évoquait d'autres pistes, ou encore en étendant la réflexion à d'autres services publics comme la Poste, où les préavis de grève sont infinis !

Mme Marta de Cidrac. – Cette proposition de loi va dans le bon sens, mais je suis d'accord avec ce qui vient d'être dit : mieux vaudrait une approche plus globale incluant

d'autres services publics – et le calendrier n'est pas bon. Quel sera le préavis pour une déclaration individuelle ?

Mme Éliane Assassi. – En 2012, mon groupe a voté contre la loi Diard, et nous avons déposé une proposition de loi supprimant toutes les atteintes au droit de grève dans le secteur des transports. C'est dire que nous voterons contre ce texte, qui apporte une mauvaise réponse à des vraies questions posées par ce secteur, dans lequel la privatisation d'ADP ne va pas arranger la situation. Notre commission des finances a rédigé un rapport pointant les maux du transport aérien et de son contrôle, qui ne se limitent pas aux problèmes posés par les grèves. Nous avons 4 000 contrôleurs aériens et leurs syndicats m'ont dit combien ils étaient sous pression en raison de la forte augmentation du trafic : en 2017, ils ont contrôlé plus de 3,1 millions de vols, soit une hausse de plus de 4 % depuis 2015. Le matériel est vétuste, et les moyens manquent. Ne soyons pas dupes : ce texte est avant tout une réponse à la demande des compagnies aériennes britanniques, hollandaises et hongroises, qui ont porté plainte contre la France auprès de l'Union européenne, l'accusant de n'avoir pas fait assez contre les grèves des contrôleurs aériens.

M. Jordi Ginesta. – Rappelons que 67 % des jours de grève dans l'espace aérien sont dus aux Français ! Il faut supprimer la « clairance », cette tolérance qui consiste à autoriser un contrôleur à quitter son poste si ses collègues estiment qu'ils sont assez nombreux pour assurer le trafic, car elle provoque des retards.

Il conviendrait d'imposer une interdiction de s'absenter pour aller chercher son enfant à l'école. La clairance n'existe que chez les contrôleurs aériens et, n'étant pas codifiée, elle n'entre pas dans le décompte des jours de grève.

M. Jean-François Longeot. – Comme mon collègue Patrick Chaize, je me demande si le moment est bien choisi pour cette proposition de loi, qui suscite beaucoup d'interrogation même au sein d'un syndicat réformiste. Je m'abstiendrai donc. Ne mettons pas le feu aux poudres... il y en a déjà assez qui traîne en ce moment ! Pourquoi imposer une telle obligation aux contrôleurs aériens, et pas dans d'autres métiers ? Évitions les polémiques inévitables que suscitera ce texte.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Madame Bonnefoy, le dialogue social a bien lieu. Certaines organisations syndicales que nous avons entendues sont opposées à ce texte, d'autres demandent en compensation une réduction de l'obligation de service minimum – ce qui n'est, bien entendu, pas souhaitable. Je doute que les prochaines négociations sociales les fassent changer d'avis sur ce point.

L'obligation d'indiquer l'intention de participer à une grève est envisagée depuis longtemps, mais on trouve toujours une bonne raison de ne pas le faire. Or elle existe à la RATP, à la SNCF et chez Air France ! Il ne s'agit pas de faire une révolution, mais d'améliorer la situation des passagers et de leur famille.

Monsieur Chaize, vous souhaitez élargir le champ du texte, mais pour le moment il est ce qu'il est...

Madame de Cidrac, le délai minimal pour le dépôt du préavis de grève reste de cinq jours : aucun changement de ce point de vue-là ; mais la déclaration d'intention de participer à la grève devra être déposée au moins 48 heures avant.

Je suis d'accord avec vous sur un point, madame Assassi : nous manquons de personnel. Cela est d'ailleurs vrai dans d'autres secteurs : nous perdons beaucoup d'argent, chaque année, parce que nos services fiscaux n'ont pas d'effectifs suffisants pour lutter contre la fraude qui est énorme, notamment chez les compagnies étrangères. Mais la préoccupation première de l'auteur du texte, Joël Guerriau, n'est pas l'argent : ce sont les droits des passagers.

Monsieur Ginesta, le problème que vous évoquez relève de l'organisation du travail.

M. Jordi Ginesta. – Avec la clairance, les contrôleurs peuvent s'absenter sans rendre des comptes, et il arrive qu'un avion attende un quart d'heure parce que le contrôleur est allé déposer ses enfants à l'école.

M. Alain Fouché, rapporteur. – C'est une pratique qui relève de l'usage et ne figure donc pas dans la loi ; voilà le problème. Si vous le souhaitez, vous pouvez amender le texte en séance.

Monsieur Longeot, ce n'est jamais le bon moment pour examiner ce texte ! En janvier, on tirera prétexte des menaces de grève pour les vacances de février, en avril ce seront les vacances de Pâques, et ainsi de suite. Je vous propose donc de voter cet excellent texte.

EXAMEN ARTICLES

Article unique

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'obligation de déclaration individuelle de participation ne doit concerner que le personnel de navigation qui concourt directement au transport. La rédaction initiale est trop large. Dans sa décision du 16 août 2007 relative à la loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs de 2007, qui instaurait une telle obligation de déclaration préalable pour les salariés des entreprises de transport terrestre de voyageurs, le Conseil constitutionnel avait estimé que cette obligation « ne saurait être étendue à l'ensemble des salariés » et qu'elle « n'est opposable qu'aux seuls salariés dont la présence détermine directement l'offre de services ». Mon amendement COM-1 modifie la rédaction de l'article pour en tenir compte.

L'amendement COM-1 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'amendement COM-2 rend l'obligation de déclaration individuelle de participation à une grève applicable lors du lancement de la grève et pendant toute la durée du mouvement. Les agents qui rejoignent la grève en cours seront ainsi soumis à l'obligation.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-3 oblige les agents qui décident de participer à une grève à en informer soit leur chef de service, soit la personne chargée par lui de l'organisation du service.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – L'amendement COM-4 est rédactionnel.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-5 protège les informations issues des déclarations individuelles de participation à une grève en punissant d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait de les utiliser à d'autres fins que l'organisation du service pendant la grève ou de les communiquer à des tiers.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Alain Fouché, rapporteur. – Mon amendement COM-6 supprime le renvoi à un décret d'application. Les dispositions de la proposition de loi se suffisent à elles-mêmes.

L'amendement COM-6 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. Alain Fouché, rapporteur. – En tant que fonctionnaires d'État, les agents des services de la navigation aérienne sont déjà tenus par l'obligation de dépôt d'un préavis cinq jours francs avant le déclenchement de la grève. Il convient donc de modifier l'intitulé de ce texte, dont l'objet est d'obliger ces agents à informer individuellement leur hiérarchie de leur intention de participer à une grève, et non à déposer un préavis. C'est l'objet de l'amendement COM-7.

L'amendement COM-7 est adopté. L'article unique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Cohésion des territoires » - Examen du rapport pour avis

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Ce rapport pour avis comprend les crédits des programmes 162 et 112 de la mission « Cohésion des territoires » et du compte d'affectation spéciale (CAS) dédié au financement des aides à l'électrification rurale (FACÉ).

Le projet de budget pour 2019 ne tient pas compte de la création prochaine de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, prévue par la proposition de loi portant création de cette agence, adoptée par le Sénat, sur mon rapport, le 8 novembre dernier.

Les crédits qui font l'objet de mon rapport pour avis représentent une partie des 8 milliards d'euros consacrés à l'aménagement du territoire, répartis dans 29 programmes et 12 missions différentes.

Les financements alloués au programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » sont presque stables : les autorisations d'engagement demandées pour 2019 s'élèvent à 202 millions d'euros, en hausse de 4 % par rapport à 2018.

Les crédits de paiement demandés s'établissent à 243 millions d'euros, en baisse de 4 % par rapport à 2018.

Ces crédits sont mobilisés principalement dans le cadre du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), outil transversal de la politique d'aménagement du territoire, et dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER). Les CPER, qui représentent 62 % des autorisations d'engagement du programme 112 et 47 % de ses crédits de paiement, financent notamment la redynamisation des territoires touchés par la fermeture de sites militaires, la revitalisation des centres-villes ainsi que le soutien aux maisons de services au public (MSAP).

Les autorisations d'engagement du programme 162 « Interventions territoriales de l'État » sont en hausse de 5,3 % par rapport à 2018, à 35,7 millions d'euros et les crédits de paiement demandés s'élèvent à 25,8 millions d'euros, soit une baisse de 5,5 % par rapport à 2018.

Ces crédits sont mobilisés en complémentarité avec d'autres instruments financiers de l'État, tels que la dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) et la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), financées par le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ».

Pour rappel, les contrats de ruralité sont désormais financés par le programme 119 au sein de l'enveloppe consacrée à la DSIL. Il n'y a donc plus de fléchage clair vers ce dispositif, comme c'était le cas auparavant au sein du programme 112. Par conséquent, le programme 112 ne comporte plus que des crédits de paiement pour les contrats de ruralité engagés avant ce transfert.

Enfin, le CAS FACÉ est doté de 360 millions comme en 2018. Depuis plusieurs années, le Sénat recommande d'en faire évoluer le dimensionnement et la gestion pour l'adapter aux enjeux de la transition énergétique ; il serait opportun que le Gouvernement se mobilise sur ce sujet car les communes rurales ont besoin de soutien en matière environnementale.

Les crédits des programmes 112 et 162 appellent quatre remarques. D'abord, depuis 2017, les autorisations d'engagement demandées au titre du programme 112 sont en baisse globale de 50 %. Ensuite, j'avais déjà attiré l'attention de notre commission sur l'érosion continue de la prime d'aménagement du territoire (PAT), elle aussi financée par le même programme 112, qui, malgré sa modeste envergure – près de 20 millions d'euros – exerce un effet de levier financier très important pour soutenir le développement des territoires : à chaque tranche de 100 000 euros de PAT engagée correspondent 26 emplois maintenus ou créés dans les territoires. C'est pourquoi je regrette que les montants alloués à la PAT aient été divisés par quatre depuis 2013, avec des autorisations d'engagement en forte réduction, à 10 millions d'euros, pour 2019 alors que les besoins de financement sont restés stables. Sur ce point, je salue le travail du rapporteur spécial Bernard Delcros, qui devrait proposer une augmentation du montant alloué à la PAT.

La troisième remarque porte sur le programme 162, qui constitue une enveloppe à la main des préfets, pour conduire des programmes territorialisés. Le plan exceptionnel de soutien à l'investissement en Corse, qui correspond à l'action n° 4, représente désormais plus de 70 % des crédits de ce programme.

La fin de l'action de l'État portée par le programme 162 dans le Marais poitevin est prévue pour 2019 ; elle se poursuivra après cette date dans le cadre des crédits de droit commun, c'est-à-dire la DETR et la DSIL. Nous pouvons nous féliciter du bon état restauré des prairies et des écosystèmes du Marais, zone humide d'intérêt international puisque située sur la route des migrations de nombreux oiseaux entre l'Arctique et l'Afrique tropicale.

Le plan Littoral 21, qui vise à redynamiser le littoral occitan en modernisant ses infrastructures, monte en puissance : les crédits consacrés à cette action augmentent de 300 % et s'établissent à près de 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,5 millions d'euros en crédits de paiement. Ils serviront à financer un ensemble de projets détaillés dans mon rapport.

Enfin, le programme 162 contient les crédits du plan Chlordécone. Cet insecticide, utilisé depuis les années soixante-dix, principalement dans la production bananière en Martinique et en Guadeloupe, a eu de graves conséquences en matière de santé publique et de pollution des sols. Les mots courageux prononcés par le Président de la République aux Antilles en septembre dernier l'honorent, mais l'obligent aussi. Alors que l'on constate une corrélation forte entre la présence de chlordécone dans le corps humain, la survenue de naissances prématurées et de retards de développement cérébral, le Président de la République, disposé à « regarder les choses en face » sur ce désastre, a annoncé que 3 millions d'euros seraient mobilisés pour le plan Chlordécone sur deux ans. Pourtant, seuls 2 millions d'euros sont inscrits dans le projet de budget pour 2019 au titre du programme 162 ; je m'étonne de ce décalage.

Au-delà des questions de santé publique et d'environnement, l'enjeu consiste aussi à tendre vers la souveraineté alimentaire des Antilles françaises.

Pour votre parfaite information, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) devraient rendre un rapport sur la question des maladies professionnelles liées au chlordécone avant mars 2019.

Les contours budgétaires et financiers de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) demeurent flous, et l'on ne sait pas dans quelle mesure les programmes 112 et 147 l'alimenteront, le programme 147 concernant la politique de la ville. Si ce dernier est mis à contribution, le risque de voir la vocation urbaine de l'agence l'emporter sur sa vocation rurale est réel. J'y serai attentif au cours de mes échanges avec la rapporteure de l'Assemblée nationale, Mme Yolaine de Courson.

Enfin, le contrat de cohésion territoriale évoqué par le rapport de préfiguration du préfet Serge Morvan devrait contribuer à la rationalisation, que j'appelle de mes vœux, des quelque 1 235 instruments de contractualisation existant actuellement entre l'État et les collectivités territoriales. Il serait donc opportun que le financement de ces contrats, qui pourraient avoir vocation à intégrer les contrats de ruralité, revienne dans le champ du programme 112.

Dans ce contexte de forte incertitude, l'évolution des fonds alloués à ces programmes ne répond pas à la nécessité de replacer l'aménagement du territoire au cœur des politiques publiques. L'ambition affichée par le Gouvernement de renouer avec les territoires, à dix-huit mois des élections municipales, ne se traduit pas par des moyens à la hauteur. Je vous propose par conséquent d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie, monsieur le rapporteur, de la qualité de votre travail. Ce budget suscite nombre d'inquiétudes : la loi de programmation des finances publiques prévoit, sur la durée du quinquennat, une baisse des crédits de trois milliards d'euros. De plus, la seule augmentation prévue dans le budget de cette mission va à la politique de la ville.

M. Christophe Priou. – Le rapporteur a salué l'augmentation de 1 à 4 millions d'euros des autorisations d'engagement au titre du plan Littoral 21, lancé par la région Occitanie pour la prévention de la submersion marine, de l'érosion et de la protection des personnes et des biens, dont le budget devrait atteindre près de 900 millions d'euros d'ici à 2025. Il faudra cependant déterminer, dans le cadre du plan de prévention des risques naturels, qui est le maître d'ouvrage de l'opération : la Région ou l'État ? Hier, le conseil d'administration du Conservatoire du littoral, auquel Jérôme Bignon et moi-même avons assisté, a appelé l'attention des élus sur les risques de submersion des littoraux français. Cette ligne de crédit est bienvenue, mais il conviendra de la répliquer pour d'autres régions.

M. Éric Gold. – L'installation de l'ANCT n'a pas été entièrement anticipée dans ce projet de loi de finances : la diminution des crédits du programme 112, la suppression de postes prévue au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) ne risquent-elles de mettre à mal les débuts de cette agence ?

M. Guillaume Chevrollier. – Je vous remercie de l'attention que vous portez à l'équilibre entre les fonds affectés aux territoires urbains et ruraux. Le plan « Action cœur de ville » suscite beaucoup d'intérêt des collectivités territoriales ; mais le besoin d'investissement dans les petites communes et les petits villages est tout aussi important. J'ai ainsi été interpellé par une commune qui souhaitait actionner le fonds de compensation de la TVA pour investir dans un petit commerce ; comme les conditions n'étaient pas réunies, elle a dû y renoncer. Il convient de donner aux communes la possibilité d'investir, notamment dans un patrimoine appartenant à des tiers.

M. Claude Bérit-Débat. – Le groupe socialiste et républicain s'abstiendra, notamment en raison de ses interrogations sur l'ANCT, et présentera en séance des amendements explicitant ses positions. Ces interrogations portent notamment sur le programme 162 et la baisse substantielle de la prime d'aménagement du territoire dans le cadre du programme 112.

M. Didier Mandelli. – Certes, les autorisations d'engagements au titre du plan Littoral 21 sont portées de 1 à 4 millions d'euros, et les crédits de paiement de 500 000 à 2,5 millions d'euros. Néanmoins, dans le cadre du PLF 2018, le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit fonds Barnier, a été plafonné par le Gouvernement à 139 millions d'euros, alors que les fonds collectés auprès des assurés – entreprises, collectivités et particuliers – atteignaient 210 millions d'euros. En d'autres termes, 71 millions ont été ponctionnés par l'État, après 55 millions l'année précédente. Les besoins liés à la prévention des risques sur le littoral sont immenses. Il faut donc mettre en regard cette multiplication par quatre de l'aide de l'État avec les 71 millions d'euros manquants dans le budget de l'année dernière.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Le plan Littoral 21 a été décidé parce que le développement rapide du littoral méditerranéen – à la Grande Motte par exemple – s'est fait à une époque où les risques de submersion marine étaient peu pris en compte. C'est un programme lancé par la Région et accompagné par l'État, à un niveau certes

relativement modeste. La maîtrise d'ouvrage a vocation à être décidée au cas par cas, en fonction des projets entre l'État et la région. Nous verrons dans quelques années si ce plan produit des résultats, avant d'envisager son extension dans d'autres régions comme les Pays-de-la-Loire ou la Bretagne.

La ponction que vous évoquez, monsieur Mandelli, a en effet alimenté le budget de l'État et non celui des territoires.

Monsieur Gold, en évoquant l'inaction du Gouvernement vis-à-vis de la création de l'ANCT, je faisais référence aux contrats de ruralité et à la baisse du nombre de postes au CGET – de 281 à 265 ETP. Cela augure mal de la volonté de l'État sur ce sujet, malgré l'intention annoncée de donner la priorité à la ruralité.

Monsieur Bérít-Débat, je comprends le scepticisme de votre groupe, qui est partagé, sur l'ANCT. J'espère qu'elle sera vraiment utile aux territoires ruraux. Je souhaite, moi aussi, que les crédits de la PAT remontent à 15 millions d'euros. À Amiens, elle a permis la reprise d'une entreprise. Sans prime d'aménagement du territoire pour attirer les grandes entreprises, il y a peu de chance qu'elles viennent. Elles s'installeront aux portes des grandes villes.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

La réunion est close à 11 h 20.

COMMISSION DES FINANCES**Lundi 19 novembre 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 14 h 30.***Projet de loi de finances rectificative pour 2018 - Examen des amendements de séance**

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Treize amendements ont été déposés sur ce texte, dont un a été déclaré irrecevable. C'est un retour à la vocation initiale d'un projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année, qui était devenu une véritable voiture-balai des mesures fiscales... La loi de finances initiale n'en sera que plus importante. Le Premier ministre s'était engagé auprès du Président du Sénat à ne pas déposer d'amendements fiscaux : cet engagement a été tenu.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE*Article additionnel après l'article 1^{er}*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 1 rectifié porte sur la fiscalité des fonds d'investissement de proximité (FIP) en Corse, qu'il aligne sur celle d'un dispositif applicable en métropole – mais ce dispositif n'est jamais entré en vigueur. Retrait, ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 rectifié.

Article 2

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement de suppression n° 4 porte sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique », ou plutôt transition électrique, puisqu'il finance les tarifs d'achat de l'énergie solaire et éolienne.

M. Claude Raynal. – C'est un amendement d'appel.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il est vrai que la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a déclaré le 12 juillet dernier qu'il y avait trop d'argent, mais le Gouvernement n'en a pas profité pour utiliser ce surplus de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques à la transition énergétique.

M. Claude Raynal. – Absolument.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 4.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Même avis sur l'amendement n° 9.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 9.

Article additionnel avant l'article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 10 rectifié a un sujet purement fiscal, il a davantage sa place dans le projet de loi de finances initiale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié.

Article 5

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 3 aurait également davantage sa place en loi de finances initiale. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 3.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les trois amendements identiques n°s 2, 5 et 13, qui sont en discussion commune avec l'amendement n° 11, concernent la mission « Défense ». Les trois amendements identiques annulent des ouvertures de crédits. Si nous les adoptons, comment seront financées les opérations extérieures et les missions intérieures ? Faudra-t-il revenir au principe de la solidarité interministérielle ? Ce sont, à mon avis, des amendements d'appel. Sagesse.

L'amendement n° 11, lui, minore les crédits de la mission : avis défavorable.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n°s 2, 5 et 13. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 11.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les amendements n°s 6 et 7 sur la mission « Travail et emploi » sont aussi des amendements d'appel : comment pourrions-nous consommer plus de dispositifs d'aide à l'emploi d'ici à la fin de l'année ? Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 6 et 7.

Article 7

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 12 transfère des crédits vers la dette d'EDF. Quel intérêt ?

M. Philippe Dallier. – Il doit y avoir erreur !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Si le vote sur la première partie du projet de loi de finances rectificative est conforme au vote de notre commission, l'examen du texte s'achèvera rapidement.

M. Vincent Éblé, président. – Rien n’interdit d’évoquer en discussion générale les questions politiques soulevées par ces amendements. Je le ferai pour ma part. Quant à l’amendement n° 8 rectifié, ce n’est pas au titre de l’article 40 qu’il est irrecevable, mais en vertu des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), car son sujet ne relève pas d’une loi de finances.

Mme Christine Lavarde. – J’en étais cosignataire, de par mon appartenance au groupe d’études sur le numérique. C’était un amendement d’appel : l’État doit prendre en charge la base de référencement. Le coût ne serait pas énorme et, avec peu de moyens, cela donnerait une grande impulsion.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La fiscalité énergétique sera beaucoup débattue. Or, à propos, par exemple, du CAS que j’ai évoqué et dont la CRE a décidé en juillet dernier qu’il était déjà trop doté, l’article 40 nous empêche d’affecter les quelque 600 millions d’euros en question à de véritables politiques de reconversion énergétique. L’Agence nationale de l’habitat (ANAH) pourrait faire plus d’isolation, par exemple, ou l’on pourrait aider davantage au renouvellement des véhicules.

La commission donne les avis suivants :

Article additionnel après Article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. PANUNZI	1 rect.	Demande de retrait
Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAYNAL	4	Demande de retrait
M. BOCQUET	9	Demande de retrait
Article additionnel avant Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	10 rect.	Défavorable
Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	3	Sagesse
M. CAPUS	2 rect.	Sagesse
M. RAYNAL	5	Sagesse
M. CAMBON	13 rect.	Sagesse
M. BOCQUET	11	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	6	Défavorable

Mme TAILLÉ-POLIAN	7	Défavorable
Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	12	Défavorable
Article additionnel après Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CHAIZE	8 rect.	Irrecevable

La réunion est close à 14 h 45.

Mardi 20 novembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 16 h 15.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Cohésion des territoires » (et articles 74 à 74 quinquies) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », « Politique de la ville », « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Cohésion des territoires » composée de six programmes. Philippe Dallier nous présentera les crédits des programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville ». Bernard Delcros est le rapporteur spécial des programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ».

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – La mission « Cohésion des territoires » est dotée de 16,1 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) en 2019, mais le programme 109 en porte l'essentiel avec la contribution de l'État aux aides personnelles au logement (APL), qui représente 82 % de ces crédits. Les dépenses fiscales représentent un coût comparable, et même maintenant légèrement supérieur de 17,7 milliards d'euros, avec en particulier les différents taux réduits de TVA. Cette mission regroupe, comme l'an dernier, les crédits des programmes 112 et 162, que vous présentera Bernard Delcros, et des programmes 177, 109, 135 et 147 relatifs au logement et la ville que je vais vous présenter.

En matière de politique du logement, l'année 2019 sera une année de transition entre le projet de loi de finances pour 2018 et l'adoption de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), d'une part, qui ont marqué clairement

les intentions du Gouvernement par des décisions que nous avons longuement débattues, et même combattues pour certaines, l'an dernier, et le PLF 2020, d'autre part, où nous verrons si le Gouvernement fera le choix d'aller au bout de ses intentions initiales en matière de réduction des loyers de solidarité pour les bailleurs sociaux et, par conséquent, de baisse de leur autofinancement.

Le secteur du logement est à la peine, tant dans le logement social, avec probablement moins de 100 000 logements financés, contre 126 000 en 2016 et 113 000 en 2017, que dans l'accession à la propriété, avec des écarts qui se creusent entre zones tendues et non tendues, conséquence des choix fiscaux sur le prêt à taux zéro (PTZ) ou le dispositif Pinel qui ont été fortement recentrés l'an dernier. Ce n'est pas faute d'avoir attiré l'attention du Gouvernement sur les risques qu'il prenait avec des décisions brutales, dont la finalité était clairement le rendement budgétaire et dont les conséquences me semblent avoir été sous-estimées. Et pourtant, nous savons qu'en matière de logement il existe une réelle inertie du secteur, inhérente au délai nécessaire à la réalisation des projets. Les mauvais chiffres de 2018 nous laissent donc craindre une année 2019 encore plus mauvaise. Dans quelle mesure ? Telle est la question, d'autant que les effets attendus de la loi ELAN, notamment le regroupement des bailleurs, censé aider les plus fragiles en les adossant à des groupes plus solides, ne donnera pas de résultat avant deux ou trois années.

Au programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », je note d'abord une évolution que j'appelais de mes vœux depuis des années. En effet, la gestion des centres d'hébergement d'urgence dédiés aux migrants (CHUM) d'Île-de-France est transférée, cette année, à la mission « Immigration et asile » du ministère de l'Intérieur, ce qui devrait améliorer la cohérence du traitement des demandeurs d'asile et clarifier enfin les choses du point de vue budgétaire. En dehors de cette mesure de périmètre, les crédits de paiement consacrés au programme 177 sont en hausse de 43 millions d'euros, ce qui est également une bonne chose. Malheureusement, en même temps, le Gouvernement vient de procéder à une ouverture de crédits supplémentaire de 60,2 millions d'euros dans projet de loi de finances rectificative pour 2018 sur le même programme. Il est donc à craindre que les crédits 2019 ne soient toujours pas suffisants pour couvrir la dépense, même si l'effort de rebasage entrepris depuis deux ans doit être salué. Je note par ailleurs, ce qui peut sembler contradictoire, que les moyens des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont réduits de 14 millions d'euros en 2019 alors même que le plan pour le « Logement d'abord », lancé à l'automne 2017, tarde à produire des résultats. Ce plan a pour ambition de favoriser l'accès direct à un logement pour écourter le passage par des solutions d'hébergement d'urgence et ainsi limiter le besoin de places nouvelles et l'augmentation continue des coûts. Or l'intermédiation locative et les pensions de familles se développent toujours bien trop lentement. Dans le même temps, le recours aux nuitées hôtelières n'a cessé de croître au cours des dix dernières années, jusqu'à 45 000 nuitées en 2017, malgré la volonté sans cesse réaffirmée d'en réduire le nombre. Tout cela me fait dire que les crédits consacrés en 2019 ne sauraient être en retrait par rapport à l'exécution 2018. C'est pourtant bien ce que prévoit ce budget. Cependant, l'effort en matière de sincérité budgétaire est manifeste et doit être souligné, en contraste avec les années précédentes.

Dans le programme 109 « Aide à l'accès au logement », les crédits destinés au Fonds national d'aide au logement (FNAL) diminuent encore en 2019, de 1,1 milliard d'euros, après la baisse substantielle de l'an dernier, malgré une revalorisation des allocations limitée à 0,3 % et un nombre d'allocataires qui ne devrait pas substantiellement baisser au regard de la conjoncture économique. Cette baisse est liée à la réforme du mode de calcul des APL qui prendra en compte une plus grande contemporanéité des revenus des allocataires

puisque les aides seront dorénavant calculées sur la base des revenus perçus au cours des quatre derniers trimestres et non pas, comme aujourd'hui, sur la base des revenus perçus deux ans auparavant. Cette mesure, disons-le, est une mesure de rendement puisqu'elle permettra de réduire ou même de supprimer plus rapidement les APL pour des personnes qui ne remplissent plus les critères de ressources. Cela pénalisera particulièrement, par exemple, les étudiants qui trouvent un emploi et qui se verront dès lors supprimer plus rapidement l'APL alors qu'aujourd'hui ils bénéficient d'un décalage de deux ans dans la prise en compte de leurs ressources. Le Gouvernement prévoit ainsi une économie de 1,2 milliard d'euros en année pleine, soit 900 millions d'euros en 2019 parce qu'on prévoyait à l'origine la mise en place du système au mois d'avril. Or on parle maintenant du mois de juillet, mais le Gouvernement n'a pas modifié son estimation d'économies pour autant... Il est à noter que ce projet est jugé très complexe sur le plan informatique par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) qui n'a pas le droit à l'erreur. La pédagogie envers les bénéficiaires sera primordiale, car beaucoup verront leur montant d'APL varier chaque trimestre à la hausse ou à la baisse. La CNAF craint donc d'être débordée par les demandes d'explication, comme elle l'avait été au moment de l'instauration de la prime pour l'emploi.

L'article 74 *ter*, introduit par les députés sur la proposition du Gouvernement, rétablit partiellement l'APL « accession » pour certains dossiers en outre-mer. Je m'en réjouis, mais c'est sur l'ensemble du territoire et de manière pérenne qu'il faudrait la rétablir. Je vous proposerai un amendement en ce sens. Le coût ne serait que de 50 millions.

Le contenu du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » ne change pas de manière considérable cette année, mais 2019 sera l'année de l'extinction des aides à la pierre sous forme de crédits budgétaires. Ce n'est guère une surprise, comme je l'avais montré dans mon contrôle budgétaire, étant donné le désengagement progressif au cours des dernières années, à l'exception de 2017, qui était une année électorale. Je voudrais surtout faire un point sur les conséquences d'un sujet qui a beaucoup occupé nos débats l'an dernier, à savoir la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS). Ce mécanisme consiste à faire financer une diminution du montant des APL par les bailleurs sociaux, *via* une réduction de loyer. La mise en place de ce mécanisme très complexe s'est plutôt bien passée sur le plan technique grâce à l'engagement de tous les organismes et administrations concernés – et aussi parce que les usagers n'y perdent pas puisque tout le coût repose sur les bailleurs. Toutefois le rendement pour l'État de la baisse des APL est plus important que prévu – environ 870 millions d'euros en année pleine, contre 800 millions prévus initialement, ce qui signifie que le coût pour les bailleurs a été aussi plus élevé que prévu. C'est pourquoi je suis favorable, en 2019, à une révision des paramètres afin de rester dans l'objectif prévu. Nous verrons, l'an prochain, si le Gouvernement souhaite toujours doubler le produit de la RLS pour atteindre 1,5 milliard d'euros, ce qui me semble très difficile à supporter pour le secteur. En effet, les conséquences de la réforme commencent à se préciser : elle va entraîner de manière progressive, sur le long terme, une dégradation importante du résultat généré par l'activité locative, comprimé, du côté des revenus, par la RLS et, du côté des charges, par la hausse des annuités locatives, suite aux importants investissements consentis depuis les années 2000. Il faut ajouter à cela l'effet des mesures dites de compensation pour les bailleurs : l'allongement des prêts en cours et les prêts de haut de bilan. Des prêts restent des prêts et il faudra un jour les rembourser, ce qui pèsera sur la capacité d'autofinancement. La seule porte de sortie sera la vente de logements HLM. La Caisse des dépôts et consignations considère ainsi que la capacité d'autofinancement résultant de l'activité locative sera nulle, globalement, pour l'ensemble des bailleurs vers 2040. Elle retient dans ses hypothèses un chiffre de 20 000 ventes de logements par an. L'objectif du

Gouvernement de 40 000 ventes par an paraît inaccessible ! Les mesures décidées aujourd'hui risquent ainsi de plomber le secteur à long terme.

Je veux aussi alerter sur les risques que la fragilité grandissante des bailleurs sociaux pourrait faire peser sur la situation financière des communes : face à l'allongement des prêts que propose la Caisse des dépôts, certaines communes pourraient voir leur notation financière dégradée par les agences de notation à cause des encours de prêts qu'elles ont garantis. Enfin, le secteur du logement social perdant ses marges de manœuvre, il est évident qu'il ne pourra plus jouer, à l'avenir, le rôle d'amortisseur qu'il a tenu dans le passé en cas de crise pour le secteur de la construction. Or les signaux négatifs se multiplient actuellement. Les autorisations de construction de logements sont en baisse de 2,1 % sur les mois de juillet à septembre et les mises en chantier fléchissent de 4 %. Quant aux ventes, elles fléchissent de 8,9 % par rapport au troisième trimestre 2017.

Pour conclure sur ce programme, quelques mots sur l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui a bénéficié en 2018 de la remontée significative du cours des quotas carbone. L'ANAH en a tiré un surplus de revenus qui devrait l'aider à financer ses programmes, tout en constituant un effet d'aubaine pour l'État qui récupère la part de cette ressource dépassant ce plafond. Cette bonne nouvelle n'a pas échappé à Bercy puisque l'article 29 du projet de loi de finances fait passer la part qui revient à ANAH de 550 à 420 millions d'euros. C'est regrettable au moment où l'on cherche à accélérer la transition énergétique. Je proposerai un amendement sur le sujet.

Les crédits du programme 147 « Politique de la ville » progressent en 2019, qu'il s'agisse de ceux qui sont engagés dans le cadre de contrats de ville (+ 25,6 %) ou de la ligne budgétaire consacrée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, l'ANRU (+ 19,7 %). Je me suis rendu au mois de juin à l'école du renouvellement urbain, à Aubervilliers, où sont formés certains des membres des conseils citoyens qui doivent en principe participer à la co-construction des projets. Les intentions sont bonnes, mais en pratique je constate qu'ils ont toujours la sensation qu'on les consulte lorsque les principales décisions ont déjà été prises. Le démarrage du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) a pris beaucoup de retard à cause des incertitudes pesant sur les financements de l'ANRU et des bailleurs sociaux. Cette période d'incertitudes semble close et l'ANRU a repris l'examen des dossiers. Toutefois, j'estime qu'il serait utile l'an prochain que notre commission s'intéresse à la rénovation urbaine. En 2019 les crédits de paiement augmentent, passant de 15 à 25 millions d'euros, ce qui reste toutefois peu par rapport à la part que l'État a prévu d'y consacrer sur la durée du projet, soit 1 milliard d'euros, mais il est vrai qu'il faut du temps pour lancer les projets.

En conclusion, le budget des quatre programmes que j'ai étudiés ne connaît pas cette année le tremblement de terre qu'ont représenté l'an passé la mise en place de la RLS et les annonces du Gouvernement. Toutefois, les chiffres de la construction sont mauvais, en dépit des promesses du Gouvernement. Nous sommes un petit peu dans l'œil du cyclone entre les annonces de l'an dernier et le projet de loi de finances de l'an prochain. Aussi, je vous proposerai de rejeter les crédits de la mission pour adresser un dernier signal d'alarme au Gouvernement en attendant le prochain projet de loi de finances.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Les programmes 112 et 162, relatifs à l'aménagement du territoire, représentent seulement 1,7 % des crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » comprend le fonds national d'aménagement et de

développement du territoire (FNADT), avec sa section locale qui recouvre les crédits dits « contractualisés » dans le cadre des contrats de plans État-régions (CPER), la prime à l'aménagement du territoire, les contrats de ruralité, le pacte État-métropoles, les moyens de fonctionnement et de personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Le projet de loi de finances pour 2019 fixe le montant des autorisations d'engagement (AE) du programme à 202 millions d'euros, en hausse de 4 %, et celui des crédits de paiement (CP) à 243 millions d'euros pour 2019, en baisse de 4 %. La hausse de 4 % des AE s'explique principalement par un abondement pour les CPER qui ont pris du retard et des crédits supplémentaires pour les maisons de service public. La baisse des CP s'explique essentiellement par le transfert du financement de plusieurs dispositifs vers le programme 119.

S'agissant de la politique contractualisée et des CPER, on note une hausse de 7 % des AE, 130 millions d'AE, mais on constate une sous-budgétisation récurrente en CP qui entraîne des retards : fin 2017, seuls 36 % des AE contractualisés par l'État (tous volets confondus) avaient été engagés. Je connais le cas d'une route dans mon département où l'opération est reconduite depuis trois CPER car les crédits ne sont pas inscrits pour la réaliser. Une révision « de mi-parcours » des CPER était prévue en 2018 mais à l'heure où une refonte de la politique contractuelle de l'État est annoncée, l'incertitude prévaut. Les CPER intégreront-ils les nouveaux contrats de l'État ?

Les pactes État-métropole sont dotés uniquement de CP, à hauteur de 3,8 millions d'euros, car les politiques contractuelles financées par des crédits dédiés ont pris fin l'an passé et les opérations sont désormais financées par les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL) qui relève d'un autre programme, le programme 119. Cette transformation de crédits dédiés en crédits de droit commun marque un recul et pose la question de l'avenir des contrats État-métropole.

Les contrats de ruralité sont l'exemple parfait de ce qu'il ne faut pas faire. Mis en place en 2017, ils répondaient aux attentes des élus et ont plutôt bien fonctionné, avec 485 contrats signés ou en cours de signature au 1^{er} octobre 2018. Toutefois, là encore, l'an passé le Gouvernement a supprimé les crédits dédiés du programme 112 et a choisi de les financer sur la base du programme 119 avec la DSIL. Quelle sera la place des contrats de ruralité avec la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? Seront-ils intégrés aux contrats de cohésion territoriale ?

Le programme 112 ne compte plus de crédits consacrés aux pôles d'excellence rurale car le dispositif arrive à sa fin. Les maisons de santé ne sont plus financées sur ce programme non plus. 1,8 million d'euros seulement sont consacrés à l'achèvement des 54 opérations de revitalisation des centres-bourgs qui avaient été retenues en 2014 : cela pose un problème de lisibilité. Ainsi l'opération de revitalisation des centres-bourgs a été lancée, puis arrêtée. Depuis des appels à projet ont été lancés dans le cadre de l'opération « cœur de villes » sur 222 villes, mais ce ne sont pas les mêmes territoires qui sont visés. Du coup on peut légitimement se poser la question de la revitalisation des centres-bourgs, enjeu majeur pour la ruralité. Enfin, 2,6 millions d'euros sont inscrits pour les pôles de compétitivité qui fonctionnent plutôt bien. Les crédits en faveur des maisons de service au public sont en hausse, s'élevant à 15,7 millions : le programme permet d'intervenir à hauteur de 15 000 euros par maison en fonctionnement, avec un complément possible de 15 000 euros à travers le fonds inter-opérateurs.

Par ailleurs, je regrette la baisse des engagements pour la prime d'aménagement du territoire qui permet d'aider les entreprises qui s'installent dans certains territoires en difficulté avec une aide plafonnée à 15 000 euros par emploi. Pour 2019, le projet de loi de finances prévoit seulement 10 millions d'euros d'autorisations d'engagement. Cette enveloppe est sous-dimensionnée pour accompagner les projets éligibles déjà recensés en 2018 et qui vont se dérouler en 2019. Il faudrait au moins 30 millions d'euros pour financer les projets qui ont déjà été recensés. L'année dernière, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement pour relever ce montant à 15 millions d'euros. Je vous proposerai un amendement de crédits permettant de revenir au niveau d'engagement de l'an passé.

En outre le budget prévoit la suppression de sept postes équivalent temps plein pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Cela m'inquiète dans la mesure où il doit constituer la base de la nouvelle agence de cohésion des territoires. Les besoins en termes de personnel de la future ANCT ne sont pas encore définis, et devront l'être en fonction des missions qui seront confiées à l'Agence.

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » comprend cinq actions. Les crédits de l'action « Eau et agriculture en Bretagne » seront deux fois moins élevés que ceux prévus en 2018. Comme l'année dernière, un transfert de 5 millions d'euros (en AE et en CP) serait effectué en cours d'exécution par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation afin de financer les mesures prévues dans le plan de lutte contre les algues vertes. Mais cette situation n'est pas satisfaisante et nuit à la transparence budgétaire du programme. Elle est contraire à la logique des programmes des interventions territoriales de l'État (PITE).

Les crédits de paiement alloués au plan exceptionnel d'investissement (PEI) en Corse diminuent. L'accumulation des retards sur le PEI a conduit le Gouvernement à proposer une prolongation de deux ans supplémentaires du plan.

L'extinction de l'action « Plan Gouvernemental pour le Marais poitevin » est prévue en 2019 : elle avait été annoncée l'an dernier. C'est toutefois dommage car les actions ne sont pas totalement terminées, même si elles pourront l'être par des crédits de droit commun. J'accorderai aussi une attention particulière à la mobilisation des crédits de droit commun après l'arrêt du PITE car les besoins restent importants sur le terrain.

La continuité des moyens et des actions prévaut pour le plan chlordécone dans les Antilles. Enfin, le plan littoral 21 avec la région Occitanie, nouveau PITE lancé l'année dernière, montera en puissance.

La dépense fiscale liée aux zones de revitalisation rurale (ZRR) s'élève à 62 millions d'euros. Les nouveaux critères entrent en vigueur. L'appréciation sera faite à l'échelle intercommunale et non communale : 3 679 communes ont intégré le zonage, 4 074 auraient dû en sortir, mais en vertu du régime transitoire elles peuvent y rester jusqu'en 2020. Ainsi 18 000 communes bénéficient du dispositif.

En conclusion, le programme 112 est censé concentrer les crédits dédiés à l'aménagement du territoire. Or on assiste à un va-et-vient permanent : des actions sont lancées puis arrêtées brutalement, les initiatives sont dispersées et désordonnées. On perd en lisibilité. Finalement ce programme perd de son sens et l'on peut s'interroger sur son avenir. Les contrats de ruralité sont un bon exemple : créés en 2016, avec des crédits affectés en 2017, les contrats sont signés, puis, brusquement, en 2018 le dispositif est supprimé et repris

par la DSIL. L'aménagement du territoire a besoin de visibilité. La création de l'ANCT pourrait y contribuer. Il conviendra de voir quelles seront les modalités de la future politique contractuelle. Aura-t-elle des crédits dédiés, comme pour le politique de la ville ? Il est important que les nouveaux contrats soient rapidement opérationnels car les élus ont besoin d'y voir clair. En raison de ces incertitudes, je me rangerai à l'avis de Philippe Dallier sur le vote de la mission.

M. Vincent Éblé, président. – Au vu de l'évolution des crédits de la politique des territoires, je crains que notre rapporteur spécial ne se retrouve bientôt sans crédits à analyser...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage l'analyse de nos rapporteurs spéciaux. Malheureusement, comme le craignait Philippe Dallier, les ventes de logements neufs sont en forte baisse, - 8,9 % au troisième trimestre 2018. Ce n'est pas le fruit du hasard, mais la conséquence d'une politique fiscale favorable aux actifs financiers et défavorable à la pierre, le bâtiment étant certes un secteur qui n'est pas soumis à la concurrence internationale mais qui crée aussi des emplois en France non délocalisables.

L'ANAH bénéficie des recettes liées à la vente des quotas carbone. Celles-ci augmentent mais l'État entend récupérer l'excédent au profit du budget général. Notre commission n'est certes pas favorable à la fiscalité affectée. Toutefois il est dommage que l'État ne choisisse pas d'utiliser ce surcroît de ressources pour accompagner davantage les Français alors que le coût des énergies augmente, pour contribuer à supprimer les passoires thermiques ou moins recourir au fioul domestique. C'est une occasion ratée de contribuer à la transition énergétique, tandis que le crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique (CITE) est, lui, divisé par deux.

Enfin, s'agissant des programmes suivis par Bernard Delcros, il est parfois difficile d'apprécier la réalité des crédits consacrés à une politique compte tenu de l'écart entre les CP et les AE. À cet égard, le décalage entre les ambitions et la réalité est criant pour les contrats de ruralité. Pour ces raisons, je suivrai les recommandations de nos rapporteurs.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Le programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » finance principalement des structures d'hébergement : nuitées d'hôtel, centres d'hébergement d'urgence, CHRS, pensions de famille, maisons relais, résidences sociales, etc. Le nombre de places a augmenté de 180 % entre 2010 et 2017. Les moyens budgétaires ont augmenté parallèlement de 40 %, avec un budget supérieur de 562 millions d'euros à celui d'il y a 5 ans. Toutefois, ce programme a été victime de sous-budgétisations chroniques ces dernières années, même si un effort de sincérité a été réalisé l'an passé. Au final, en 2019, les crédits sont à peine supérieurs à ceux consommés en 2017 et restent inférieurs à la prévision d'exécution de 2018. Cette année ce budget s'inscrit dans le cadre du plan « Logement d'abord » et de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il est doté de moyens supplémentaires : 10 000 places seront ainsi créées en pensions de famille, 40 000 en intermédiation locative ; toutefois les crédits paraissent trop faibles pour lancer le programme « Logement d'abord ».

Le Gouvernement a annoncé que la stratégie de lutte contre la pauvreté bénéficierait de 125 millions d'euros de crédits, dont 20 millions dans ce projet de loi de finances. C'est peu. M. Denormandie a entendu notre message sur les CHRS ou les nuitées

d'hôtel et propose de débloquer 5 millions pour l'accompagnement des maraudeurs et 5 millions d'euros sur l'accompagnement des personnes résidant à l'hôtel.

Ce programme appelle trois points de vigilance particuliers. Tout d'abord, la situation des personnes migrantes. Même si on a transféré sur le programme 303 les centres d'accueil et d'orientation (CAO) et les centres d'hébergement pour migrants, soit un transfert de 114 millions, le coût pour le programme 177 s'élèvera tout de même à 150 millions d'euros.

Ensuite, le nombre des nuitées d'hôtel reste stable, en dépit des efforts pour les réduire depuis 2015. Les demandes restent fortes. Certains territoires comme l'Île-de-France ou Paris voient leurs capacités hôtelières saturées. Est-ce d'ailleurs bien raisonnable de laisser des gens vivre pendant plusieurs années à l'hôtel sans perspective ?

Enfin, les crédits dédiés aux CHRS ont baissé de 20 millions d'euros en 2018. La baisse sera de 14 millions d'euros cette année, 17 millions d'euros l'an prochain. Les associations sont inquiètes. Veillons à ne pas supprimer les CHRS, qui sont un maillon important entre la précarité et le logement. Certains pensent que l'on devrait diriger directement les personnes en situation de précarité vers le logement social. Cependant, je crois qu'un accompagnement social est indispensable. En outre, le parc de logements en PLAI, réservés aux personnes en situation de grande précarité, ne semble pas suffisant.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je partage les analyses du rapporteur spécial sur les programmes 112 et 162. Alors que l'ANCT va se mettre en place, que l'on a fait grand cas du plan « Action cœur de ville », des contrats de ruralité et de l'aménagement du territoire, les choses avancent lentement. Aucun crédit nouveau n'a été débloqué pour les contrats de ruralité, même dans leur nouvelle version sous l'égide de l'ANCT. C'est pourquoi je pense que la commission de l'aménagement du territoire émettra, lors de sa réunion le 29 novembre, le même vote que la commission des finances sur les crédits de la mission.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – La commission des affaires économiques devrait se prononcer aussi dans le même sens que la commission des finances. En dépit d'un effort de sincérité budgétaire au programme 177 sur l'hébergement d'urgence, ses crédits semblent insuffisants pour mettre en œuvre le plan « Logement d'abord ». Sa réussite réclame aussi davantage d'accompagnement social et nous n'avons à cet égard aucune certitude.

Au programme 109, le Gouvernement ne respecte pas ses engagements en matière de RLS et ponctionne les bailleurs sociaux au-delà de la trajectoire financière définie l'an dernier. Enfin, si l'on peut se féliciter de la hausse des recettes tirées des ventes de quotas carbone au programme 135, on ne peut que regretter le choix du Gouvernement de plafonner le budget de l'ANAH plutôt que d'utiliser ces recettes supplémentaires pour accélérer la rénovation des logements.

M. Roger Karoutchi. – L'hébergement des migrants change de programme budgétaire mais dans les faits la situation n'a pas changé. À Paris ou en Île-de-France les dispositifs d'accueil sont saturés. La maire de Paris évoque la construction d'un nouveau centre d'accueil. Les campements se reconstituent. Nous n'avons pas trouvé de solution. La déconcentration et la répartition ne fonctionnent pas non plus. Le système francilien est

complètement saturé. En raison de la hausse des prix de l'immobilier, il est devenu impossible pour les ménages de quitter le parc social pour rejoindre le parc privé. Le parc social est engorgé. Comme le secteur de la construction est en difficulté, la situation est totalement bloquée. Le Gouvernement envisage-t-il des mesures particulières pour les zones surtendues ?

M. Antoine Lefèvre. – Ma question porte sur le logement. L'an dernier le Gouvernement avait évoqué une possible refonte du zonage. Le rapport évoqué est-il paru ? Dispose-t-on d'un état des lieux ? Quels sont également les chiffres des mises en chantier ou des permis de construire ? Paradoxalement, alors que l'on multiplie les lois en faveur du logement social, on ne cesse de complexifier les mécanismes et au final on construit moins de logements sociaux !

M. Marc Laménie. – Les crédits en faveur de la politique de la ville sont limités. Que serait-il possible de faire en ce domaine ? Quels sont aussi les crédits du FNADT ? Par qui sont-ils gérés ?

M. Patrice Joly. – Le budget du logement s'inscrit dans la continuité de la politique annoncée l'an dernier, avec comme conséquence un nombre de permis de construire en baisse et une production de logements qui s'effondre. Le logement social a aussi été affecté avec la baisse des APL et la réduction du loyer de solidarité, la suppression du PTZ dans les zones rurales, le désengagement de l'État vis-à-vis de l'aide à la pierre. Tout cela intervient pourtant au moment où la Commission européenne constate la crise du logement et invite les États membres à relancer l'investissement public en la matière. La France va donc à contre-courant des orientations européennes. En dépit de la hausse des crédits en faveur de l'hébergement d'urgence, la politique menée n'est pas à la hauteur des enjeux sociaux et environnementaux. Tout n'est pas toutefois aussi négatif et je relève ainsi les crédits affectés à la rénovation urbaine.

Les politiques contractuelles, pour être efficaces, ont besoin de continuité, de constance de la part de l'État et de crédits suffisants. On est loin du compte, au moment pourtant où le mouvement des « gilets jaunes » illustre la nécessité de porter une attention particulière aux zones non métropolitaines, là où la mobilisation a été la plus grande, preuve d'une grande fracture sociale et territoriale.

Je déplore aussi la sous-budgétisation des CPER. Dans la Nièvre, on attend encore l'achèvement d'une autoroute qui a été lancée il y a trente ans ! Il manque une vingtaine de millions d'euros pour construire les derniers kilomètres, cofinancés par les collectivités territoriales alors que l'on a spécialisé les collectivités territoriales. Cela n'est pas la meilleure manière de rentabiliser un investissement déjà engagé ! La revoyure à mi-parcours des CPER est sans cesse reportée. N'est-ce pas là une manière de gérer les insuffisances de crédits car il est évident que si l'on ne peut pas les redéployer, à la fin ils ne sont pas consommés !

Les contrats de ruralité n'étaient sans doute pas parfaits mais au moins témoignaient-ils de la volonté de l'État de s'engager sur la durée pour être efficace. Or ces contrats se terminent et seront remplacés par des contrats de cohésion territoriale, dont nul ne sait comment ils seront construits. L'ANCT doit être le levier de l'État pour accompagner les territoires. Mais ceux-ci ont besoin d'une ingénierie propre, et l'ingénierie de l'État doit être une ingénierie de facilitation entre les différents intervenants.

Le programme « Action cœur de ville » était intéressant comme en témoigne le nombre de collectivités visées et les sommes engagées. Toutefois, il faut rappeler que le

développement local doit relever d'une approche territoriale systémique, associant tous les territoires au-delà des cœurs des villes. Il importe de sortir du clivage opposant centre et périphérie pour penser les territoires de manière globale dans l'ensemble des réseaux qu'ils constituent. « Action cœur de ville » vise les villes de plus de 10 000 habitants, mais que fait-on des villes de moins de 10 000 habitants qui sont aussi en grande souffrance ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – J'ai salué la clarification budgétaire sur les centres destinés aux migrants. Depuis des années je déplorais la confusion qui ne nous permettait pas de connaître les coûts. Pour autant, en effet, la situation ne s'est pas améliorée sur le terrain : le nombre de migrants continue d'augmenter et les difficultés s'accroissent pour y faire face. Le recours aux nuitées hôtelières comme la réquisition de gymnases ne sont que des expédients. En Seine-Saint-Denis, le préfet nous dit que c'était la dernière fois qu'il réquisitionnait les gymnases. J'en doute...

Vous avez également évoqué l'augmentation des prix de l'immobilier qui, en Ile-de-France et dans les zones tendues, bloque les parcours résidentiels. Je partage votre analyse. Le retour des investisseurs institutionnels, qui s'étaient autrefois désengagés en vendant leurs parcs, représente, à cet égard, un indéniable espoir. Néanmoins, ils sont exonérés, comme les bailleurs sociaux, de taxe foncière lorsqu'ils œuvrent dans le domaine du logement intermédiaire. *De facto*, les collectivités assument le coût de cette exemption, ce qui n'est pas sans poser quelque difficulté : alors que la taxe d'habitation est amenée à disparaître, le foncier demeure la seule recette fiscale à la main des maires, qui peuvent être incités à ne pas développer les logements intermédiaires. Je déposerai un amendement pour lever ce blocage ; j'espère que le Gouvernement s'y montrera sensible.

De longue date, le zonage doit effectivement, Antoine Lefèvre, faire l'objet d'une révision. Hélas, cette réforme s'apparente à un serpent de mer. Les chiffres dont nous disposons font état d'un marché déprimé pour les différents territoires. Dans les zones A et A *bis*, correspondant à Paris, sa proche banlieue, la zone frontalière avec la Suisse et la Côte d'Azur, les mises en vente affichent une diminution de 8,7 % et les réservations de logements un recul de 3,2 %. Ces chiffres s'établissent respectivement à - 15,8 % et à - 19,5 % pour la zone B1, soit les agglomérations de plus de 250 000 habitants. Les agglomérations de plus de 50 000 habitants, appartenant à la zone B2, enregistrent une diminution de 21 % des mises en vente mais, fait étonnant, une croissance de 8,2 % de la demande. La zone C, enfin, voit les mises en vente de logements reculer de 26,9 % et les réservations de 14 %. Il est temps que le Gouvernement, dans le déni jusqu'à présent, prenne conscience de la situation ! Les chiffres n'apparaissent guère plus favorables s'agissant du logement social : probablement moins de 100 000 logements feront l'objet d'un financement à la fin de l'année 2018.

En matière de politique de la ville, nous pouvons saluer, Marc Laménie, le déblocage du dossier de l'ANRU, qui faisait l'objet de nombreuses critiques des citoyens et des élus, même si des interrogations demeurent. Si les bailleurs et les collectivités territoriales ne peuvent assurer un financement suffisant, l'ANRU pourra aider au lancement d'un projet.

Enfin, Patrice Joly, les études comparatives européennes sont intéressantes en ce qu'elles montrent que le modèle atypique français du logement social, dont la réforme, indispensable au regard des critiques, me semble néanmoins trop brutale, intéresse désormais l'Allemagne et la Grande-Bretagne.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Marc Laménie, les contrats de ruralité, conclus en 2017 pour quatre ans, font l'objet d'un financement séparé du FNADT,

d'abord par des crédits prévus pour un an par une action dédiée au sein du programme 112 puis par une intégration, en 2018, à la DSIL. De fait, seuls 33,4 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits sur le programme 112 en 2019, afin d'honorer les engagements pris en 2017. Le FNADT comprend deux sections, qui bénéficient chacune d'une augmentation de crédits : la partie contractualisée relative aux CPER et la section générale, gérée par le Premier ministre et destinée au financement des maisons de service et des opérations ponctuelles.

Je partage votre analyse, Patrice Joly : la politique d'aménagement du territoire mérite davantage de stabilité et de visibilité. Les attentes sont donc nombreuses à l'endroit de l'ANCT et des nouveaux contrats conclus dans ce cadre, notamment s'agissant des moyens déployés. Les crédits destinés aux CPER demeurent, hélas, sous-consommés. Les contrats de ruralité offraient l'immense avantage de permettre la prise en charge, à hauteur de 10 % des financements, des coûts d'ingénierie. Les nouveaux contrats devront également le permettre, afin que les zones rurales disposent d'une ingénierie interne.

Article 39

État B

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Mon amendement n°1 augmente de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement au profit de la prime d'aménagement du territoire, afin de stabiliser les moyens, déjà insuffisants, engagés en faveur du soutien à l'investissement des entreprises à hauteur de 15 millions d'euros. À cet effet, je vous propose de réduire de 2,5 millions d'euros les crédits de l'action 04 « Réglementation, politique technique et qualité de la construction » du programme 135 « Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat », systématiquement sous-consommés, et du même montant l'enveloppe de l'action 04 « Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse » du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », qui souffre du même mal.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Mon amendement n° 2, amendement d'appel puisque nous vous proposons de rejeter les crédits de la mission, augmente de 50 millions d'euros les crédits du programme 109 « Aide à l'accès au logement » pour rétablir les aides au logement « accession » supprimées par la loi de finances pour 2018, alors qu'elles constituaient un soutien efficace pour les ménages modestes souhaitant devenir propriétaires. Dans cette perspective, je vous propose de diminuer de 50 millions d'euros les crédits de l'ANAH, que je proposerai de relever de 130 millions d'euros par cet autre amendement que je déposerai sur l'article 29.

L'amendement n° 2 est adopté.

À l'issue de ce débat, après l'examen des amendements qu'elle a adoptés, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**Article 74**

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Cet article prévoit que la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) augmentera sa contribution au NPNRU.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 sans modification.

Article 74 bis

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Cet article étend la réduction d'impôt dite Pinel pour des investissements dans des logements locatifs intermédiaires réhabilités dans des communes dont les besoins de réhabilitation du centre-ville sont particulièrement marqués. Je suis favorable à cette extension, mais vous propose d'apporter deux modifications au dispositif. Outre mon amendement n° 3, rédactionnel, mon amendement n° 4 ouvre le dispositif « Pinel » pour les logements neufs, à titre expérimental, à certaines villes situées en zone B2. Si n'y sont pas, en principe, constatés des déséquilibres notoires, l'inadaptation d'un zonage datant de 2014 aux réalités locales peut conduire à évincer du dispositif Pinel des agglomérations qui en auraient besoin.

Les amendements n^{os} 3 et 4 sont adoptés.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 bis ainsi modifié.

Article 74 ter

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Cet article rétablit, provisoirement et sous conditions, l'accès à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale dans certains territoires ultramarins.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 ter sans modification.

Article 74 quater

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Cet article étend à Mayotte l'accès à l'allocation de logement temporaire.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 quater sans modification.

Article 74 quinquies

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Cet article demande la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de la réduction du loyer de solidarité (RLS). Nous ne sommes habituellement pas de fervents défenseurs des demandes de rapport, mais celui-ci nous permettra d'être convenablement informés lorsqu'il conviendra, dans un an, de déclencher ou non la seconde phase du dispositif.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 74 quinquies sans modification.

Article 74 sexies

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport analysant la pertinence du financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) par la seule mission « Cohésion des territoires ». Je ne saisis pas l'intérêt d'un tel rapport. Mon amendement n° 5 supprime en conséquence l'article.

L'amendement n° 5 est adopté et la commission décide de proposer au Sénat la suppression de l'article 74 sexies.

La réunion est close à 17 h 30.

Proposition de loi visant à lutter contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux - Examen des amendements de séance au texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons à présent les amendements de séance sur la proposition de loi présentée par M. Éric Gold et plusieurs de ses collègues visant à lutter contre la désertification bancaire dans les territoires ruraux, rapportée par Mme Sylvie Vermeillet.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – J'avais déposé des amendements en commission, que j'ai retirés pour que le débat puisse avoir lieu en séance. Je rappelle que cette proposition de loi vise à réimplanter des distributeurs automatiques de billets (DAB) là où ils font défaut, principalement dans les territoires ruraux. L'article 1^{er} crée un fonds destiné à aider les communes à maintenir ou à réimplanter des DAB ; l'article 2 étend la mission de service public d'aménagement du territoire de La Poste en prévoyant qu'un DAB dans être installé chacun des 17 000 points de contact de La Poste ; l'article 3 procède au gage classique.

L'article 1^{er} prévoit d'abonder le fonds avec une fraction de la taxe au profit du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des emprunts à risques. Or les articles 34 et 36 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (Lolf) interdit de modifier l'affectation d'une taxe affectée. Je vous proposerai donc d'utiliser plutôt le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), que nous avons abondé de 30 millions d'euros supplémentaires il y a quelques jours.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article additionnel avant l'article 1^{er}

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 7 prévoit que, dans le cadre de la procédure d'agrément qu'elle délivre, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) évalue la capacité de l'établissement bancaire à assurer l'offre de services bancaires sur l'ensemble du territoire. J'en comprends l'objectif, mais ces missions relèvent plutôt de la Banque de France, dans une vision transversale à l'ensemble des établissements bancaires. Les conditions de délivrance de l'agrément bancaire prévues à l'article L. 511-10 du code monétaire et financier concernent des critères prudentiels – exigence de capital minimum par exemple. L'ACPR est également compétente pour assurer la protection du consommateur face aux pratiques commerciales déloyales, ce qui ne relève pas du champ visé par cet amendement. Retrait ou avis défavorable.

M. Jérôme Bascher. – L'ACPR est désormais totalement intégrée à la Banque de France : ce n'est donc pas le bon organisme à viser.

M. Philippe Dallier. – On ne saurait aller jusqu'à imposer aux banques de se déployer partout sur le territoire sous peine de sanctions...

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

Article 1^{er}

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Pour les communes non couvertes par un réseau de radiocommunication mobile, les terminaux de paiement par carte bancaire ne peuvent fonctionner correctement, ce qui exclut le recours au *cashback* pour garantir la délivrance d'espèces. Il importe donc d'assurer à ces territoires un accès effectif aux espèces en précisant que, parmi les opérations actuellement éligibles au soutien du Fisac, figure l'adaptation des commerces de proximité en vue d'assurer la délivrance d'espèces. C'est l'objet de mon amendement n° 4.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 8 prévoit que la rémunération versée aux établissements bancaires en contrepartie de la centralisation des fonds collectés dans les livrets A et les livrets de développement durable et solidaire (LDDS) peut être réduite au regard de leur implantation territoriale. Or la réfaction proposée n'est pas précisée et les critères permettant d'apprécier l'implantation territoriale ne sont pas définis, ce qui prive l'amendement de portée : avis défavorable à défaut d'un retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 8 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 15, déposé par Éric Gold, auteur de la proposition de loi, supprime la contribution au fonds de la Caisse des dépôts et consignations. Avis favorable si l'amendement n° 4 n'est pas adopté.

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

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 16 prévoit que l'enveloppe du fonds doit s'ajuster aux sollicitations qui lui sont adressées. Ce mécanisme introduit donc une logique de guichet, ce qui ne permettrait pas de déterminer en amont les dépenses du fonds. Il est surtout assez peu réaliste, compte tenu du dispositif actuel prévu par l'article 1^{er}, qui n'est juridiquement pas possible et qui ne permettra pas au fonds de disposer de ressources : avis défavorable.

M. Alain Joyandet. – Si je comprends bien, le financement par le Fisac, substitué à celui par le fonds dont l'article 1^{er} prévoit la création et pour lequel il est proposé de supprimer la participation de la Caisse des dépôts et consignations, sera possible dans les zones non couvertes par un réseau de radiocommunication mobile ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Oui : le recours au Fisac sera possible dans ces zones pour réimplanter des DAB. Je crains que, dans le cas d'un mécanisme général, les organismes bancaires n'en profitent pour conditionner leur présence à la mobilisation des crédits de ce fonds : cet accès doit donc être limité.

M. Alain Joyandet. – Je veux simplement attirer l'attention sur le coût faramineux des travaux de génie civil que nécessiteront ces implantations. Financer ces travaux au moyen du Fisac, dont les ressources sont limitées, retirera des ressources au soutien aux centres-villes. La Caisse des dépôts et consignations ou les banques ont une capacité de financement bien plus importante.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Il ne s'agit pas pour le Fisac de soutenir ces travaux, mais de permettre un accès effectif aux espèces dans les zones blanches où le DAB s'impose compte tenu de l'impossibilité d'utiliser la carte bancaire. Je rappelle que plusieurs dispositifs facilitent l'accès aux espèces. Les agences postales communales délivrent jusqu'à 350 euros par semaine, contre 150 euros par semaine dans les Relais Poste chez les commerçants, et nous attendons la sortie du décret sur le *cashback*, qui permettra aux clients de retirer des espèces chez les commerçants – il existe aujourd'hui 4 000 relais commerçants permettant à ceux-ci d'accueillir des DAB. Le recours au Fisac n'intervient qu'en complément de toutes ces mesures. Au reste, l'utilisation du *cash* régresse considérablement : les paiements sans contact ont été multipliés par cinq en deux ans, et représentent 10 % de tous les paiements ; la part de ceux qui sont effectués par carte bancaire est écrasante. Il faut certes pallier les manques cruciaux que La Poste ne parvient pas à résorber, mais il est difficile d'apporter une réponse nationale à des problèmes très localisés.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 17 limite à 20 % le financement supporté par la commune au titre des frais initiaux et récurrents liés à l'installation d'un DAB. L'objectif – maîtriser le financement assuré par la commune – est louable. Toutefois, compte tenu des observations que j'ai formulées sur l'article 1^{er}, il s'inscrit dans une logique d'ensemble peu réaliste. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 17.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L’amendement n° 18 confie au comité de gestion du fonds le soin de préciser les modalités de soutien – initial ou récurrent – en fonction des situations locales, précision toutefois non suffisante : retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 18 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Avis favorable à l’amendement n° 22, qui précise que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pourront bénéficier du fonds de soutien. C’est une bonne idée : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 22.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Avis favorable à l’amendement n° 20, qui précise que le fonds peut financer les coûts d’investissement liés à l’installation d’un DAB. Il s’agit d’un amendement de précision rédactionnelle qui ne modifie pas la portée du dispositif. Si l’amendement n° 4 n’est pas adopté, avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 20.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Avis de sagesse sur l’amendement n° 21, qui prévoit que la convention conditionnant le soutien du fonds doit inclure une participation financière de la banque à hauteur d’au moins 33 % des frais. L’amendement n° 2 porte ce niveau à 25 %, et l’amendement n° 11 à 50 % : sagesse également.

M. Jacques Genest. – Il est indispensable que les banques fassent un effort financier ; il est illusoire de tout miser sur le Fisac puisque le Gouvernement a prévu de le supprimer – à moins qu’il ne revienne à la sagesse...

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Certes, mais l’article 1^{er} propose une solution impraticable. Or quelle autre solution avons-nous ?

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 21, ainsi que sur les amendements n^{os} 2 et 11.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Je demanderai le retrait de l’amendement n° 19, qui supprime la date d’entrée en vigueur du fonds – elle est fixée au 1^{er} janvier 2019 –, car il n’a pas de portée. Certes, la date initialement proposée n’est guère réaliste, mais à défaut de précision, le fonds aurait vocation à entrer en vigueur dès le lendemain de la promulgation de la loi et ne serait effectif qu’une fois le décret en Conseil d’État publié.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 19 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Vincent Éblé, président. – L’amendement n° 10 rectifié, déclaré irrecevable au titre de l’article 40 de la Constitution, a été transformé en demande de rapport.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – Il demande un rapport sur l’affectation d’une partie des ressources du Fonds postal national de péréquation territoriale. Il pourrait être

intéressant que la commission départementale de présence postale territoriale décide de l'affectation d'une part du fonds pour réimplanter des DAB : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 10 rectifié.

Article 2

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 1, identique à mon amendement n° 5 rectifié, supprime l'article 2 de la proposition de loi, qui introduit une obligation pour chaque point de contact de La Poste de comprendre un DAB.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 1 et 5 rectifié.

Articles additionnels après l'article 2

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 3 prévoit que les établissements bancaires doivent, préalablement à toute fermeture d'agence, informer le maire de la commune concernée : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 14 assure l'accès aux espèces en introduisant une obligation d'installation d'un distributeur automatique de billets dans un périmètre de 10 kilomètres en cas de fermeture d'un DAB. Cette obligation me paraît excessive, car elle rigidifie la capacité des établissements bancaires à adapter leur offre aux besoins constatés. Cet amendement ne prend pas en compte les DAB existant par ailleurs dans ce périmètre ainsi que les moyens alternatifs d'accès aux espèces que constituent les relais commerçants ou le *cashback*. Certes, dans certaines zones, le DAB constitue le seul recours. Cependant, le critère retenu pour l'obligation proposée, tenant à la densité de population, n'est pas approprié, dans la mesure où les difficultés s'attachent davantage au raccordement aux réseaux de télécommunication. Avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 14 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 12 crée une obligation d'installation d'un DAB dans un périmètre de 10 kilomètres en cas de fermeture du dernier DAB existant dans ce périmètre. Les moyens alternatifs d'accès aux espèces ne sont pas pris en compte et, là encore, le critère de densité de population n'est pas approprié. Avis défavorable à défaut d'un retrait.

M. Patrice Joly. – S'il existe un DAB dans un rayon de 10 kilomètres, la règle ne s'appliquerait pas. Retenir une densité de population inférieure à un quart de la moyenne nationale garantit de ne viser que des territoires peu denses, dans lesquels l'accessibilité aux services est un vrai sujet.

M. Charles Guené. – Si le critère de densité pose problème, ne pourrait-on retenir un critère de durée de déplacement – vingt minutes par exemple ?

M. Philippe Dallier. – À 80 kilomètres par heure ?

M. Vincent Éblé, président. – Nous en discuterons dans l'hémicycle.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure. – L'amendement n° 13 exonère de frais d'utilisation de la carte bancaire pour les transactions inférieures à 100 euros dans les zones rurales éloignées de plus de cinq kilomètres ou de vingt minutes de trajet automobile d'un distributeur automatique de billets. Je partage l'objectif : il s'agit ainsi de ne pas pénaliser les commerçants et les consommateurs qui peuvent être contraints de recourir à la carte bancaire pour des transactions courantes. Cependant, en pratique, les frais liés à l'utilisation de la carte bleue sont fixés dans une convention d'utilisation entre le commerçant et l'établissement bancaire. Comment les critères d'accès aux distributeurs automatiques de billets seront-ils appréciés ? Comment les conventions seront-elles ajustées ? Sagesse, mais j'ai un doute sur l'application de cet article.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 13.

Article additionnel avant Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOCQUET	7	Extension des missions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) au contrôle des offres de services bancaires	Défavorable

Article 1er			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme VERMEILLET	4 rect.	Prise en compte de l'accès aux espèces dans les opérations éligibles au soutien du Fisac	Favorable
M. BOCQUET	8	Modulation à la baisse de la rémunération versée aux établissements bancaires en contrepartie de la centralisation des fonds collectés dans les livrets A et livrets de développement durable et solidaire au regard de leur implantation territoriale	Demande de retrait
M. GOLD	15	Suppression de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations	Favorable
M. GOLD	16	Assujettissement de l'enveloppe du fonds au nombre de dossiers déposés	Défavorable
M. GOLD	17	Limitation du cofinancement par les communes à 20 % du coût d'installation et fonctionnement d'un DAB	Sagesse
M. GOLD	18	Renvoi au comité de gestion pour préciser les modalités d'intervention du fonds	Demande de retrait
Mme SOLLOGOUB	22	Précision apportée pour permettre aux EPCI de bénéficier du fonds	Favorable
M. GOLD	20	Précision des coûts pouvant être pris en charge par le fonds	Favorable

Mme SOLLOGOUB	21	Introduction d'une obligation de cofinancement du DAB par l'établissement bancaire	Sagesse
M. GENEST	2	Introduction d'une obligation de cofinancement du DAB par l'établissement bancaire	Sagesse
M. Patrice JOLY	11	Introduction d'une obligation de cofinancement du DAB par l'établissement bancaire	Sagesse
M. GOLD	19	Suppression de la date d'entrée en vigueur du fonds	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	10 rect.	Demande d'un rapport sur l'affectation d'une partie des ressources du fonds national postal de péréquation territoriale	Favorable

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CHAIZE	1	Suppression de l'article	Favorable
Mme VERMEILLET	5 rect.	Suppression de l'article	Favorable

Article additionnel après Article 2			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GRAND	3	Information du maire par les banques en préalable de la fermeture d'une agence	Favorable
M. Patrice JOLY	14	Obligation pour un établissement bancaire d'ouvrir un nouveau distributeur automatique de billets dans un rayon de 10 km	Défavorable
M. Patrice JOLY	12	Obligation pour un établissement bancaire d'ouvrir un nouveau distributeur automatique de billets dans un rayon de 10 km en cas de fermeture d'un autre distributeur	Demande de retrait
M. Patrice JOLY	13	Exonération des frais d'utilisation de la carte bleue dans les zones de défaillance d'accès à un distributeur automatique de billets	Sagesse

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 79 à 81 *ter*) et compte de concours financiers
« Avances aux collectivités territoriales » - Examen du rapport spécial**

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Nous allons d'abord vous présenter les principales mesures relatives aux finances locales de ce projet de loi de finances (PLF). Certaines relèvent de la première partie et ont été exposées la semaine dernière par le rapporteur général. Nous aborderons ensuite les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers, ainsi que les treize articles qui y sont rattachés.

Ce PLF s'inscrit dans un contexte très incertain pour les finances locales. L'article 5 de la loi de finances pour 2018 avait mis en place un dégrèvement de taxe d'habitation (TH) pour 80 % des ménages. Tout en reconnaissant l'obsolescence des bases sur lesquelles est assise cette imposition et en considérant que cette mesure se traduirait par un gain de pouvoir d'achat pour les ménages bénéficiaires, notre commission des finances s'était opposée à ce dispositif pour plusieurs raisons, notamment le maintien de l'utilisation des valeurs locatives pour le calcul de la TH des ménages non dégrévés et de la taxe foncière, la rupture du lien entre les communes et les contribuables, ou encore le fait que cette imposition reposera, dans certaines communes, sur un très faible nombre de contribuables.

Si le Conseil constitutionnel a jugé le dégrèvement conforme à la Constitution, il s'est gardé la possibilité de « réexaminer ces questions en fonction notamment de la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation ».

Face à cet avertissement, le Gouvernement a annoncé la suppression pure et simple de la TH. Se pose donc la question de la compensation de cette recette au bloc communal, dont elle représentait 20 % des recettes de fonctionnement.

Une mission présidée par notre collègue Alain Richard et le préfet Dominique Bur a élaboré plusieurs scénarios au cours de l'année 2018. Nous ne savons toujours pas quelle sera la solution retenue par le Gouvernement. Un projet de loi de finances rectificative devrait être déposé au cours du premier semestre 2019 sur ce sujet.

Ce PLF constitue donc un texte de transition.

Sa première partie comporte quatre articles concernant spécifiquement les collectivités territoriales : l'article 7, qui aménage la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ; l'article 23, qui fixe le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement ; l'article 25, qui réforme le mécanisme de compensation des pertes exceptionnelles de contribution économique territoriale (CET) ; et l'article 26, qui neutralise le montant de Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) versé sur la part de TVA affectée aux régions. Cet article a cependant été supprimé par l'Assemblée nationale. Par ailleurs, treize articles sont rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », dont dix sont issus des votes de l'Assemblée nationale.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La mission « Relations avec les collectivités territoriales », dotée de 3,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), comprend les crédits de certaines des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales, soit en compensation de transferts de compétences, soit pour subventionner des projets, notamment d'investissement.

Les AE augmentent de 97 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2018, malgré une baisse de 45 millions d'euros en raison de la fin du fléchage des crédits destinés aux contrats de ruralité. Cette augmentation résulte d'une part du versement de 84 millions d'euros aux départements au titre de la dotation générale d'équipement (DGE) afin d'apurer une dette de l'État et, d'autre part, du versement d'une aide exceptionnelle de 50 millions d'euros à Saint-Martin. Cette hausse des crédits de la mission est toutefois financée par une minoration des variables d'ajustement prévue en première partie.

Les dotations de soutien versées par l'État au bloc communal diminuent de 45 millions d'euros en 2019, en raison de la suppression des crédits dédiés aux contrats de ruralité qui avaient été intégrés au sein de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Cette suppression s'ajoute à celle d'une partie des crédits de la réserve parlementaire, intervenue en 2018. C'est pourquoi nous vous proposerons un amendement, en première partie, pour rétablir ces 45 millions d'euros ainsi que les crédits manquants après la suppression de la réserve parlementaire.

La diminution de plus de 200 millions d'euros des CP résulte de la fin du financement, par la mission, du fonds de soutien exceptionnel aux régions à la suite du transfert de la compétence « développement économique » : à partir de 2019, ce transfert sera financé par la dynamique de TVA attribuée aux régions.

Sous réserve de ces observations, nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Enfin, le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » voit transiter le produit des impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales : 110 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2019. Nous vous proposons également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 79 concerne notamment la réforme de la dotation d'intercommunalité. Cette dotation est à bout de souffle : elle fonctionnait sous la forme d'enveloppes par catégories juridiques des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les catégories les plus peuplées bénéficiant d'un montant par habitant de 60 euros, contre 20,05 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle. Cette dotation est fragilisée par l'évolution de la carte intercommunale et un système d'enveloppes imbriquées qui ne fonctionne plus, avec des effets individuels parfois importants, notamment pour les communautés d'agglomération.

La réforme proposée s'organise selon les principes suivants : un abondement de 30 millions d'euros par an est prévu, financé au sein de la DGF du bloc communal ; les enveloppes par catégorie juridique sont supprimées ; et le revenu par habitant est introduit au titre des critères de charges pour répartir la dotation entre EPCI.

Plus précisément, tous les EPCI dont la dotation d'intercommunalité par habitant perçue en 2018 est inférieure à 5 euros perçoivent 5 euros par habitant, sauf si leur potentiel fiscal par habitant en 2019 est supérieur à deux fois le potentiel fiscal de leur catégorie. Le coût de ce complément est évalué à 29 millions d'euros et financé par la DGF.

Une fois les garanties financées, les crédits de la dotation d'intercommunalité sont répartis selon les modalités suivantes : 30 % correspondent à une dotation de base, répartie en fonction de la population pondérée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) ; 70 % sont dédiés à une dotation de péréquation, répartie en fonction de la population pondérée par le CIF lui-même modulé en fonction du potentiel fiscal par habitant et du revenu par habitant.

Par ailleurs, le CIF des métropoles est pondéré par un coefficient égal à 1,2, que l'Assemblée nationale a diminué à 1,1. En outre, l'Assemblée nationale a souhaité intégrer dans le calcul du CIF des communautés de communes la redevance d'eau potable et d'assainissement à compter du 1^{er} janvier 2020. Nous vous proposons un amendement

décalant cette prise en compte au 1^{er} janvier 2026, pour tenir compte des difficultés pratiques rencontrées par les communes qui ne se sont pas encore engagées dans ce transfert de compétences.

Diverses garanties sont mises en place. En particulier, bénéficient d'une stabilité de leur dotation les communautés de communes dont le CIF est supérieur à 0,5 ainsi que les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération dont le CIF est supérieur à 0,4. L'Assemblée nationale a diminué ce seuil à 0,35, afin que davantage de communautés d'agglomération bénéficient de cette garantie.

Enfin, la hausse de la dotation d'intercommunalité par habitant est plafonnée à 10 %. L'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant que ce plafonnement ne s'applique pas aux changements de catégorie intervenant au 1^{er} janvier 2019 ; le coût de cette mesure, évalué à 7 millions d'euros, est financé par la DGF.

En définitive, les communautés de communes seraient les principales bénéficiaires de la réforme. Le gain moyen par habitant est de 2,6 euros, mais atteint 4,8 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) et 6 euros par habitant pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle (FA). À l'inverse, le gain des communautés d'agglomération est quasiment nul, mais supérieur à celui qu'elles auraient eu dans la version initiale du PLF, qui était de 0,3 euro par habitant. De même, seuls 9 % des communautés de communes à FPU et 0,5 % des communautés de communes à FA sont perdantes. Au total, les trois quarts des EPCI sont gagnants. À l'inverse, 41 % seulement des communautés d'agglomérations sont gagnantes, et 24 % d'entre elles sont perdantes. À l'issue de cette réunion, nous vous communiquerons la dernière simulation que nous a transmise le Gouvernement, qui tient compte des amortisseurs récemment constitués.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 79 prévoit par ailleurs que la hausse de la péréquation verticale atteindra 190 millions d'euros en 2019, dont 90 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), 90 millions d'euros au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR) et 10 millions d'euros au titre de la dotation de péréquation des départements.

Il prévoit également une évolution des modalités de notification de la dotation particulière « élu local » (DPEL) et de la dotation pour titres sécurisés (DTS). Actuellement, les attributions sont notifiées individuellement par le préfet. Il simplifie cette procédure en prévoyant que cette notification prendra la forme d'un arrêté ministériel. C'est à compter de la date de publication de cet arrêté que courra le délai contentieux de deux mois.

La minoration de la dotation forfaitaire des départements pour financer la hausse de la péréquation est plafonnée à 5 % de la dotation forfaitaire, ce qui conduit à exonérer les départements les plus riches du financement de la péréquation des départements. Comme c'est désormais le cas pour les communes, il est prévu de plafonner cet écrêtement en fonction des recettes réelles de fonctionnement.

Sur l'initiative du rapporteur général de l'Assemblée nationale, l'article 79 prévoit également une surpondération des résidences secondaires pour le calcul de la dotation forfaitaire de certaines communes touristiques. Ce bonus représente 7 millions d'euros, soit 10 euros par habitant pour les 1 600 communes concernées. Certes, le coût est limité, mais nous soulignons qu'il s'agit – une fois de plus – de modifier à la marge les indicateurs au

profit de certaines communes, au lieu de développer une vision globale des charges de chaque collectivité territoriale.

Enfin, nous vous proposons d'adopter un amendement n° 1, relatif au fonctionnement du comité des finances locales (CFL), qui joue un rôle dans la répartition des dotations. Il s'agit de prévoir que ses membres disposent d'un remplaçant, afin d'éviter que le quorum ne soit pas atteint et d'améliorer la qualité des débats sur la répartition des dotations.

L'article 79 *bis*, issu d'un amendement des rapporteurs spéciaux, prévoit que l'arrêté pris par le ministre chargé des collectivités territoriales, valant notification des attributions de DGF, précise les motifs des variations ayant un impact significatif sur les budgets des collectivités. La rédaction actuelle de cet article semble comporter plusieurs risques : en particulier, un report de la date de publication de l'arrêté du fait de la quantité d'informations que devra produire l'administration et un risque d'annulation de l'arrêté par le juge, qui se traduirait par la suspension du versement de la DGF. Sans remettre en cause le principe d'une amélioration de l'information des collectivités territoriales, nous vous proposons un amendement n° 5, qui décorrèle l'arrêté de ces informations supplémentaires afin d'en garantir la sécurité juridique.

L'article 79 *ter* met en place un mécanisme de sortie en sifflet pour la fraction cible de la DSR. Ce dispositif, qui pourrait concerner 700 à 800 communes en 2019, permettra de limiter l'impact financier de la perte de cette fraction pour ces dernières. Nous vous proposons cependant un amendement n° 6 précisant que ce mécanisme est financé sur l'enveloppe consacrée à la fraction cible, à l'instar de ce qui est prévu pour la fraction bourg-centre.

L'article 79 *quater* prévoit que la contribution au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) ne peut dépasser 14 % des recettes fiscales agrégées du contributeur, contre 13,5 % actuellement, afin d'éviter que la hausse de la péréquation en Île-de-France en 2018 ne conduise à minorer sa contribution au titre du FPIC en 2019.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Les articles 79 *quinquies* et 79 *sexies* concernent le financement de la métropole du Grand Paris (MGP) : l'article 79 *sexies* prévoit qu'en 2019 la MGP ne perçoit pas les 55 millions d'euros de dotation d'intercommunalité des établissements publics territoriaux (EPT) comme c'était prévu.

Mme Christine Lavarde. – Jusque-là, ça va...

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 79 *quinquies* prévoit qu'en 2019, la MGP ne versera pas aux EPT la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIL).

Mme Christine Lavarde. – Là, cela change les règles du jeu !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – ... qui est une fraction de la dynamique de cotisation sur la valeur ajoutée perçue par la MGP. En 2017, la MGP a versé 14 millions d'euros aux EPT à ce titre. En 2018, le montant prévu serait nul.

Introduit sur l'initiative du rapporteur général de l'Assemblée nationale, l'article 79 *septies* crée une dotation au profit des communes accueillant un site Natura 2000

respectant certains critères démographiques et financiers. Le Gouvernement devrait abonder les crédits de la mission au Sénat pour fixer le montant de cette dotation à 5 millions d'euros, ce qui représenterait un bonus de 8,5 euros par habitant pour les 1 074 communes concernées. Notre analyse est la même que pour le dispositif relatif aux communes touristiques : le coût est limité, mais on continue à bricoler la DGF au lieu d'adopter une approche globale des charges des collectivités.

Les articles *79 octies* et *79 nonies* demandent justement deux rapports sur le lien entre population et charges. Nous proposons, avec l'amendement n° 7, de modifier le premier pour élargir la réflexion à la mesure de l'ensemble des charges du bloc communal, sur le modèle des besoins de financement standard italiens. Il s'agit de reprendre un amendement que nous avons adopté l'an dernier. En conséquence, l'article *79 nonies* n'est plus nécessaire et nous vous proposons de le supprimer par notre amendement n° 8.

L'article 156 de la loi de finances pour 2018 prévoyait l'automatisation de la gestion du FCTVA à compter du 1^{er} janvier 2019. Compte tenu des difficultés rencontrées, l'article 80 reporte d'un an sa mise en œuvre. Il précise en outre l'assiette des dépenses éligibles à cette nouvelle procédure sans remettre en cause les modalités de fonctionnement actuelles du FCTVA.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 81 concerne les dotations de soutien à l'investissement : il prévoit notamment une réforme de la dotation politique de la ville (DPV), en élargissant les critères de pré-éligibilité et en supprimant le plafonnement à 180 communes.

Cet article prévoit également une réforme de la dotation générale d'équipement (DGE) des départements, qui serait transformée en une dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), dont la part principale serait divisée en enveloppes régionales en fonction de la population globale et de la population vivant en zone rurale et attribuée aux départements sous la forme de subventions par les préfets de région ; la seconde part, libre d'emploi, serait attribuée à certains départements ayant des potentiels fiscaux par habitant et par kilomètre carré particulièrement faibles.

Par ailleurs, le PLF initial prévoyait que cette nouvelle dotation soit le support du bonus des départements au titre des contrats signés avec l'État. Cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale. L'Assemblée des départements de France (ADF) et le Gouvernement ont engagé des discussions sur une modification des critères utilisés, qui pourraient donc évoluer au cours de l'examen de cet article au Sénat.

Afin de tenir compte de la nouvelle carte intercommunale, qui a pu conduire, dans certains départements, à la création d'EPCI particulièrement peuplés mais comprenant des zones rurales, l'article 81 *bis* prévoit que les EPCI même parmi les plus peuplés, mais dont la densité serait inférieure à 150 habitants par kilomètre carré pourraient bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cette disposition conduit à majorer les enveloppes départementales des départements qui comprennent des EPCI désormais éligibles à ce titre. Toutefois, il reviendra toujours au préfet de décider de subventionner les projets. Il conviendra de prendre garde à ne pas dénaturer la DETR, qui doit rester à destination des territoires ruraux.

M. Bernard Delcros. – Oui.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Enfin, l'article 81 *ter* met en place un fonds de stabilisation des départements sur trois ans, doté chaque année de 115 millions d'euros. Il s'agit du traditionnel fonds exceptionnel pour les départements, que nous votons tous les ans pour leur permettre de passer l'année. Les modalités de répartition du fonds ont été négociées entre l'ADF et le Gouvernement et n'appellent pas de remarque particulière. Ces négociations continuent et les modalités de répartition pourraient donc être modifiées lors des débats. Ce fonds donnera un peu d'oxygène aux départements, mais il est loin de régler de façon pérenne la question du reste à charge.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois. – La commission des lois a proposé ce matin l'adoption de ces crédits et elle a adopté sept amendements, que vous examinerez la semaine prochaine.

M. Antoine Lefèvre. – Vous avez évoqué un amendement sur la dotation d'action parlementaire, qui a été supprimée. On nous avait dit que la DETR augmenterait, en compensation, de 50 millions d'euros, et que les parlementaires participeraient aux commissions départementales qui décident de son usage. Or, tous les dossiers inférieurs à 100 000 euros échappent au contrôle de ces commissions. Je comprends que les préfets s'impliquent aussi, mais nous pourrions au moins être informés sur ces projets. Y a-t-il une réflexion en ce sens ? Ce serait plus démocratique.

M. Marc Laménie. – Nous connaissons la situation des départements, qu'il s'agisse de fonctionnement ou d'investissement. La non-compensation de certaines missions sociales les met en difficulté. Un fonds d'urgence a longtemps permis de les aider. Est-ce toujours d'actualité ? Je soutiens l'amendement proposé pour maintenir les crédits au titre de la DETR et de dotation d'action parlementaire. Quant à la participation aux commissions DETR, ce n'est pas une garantie, car nous n'y sommes pas forcément entendus. Les contrats de ruralité, enfin, ont été évoqués hier à propos de la mission « Cohésion des territoires » et aujourd'hui. Comment se répartissent-ils entre les deux missions ?

M. Philippe Dallier. – Merci aux rapporteurs de nous avoir éclairés sur ce qui, cette année encore, va nous être ôté. Nous verrons une fois de plus la ministre répéter partout que les dotations sont stables, quand, en réalité, il y aura des gagnants et des perdants. Vous disposez de simulations...

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Depuis hier.

M. Philippe Dallier. – S'agit-il de simulations globales, ou collectivité par collectivité ? Le pourcentage global de gagnants et de perdants ne nous intéresse guère ! Il y a des effets de bord, et l'année dernière, par exemple, l'impact des regroupements d'intercommunalités n'avait pas été anticipé. Il faut faire de la pédagogie en amont et, pour cela, il faudrait que le Gouvernement nous communique le résultat de ses simulations, plutôt que de nous faire voter à l'aveugle une fois de plus.

Sur la MGP, Christine Lavarde et moi-même plaidons pour un vrai *statu quo*. Tout le monde savait qu'il faudrait réformer la MGP – le Président de la République l'avait même promis pendant la campagne –, car ce millefeuille à cinq couches n'est pas viable. Pourquoi le détricoter petit à petit ? Il est envisagé, en 2019, de faire remonter à la métropole la dotation d'intercommunalités, c'est-à-dire de tuer les territoires, et de supprimer le seul petit élément de péréquation au sein de la MGP, la DSIL, qui ne pèse que 14 millions d'euros

sur 3,5 milliards d'euros de budget ! Or les écarts de richesse entre territoires de la MGP vont de 1 à 20...

M. Philippe Adnot. – J'ai une pensée amicale pour les élus qui, n'ayant aucune expérience en matière de gestion d'une collectivité territoriale, doivent affronter un tel rapport ! Penser, aussi, qu'on veut abaisser l'âge d'éligibilité au Sénat à dix-huit ans... Envisage-t-on de revenir sur le coefficient de charge en milieu urbain du FPIC ? Il est très injuste qu'il soit deux fois plus important qu'en milieu rural. Dans mon département, on veut créer un site d'enfouissement de déchets nucléaires ; on nous promet des compensations, mais celles-ci finissent comme variables d'ajustement. Il faut le dénoncer.

M. Dominique de Legge. – Le tableau de la page 18 montre bien que nous marchons sur la tête : le montant théorique par habitant varie de 1 à 50, et ce, malgré les systèmes de péréquation horizontale, verticale, diagonale... Cela ne correspond pas à nos principes constitutionnels. Il y a urgence à simplifier ! Un maire sur deux n'envisage pas de se représenter dans deux ans. Il y a de multiples raisons. Au moins pourrait-on leur garantir la même transparence que celle qu'on exige d'eux.

M. Jérôme Bascher. – La transparence manque pour la DETR. Les parlementaires devraient au moins être informés de l'intégralité de son usage. Sur la MGP, on ne comprend rien. En avril prochain, le ministre présentera une réforme de la fiscalité locale. Doit-elle comporter une révision générale de la péréquation, des dotations et – pourquoi pas ? – de la fiscalité de la MGP ?

M. Bernard Delcros. – Je regrette le sort des contrats de ruralité depuis deux ans. D'abord, les crédits dédiés ont été supprimés. Puis, il y a eu un fléchage incitatif sur 45 millions d'euros. Cette année, plus rien ! Il faut revoir cela, et j'approuverai votre amendement. Sur l'intercommunalité, les 30 millions d'euros supplémentaires viennent-ils impacter la DGF des communes ? Sont-ils pris en compte dans les pourcentages de gagnants et de perdants que vous avez donnés ? Pour les départements, vous avez évoqué 115 millions d'euros de péréquation verticale, mais 250 millions d'euros de péréquation horizontale étaient prévus : qu'en est-il à présent ? Il était question de donner un bonus aux zones Natura 2000. Je crois que l'Assemblée nationale a révisé le montant du FPIC. La transformation de la DGE en DSID change-t-elle son périmètre ? L'extension de l'éligibilité à la DETR à des collectivités territoriales toujours plus grandes finira par léser les petites collectivités rurales. La réserve ministérielle existe-t-elle toujours ?

M. Vincent Delahaye. – Ce budget n'est pas de nature à renforcer la confiance entre les élus locaux et le Gouvernement. Les dépenses de l'État augmentent du montant de l'inflation plus 0,6 %, celles des collectivités territoriales sont figées, sans tenir compte de l'inflation ni de l'évolution de la population. Ce n'est pas équitable !

La dotation d'intercommunalité évolue. Pourquoi pas ? Mais il aurait mieux valu engager une réflexion globale sur le bloc communal. Plus personne ne comprend le système et les écarts entre collectivités territoriales sont inexplicables. La commission des finances y a beaucoup travaillé et le Gouvernement ferait bien de s'emparer du problème dans son projet de loi sur les collectivités territoriales. La péréquation est augmentée, mais jusqu'où ? Aucun bilan, du rafistolage : il devient difficile de voter ces textes.

Les députés ont modifié la péréquation au sein de la MGP, alors que celle-ci ne fonctionne pas vraiment – comme beaucoup de ses territoires. Aussi, les 14 millions d’euros en jeu ne pèsent pas lourd. Mon groupe soutiendra la position de l’Assemblée nationale.

M. Jean-Claude Requier. – Nos rapporteurs sont chevronnés. Il est vrai que, lorsqu’on n’est plus maire, ces questions deviennent complexes... Pouvez-vous nous donner des précisions sur la TEOM ?

Mme Christine Lavarde. – Pour siéger à la commission des finances de la MGP, je sais que le report atteint chaque année plusieurs millions d’euros, alors que son budget atteint 3,5 milliards d’euros. Cette métropole a été construite contre la volonté des maires : au sein du forum métropolitain qui la préfigurait, plus de 95 % des participants s’étaient, à deux reprises, prononcés contre sa création. Tous souhaitaient un maintien des recettes à chaque niveau, car les territoires exercent les compétences de proximité, du quotidien. Nous demandons donc le *statu quo* sur les règles de répartition à l’intérieur de ce millefeuille qui ne satisfait personne. Si nous transférons la dotation d’intercommunalité à la MGP en 2019, plusieurs territoires se retrouveraient avec un autofinancement négatif. Or, ils ne peuvent pas lever l’impôt. Ils n’auraient donc plus qu’à se tourner vers les communes, dont certaines sont soumises au dispositif de contractualisation.

M. Patrice Joly. – Nous observons, dans le présent projet de loi de finances, une frugalité à l’endroit des territoires ruraux, au regard des dotations versées par rapport à celles dont bénéficient les métropoles. Indéniablement, la ruralité participe de façon significative à la réduction du déficit public, ce qui pose question au regard de l’égalité entre territoires et des objectifs en termes d’aménagement du territoire. L’élargissement de la DETR, autrefois consacrée aux territoires les plus nécessiteux, lui fait perdre son sens.

Votre rapport spécial comporte un tableau indiquant que les territoires les plus ruraux perdent ainsi davantage en DETR. J’étais certes circonspect sur la réserve parlementaire, tant que la transparence sur l’attribution des sommes n’était pas assurée, mais sa disparition apparaît problématique : elle implique une approche standardisée des financements, alors que la réserve parlementaire offrait, au contraire, une souplesse bienvenue. Je suis, enfin, abasourdi de constater que, sur les 115 millions d’euros du fonds de stabilisation des départements, la Nièvre ne se verrait attribuer que 35 000 euros pour 215 000 habitants. C’est un problème majeur !

M. Bernard Delcros. – Et le Cantal ne toucherait rien !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – D’après les informations dont nous disposons, le projet de loi de finances rectificative pour 2019 ne fera qu’achever la réforme de la taxe d’habitation. Le Gouvernement ne semble pas vouloir envisager de réforme globale des finances locales.

M. Philippe Dallier. – Il nous avait pourtant promis le grand soir !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Le rapport que nous demandons permettra de disposer des éléments d’information relatifs aux charges réelles des collectivités territoriales pour envisager ce qui, dans la sédimentation des dotations actuelles, doit être conservé.

La réforme de la dotation d'intercommunalité est délicate. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) constitue un critère pertinent mais il est pondéré par le revenu par habitant et par le potentiel fiscal. Des amortisseurs paraissent, en effet, nécessaires pour éviter des écarts trop importants entre les dotations perçues avant et après la réforme. Pour autant, ceux qui y perdront freineront sa mise en œuvre... La première proposition du CFL sur cette réforme avantageait davantage les métropoles et les territoires ruraux. Puis dans le PLF la stabilité par rapport à l'existant a été recherchée, notamment *via* le CIF. Des amendements adoptés par l'Assemblée nationale pénalisent hélas ! les territoires ruraux, alors que certaines compétences ne se verront transférées aux EPCI qu'à compter de 2026. Nous sommes favorables à une réforme d'envergure des dotations, sur le fondement des charges réellement supportées par les collectivités territoriales. Je précise, à cet égard, à Bernard Delcros, que la réforme est financée à 60 % sur les dotations forfaitaires des communes, le reste étant pris en charge par la dotation de compensation des EPCI.

Antoine Lefèvre et Marc Laménie, vous m'avez interrogé sur la DETR et sur les contrats de ruralité. Malgré les propos censément rassurants du Gouvernement, 256 millions d'euros ont été soustraits à ces postes sur la période 2017-2019. Les contrats de ruralité, qui avaient bénéficié d'une enveloppe de 210 millions d'euros complétée de 45 millions d'euros, ont notamment été sacrifiés. Nous vous proposerons un amendement pour amoindrir l'effet délétère de cette évolution, comme de celle de la réserve parlementaire, dont une partie seulement a été conservée au sein de la DETR. Quant aux commissions départementales, où siègent certes les parlementaires, seul en réalité le préfet y décide. Toutefois, dans la majorité des départements, il fait état de la destination des crédits distribués. Pour ma part, je ne suis pas en faveur d'un contrôle étroit des commissions d'attribution. Je crois davantage à une obligation de transparence, comme les parlementaires y ont été astreints aux dernières heures de la réserve parlementaire.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je ne partage pas votre analyse, Christine Lavarde, s'agissant des difficultés relationnelles entre les communes et la métropole du Grand Paris, que vous liez à la contractualisation. Sans soutenir le mécanisme, je vous rappelle qu'il s'établit en fonction des dépenses réelles de fonctionnement des communes, sans prise en compte des transferts de charges.

Jean-Claude Requier, notre rapport spécial ne fait effectivement pas mention de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), traitée par l'article 7 du projet de loi de finances.

Jérôme Bascher, selon les informations dont nous disposons, le projet de loi de finances rectificative du printemps se limiterait à une vision fiscale, en prévoyant la suppression de la taxe d'habitation. Cela nécessiterait pourtant dans la foulée un travail ambitieux sur la DGF. Nous avons travaillé avec l'Assemblée nationale, en 2016, à remplacer le coefficient logarithmique ; les simulations montraient alors que certaines communes, qui se croyaient gagnantes grâce aux charges de ruralité et, à l'instar des communes de montagne, étaient protégées au titre de l'ancien système, apparaissent perdantes. Prenez la commune ardéchoise de M. Dussopt, protégée par la DGF au titre de son passé industriel : dans le nouveau système, sa dotation diminuera. La réforme sera difficile, mais elle est nécessaire. Quant aux crédits de l'ancienne réserve parlementaire, la qualité de l'information des parlementaires varie d'un préfet à l'autre, raison pour laquelle il me semble qu'il serait utile d'établir une règle commune.

Bernard Delcros, les départements bénéficient, dans le cadre du présent projet de loi de finances, d'un fonds de stabilisation de 115 millions d'euros. Par ailleurs, la péréquation horizontale au titre du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) devrait augmenter de 250 millions d'euros.

Patrice Joly, la réforme de la DETR proposée est prévue à enveloppe constante : elle entraînera donc obligatoirement des perdants et des gagnants, ces derniers étant les perdants de 2018. La réforme corrige, en effet, les conséquences de la modification de la carte des intercommunalités, qui avait exclu du dispositif des EPCI autrefois éligibles.

Dominique de Legge, la suppression des catégories juridiques attachées à la dotation d'intercommunalité nécessite un effort pour éviter d'importants écarts de dotation après la réforme. Initialement, cette dernière protégeait davantage les métropoles et les zones rurales, mais l'Assemblée nationale a intelligemment conçu un mécanisme permettant à un nombre plus élevé de territoires d'en bénéficier.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Le FPIC n'est pas modifié par le projet de loi de finances pour 2019. L'élargissement de la DETR conduit au déplacement d'un maximum de 25 à 30 millions d'euros sur une enveloppe de 1 milliard d'euros. Les préfets devront toutefois veiller à ce que les équipements ainsi financés ne bénéficient pas aux seules grandes villes.

En l'absence de réforme d'ampleur, il semble délicat de modifier la péréquation. Le mécanisme du coefficient logarithmique interroge. Mais, trop souvent, nous raisonnons sur les charges qu'à partir des dotations, alors que nous devrions considérer la totalité des ressources.

Quant à la métropole du Grand Paris, sujet délicat : il semble difficile pour notre commission d'entrer dans le débat. Les acteurs concernés doivent, à mon sens, trouver un accord.

M. Philippe Dallier. – Il s'agit d'une péréquation à l'envers, où les communes pauvres devront financer la métropole !

M. Vincent Éblé, président. – La péréquation doit servir par définition à corriger les différences de richesses.

Mme Christine Lavarde. – Le panier de recettes et de dépenses d'une commune de la métropole du Grand Paris inclut les transferts à cette dernière. Dès lors, si ses recettes augmentent, ses dépenses de fonctionnement également. Il y a un problème de cohérence !

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 79

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Notre amendement n° 1 prévoit des remplaçants pour les membres du CFL.

L'amendement n° 1 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels n°s 2 et 3.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Notre amendement n° 4 reporte à 2026 l'intégration des redevances d'eau et d'assainissement dans le calcul du CIF des communautés de communes, conformément à la date butoir de transfert des compétences afférentes aux EPCI.

L'amendement n° 4 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 79 ainsi modifié.

Article 79 bis

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 79 bis renforce l'information des collectivités territoriales sur les motifs d'évolution des attributions individuelles des composantes de la DGF. Le dispositif comporte plusieurs risques, notamment de non-respect des délais par l'administration et d'imprécision des informations transmises. Notre amendement n° 5 sépare l'arrêté de notification des montants de la DGF desdites informations, afin d'assurer sa sécurité juridique et de garantir son versement dans des délais raisonnables.

M. Vincent Éblé, président. – Évitions, en effet, de légiférer à l'aveugle !

M. Philippe Dallier. – Nous devrions surtout œuvrer pour que les collectivités territoriales disposent du montant de la DGF au moment où elles votent leur budget !

M. Vincent Éblé, président. – Absolument ! S'ils ne disposent pas des éléments d'éclairage relatifs à leur budget, les élus locaux se trouvent déresponsabilisés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les informations leur sont transmises trop tardivement !

L'amendement n° 5 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 79 bis ainsi modifié.

Article 79 ter

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Notre amendement n° 6 précise que le mécanisme de garantie mis en place par l'article 79 *ter* au bénéfice des communes cessant de remplir les conditions pour bénéficier de la fraction « cible » de la dotation de solidarité rurale (DSR) est financé sur les crédits de ladite fraction, à l'instar du dispositif existant pour la fraction « bourg-centre ».

L'amendement n° 6 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 79 ter ainsi modifié.

Article 79 quater

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 79 quater sans modification.

Article 79 quinquies

Mme Christine Lavarde. – L'article 79 *quinquies* est relatif à la suppression, en 2019, du versement de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) par la métropole du Grand Paris (MGP) aux établissements publics territoriaux (EPT) : je m'y oppose !

M. Philippe Dallier. – Moi aussi.

La commission décide de proposer au Sénat le rejet de l'article 79 quinquies.

Article 79 sexies

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 79 sexies sans modification.

Article 79 septies

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 79 septies sans modification.

Article 79 octies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Avec notre amendement n° 7, nous nous efforçons de rassembler en un seul rapport, plus général, les deux rapports au Parlement demandés par l'Assemblée nationale. Les critères utilisés pour répartir les dotations de l'État et pour la péréquation représentent les fondations sur lesquelles reposent les concours financiers. Or, nous ne disposons d'aucun outil permettant d'apprécier de façon juste et transparente les charges pesant sur une commune ou un EPCI et, ainsi, de les comparer. Nous souhaitons nous inspirer du système des « coûts standards » italiens.

L'amendement n° 7 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 79 octies ainsi modifié.

Article 79 nonies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Notre amendement n° 8 supprime l'article 79 *nonies*, devenu inutile.

L'amendement n° 8 est adopté et la commission décide de proposer au Sénat la suppression de l'article 79 nonies.

Article 80

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 80 sans modification.

Article 81

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 81 sans modification.

Article 81 bis

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 81 bis sans modification.

Article 81 ter

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 81 ter sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » sans modification.

La réunion est close à 12h15.

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 75 à 76 *quinquies*) - Comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », « Transition énergétique » et « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » - Budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » - Examen des rapports spéciaux

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons à présent le rapport spécial de M. Jean-François Husson sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les articles 75 à 76 *quinquies*, ainsi que sur les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) » et « Transition énergétique ».

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » retracent le financement des politiques publiques menées en matière d'environnement, de transition énergétique et de transport.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une augmentation de ces crédits de 1,7 % à périmètre courant, qui s'élèvent à 11,5 milliards d'euros, et une augmentation similaire si l'on exclut de son périmètre les transports analysés par nos collègues Fabienne Keller et Vincent Capo-Canellas.

Cette hausse découle principalement de deux éléments : d'une part, la dynamique importante des dépenses portées par le programme 345, en particulier les dispositifs liés à la

péréquation tarifaire en faveur des zones non interconnectées - en hausse de 88 millions d'euros – ou encore la budgétisation des dépenses liées à la fermeture de la centrale de Fessenheim, soit 91 millions d'euros ; et, d'autre part, l'augmentation des moyens alloués au programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » en raison du financement du plan Biodiversité et de l'organisation du congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature, qui se tiendra à Marseille en 2020.

Dans un contexte d'urgence écologique, ces efforts apparaissent toutefois nettement insuffisants : les 10 millions d'euros alloués au financement du plan Biodiversité semblent dérisoires face aux enjeux actuels, alors que le Fonds mondial pour la nature rappelait récemment que, entre 1970 et 2014, 60 % de la population d'animaux sauvages avait disparu.

L'augmentation des crédits alloués à la mission est surtout contrebalancée par une fiscalité écologique punitive qui s'abat sur les Français sans que les rendements supplémentaires qui en découlent pour l'État ne financent des mesures nouvelles en faveur de la transition énergétique et écologique, comme l'a démontré le rapporteur général.

Lors de l'examen de la mission, l'année dernière, j'avais tiré la sonnette d'alarme au regard du coup de massue fiscal qui attendait les Français. L'accélération et le raidissement de la trajectoire carbone ou de la convergence par le haut des fiscalités de l'essence et du gazole traduisent une conception punitive de la fiscalité énergétique. Le chèque énergie et la prime à la conversion ne m'apparaissent pas comme des contreparties suffisantes, loin s'en faut.

De plus, le premier bilan du « plan Climat », dressé par Nicolas Hulot quelques semaines avant sa démission, est largement en deçà des très fortes ambitions politiques affichées par le Gouvernement. Dans un contexte d'urgence écologique, l'adoption de feuilles de route, si elle permet de donner un cap à l'action gouvernementale, n'est plus suffisante lorsqu'elle n'est pas accompagnée de moyens. Je pense, par exemple, à la feuille de route pour l'économie circulaire, qui ne se traduit, à ce stade, que par une augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) proposée par le PLF, ou au plan de rénovation énergétique des bâtiments. Le report répété de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) illustre en outre les attermoissements du Gouvernement sur la politique énergétique de notre pays pour ces prochaines années.

Ainsi, l'écart entre les intentions et les actes ne cesse de s'agrandir. En raison de l'insuffisance des moyens alloués à la transition écologique et énergétique, les résultats ne sont pas au rendez-vous : les émissions de gaz à effet de serre de notre pays sont reparties à la hausse en 2018, ce qui révèle l'échec des politiques menées.

Après ce constat d'ensemble, j'aimerais vous présenter les enjeux auxquels sont confrontés certains opérateurs, après la vaste réforme de leur financement opérée dans le cadre de la loi de finances pour 2018, à laquelle le projet de loi de finances pour 2019 n'apporte que des ajustements mineurs.

Les agences de l'eau restent sous contrainte, dans un contexte d'extension de leurs missions. Depuis cette année, les agences versent annuellement entre 240 et 260 millions d'euros à l'Agence française pour la biodiversité (AFB), et entre 30 et 37 millions d'euros à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Je m'étais opposé à cette

réforme, qui rompait totalement avec le principe de la redevance selon lequel « l'eau paye l'eau ».

Comme si cela n'était pas suffisant, la loi de finances initiale pour 2018 a abaissé de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros le plafond annuel des redevances des agences de l'eau à compter du 1^{er} janvier 2019, ce qui conduit à une diminution du plafond des recettes des agences de 195 millions d'euros par rapport à 2018. L'individualisation des versements dus par chaque agence en écart à son propre plafond de recettes, proposée à l'article 29 du PLF pour 2019, permettra aux agences de mieux calibrer le niveau de leurs recettes. Mais il ne s'agit que d'un moindre mal par rapport à la baisse du plafond mordant prévue pour 2019, qui pourrait entraîner une baisse des taux des redevances, à rebours d'une politique de maîtrise de l'utilisation de la ressource en eau.

Les agences de l'eau sont donc confrontées à un effet de ciseaux important, entre la diminution de leurs moyens – baisse du plafond mordant et contribution aux opérateurs de la biodiversité – et l'élargissement de leurs missions, qui les conduira inévitablement à resserrer leur budget d'intervention.

J'en viens à deux opérateurs très contraints, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). Alors que les dépenses d'intervention constituent le premier poste de dépenses de l'AFB, avec 102 millions d'euros, une part significative est en réalité préfléchée, par exemple, sur le volet national du plan Ecophyto. Au total, seuls 5 millions d'euros environ par an permettent de financer des actions non récurrentes. L'ONCFS, financé par une contribution annuelle des agences de l'eau et par les redevances cynégétiques, voit son budget grevé de près de 20 millions d'euros par la baisse du rendement des redevances cynégétiques, qui découle de l'article 75 du PLF pour 2019. À ce stade, le Gouvernement ne propose aucune compensation du manque à gagner pour l'ONCFS. C'est pourtant dans ce contexte qu'un projet de loi portant création d'un nouvel établissement public fusionnant l'ONCFS et l'AFB a été présenté, le 14 novembre, en conseil des ministres. Cette fusion doit permettre de rapprocher les services de terrain de ces deux organismes, afin notamment d'atteindre ces effectifs minimaux en matière de police de l'environnement.

Le financement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a été entièrement rebudgétisé en 2018. Cette rebudgétisation entendait lui assurer des recettes stables. Pour 2019, la subvention diminuerait, pour s'établir à 603 millions d'euros, contre 609 millions d'euros en 2018. L'agence est confrontée à une stagnation de ses moyens, ce qui est contradictoire avec la volonté d'accroître ses missions et les aides versées par l'agence dans le cadre du développement de la chaleur renouvelable et de la politique de prévention et de valorisation des déchets. Alors que la loi de transition énergétique fixe l'objectif de 38 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale de chaleur d'ici à 2030, le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé à plusieurs reprises une augmentation du « fonds chaleur », qui serait porté à 300 millions d'euros, sans en préciser les modalités de financement.

S'agissant de la politique de gestion de la biodiversité, 10 millions d'euros seront consacrés en 2019 au plan Biodiversité. C'est bien moins que les 600 millions d'euros annoncés par l'ancien ministre lors de la présentation du plan. En réalité, 510 millions d'euros proviendraient d'un redéploiement des interventions des agences de l'eau entre le X^{ème} et le XI^{ème} programme d'intervention. Bref, l'État procède à un véritable tour de passe-passe.

La politique de lutte contre la pollution de l'air est dénuée d'ambition, dans un contexte de risque de plus en plus important de condamnation de la France par la justice européenne. À la suite de la décision du Conseil d'État du 12 juillet 2017, des feuilles de route devaient être élaborées pour parvenir à une amélioration rapide et notable de la qualité de l'air dans l'ensemble des territoires français présentant des dépassements des normes de qualité de l'air. Celles-ci présentent en réalité peu de mesures contraignantes et ont conduit la Commission européenne à saisir la Cour de justice d'un recours en manquement en mai 2018. Je porterai une attention particulière aux mesures qui seront proposées dans le volet « mobilité propre » du projet de loi d'orientation des mobilités.

S'agissant de la politique de prévention des risques, quinze ans après la catastrophe de l'usine AZF, la quasi-totalité des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) a été adoptée. Les prochaines années seront dédiées à leur mise en œuvre opérationnelle. Le projet de loi de finances propose en outre d'augmenter le taux d'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), notamment pour les travaux de confortement parasismiques des bâtiments d'enseignement scolaire aux Antilles ou encore pour les travaux de réduction de la vulnérabilité réalisés dans le cadre des programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) à la suite des inondations dans l'Aude. Ces modifications n'entraînent pas de risque particulier relatif à la soutenabilité du fonds, dont les recettes ont été plafonnées à 137 millions d'euros à compter de 2018.

Certains opérateurs de la mission pourraient être sous-dimensionnés à terme pour faire face à l'accroissement de leurs missions. C'est le cas de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), qui bénéficie d'une augmentation de ses moyens humains, mais qui voit ses missions fortement augmenter en raison, notamment, du vieillissement des centrales nucléaires et de l'instruction des demandes de prolongation de leur fonctionnement.

J'en viens à présent aux charges de service public de l'énergie, dont le montant est arrêté tous les ans par une délibération de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et qui représenteront 7,8 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 4,4 % par rapport à 2018, principalement due à l'augmentation du coût du soutien aux énergies renouvelables électriques. Ces charges, qui étaient financées jusqu'en 2015 par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) en dehors de tout contrôle parlementaire, sont désormais retracées dans le budget de l'État par le programme 345 « Service public de l'énergie », et par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique ».

C'est le programme 345 qui porte les crédits du chèque énergie, qui remplace depuis le 1^{er} janvier 2018 les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz. Ce dispositif, qui bénéficie cette année à 3,7 millions de ménages en situation de précarité énergétique, est présenté par le Gouvernement comme une des deux contreparties à la hausse de la fiscalité sur les produits énergétiques, avec la prime à la conversion, sur laquelle je reviendrai. Alors que son montant moyen était de 150 euros en 2018, il va augmenter en 2019 à 200 euros, ce qui restera très insuffisant pour compenser l'augmentation des taxes qui frappent de plein fouet les ménages disposant de revenus faibles ou modestes.

À la suite des annonces du Premier ministre le 14 novembre 2018, l'Assemblée nationale a voté en seconde délibération 115 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100 millions d'euros en crédits de paiement supplémentaires pour étendre le bénéfice du chèque énergie aux ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenus, soit 2,2 millions de ménages supplémentaires et 5,9 millions au total. Même si cet élargissement du dispositif est bienvenu, les crédits qui seront consacrés au chèque énergie en 2019 –

835,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 766,6 millions d'euros en crédits de paiement – ne représentent qu'une faible part du produit de la fiscalité écologique, que le Gouvernement considère et utilise de fait comme une fiscalité de rendement.

Le CAS « Transition énergétique », doté de 7,3 milliards d'euros pour 2019, porte avant tout les 5,2 milliards d'euros de soutien aux énergies renouvelables électriques, en hausse de 5 % par rapport à 2018 en raison du fort dynamisme des filières photovoltaïque et éolienne. Il est financé de façon quasi exclusive par des recettes issues de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ce qui apparaît cohérent et conforme à la vocation de la fiscalité écologique : les hausses de cette taxe devraient exclusivement avoir pour objet le financement de ce type de dépenses, et non l'abondement du budget général.

Un mot sur le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ) », cher à notre collègue Jacques Genest, qui a lui a consacré un rapport très complet en février 2017. Le montant des aides versées à ce titre aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité pour le financement des travaux d'électrification en zone rurale sera stable en 2019, après la diminution de 4,5 % qu'il avait subie en 2018. Le FACÉ joue un rôle essentiel pour accompagner les territoires ruraux dans leur développement démographique et économique en matière de réseaux électriques. Les crédits du programme 794 étant systématiquement sous-exécutés, diminuer ses crédits au profit du programme 793, comme le prévoit cette année le projet de loi de finances, apparaît pertinent.

Le CAS « Aide à l'acquisition de véhicules propres » porte les crédits relatifs aux aides à l'achat ou à la location de véhicules neufs émettant peu de CO₂ – c'est le bonus automobile – ainsi qu'au retrait de véhicules qui en émettent beaucoup – c'est la prime à la conversion – et est financé par le malus automobile. Ces crédits augmenteront très fortement en 2019, de 121,6 %, pour atteindre 860 millions d'euros, après que le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale en seconde délibération 250 millions d'euros de crédits supplémentaires. Si les crédits destinés aux bonus – 264 millions d'euros – sont stables, ceux qui sont destinés à la prime à la conversion – 596 millions d'euros – augmenteront de 388,5 % : ils seront donc quasiment multipliés par cinq. Cette hausse est financée par un nouveau durcissement du malus automobile.

Les conditions d'attribution du bonus automobile, qui avait été recentré sur les véhicules électriques en 2018, resteront les mêmes en 2019, l'objectif étant de soutenir l'achat de 40 000 véhicules électriques. Alors que le Gouvernement avait prévu de distribuer 100 000 primes à la conversion en 2018, le succès du dispositif a été beaucoup plus important que prévu avec 300 000 demandes d'aides enregistrées cette année. Près de 70 % des bénéficiaires en 2018 sont des ménages non imposables et 80 % des véhicules mis au rebut devraient être des véhicules roulant au diesel. Les recettes du malus, très dynamiques en raison d'une hausse très forte des immatriculations, notamment de véhicules polluants, permettront de financer la très grande majorité de ces primes, même s'il faudra également transférer des crédits depuis le programme « Énergie, climat et après-mines ».

Confronté à la colère de nos compatriotes pénalisés par l'augmentation des prix des carburants, le Gouvernement a annoncé qu'il prévoyait désormais de distribuer 1 million de primes à la conversion sur la durée du quinquennat – contre 500 000 précédemment –, dont au moins 200 000 en 2019. Le montant de la prime à la conversion va passer de 2 000 euros à 4 000 euros pour les ménages appartenant aux premiers déciles de revenus, ce qui représentera un coût de 150 millions d'euros ; 100 millions d'euros financeront les primes à la conversion accessibles aux automobilistes effectuant un trajet travail-domicile supérieur à

60 kilomètres aller-retour par jour. Ces deux mesures sont positives, même si elles ne sont pas suffisantes, loin s'en faut.

Au total, le budget de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » n'est pas à la hauteur des enjeux. Les crédits sont globalement en hausse, notamment en faveur de la transition énergétique, mais la lutte contre la pollution de l'air et la politique de l'eau sont très décevantes, pour ne rien dire du coup de massue fiscal que constitue la hausse de la fiscalité énergétique. Surtout, celle-ci ne finance aucune mesure nouvelle d'accompagnement des ménages dans la transition écologique et énergétique.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, je proposerai donc à notre commission des finances de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Je vous propose en revanche d'adopter les crédits des comptes d'affectation spéciale « Transition énergétique », « Aides à l'acquisition de véhicules propres » et « FACE ».

J'en viens aux six articles rattachés à la mission « Écologie, développement et mobilités durables », dont je vous propose l'adoption.

L'article 75 permet de mieux prendre en compte les enjeux de solidarité territoriale dans la fixation de la clé de répartition entre les agences de l'eau de leur contribution annuelle à l'AFB et à l'ONCFS. Il diminue les redevances cynégétiques nationales, mais le Gouvernement ne compense toutefois pas la perte de recettes qui en découle pour l'ONCFS.

L'article 76 revoit l'assiette et les taux de la redevance pour pollutions diffuses pour inciter les agriculteurs à réduire davantage l'utilisation des produits phytopharmaceutiques les plus risqués pour la santé humaine et l'environnement. Cette mesure, issue des états généraux de l'alimentation, représente un produit supplémentaire de 50 millions d'euros, qui seront affectés au financement d'actions d'accompagnement des agriculteurs vers l'adoption de pratiques plus respectueuses de l'eau et de la biodiversité.

L'article 76 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, autorise l'État à financer des études de faisabilité pour les projets de production d'électricité dans les zones non interconnectées. Il s'agit de rendre possible un projet d'alimentation électrique de la Martinique et de la Guadeloupe à partir de la Dominique.

L'article 76 *ter* attribue au Médiateur de l'énergie la responsabilité d'arrêter son budget, en supprimant une disposition obsolète qui prévoyait que celui-ci était établi par le Gouvernement.

L'article 76 *quater* instaure un paiement dématérialisé des redevances perçues par les agences de l'eau lorsque leur montant excède 1 000 euros.

Enfin, l'article 76 *quinquies* prévoit diverses mesures s'agissant du fonds Barnier, comme l'augmentation du taux d'intervention pour le confortement parasismique des bâtiments d'enseignement scolaire aux Antilles ou pour les travaux de réduction de la vulnérabilité réalisés dans le cadre des PAPI. Il est néanmoins prévu en contrepartie notamment une baisse du plafond de la mesure permettant la mobilisation du fonds pour les

études, travaux et équipement des collectivités. Au total, ces mesures n'entraînent pas de risque particulier relatif à la soutenabilité du fonds.

J'envisage de déposer quelques amendements d'ajustement la semaine prochaine, sur le fonds Barnier en particulier.

M. Vincent Éblé, président. – Il revient maintenant à Fabienne Keller de nous présenter les programmes « Infrastructures et services de transports » et « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », ainsi que le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ».

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – Après que le président de la République avait annoncé une pause sur les grands projets d'infrastructures au mois de juillet 2017, le Gouvernement a souhaité remettre à plat la politique des transports de notre pays au travers d'assises de la mobilité qui se sont tenues à l'automne 2017. Cette vaste concertation a permis de faire émerger de nombreuses propositions, qui ont alimenté le projet de loi d'orientation des mobilités, qui devrait être très prochainement déposé au conseil des ministres, puis débattu par le Parlement au premier semestre 2019.

À ce projet de loi sera pour la première fois annexée une programmation financière pluriannuelle des infrastructures de transports, que notre commission avait réclamée il y a deux ans dans le cadre des conclusions de notre groupe de travail. La programmation financière du Gouvernement s'inspire des travaux menés par la Commission d'orientation des infrastructures (COI), présidée par l'ancien député Philippe Duron, qui avait proposé trois scénarios de dépenses plus ou moins ambitieux dans son rapport de février 2018.

Les grandes lignes de cette programmation financière, qui porte sur la période 2018-2037, sont déjà connues. Elle prévoit que l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF) sera dotée de 13,4 milliards d'euros sur la période 2018-2022 pour investir dans les infrastructures de transport, soit un peu moins de 2,7 milliards d'euros par an, puis de 14,3 milliards d'euros sur la période 2023-2027, soit un peu moins de 2,9 milliards d'euros par an.

Si l'on se concentre sur la première période 2018-2022, qui correspond à la législature en cours, il peut être utile de comparer le chiffre de 13,4 milliards d'euros à trois autres montants. On constate d'abord que la pause, puis la remise à plat de l'ensemble des projets d'infrastructures de transport menés par le COI ont permis de revoir substantiellement à la baisse les besoins de financement de l'AFITF : ceux-ci auraient représenté 18,5 milliards d'euros sur la période 2018-2022, soit 38 % de plus que le montant finalement annoncé, si l'État avait voulu tenir toutes les promesses formulées par le passé. Ce montant apparaissait franchement déraisonnable en l'état actuel de nos finances publiques.

Par ailleurs, il apparaît que le scénario du COI dont se rapproche le plus la programmation financière retenue par le Gouvernement est le scénario n° 2, qui prévoyait 60 milliards d'euros d'investissements en vingt ans, soit 15 milliards d'euros d'investissements sur la période 2018-2022. Il s'agit toutefois d'une version dégradée de ce scénario puisque manquera 1,6 milliard d'euros, ce qui a suscité des déceptions.

À cet égard, il peut toutefois être utile de comparer les montants annoncés par le Gouvernement à ceux dont a effectivement bénéficié l'AFITF sur la période 2013-2017, à

savoir 9,5 milliards d'euros. On constate alors que les 13,4 milliards d'euros annoncés pour la période 2018-2022 constitueront un effort financier très significatif de la part de l'État, puisqu'ils représenteront une hausse de 40 % des crédits qu'il consacrera aux infrastructures de transport.

Cette augmentation des moyens dédiés au transport fera porter les efforts sur cinq priorités qui me paraissent en effet essentielles pour satisfaire les besoins de mobilité quotidiens de nos concitoyens.

Première priorité, mieux entretenir et moderniser les réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants, dont l'état s'était considérablement dégradé, comme l'avait montré il y a deux ans le rapport de notre groupe de travail. Le réseau routier national non concédé devrait ainsi bénéficier de 31 % de moyens supplémentaires sur la décennie 2018-2027 par rapport à la décennie précédente. Régénérer les infrastructures vieillissantes est avant tout une question de sécurité, comme l'a montré la tragédie de l'effondrement du pont de Gênes survenue en août dernier.

La deuxième priorité du Gouvernement consiste à dé-saturer les grands nœuds ferroviaires, ce qui permet à la fois d'améliorer le fonctionnement des services ferroviaires du quotidien, mais également de rendre plus crédible la perspective d'une réalisation de certaines grandes lignes LGV. Près de 2,6 milliards d'euros pourraient être consacrés à cette priorité dans les dix ans à venir par l'État, SNCF Réseau et les collectivités territoriales, la part de l'État s'élevant à 1,3 milliard d'euros *via* l'AFITF.

La troisième priorité affirmée par le Gouvernement est le désenclavement routier des villes moyennes et des territoires ruraux. Cette priorité se matérialiserait notamment par la réalisation d'une vingtaine d'opérations de désenclavement routier au sein des contrats de plan État-Région, pour un montant de 1 milliard d'euros sur dix ans. Il s'agit là de répondre au sentiment de relégation que ressentent un trop grand nombre de nos concitoyens, comme l'ont montré les mobilisations de ces derniers jours, un objectif que nous pouvons partager.

Le Gouvernement fait du développement des mobilités propres – transports en commun, vélo, marche, etc. –, auxquelles je suis très attachée, la quatrième de ses priorités et prévoit de lancer plusieurs appels à projets qui pourraient représenter environ 1,2 milliard d'euros sur dix ans.

Enfin, la dernière priorité annoncée est celle du rééquilibrage du transport de marchandises de la route vers le train et le transport fluvial, qui s'accompagne nécessairement d'un meilleur aménagement des ports et de leur hinterland. Les crédits consacrés à cette politique par l'État représenteraient 1 milliard d'euros au cours du quinquennat et 2,3 milliards d'euros sur dix ans.

Si je suis très favorable au développement du fret ferroviaire et fluvial, dont je déplore l'effondrement depuis dix ans, j'attends toutefois du Gouvernement qu'il présente une véritable stratégie dans ce domaine afin que les financements annoncés soient véritablement efficaces et permettent de redresser enfin une situation aujourd'hui très préoccupante.

L'affirmation de ces différentes priorités n'est pas sans conséquence. Elle se traduit notamment par un décalage dans le temps d'un certain nombre de projets, notamment certains projets de nouvelles lignes à grande vitesse, mais également par l'abandon pur et

simple de certains projets qui ne faisaient pas l'unanimité, tels que l'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Étienne.

Les dépenses de l'État en faveur des transports sont réparties entre l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et le programme 203 de la mission « Écologie ». Dès 2019, les dépenses de l'AFITF, dont je déplore que le Parlement soit toujours aussi peu associé à leur détermination, augmenteront de 200 millions d'euros, avec un effort particulier consenti pour la régénération des réseaux existants – notamment routier et ferré – et les transports du quotidien. Un bémol toutefois, le Gouvernement devra rapidement trouver des ressources supplémentaires à affecter à cet établissement public s'il veut que la trajectoire financière annoncée soit crédible – 500 millions d'euros supplémentaires seront en effet nécessaires dès 2020. Une vignette pesant sur les poids lourds est évoquée et il est possible qu'un amendement soit déposé par le Gouvernement sur ce sujet lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances.

Les crédits du programme 203 augmenteront en 2019, avec une légère hausse de 2,3 % en crédits de paiement, pour s'établir à 3,2 milliards d'euros. La subvention à SNCF Réseau augmentera de 1,2 %, celle de Voies navigables de France restera stable et les crédits en faveur du dragage des ports augmenteront de 40,8 %.

Quelques mots sur les trois grands opérateurs qui relèvent du programme 203 : SNCF Réseau, la Société du Grand Paris (SGP) et Voies navigables de France (VNF). SNCF Réseau devra poursuivre en 2019 le grand plan de modernisation du réseau ferré et bénéficiera prochainement d'une situation financière assainie grâce à la reprise, annoncée au moment de l'examen de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, de 35 milliards d'euros de sa dette par l'État en 2020 puis en 2022.

Les coûts du Grand Paris Express sont désormais estimés à 35 milliards d'euros, contre 25 milliards d'euros antérieurement, ce qui a conduit le Gouvernement à modifier le calendrier du projet. Pas moins de 140 millions d'euros de recettes annuelles supplémentaires ont été votés par l'Assemblée nationale pour le financer. Il s'agit là d'un montant très important, même si le rapport de notre collègue député Gilles Carrez sur les ressources du Grand Paris estime que le projet aurait besoin de 250 millions d'euros annuels. Les effectifs de la Société du Grand Paris vont quasiment doubler dès 2019 avec 430 équivalents temps plein (ETPT), auxquels viendront s'ajouter 200 ETPT supplémentaires en 2020. Il fallait absolument renforcer cet opérateur qui doit disposer de ressources humaines suffisantes pour mener à bien ce véritable projet du siècle en matière d'infrastructures.

VNF va devoir consentir d'importants efforts de réduction de son personnel d'ici à 2022, au rythme d'une centaine ETPT en moins par an. Dans un contexte où la taxe hydraulique va se transformer en redevance domaniale, VNF va bénéficier de subventions d'investissement plus importantes de l'AFITF pour remettre à niveau le réseau dont il a la charge, ce qui est une très bonne chose.

En définitive, je considère que la démarche globale de remise à plat de la politique des transports menée par le Gouvernement va dans le bon sens et qu'elle prend en compte les priorités que notre commission avait identifiées dans son rapport de septembre 2016 sur les infrastructures de transport, en particulier la nécessité d'investir pour remettre à niveau nos réseaux routier, ferroviaire et fluvial. Les efforts financiers qui seront consentis me paraissent également très substantiels, eu égard au caractère contraint de nos finances publiques, même si les recettes nouvelles à affecter à l'AFITF devront rapidement être déterminées.

J'en viens au programme 205 « Affaires maritimes », qui joue un rôle économique et social important et porte des fonctions régaliennes essentielles, la France disposant du deuxième domaine maritime le plus vaste du monde, avec plus de 5 000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive, dont 97 % outre-mer. La dotation du programme en 2019 s'établit à 162,6 millions d'euros en AE et 156,9 millions d'euros en CP, en légère hausse de 2,8 % en AE et stable en CP.

Le principal fait saillant de ce programme est l'effort que va consentir l'État en faveur de l'action interministérielle de la mer, dont les crédits vont augmenter de 77 % pour acquérir de nouveaux patrouilleurs. Pour le reste, les montants des crédits sont stables. L'État continuera en particulier à compenser les exonérations de charges patronales du transport maritime de fret et de service, un secteur confronté à une concurrence internationale exacerbée.

Si je suis favorable aux crédits des programmes 203 et 205 que je vous ai présentés, je n'appelle pour autant pas à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », en raison des insuffisances évoquées par Jean-François Husson dans les programmes qu'il a analysés.

Il me reste à vous présenter les crédits du CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Les lignes de trains d'équilibre du territoire (TET), dont l'État est depuis 2011 l'autorité organisatrice, regroupaient historiquement trente lignes qui jouent un rôle important en matière d'aménagement du territoire et sont exploitées sous la dénomination « Intercités ».

Le CAS compense le déficit d'exploitation de SNCF Mobilités dû aux TET ainsi que la régénération du matériel roulant, qui avait beaucoup vieilli. La vaste réforme de ces lignes entamée depuis deux ans a conduit à la fermeture de six lignes de nuit et au transfert de nombreuses lignes de jour devenues infrarégionales. Dans le cadre de ces accords de reprise, l'État s'est engagé à financer une partie du déficit d'exploitation des lignes transférées et du renouvellement de leur matériel roulant. Vous trouverez dans le rapport un tableau présentant les différents accords conclus entre l'État et les six régions concernées, qui ont chacun fait l'objet de négociations très précises.

La nouvelle convention 2016-2020 conclue entre l'État et SNCF Mobilités fixe à l'opérateur des objectifs ambitieux en matière de productivité et de politique commerciale, la finalité étant d'améliorer le taux de remplissage des trains pour atteindre 38 % en 2020. Les chiffres de 2017 et de l'année en cours témoignent d'une amélioration de la fréquentation de ces trains, ce dont je me réjouis.

Les crédits affectés au CAS représenteront 359,2 millions d'euros en 2019, en baisse de 6,3 % par rapport à 2018, dont 73 millions consacrés au déficit d'exploitation des lignes. Le fait que les montants affectés au CAS commencent à diminuer tend à montrer que la réforme en cours porte ses fruits.

Compte tenu des efforts de réforme accomplis ces dernières années pour tenter de revoir en profondeur l'offre de trains « Intercités » et de lui redonner un second souffle, je vous propose d'adopter les crédits de ce compte d'affectation spéciale.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » regroupe depuis 2017 les

subventions pour charges de service public du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Céréma), de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo-France. Il retrace également depuis 2018 les crédits du Commissariat général au développement durable (CGDD), soit 14,5 millions d'euros. Alors qu'il avait porté en 2018 les crédits dédiés au financement du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS), soit 18,9 millions d'euros, ceux-ci font désormais l'objet d'un programme spécifique.

Les trois opérateurs du programme se sont vus signifier par le Gouvernement des trajectoires financières ardues, mais claires jusqu'en 2022, ce qui a le mérite de rompre avec le manque de visibilité pluriannuelle dont ils souffraient jusqu'ici.

Météo-France, qui joue un rôle essentiel face à la multiplication des événements climatiques extrêmes, verra la subvention pour charges de service public portée par le programme 159 diminuer en 2019, pour atteindre 183,8 millions d'euros. Dans le même temps, ses effectifs baisseront de 94 ETPT, mouvement qui devrait se poursuivre dans les cinq ans à venir. On reste surpris de l'ampleur de cet effort.

Le réseau territorial, qui avait connu une très forte réorganisation entre 2012 et 2016, avec la fermeture de 55 implantations, va de nouveau évoluer fortement dans le cadre du programme Action publique 2022. Les effectifs présents dans ce réseau vont diminuer de 40 %, de nombreuses activités étant regroupées dans la Météopole de Toulouse. Cette centralisation est rendue possible par les évolutions scientifiques et technologiques, qui permettent désormais de conduire un certain nombre de tâches météorologiques à distance. J'ai vu notamment les installations parisiennes concernées.

Pour rester un opérateur météorologique de rang mondial, Météo-France va se procurer un nouveau supercalculateur susceptible de multiplier par cinq sa capacité de calcul. Ce nouveau matériel nécessitera un investissement total de 144 millions d'euros entre 2019 et 2025, dans le cadre du projet « Calcul 2020 ». Sur cette somme, 65,9 millions d'euros seront consacrés à la fourniture, très attendue, de capacités de calcul supplémentaire.

Selon le président-directeur général de l'établissement, l'État versera 26,4 millions d'euros pour le supercalculateur au lieu des 34,4 millions espérés. Sur cette somme, 5 millions d'euros sont prévus par le PLF pour 2019, quand 10 millions d'euros étaient attendus. J'avais interrogé la secrétaire d'État sur ce point. Cette situation conduira Météo-France à devoir présenter des budgets déficitaires et à puiser dans son fonds de roulement, qui devrait passer de 33 millions d'euros en 2018 à 12 millions d'euros en 2022. Il nous faudra veiller à ce que cet opérateur essentiel ne soit pas fragilisé, même si ses dirigeants semblent encore sereins.

L'IGN verra, lui aussi, sa subvention pour charges de service public diminuer en 2019, pour atteindre 91,7 millions d'euros, et ses effectifs perdre 63 ETPT. Alors que le modèle économique de l'IGN est sévèrement fragilisé par l'avènement de l'*open data*, son directeur général porte, dans le cadre du programme Action publique 2022, un projet d'établissement visant à faire de celui-ci l'opérateur interministériel unique en matière de données géographiques souveraines et à le transformer en pièce maîtresse de l'État plateforme pour l'information géographique.

Ce projet a été validé par le Gouvernement. Sa mise en œuvre devrait se traduire par une révision du décret statutaire de l'établissement et l'élaboration d'un nouveau contrat

d'objectifs et de performance (COP), le précédent étant arrivé à échéance depuis presque trois ans : il était temps !

Le Céréma, pour sa part, cherche à se réinventer. Lorsque j'avais auditionné son directeur général l'an dernier, quelques jours avant sa démission, il m'avait expliqué que la situation n'était pas désespérée. Son successeur semble en avoir pris la mesure. Les moyens du Céréma diminueront fortement jusqu'en 2022, au rythme d'une réduction annuelle de 5 millions d'euros de la subvention pour charges de service public, qui atteindra 201,4 millions d'euros en 2019, et de 100 ETPT de ses effectifs.

S'il est clair que l'avenir de cet opérateur passe par une collaboration beaucoup plus intense avec les collectivités territoriales ainsi qu'avec l'agence nationale de cohésion des territoires en cours de création, l'exécutif devra veiller à lui allouer des moyens suffisants pour investir, car ses équipements scientifiques et techniques sont de plus en plus vétustes, ce qui est souvent problématique.

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) porte les 2,2 milliards d'euros de crédits de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il est exclusivement financé par le secteur du transport aérien. Dès lors, l'évolution du trafic et la bonne santé des compagnies françaises ont une influence décisive sur son équilibre financier.

Or le trafic aérien devrait bénéficier d'une croissance de 4,8 % en 2018 et comprise entre 2,7 % et 5 % en 2019, en dépit de la hausse du coût du carburant. La principale menace devrait venir du Brexit : une absence d'accord entre les Britanniques et leurs partenaires européens au 29 mars 2019 pourrait avoir des effets très négatifs sur le trafic aérien en Europe.

Les compagnies aériennes françaises profitent de cette croissance, mais de façon insuffisante, puisqu'elles poursuivent leur déclin en termes relatifs : la part du pavillon français est passée de 54,3 % en 2003 à 41% en 2017.

La situation des compagnies françaises devrait être contrastée pour l'année 2018, en particulier pour Air France KLM, qui sort d'une crise importante grâce à l'accord salarial. Malgré certains facteurs positifs – notamment un été 2018 réussi –, les résultats du groupe seront pénalisés par la grève du premier semestre, dont le coût représente 335 millions d'euros – à rapporter aux 51 millions d'euros que coûtera l'accord salarial... Ils souffriront aussi de la hausse du prix du carburant, qui représente un surcoût de 500 millions d'euros par rapport à 2017.

Au total, il paraît clair pour tous les observateurs que la situation des compagnies françaises reste fragile. La ministre a lancé le 20 mars dernier des Assises nationales du transport aérien, qui ont donné lieu à une quinzaine de colloques et à trente-six réunions de treize groupes de travail. Si les travaux se sont terminés au mois d'octobre, la clôture des assises se fait toujours attendre.

Le groupe de travail consacré à la performance économique, que j'ai coprésidé avec notre collègue député Anne-Laure Cattelot, a notamment cherché à analyser le poids des charges fiscales et sociales qui pèsent sur les transporteurs aériens basés en France et les handicapent par rapport à leurs concurrents étrangers.

Le Gouvernement explique que les arbitrages ministériels sont en cours et que la clôture des assises n'interviendra qu'au premier trimestre 2019, ce qui est bien tardif. De nombreux acteurs du secteur souhaiteraient qu'un certain nombre de propositions de nature fiscale puissent être examinées dans le cadre du présent PLF, de sorte qu'elles puissent entrer en application dès l'an prochain et non pas être renvoyées à 2020 ou à une date ultérieure. Je vous proposerai quelques amendements à ce propos.

Le groupe de travail a étudié plusieurs hypothèses. D'abord, une baisse significative des taux de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, de sorte que son produit soit ajusté au niveau du plafond législatif de reversement au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), c'est-à-dire 210 millions d'euros par an. Notre rapporteur général ne pourra qu'approuver ! Puis, un plafonnement des cotisations employeur pour les travailleurs hypermobiles que sont notamment les pilotes de ligne, car, sur le marché mondial, cela handicape nos compagnies. Nous avons aussi envisagé un retrait des taxes aéronautiques de l'assiette taxable à la TVA sur les billets d'avion inframétropolitains, ou une augmentation de 10 à 25 points de l'abattement, actuellement de 40 %, dont bénéficie le trafic en correspondance sur la taxe d'aéroport, qui finance les dépenses de sûreté des aéroports, ou encore des modifications de l'assiette de cette même taxe d'aéroport.

Une première mesure issue des assises a été adoptée par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la seconde partie du PLF. Un article prévoit désormais que, lorsque les coûts annuels des missions de sûreté et de sécurité d'un des plus gros aéroports français dépassent le seuil de 9 euros par passager embarqué, le tarif de la taxe d'aéroport est fixé de manière à couvrir 94 % de ces coûts, les 6 % restant étant à la charge exclusive de l'exploitant aéroportuaire concerné. Cette mesure va dans le bon sens, et je souhaite que nous en adoptions d'autres au Sénat.

J'en reviens au BACEA. Grâce à la croissance du trafic aérien, la DGAC bénéficiera de recettes quasiment identiques à celles de 2018, soit un montant légèrement supérieur à 2 milliards d'euros. Cette hausse limitée s'explique notamment par la restitution aux compagnies aériennes des trop-perçus de 2017 au titre de la redevance de route, que viendra compenser l'augmentation des recettes de la taxe de l'aviation civile (TAC).

Comme je vous l'avais indiqué dans le rapport d'information que je vous ai présenté le 13 juin dernier, les performances de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), encadrées par le droit européen dans le cadre du plan de performance *Second reference period* (RP2), restent insuffisantes. D'ailleurs, pour mobiliser ses équipes autour d'un projet ambitieux, il pourrait être utile de prévoir la conclusion d'une forme de contrat, analogue aux COP des établissements publics, qui viendrait formaliser des objectifs précis et chiffrés.

Si le taux de la redevance de route est compétitif, les retards dus au contrôle aérien continuent à augmenter en raison de l'obsolescence de ses équipements et de l'inadéquation de l'organisation du travail des contrôleurs aériens aux nouvelles caractéristiques du trafic. Je rappelle que ces retards en très forte progression – 5,7 millions de minutes de janvier à octobre 2018, soit 2,4 minutes par vol – coûtent 300 millions d'euros aux compagnies aériennes tous les ans. Moderniser les systèmes de la navigation aérienne est indispensable pour résorber ces retards. Or, les différents programmes de modernisation de la DSNA ne parviennent jamais à aboutir. Ainsi, le programme *4-Flight*, le plus important d'entre eux, conçu par l'industriel Thalès, était censé être livré en 2015. Or, la DSNA prévoit

désormais de ne le mettre en service qu'à l'hiver 2022-2023, soit sept à huit ans après l'échéance initialement prévue, ce qui suscite l'inquiétude des contrôleurs aériens.

Il semblerait que la DSNA ait enfin pris conscience de la gravité de la situation – en partie grâce à mon rapport – puisque son projet annuel de performances pour 2019 indique que « la modernisation des équipements de navigation aérienne devient urgente et prioritaire et nécessite un effort important pour que la concrétisation des projets devienne effective, dont en particulier *4-Flight* ». Encore faut-il s'en donner les moyens.

Cette prise de conscience pour le moins tardive se traduira en 2019 par une augmentation de 46,5 millions d'euros des investissements de la DGAC, qui atteindront 297,5 millions d'euros. Sur cette somme, 140,6 millions d'euros sont consacrés aux programmes de modernisation précédemment cités, dont le coût total, régulièrement revu à la hausse, représente désormais quelque 2 093,2 millions d'euros. Pour une telle somme, on est en droit d'exiger de l'efficacité !

Comme en 2018, le schéma d'emplois 2019 de la DGAC ne prévoit aucune suppression d'emplois. Sa masse salariale augmentera de 1,3 %, pour atteindre 935,1 millions d'euros. Sur cette somme, 12,7 millions d'euros correspondent aux mesures catégorielles prévues par le protocole social 2016-2019 de la DGAC, dont le coût global représente 55 millions d'euros, contre 27,4 millions d'euros pour le protocole social 2013-2015.

L'assainissement financier du BACEA se poursuivra en 2019, avec une diminution de sa dette pour la cinquième année consécutive : celle-ci s'est réduite de 37,3 % depuis 2015, et l'encours devrait atteindre 804,1 millions d'euros au 31 décembre 2019, soit un niveau inférieur à celui d'avant la crise du transport aérien de 2009.

En conclusion, je souhaite que la commission propose au Sénat d'adopter les crédits du budget annexe, même si je considère que la gestion des grands programmes de modernisation de la navigation aérienne constitue un sujet de préoccupation.

Si les opérateurs du programme 159 font l'objet de baisses de leurs subventions pour charges de service public et d'effectifs plutôt sévères, les auditions de leurs responsables m'ont plutôt rassuré sur les perspectives de ces établissements publics.

Je suis donc favorable aux crédits de ce programme, ainsi qu'à ceux du nouveau programme relatif à l'économie sociale et solidaire, mais je n'appelle pas pour autant à adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». À l'instar de Fabienne Keller, je considère que les insuffisances évoquées par Jean-François Husson dans les programmes qu'il nous a présentés posent problème.

Mme Christine Lavarde. – Jean-François Husson a parlé de la fusion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Or l'AFB a été créée il y a deux ans par fusion de l'Agence des aires marines protégées, du groupement d'intérêt public L'Atelier technique des espaces naturels, de l'établissement public des parcs nationaux et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques. Est-ce à dire que le législateur est allé trop vite ? Faut-il vraiment mobiliser les crédits du PIA 3, le troisième programme d'investissements d'avenir, pour le plan Ecophyto ? Fabienne Keller a pointé le désengagement continu de l'État du financement des contrats de plan État-région (CPER). Le constate-t-on également partout ?

M. Marc Laménie. – Dans le nucléaire, j’observe qu’une autorité administrative indépendante (AAI) est évoquée ce soir, l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN), quand nous avons parlé ce matin de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Ces deux organismes ont des missions différentes, mais qui se recoupent étroitement. Pourquoi ne figurent-ils pas dans la même mission ? Quels sont les engagements de l’État dans la lutte contre les inondations ? Ce qu’a dit Fabienne Keller sur le ferroviaire et les petites lignes m’attriste. L’Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) a des moyens limités, et la situation devient de plus en plus compliquée. La reprise de la dette de SNCF Réseau est aussi un sujet complexe. Le fret capillaire se développe-t-il ? Cela soutiendrait les petites lignes. Il y a des opérateurs, des chargeurs, et des clients potentiels. Or on voit de plus en plus de camions...

M. Antoine Lefèvre. – Nous avons tous été frappés par l’effondrement du viaduc de Gênes l’été dernier. Des diagnostics ou des contrôles sont-ils prévus ? Nos infrastructures aussi n’ont pas toujours été suffisamment entretenues... Y a-t-il enfin une prise de conscience ?

M. Philippe Dallier. – Bonne question !

M. Jérôme Bascher. – Je comprends que Météo-France paiera 22 millions d’euros sur ses fonds propres pour le supercalculateur. N’y avait-il pas moyen de mutualiser cet achat avec le Commissariat à l’énergie atomique (CEA) ?

M. Rémi Féraud. – Jean-François Husson a bien montré qu’on ne retrouvait pas le produit de la fiscalité écologique dans le financement de la transition énergétique, pour laquelle les efforts sont insuffisants pour atteindre les objectifs. Y a-t-il des domaines où les efforts sont à la mesure des ambitions affichées ?

M. Patrice Joly. – En effet, la fiscalité énergétique est une fiscalité de rendement. Les problématiques de certains territoires ne sont pas prises en compte – d’où le mouvement des gilets jaunes. L’AFB et ses déclinaisons régionales peinent à se mettre en place. Est-il exact que la diminution du prix du permis sera financée par un prélèvement sur les agences de l’eau ? Le coût du Grand Paris Express sera de 35 milliards d’euros, alors que le budget de l’AFITF sera de 13 milliards d’euros sur la période 2018-2022. Cela nous renvoie à la problématique de l’aménagement du territoire et à un risque de concentration et de congestion. Quelle est la stratégie pour le fret ferroviaire ? Voilà des années qu’elle est loin d’être claire...

M. Thierry Carcenac. – Je partage les observations de Jean-François Husson sur les agences de l’eau : ce qui est prévu n’est pas raisonnable. Quelle est votre appréciation sur l’éolien maritime et les expérimentations récentes auxquelles il a donné lieu ? Va-t-on le développer ? Les CPER n’ont été consommés qu’à 60 %, et il est prévu de les prolonger de deux ans. Cette durée, trop longue, est déraisonnable. La saturation des trains du quotidien et de la liaison à grande vitesse (LGV) se fait sentir en Occitanie. Le débat qui aura lieu prochainement ne pourrait-il déboucher sur des affectations de taxes pour ces projets, à l’image de ce qu’a proposé Gilles Carrez pour le Grand Paris ? On veut réorienter le Céréma vers l’aide aux collectivités territoriales. Quels seraient ses tarifs ?

M. Philippe Dominati. – Ma question a déjà été posée par Antoine Lefèvre.

M. Philippe Dallier. – Gilles Carrez s’est investi sur le sujet du financement des surcoûts du Grand Paris Express, puisque Paris ne doit pas demander à la province de payer... J’espère que le coût de 35 milliards d’euros n’augmentera plus. Il a proposé une solution classique : augmenter les taxes sur les bureaux et les parkings, provoquant une levée de boucliers de la part des chefs d’entreprise. N’y a-t-il pas d’autres pistes envisagées dans son rapport, même s’il n’y a que des mauvaises solutions ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage les inquiétudes de Fabienne Keller sur l’AFITF et les infrastructures du Grand Paris Express. Nous restons dans des impasses budgétaires.

Je déposerai un amendement sur la taxe de solidarité sur les billets d’avion. Vu le niveau de taxe auxquelles sont soumises les compagnies françaises, il faudrait que les assises du transport aérien se traduisent par des décisions concrètes pour ne pas perdre davantage en compétitivité.

Jean-François Husson évoquait tous les sujets actuels dans son rapport l’année dernière – « bonnets rouges » à la place des « gilets jaunes » –, en pointant les deux problèmes liés à la hausse des tarifs de la TICPE : le Gouvernement fixe à l’aveugle une trajectoire pluriannuelle, sans connaître la trajectoire des prix du pétrole, qui actuellement augmente. Par ailleurs, le signal-prix peut parfois être un élément important pour changer le comportement des consommateurs, mais, là, il n’y a pas nécessairement d’alternative ni d’accompagnement prévu en zone rurale. Vouloir transformer toute la flotte automobile en voitures électriques en un projet de loi de finances est illusoire, de même pour les chaudières à fioul... Le Gouvernement voulait renforcer les moyens pour la transition énergétique, mais le crédit d’impôt pour la transition énergétique (CITE) passe de 1,6 milliard à 880 millions d’euros ; voilà la réalité ! Le Gouvernement est pris à son propre piège, alors que toute sa communication sur l’augmentation des taxes reposait sur le fait de donner davantage de moyens à la transition énergétique. La TICPE finance l’AFIFT, les collectivités territoriales et le CAS – aux dépenses stables –, mais surtout le budget général de l’État. C’est une fiscalité de rendement.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Le rapporteur général a fait la synthèse !

La fusion entre l’AFB et l’ONCFS se fait à marche forcée, d’autant que l’AFB venait de finaliser son schéma immobilier. Cette accélération vise à clarifier le sujet de la police de l’environnement. C’est un peu prématuré.

Le financement du plan Ecophyto est compliqué, mais soyons indulgents. Les agences de l’eau travaillent avec la profession agricole, auparavant au travers des mesures agro-environnementales, désormais sur de nouvelles mesures pour protéger la qualité des eaux et la ressource en eau. Même si plusieurs programmes existent sur l’agriculture de demain, il ne serait pas idiot de financer une partie de ce plan par les programmes d’investissement d’avenir.

Marc Laménie, dans un monde nouveau, des établissements publics pourraient être fusionnés. Trois ETP sont transférés de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) à l’Autorité de sûreté nucléaire. Oui, les efforts sont insuffisants par rapport aux objectifs. Les arguments qui nous sont opposés varient durant la même semaine : tantôt le budget total correspond au budget du ministère, tantôt il doit aussi participer au budget

général. Il manque une ligne directrice. Les Français ont encore plus de mal à comprendre que nous... Un effort incontestable est réalisé sur la prime à la conversion. Adressons-nous à tous les Français. Pour avoir des résultats économiques, il faut s'occuper des plus modestes, mais aussi des classes moyennes. Soyons-y attentifs, sinon nous déplacerons le curseur sur des fractures territoriales.

Les agences de l'eau et les comités de bassin ont été fortement menacés il y a un an mais le ministre a révisé sa copie, il y a six agences. L'effort reste fait à l'échelle de chaque bassin – sinon les plus méritants auraient été pénalisés. Il y a de vrais soucis sur la ressource, avec 200 millions d'euros de moins pour les agences de bassin. Mais tout d'un coup, on trouve 500 millions d'euros, soit deux fois et demie de plus, lorsque le peuple français se plaint du manque de mesures sur la conversion énergétique.

Les tarifs de rachat de l'électricité produite par l'éolien maritime ont baissé, et les projets sont en *stand-by*, alors qu'il y avait soi-disant urgence à inscrire ce sujet dans le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, car tout était quasiment prêt. En réalité, hormis à Dunkerque, peu de vagues à l'horizon... Par ailleurs, les habitants ne partagent pas forcément l'objectif dans d'autres endroits.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – Les contrats de plan pour la région Île-de-France prennent du retard ; le chiffre de 60 % est la projection et réalisation de projets à la fin des contrats de plan. Il est envisagé de les prolonger de deux ans, jusqu'en 2022. C'est un sujet important, qui recouvre souvent la question des petites lignes ferroviaires : l'État et SNCF Réseau sont très peu engagés, sauf pour l'investissement – à hauteur de 8 %. L'État doit assumer sa part.

Marc Laménie, nous n'avons pas fait d'étude spécifique sur le fret capillaire, qui est quasiment abandonné. Certaines lignes avec des trains non complets ont été totalement abandonnées, y compris pour les pondéreux. Cela rejoint la question de Patrice Joly sur la stratégie ferroviaire : le fret est largement abandonné, hormis quelques opérations ferroviaires sur certains axes. Nous ne sommes pas dans l'élaboration d'une stratégie... Nous avons des espoirs avec l'arrivée d'autres compétiteurs, mais ils n'ont pas beaucoup développé leur offre de fret ferroviaire.

À la suite de la catastrophe de Gênes, nous avons analysé le risque pesant sur les ponts français : 1 030 ponts sont en très mauvais état, 2 590 ont besoin d'entretien. C'est principalement lié à leur âge : ils ont été construits dans les années 1960-1970, époque de fort développement des infrastructures ; ils doivent être rénovés en profondeur.

Les financements sur les LGV sont quasiment arrêtés. La seule pour laquelle persiste un doute est la ligne Toulouse Bordeaux, à laquelle s'ajoute le cas particulier du Lyon-Turin, dont les tunneliers sont à l'œuvre.

Gilles Carrez a réalisé un rapport sur un sujet difficile. J'ai fait un rêve : dans les années 1960, le Gouvernement aurait acquis les terrains autour des nœuds ferroviaires et aurait ensuite tiré parti de la valorisation autour des gares du Grand Paris Express... Désormais, les taxes s'empilent, ce n'est pas satisfaisant. Et de tels dispositifs sont-ils applicables hors de Paris, ville où la base fiscale est importante ? La LGV Est a bénéficié de cofinancements par les collectivités territoriales, ce qui se traduit par de la fiscalité locale. Avez-vous envie de cette LGV ? Souvent, les bénéficiaires sont ceux qui se trouvent en bout de ligne, et non ceux qui sont sur le chemin...

Depuis plusieurs années, nous avons conscience d'un surcoût probable pour le Grand Paris Express car les primes de risque n'étaient pas ajustées ; tout ou presque devait être réalisé par tunnelier, ce qui représente un risque opérationnel énorme : on ne sait ce qu'on va trouver dans le sous-sol, et il faut parfois creuser très profond. Désormais, l'évaluation est plus honnête, avec des marges raisonnables. Les budgets vont être respectés jusqu'aux Jeux Olympiques, mais c'est moins garanti pour les tranches suivantes. Des recalages ont abouti à des arbitrages bizarres, conduisant parfois à ne pas terminer des boucles – ce qui était pourtant l'objectif, sortir du système radial...

Plus de 13 milliards d'euros pour les transports, c'est un beau budget pour les cinq ans à venir...

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Météo-France va puiser 21 millions d'euros dans son fonds de roulement dans les prochaines années ; il faudra voir quelle part sera affectée au supercalculateur. Pouvait-on le mutualiser avec d'autres grandes institutions ? La question mérite d'être posée. Météo-France aurait souhaité être éligible aux programmes d'investissements d'avenir (PIA), mais n'a pas été retenu pour ce projet. Un marché est en cours d'attribution, il était temps que ce projet se concrétise.

Sur le Céréma, je n'ai pas d'idée précise ni préconçue sur les tarifs. Pour que sa réorientation en direction des collectivités territoriales fonctionne, il faut que l'État le laisse consacrer une partie de sa matière grise, et donc de sa subvention pour charges de service public, à des actions pour les collectivités. Cette réorientation, majeure, passera par un changement de culture, et suppose que le Céréma reste présent sur les territoires.

Oui, il faut conclure rapidement les Assises du transport aérien et prendre les mesures nécessaires. Nous en débattons en séance publique.

M. Vincent Éblé, président. – Il n'y a pas d'amendement sur les crédits. M. Husson propose le rejet des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » et est rejoint par les autres rapporteurs spéciaux.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – Je m'abstiendrai.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter les articles 75, 76, 76 bis, 76 ter, 76 quater et 76 quinquies rattachés, le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », le CAS « Aides à l'acquisition de véhicules propres », le CAS « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) », le CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et le CAS « Transition énergétique ».

La réunion est close à 19 h 05.

Mardi 27 novembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Projet de loi de finances rectificative pour 2018 - Examen du rapport, en nouvelle lecture

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons ce matin le rapport sur le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2018, en nouvelle lecture.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J’avais indiqué que je souhaitais m’abstenir sur le projet de loi de finances rectificative pour 2018. Le Sénat a choisi de le rejeter en bloc. L’Assemblée nationale a ensuite rétabli son texte. Une nouvelle lecture serait artificielle, d’autant que nous avons à débattre de sujets à plus forts enjeux. Aussi, je vous propose d’adopter la motion FINC.1 tendant à opposer la question préalable, qui rappelle que ce PLFR s’inscrit dans la continuité de la politique fiscale et budgétaire du Gouvernement, que nous ne partageons pas. Nous nous étions opposés au projet de loi de finances initiale pour 2018, ou en tout cas nous l’avions largement modifié.

Nous avons aussi à redire sur le financement des opérations extérieures (OPEX) – Dominique de Legge pourra en parler. Nous avons également constaté, dans ce PLFR, le sort des 600 millions d’euros de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui devaient initialement aller au compte d’affectation spéciale « transition énergétique », mais qui du fait de la décision de la Commission de régulation de l’énergie (CRE) le 2 juillet dernier, n’était plus nécessaire pour couvrir les dépenses pour l’électricité renouvelable. Le Gouvernement l’a donc reprise au titre du budget général, ce qui est tout à fait orthodoxe d’un point de vue budgétaire. Je regrette toutefois que cela ne s’accompagne pas d’une vraie politique d’accompagnement vers la transition énergétique.

Je vous propose de considérer que, dès lors que l’Assemblée nationale a rétabli son texte, il n’y a pas lieu de poursuivre les débats sur le PLFR.

La commission décide de soumettre au Sénat la motion FINC.1 tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

Projet de loi de finances pour 2019 – Suite de l’examen des amendements de séance sur la première partie

M. Vincent Éblé, président. – Examinons d’abord les amendements du rapporteur général.

Article additionnel après l’article 16 nonies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage l’objectif de cet amendement I-1065 avec le président de la commission. Cet amendement exonère le loto du patrimoine de contributions et prélèvements. Les Français qui achètent ces tickets de loto à 15 euros se sont aperçus que la plus grosse part des recettes de ce loto allait bien sûr aux

joueurs, mais ensuite à la rémunération de la Française des jeux et au fisc et, finalement, très peu au patrimoine. L'État a corrigé cette anomalie pour la première année. Notre crainte est que cet engagement ne tienne que pour un an. Au Royaume-Uni, la loterie nationale finance les travaux du patrimoine. Il est paradoxal d'organiser ce type de loto et que l'un des principaux bénéficiaires en soit l'État au titre de la fiscalité générale. Cet amendement pérennise l'exonération au-delà de cette année.

M. Vincent Éblé, président. – Si nous n'étions pas contraints par l'article 40 de la Constitution, nous aurions pu affecter la recette à la Fondation du patrimoine, personne morale au sein de la mission confiée à Stéphane Bern. Notre seule possibilité est de prévoir une exonération gagée. Il appartiendra ensuite à Stéphane Bern et au conseil d'administration de la Fondation de demander à la Française des jeux que les sommes économisées leur soient bien affectées. Je ne doute pas que ce sera le cas.

M. Roger Karoutchi. – Après la polémique sur la répartition des recettes, Stéphane Bern avait obtenu un complément en compensation et avait affirmé qu'il était pérenne. Sera-ce encore le cas si cet amendement est adopté ?

M. Vincent Éblé, président. – Il me semble que cet engagement est pérenne, mais verbal.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mieux vaut l'inscrire dans la loi. Les nouveaux joueurs attirés par le loto du patrimoine ne participent pas pour payer une taxe supplémentaire.

L'amendement I-1065 est adopté.

Article 29

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'ai complété l'amendement n° I-1045 rectifié d'une seconde coordination juridique concernant les taxes affectées à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

L'amendement I-1045 rectifié est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous propose de retirer l'amendement rédactionnel n° I-170, qui n'apparaît plus indispensable.

L'amendement I-170 est retiré.

M. Vincent Éblé, président. – Passons à l'examen des autres amendements.

Article 2 decies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je regrette le dépôt extrêmement tardif de cet amendement du Gouvernement n° I-1054. Je propose d'émettre un avis de sagesse.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas du genre à m'agacer du comportement parfois aberrant du Gouvernement mais des discussions avaient eu lieu entre l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), où je représente le Sénat, et le Gouvernement sur les réfugiés statutaires ne pouvant pas être hébergés dans des structures publiques. Soit ils

dorment dans la rue, soit on trouve une solution. Même si personnellement je crois peu dans cette mesure, l'OFII et le Gouvernement l'ont actée, et voilà que ce dernier souhaite le retirer. Il faut alors qu'il mette en place des structures publiques d'hébergement pour les réfugiés statutaires. Nous sommes dans un système fou où l'on accorde le droit d'asile à des personnes que l'on n'est ensuite pas capable de gérer.

M. Philippe Dallier. – Ce dispositif nécessitait certaines garanties, il sera *a priori* encadré par des associations. Alors que nous n'arrivons pas à gérer la situation, cette solution ne coûte pas cher et peut être utile tant que l'État n'a pas les moyens de réguler les flux ni de gérer les réfugiés présents sur notre territoire.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-1054.

Article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Par cohérence, je demande le retrait des sous-amendements identiques n^{os} I-1049 et I-1063, dans la mesure où je demande également le retrait de l'amendement n° I-222 sur lequel ils s'appliquent.

La commission demande le retrait des sous-amendements identiques n^{os} I-1049 et I-1063.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) étant supprimée par l'article, les bateliers ont besoin de s'inscrire à une autre chambre, en l'espèce la chambre des métiers et de l'artisanat. L'amendement n° I-1052 du Gouvernement prévoit l'immatriculation des bateliers artisanaux au répertoire des métiers du secteur de l'artisanat. Je propose d'émettre un avis favorable à l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° I-1052.

Article additionnel après l'article 9

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-1050 rectifié du Gouvernement réduit le montant du coût d'un titre de séjour pour les jeunes au pair, les étudiants en recherche d'emploi après avoir obtenu en France un diplôme niveau master et les étudiants relevant d'un programme de mobilité européenne. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-1050 rectifié.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le Gouvernement nous présente son amendement n° I-1055 comme une mesure d'ajustement face au Brexit, afin de s'assurer qu'un groupe fiscalement intégré bénéficie de la continuité des mécanismes de reports de déficits.

Nous sommes assez réservés, voire dubitatifs face à ce qui est présenté comme un dispositif technique mais qui va en réalité au-delà, puisqu'il tend à supprimer les conséquences de la formulation d'une option. Sagesse dans un sens plutôt défavorable.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-1055.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° I-1056 porte toujours sur les éventuels effets du Brexit ; il prévoit que les conditions de détention d'une société étrangère sont réputées remplies jusqu'au terme de l'exercice au cours duquel le retrait intervient. Cet amendement est utile même si je regrette qu'il soit déposé au cours de la discussion. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-1056.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le sous-amendement n° I-1062 de M. Gremillet porte sur les éoliennes en mer. Il reprend une série d'amendements de nos collègues sur les projets attribués mais pour lesquels aucun contrat n'a encore été signé. Le PLF prévoit un dispositif d'encadrement des charges financières pour les contrats en cours de procédure, sans toutefois préciser s'il s'applique aux contrats conclus sur le fondement de l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Nous demanderons au Gouvernement si son dispositif s'applique aux projets attribués et non signés. Si c'est le cas, nous demanderons le retrait du sous-amendement, sinon nous y serons favorables.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° I-1062.

Article 16

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis favorable au sous-amendement n° I-1060 du Gouvernement, qui complète notre amendement n° I-142, en étendant le dispositif Dutreil à tout associé qui ne détient pas 100 % du capital mais qui remplit les conditions pour prendre cet engagement. L'assouplissement que nous avons proposé pour les sociétés à associé unique est ainsi renforcé.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° I-1060.

Article 16 octies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon amendement n° I-157 propose un abattement de 75 % de l'impôt sur la fortune immobilière pour les biens faisant l'objet d'une convention à loyer très social, donc très bas. Je suis en effet choqué que l'on exonère d'impôt sur la fortune immobilière les placements en bitcoins, alors que ceux qui fournissent un effort social resteraient taxés. Avis favorable au sous-amendement n° I-1057 qui étend cette exonération aux biens immobiliers mis en location dans le cadre de l'intermédiation active. Une rectification est toutefois nécessaire pour viser uniquement l'intermédiation locative et la location sous mandat de gestion confié à un organisme agréé au sens du dispositif Cosse.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° I-1057.

Article 16 nonies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Avis défavorable au sous-amendement du Gouvernement n° I-1061.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° I-1061.

La réunion est close à 10 heures.

Jeudi 29 novembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 21 h 55.

Projet de loi de finances pour 2019 – Examen d'un amendement du Gouvernement et d'un amendement de la commission à l'article d'équilibre (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 22 h 10.

Vendredi 30 novembre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Économie » (et articles 76 sexies et septies) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et à l'article 85), les missions « Remboursements et dégrèvements », « Engagements financiers de l'État » (et aux articles 77 à 77 ter) et les comptes d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce » et « Participations financières de l'État », et les comptes de concours financiers « Accords monétaires internationaux » et « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », les missions « Investissements d'avenir », « Cohésion des territoires » (et aux articles 74 à 74 sexies) et « Administration générale et territoriale de l'État » (et à l'article 71 quater) - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 9 h 30.

La réunion est ouverte à 14 heures.

Projet de loi de finances pour 2019 - Missions « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et à l'article 73), « Justice », « Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural », les missions « Défense », « Écologie, développement et mobilité durables » (et aux articles 75 à 76 quinquies), le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », et les comptes d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique », et la mission « Sport, jeunesse et vie associative » - Examen des amendements de séance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 20.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

Mardi 27 novembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport pour avis

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – La mission « Administration générale et territoriale de l'État » rassemble les crédits de trois programmes portés par le ministère de l'intérieur. Le programme 307 « Administration territoriale » concerne les moyens des préfetures, sous-préfetures, et représentations de l'État dans les collectivités d'outre-mer. À périmètre constant, les crédits de ce programme baissent de 1,5 % en autorisations d'engagement et de 1,2 % en crédits de paiement. Le schéma d'emplois prévoit pour 2019 la suppression de 200 équivalents temps plein.

Le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » finance l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des élections, de la vie associative et de la liberté religieuse. Après une année 2018 sans scrutin général, les crédits de ce programme connaissent une hausse importante liée à la tenue des élections européennes en mai 2019.

Enfin, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », auquel sont rattachés les moyens du pilotage des fonctions support, de la gestion des affaires juridiques et contentieuses du ministère. Les crédits augmentent, à périmètre constant, de 3,8 % en autorisations d'engagements et de 2,7 % en crédits de paiement.

Pour l'administration territoriale, les années et les réformes « ambitieuses » se suivent, accompagnées du même refrain : faire plus et répondre à l'attente de proximité des citoyens usagers avec des moyens en personnels de plus en plus réduits par la magie de la numérisation, de la mutualisation et de l'externalisation des tâches. À se demander si la meilleure administration n'est pas celle qui se passe de fonctionnaires et d'agents publics !

Le plan « Préfetures nouvelle génération » devait moderniser la délivrance des titres, tout en supprimant 1 300 emplois. Le manque de préparation de la réforme a engendré de très grandes difficultés dans la délivrance des certificats d'immatriculation et, dans une moindre mesure, des permis de conduire. Pendant plusieurs mois, les démarches des usagers ont été fortement perturbées en raison de dysfonctionnements techniques des systèmes informatiques dédiés à ces titres. À ces dysfonctionnements techniques sont venus s'ajouter les effets d'un manque de clairvoyance quant à la réception par les usagers des procédures de dématérialisation des démarches administratives. Si celle-ci a des avantages, force est de constater que le numérique n'est pas immédiatement à la portée de tout le monde. À noter que la réduction de fonctionnaires attendue de la réforme a dû être compensée, en catastrophe, par le recrutement de plusieurs centaines de contractuels. On nous a parlé de 700, mais cela reste à confirmer par le ministère de l'intérieur.

Cet épisode, où le lien entre les dysfonctionnements et la fermeture des guichets des préfectures était visible, a conforté un peu plus dans le public l'impression d'éloignement des services de l'État. Encore une fois, c'est l'engagement, la réactivité des responsables et des agents de l'administration territoriale comme de l'Agence nationale des titres sécurisés qui ont permis d'assurer la continuité de la présence de l'État et de ses missions, et, accessoirement, limité le désarroi des citoyens-usagers, lesquels se sont souvent adressés au Défenseur des droits, dont ce n'est pas la mission principale.

Le prochain programme de transformation auquel l'administration territoriale va être confrontée a été baptisé « Administration publique 2022 ». Il doit, notamment, modifier l'organisation territoriale des services publics. Une nouvelle fois, l'administration déconcentrée va devoir clarifier ses missions, fusionner ses services, rationaliser ses moyens de fonctionnement ou encore « réinventer le service public de proximité ».

Avec l'objectif annoncé de supprimer 50 000 postes de fonctionnaires d'ici à 2022, nous n'avons aucune illusion ni sur la suite que les services seront bien obligés de lui donner sur le terrain ni sur les résultats à en attendre.

Dans la circulaire du 24 juillet 2018, qui esquisse les contours de la réforme, le Gouvernement, comme en 2016 dans sa directive nationale d'orientation, réaffirme une fois encore le rôle de l'État dans le domaine de l'ingénierie territoriale, dont les résultats, en deux ans, se sont soldés par l'affectation à cette mission dite « prioritaire » de 25 postes et par un inventaire inachevé des moyens en matière d'ingénierie dont disposent actuellement les préfets. Force est de constater que, lorsqu'ils existent, ceux-ci se limitent à l'art de fabriquer des dossiers de demandes de financement et à l'accompagnement de grandes opérations d'aménagement, dont la quasi-totalité des communes et des intercommunalités n'ont que faire. Gageons que la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, dont on ignore comment l'action s'articulera avec celle des préfectures ou des organismes de soutien heureusement mis en place par les départements – régies, SEM, SPL, *etc.* –, est d'abord un leurre à usage des élus locaux.

Par ailleurs, la réforme de l'établissement des listes électorales se poursuit selon le calendrier prévu et le Répertoire électoral unique devrait être opérationnel pour les élections européennes de mai 2019. Quand on laisse aux réformes le temps de se mettre en place, cela se passe bien.

Enfin, j'aurai un mot sur l'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Nous devons nous efforcer de comprendre pourquoi cette autorité administrative indépendante destinée à garantir l'égalité des candidats devant les électeurs suscite autant de polémiques. C'est un vaste champ de réflexion qu'il faudra bien un jour ouvrir.

En fonction de cette analyse du programme principal de la mission, le programme 307, je propose un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Éric Kerrouche. – Pour compléter ce que vient de dire M. le rapporteur pour avis, je dirai qu'il est paradoxal, dans la période actuelle, d'assister à la baisse des moyens de l'État dans les préfectures et sous-préfectures. Il y a désormais 76 sous-préfectures en France qui ont moins de 10 fonctionnaires. Cela tranche avec le besoin d'un État de proximité

qu'appellent de leurs vœux le Président de la République et le Premier ministre, notamment dans sa circulaire du 24 juillet 2018.

La dématérialisation est indispensable, mais elle rencontre toujours des difficultés de mise en œuvre. Dans un avis du 3 septembre 2018, le Défenseur des droits s'en est ému, proposant des voies alternatives non dématérialisées. L'économie que cette dématérialisation représente ne peut pas se faire au détriment de la qualité du service public.

Manifestement le Gouvernement n'a pas de doctrine quant à la présence de l'État dans les territoires et au rôle que ce dernier doit jouer en matière de contrôle et de conseil aux collectivités locales. Le rapport de la Cour des comptes nous montre qu'il existe des doublons avec les collectivités locales dans certains domaines, tandis que certaines zones rurales restent sous-administrées. Par ailleurs, le conseil aux collectivités est largement sous-évalué. Une rationalisation s'impose.

Le Premier ministre a annoncé vouloir donner un nouvel élan à la déconcentration, mais nous n'en prenons pas le chemin avec le programme 307. J'exprime donc mes plus grandes réserves sur cette mission.

M. Alain Marc. – Je suis assez dubitatif sur l'Agence nationale de la cohésion des territoires. À mon sens, il y a de grandes différences selon la personnalité des préfets et des sous-préfets. Un effort dans la formation et la sensibilisation des représentants de l'État doit être fait.

M. Yves Détraigne. – Cette différence d'un département à l'autre est aussi fonction de la capacité qu'ont les élus à s'organiser entre eux, notamment au travers des associations d'élus. C'est le cas dans mon département, et il est rare que l'on ait besoin de taper à la porte de la préfecture.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis. – On ne peut pas être contre la dématérialisation. Tout dépend de la façon dont on la construit. En l'occurrence, elle s'est faite dans la précipitation, et on voit les résultats. Le problème, dans la réforme des cartes grises et des permis, c'est qu'il n'y a pas eu d'intermédiaires, comme ont pu l'être les mairies pour la réforme concernant les cartes nationales d'identité et les passeports. Il y a aussi des raisons psychosociales.

S'agissant de l'ingénierie territoriale, l'administration vit dans la contradiction. L'État veut sans cesse réaffirmer sa présence, tout en proclamant qu'il faut faire des économies. Il y a effectivement des cas où les élus ont les moyens de se mobiliser mais, dans beaucoup d'endroits, on ne trouve pas les ressources pour le conseil.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Projet de loi d'orientation des mobilités - Échanges de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis

M. Philippe Bas, président. – Le projet de loi d'orientation des mobilités a été déposé hier sur le Bureau du Sénat.

Il a été envoyé au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Le Gouvernement a engagé la procédure accélérée en vue de son examen au Sénat début février 2019.

Notre commission pourrait demander à se saisir pour avis des dispositions relevant de son champ de compétences. En première analyse, il s'agit de l'ensemble du titre I^{er}, et des articles 16, 31, 32, 33 et 40.

Je vous proposer de désigner Mme Françoise Gatel en qualité de rapporteur pour avis.

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 157 (2018-2019) d'orientation des mobilités (procédure accélérée) et désigne Mme Françoise Gatel rapporteur pour avis sur ce projet de loi.

Projet de loi de finances pour 2019 – Mission « Pouvoirs publics » – Examen du rapport pour avis

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Cette mission comprend les budgets de la présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, de la Chaîne parlementaire, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République. Sur l'ensemble de la mission, les crédits sont en très légère diminution de 0,04 %, par rapport à 2018.

S'agissant de la présidence de la République, la dotation est de 103 millions d'euros. Le budget est optiquement stable, mais un prélèvement sur les disponibilités de 2,5 millions d'euros combiné aux ressources propres à hauteur de 1,28 million d'euros, porte en fait les recettes à 106,78 millions d'euros. Le prélèvement sur les disponibilités ne pourra être pérenne. Les dépenses de personnel représentent les deux tiers des dépenses. Un effort très important est consenti en faveur d'investissement en faveur de la sécurité informatique, ce qui est fondamental dans le monde où nous vivons.

Nous avons été très attentifs à la composition du parc automobile de l'Élysée, et avons sollicité le nombre de véhicules dotés d'une plaque « police », ou encore le nombre de véhicules électriques.

J'attire votre attention sur la réorganisation des services de l'Élysée, dont il a été question dans plusieurs instances, y compris dans cette maison. Un directeur général des services a été recruté ; il se trouve sous l'autorité du directeur de cabinet. Néanmoins, une période d'ajustement sera sans doute nécessaire pour que le triptyque secrétaire général-directeur de cabinet-directeur général des services fonctionne au mieux.

Enfin, il faut savoir que les frais liés aux déplacements présidentiels augmentent beaucoup, en raison de l'activité internationale intense du Président de la République, mais des efforts d'économies sont faits, notamment en matière de procédures d'anticipation et de refacturations.

J'en viens aux assemblées parlementaires. La dotation de l'Assemblée nationale est stable, à hauteur de 517,890 millions d'euros, avec un prélèvement sur les disponibilités de 46,945 millions d'euros, après des années marquées par de lourds investissements.

Pour ce qui est du Sénat, nous sommes exactement au même montant de dotation que l'année dernière, avec 323,584 millions d'euros, augmentés d'un prélèvement sur les disponibilités de 24,975 millions d'euros. Je relève une maîtrise des charges de personnel et un programme d'investissements immobiliers assez important. J'ajoute qu'une somme de 1,02 million d'euros est nécessaire pour la mise en place du scrutin électronique, qui ne m'a jamais emballé.

Enfin, je vous signale que Public Sénat voit ses crédits baisser de 2,2 %, tandis que La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale reçoit des moyens stables.

Pour ce qui est du Conseil constitutionnel, la dotation est identique à celle de 2018, soit 11,719 millions d'euros, mais en baisse par rapport à 2017, année au cours de laquelle une enveloppe liée à la tenue des trois élections nationales avait été spécifiquement allouée. Les dépenses de fonctionnement progressent légèrement, dans le souci de renforcer et professionnaliser les services. En gros, il y a davantage de cadres A que par le passé, l'essor des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) ayant rendu nécessaire le recrutement de juristes de qualité. Je souligne également que les échanges internationaux ont été très développés par M. le président Laurent Fabius, ce que je trouve très bien, même si cela doit se faire dans un cadre budgétaire contraint.

Enfin, le Conseil constitutionnel s'est beaucoup engagé pour mieux faire connaître son rôle et la Constitution. Parallèlement, il a entrepris depuis 2016 de moderniser l'écriture des décisions, supprimant notamment la litanie des « considérant ».

M. Philippe Bas, président. – C'est presque une révolution !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Je veux aborder avec vous un débat, qui me paraît important, sur les « portes étroites » que nous nommons à présent les « contributions extérieures ». Pour certains, elles évoquent l'évangile ; pour d'autres, André Gide. En réalité, c'est le doyen Vedel qui a ainsi qualifié une pratique, dont notre ami Guy Carcassonne était devenu un expert : toute personne est habilitée à envoyer une lettre au Conseil constitutionnel au sujet d'une affaire pendante devant lui.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela s'appelle du lobbying !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – La question est de savoir que faire de ces « portes étroites ». Dans l'état actuel des choses, le Conseil constitutionnel a décidé d'indiquer sur son site internet les textes reçus avec le nom de leur auteur, sans en publier le contenu. Le Conseil d'État a été saisi de cette question, et M. le président du Conseil constitutionnel nous a confié qu'il attendait prudemment cette décision pour changer éventuellement de position à cet égard. Pour ma part, et je vous propose d'inscrire cette position dans notre rapport, je suis très réticent à l'idée que l'on publie ces textes. Autrement, tous les lobbies et autres groupes d'intérêts se permettront d'envoyer leurs argumentations, qui seront publiées avec les décisions.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est déjà le cas !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Vous verrez enfin dans le rapport que l'activité résultant des QPC est toujours très soutenue. Le nombre de saisines retenues par la Cour de cassation est à peu près équivalent à celui des saisines retenues par le Conseil d'État, contrairement à ce que nous pensions à l'origine.

La Cour de justice de la République est une juridiction aux moyens maîtrisés et à l'avenir incertain - celui-ci dépendra des choix qui seront faits s'il nous est donné la possibilité, un jour, de statuer sur une réforme constitutionnelle.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. Philippe Bas, président. – Mon cher collègue, vous auriez pu faire référence à Saint-Augustin : « Fuyez la voie large, c'est-à-dire fuyez la voie honteuse et vicieuse. »

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Dans notre République laïque, ce précepte ne présente aucun caractère d'obligation.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons appris qu'il existait des conseillers communs au Président de la République et au Premier ministre. Sous un autre mandat, le Premier ministre avait été qualifié de collaborateur par le Président de la République. Aujourd'hui, il est traité comme un secrétaire d'État vis-à-vis de son ministre de tutelle. Je ne suis pas sûr que le fonctionnement de l'exécutif y ait gagné. Savez-vous combien sont-ils et qui les paie ? Par qui sont-ils nommés ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Ils sont 12 : 4 sont payés par Matignon et 8 par la présidence de la République. Cette pratique est contraire à l'idée que nous nous faisons de la Constitution. Nous pourrions l'écrire dans le rapport, si la commission le veut bien.

M. Philippe Bas, président. – J'y suis favorable. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement, tandis que le Président de la République n'est responsable qu'en cas de manquement grave aux devoirs de sa charge. Si un collaborateur commun aux deux autorités prend des décisions, comment le contrôle parlementaire peut-il s'appliquer ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Nous préciserons que c'est contraire à l'esprit de la Constitution.

M. Patrick Kanner. – Le président François Hollande avait réussi à maîtriser le budget de l'Élysée. Il est dommage que ses efforts n'aient pas été repris. Il y a aujourd'hui une poussée dépensière, qui sera peut-être limitée l'année prochaine puisqu'il y a eu un licenciement...

Même si nous suivons le rapporteur, je regrette que l'Élysée ne prenne pas sa part à l'effort global demandé à tant de nos concitoyens aujourd'hui.

S'agissant des deux chambres, on constate, d'année en année, la perpétuation du prélèvement sur disponibilités : 24,9 millions d'euros pour le Sénat cette année ; 46,9 millions d'euros pour l'Assemblée nationale. Jusqu'à quand pourra-t-on fonctionner ainsi ?

M. Pierre-Yves Collombat. – S’il y a des réserves, cela veut dire qu’il y a un budget autonome de l’Élysée. Je veux bien que les assemblées aient un budget autonome, compte tenu de la séparation des pouvoirs, mais la présidence de la République ...

Par comparaison, quel est le budget de Matignon ?

Avez-vous une idée de la composition du personnel du Conseil constitutionnel ? Certaines institutions fort vénérables tournent essentiellement avec des troupes venues de l’extérieur.

Concernant les « portes étroites », à la différence du rapporteur pour avis, je suis favorable à ce qu’elles soient publiées, car elles révèlent l’intervention de lobbies. Monsieur le président, dans les institutions républicaines, je ne suis pas sûr que la voie large ne soit pas la seule acceptable. À cet égard, il serait intéressant de savoir qui dépose les QPC. Je me suis laissé dire qu’il s’agissait souvent d’avocats d’affaires, ce qui induit une jurisprudence un peu particulière, notamment en matière fiscale.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – La Cour des comptes a chiffré les réserves de l’Élysée au 31 décembre 2017 à 22,4 millions d’euros, dont nous attendons la confirmation.

Monsieur Collombat, tous les pouvoirs publics qui sont regroupés dans la présente mission ont un budget propre, avec une capacité de réserves. Cela vaut pour l’Assemblée nationale, le Sénat, la présidence de la République.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n’est pas pareil pour le Parlement ! Et Matignon ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Non, Matignon, c’est le budget de l’État, ce n’est pas un pouvoir public autonome.

M. Philippe Bas, président. – Les règles d’exécution du budget applicables à l’État ne sont normalement pas applicables aux pouvoirs publics constitutionnels, qui doivent rester indépendants du contrôle budgétaire de l’État. Ils peuvent se soumettre à des contrôles extérieurs sur la base du volontariat. C’est un vieux principe républicain.

M. Pierre-Yves Collombat. – Sur le plan théorique, je suis d’accord, mais, comme vous le faisiez remarquer, il y a de moins en moins de différences entre l’Élysée et Matignon.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Sur la question des réserves de l’Assemblée nationale et du Sénat, les prélèvements varient selon les années. Je demanderai à nos services des informations plus complètes sur le montant de nos réserves. Toutefois, quel que soit le montant de celles-ci, des prélèvements ne pourront durablement être opérés chaque année.

M. Alain Marc. – Les prélèvements effectifs sur les disponibilités sont parfois moindres que dans les prévisions budgétaires, me semble-t-il.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Effectivement.

Monsieur Collombat, pour se professionnaliser, le Conseil constitutionnel a recruté davantage de fonctionnaires de catégorie A. Il y aura en tout, au 1^{er} janvier 2019, 72 collaborateurs, ce qui représente 64,4 ETP, soit 6,5 millions d'euros sur un budget total de 11,72 millions d'euros.

S'agissant des « portes étroites », je maintiens ma position et compte inscrire noir sur blanc dans mon rapport mon opposition à la publication du contenu des contributions – mais bien sûr, le Conseil constitutionnel fera comme il l'entend.

Enfin, la matière fiscale représenterait environ 60 % des QPC, ce qui tend à donner raison à M. Collombat. Le droit du travail est en revanche plus marginal.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne voterai pas les crédits de cette mission pour cette raison. Je vous demande de bien y réfléchir. Votre position est un peu contradictoire, car on voit bien qu'il y a eu une certaine dérive des QPC. Ainsi, le Conseil constitutionnel a annulé une disposition que nous avons votée sur la publication de la répartition du personnel dans les filiales des grands groupes, favorisant l'évasion fiscale. Des décisions du Conseil constitutionnel font débat, et il serait intéressant de savoir qui intervient, avec quels arguments.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – On ne peut pas mettre sur le même plan les pièces de la procédure et les contributions extérieures que tout un chacun peut envoyer. Je suis d'accord pour que l'on dise que des contributions ont été envoyées et quelle est leur origine, mais je ne suis pas d'accord pour qu'elles soient publiées *in extenso*.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

La réunion est close à 10 h 20.

Mercredi 28 novembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Mission de contrôle et de suivi de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme - Remplacement d'un membre

M. Jacques Mézard est nommé membre de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en remplacement de Mme Josiane Costes.

Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Examen du rapport pour avis

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis de la mission « Immigration, asile et intégration ». – Mon intervention abordera trois sujets principaux : l'augmentation de l'immigration régulière, le dynamisme de la demande d'asile et enfin l'échec de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, la mission « Immigration, asile et intégration » représente 1,86 milliard en autorisations d'engagement (AE) et 1,69 milliard en crédits de paiement (CP), en hausse de 38 % en AE et de 22 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2018. À périmètre constant, une fois les transferts de crédits corrigés, ces crédits augmenteront de 12 %. Cette évolution est supérieure à celle de l'ensemble des dépenses publiques inscrites dans le PLF et s'écarte de plus de 200 millions d'euros de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques.

Si le Gouvernement présente ce budget comme la mise en œuvre du plan ambitieux adopté en conseil des ministres le 12 juillet dernier, je regrette de retrouver les mêmes incohérences que dans la loi « asile, immigration et intégration ».

Certes, il y a lieu de se féliciter des réels efforts consentis dans certains domaines sur lesquels notre commission avait depuis longtemps appelé le Gouvernement à agir.

Ainsi, en matière d'intégration, l'augmentation des crédits devrait bénéficier à l'accueil des étrangers primo-arrivants avec, comme nous le préconisons, le doublement des cours de langue. Il conviendra cependant de rester attentif à la manière dont seront mises en œuvre les mesures arbitrées et de procéder rapidement à leur évaluation. Certains efforts sont également bienvenus concernant l'accompagnement des demandeurs d'asile et leurs conditions matérielles d'accueil. L'objectif du Gouvernement est d'atteindre plus de 97 000 places d'hébergement pour les demandeurs d'asile fin 2019, grâce à la création de 1 000 nouvelles places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), de 2 500 nouvelles places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et de 2 000 nouvelles places dans les centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les personnes vulnérables ayant obtenu le statut de réfugié. Toutefois, malgré ces hausses ponctuelles et significatives par rapport à la loi de finances pour 2018, les moyens programmés dans le présent budget sont généralement fondés sur des hypothèses peu plausibles et restent notoirement insuffisants au regard de la réalité des phénomènes migratoires auxquels la France est confrontée.

Le PLF pour 2019 prévoit une stabilisation de la demande d'asile en 2019 puis en 2020. Or, situation atypique en Europe, la France reste exposée à une demande d'asile sans précédent, en progression de près de 19 % début 2018, et à des flux secondaires qui ne se tarissent pas, notamment depuis l'Espagne. Le budget de la mission est donc élaboré sur le fondement d'hypothèses irréalistes, qui permettent au Gouvernement de minimiser les besoins de financement des politiques migratoires. Ces hypothèses ont été jugées peu crédibles par l'ensemble des acteurs que j'ai entendus, et faussent d'emblée la sincérité de la programmation budgétaire. Je regrette vivement le « pari » que le ministre de l'intérieur a reconnu faire en la matière : faute de financements suffisants, le Gouvernement ne se donne pas les moyens des objectifs qu'il affiche. Sans un soutien budgétaire satisfaisant aux opérateurs que sont l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ni les délais moyens cibles de traitement des demandes d'asile en six mois ni l'objectif de 86 % de demandeurs d'asile hébergés ne semblent tenables.

L'immigration régulière reste très dynamique, même si les admissions exceptionnelles au séjour ont arrêté de croître cette année. Il est regrettable que le Gouvernement persiste à refuser, si ce n'est d'abroger la « circulaire Valls », au minimum de mieux encadrer les règles, quand on sait que cette circulaire a contribué à l'augmentation de plus de 30 % des régularisations d'étrangers en situation irrégulière en cinq ans.

Enfin, l'écart entre les annonces et les actes du Gouvernement se vérifie tout particulièrement dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière, parent pauvre de la politique migratoire. En la matière, les crédits ne représentent que 8 % du budget de l'ensemble de la mission. Si un effort important est consenti cette année pour la rétention, avec 450 places créées en centres de rétention administrative, l'effort est quasi nul depuis quatre ans sur les crédits consacrés à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Alors que le Gouvernement ne semble toujours pas en mesure de réaliser un quelconque suivi des déboutés du droit d'asile, il n'est guère étonnant que les politiques d'éloignement soient en échec. Le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) reste à un niveau très faible en 2017. Pire, il continue de baisser cette année : sur les six premiers mois de l'année 2018, 12,6 % des décisions d'éloignement seulement ont été exécutées.

Nous le disons depuis un moment, les accords de Dublin sont à bout de souffle. Ainsi, moins de 12 % des étrangers sous « statut Dublin » ont effectivement été transférés vers un autre État de l'Union européenne au cours des premiers mois de l'année 2018.

Au-delà de cette présentation générale, je souhaite vous communiquer quelques données plus précises. En matière d'immigration régulière, l'OFII voit ses moyens humains progresser avec une hausse de 95 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Par ailleurs, le nombre de visas délivrés, après avoir fortement baissé en 2015 et 2016 en raison des attentats, augmente de nouveau. En 2017, 242 665 premiers titres de séjour ont été accordés, soit une hausse de 5,3 % par rapport à 2016.

L'immigration régulière demeure principalement familiale (avec 35,9 % du total des flux en 2016) et étudiante (pour 32,3 %) ; l'immigration de travail reste marginale comme l'immigration « humanitaire ». Au total, près de 3 millions d'étrangers disposent d'un titre de séjour français valide en métropole, 68 % d'entre eux bénéficiant d'une carte de résident valable dix ans et renouvelable de plein droit.

En matière d'intégration, les efforts sont bienvenus, même s'il faut veiller à ce que les objectifs soient réellement mis en œuvre. L'augmentation des crédits servira au doublement du nombre d'heures de formation linguistique pour les parcours existants, mesure sur laquelle j'insiste depuis longtemps, et à la création d'un nouveau parcours de 600 heures. Elle servira également à l'orientation et l'insertion professionnelles.

Les crédits consacrés à l'asile représentent une part essentielle du budget de la mission, puisqu'ils s'élèvent à 1,21 milliard d'euros. Cependant, nous jugeons peu crédible l'hypothèse retenue par le Gouvernement d'une progression de la demande d'asile de 10 % en 2018 et de 0 % en 2019 puis en 2020. En effet, la France est aujourd'hui le troisième pays de l'Union européenne en nombre de demandes de protection internationale reçues. Par ailleurs, le nombre de demandes d'asile a augmenté de 17,5 % en 2017 et a déjà crû de 21 % au cours des neuf premiers mois de l'année 2018. Selon les spécialistes, nous pourrions atteindre 120 000 demandes d'ici la fin de l'année. Les hypothèses du Gouvernement ne résistent donc pas à l'épreuve des faits et ses annonces ne sont pas réalistes. De plus, les objectifs assignés à l'OFPRA et à la CNDA en matière de réduction des délais de traitement des demandes d'asile semblent, dans ces conditions, difficilement atteignables. Il faut tout de même mentionner l'effort des préfetures pour réduire les délais d'enregistrement des demandes et de prise de rendez-vous.

En matière de lutte contre l'immigration irrégulière, la hausse des crédits est destinée à financer la rénovation et la création de places dans les centres de rétention administrative (CRA). Nous n'avons cependant pas obtenu de réponse à nos interrogations sur la nature des travaux réalisés et le nombre de personnels mis à disposition, compte tenu notamment de l'augmentation de la durée maximale de rétention de 45 à 90 jours.

Le phénomène de l'immigration irrégulière est par nature difficile à évaluer. Trois indicateurs sont disponibles. Il y a d'abord l'aide médicale d'État (AME) dont bénéficiaient 315 835 personnes fin 2017, chiffre en hausse de 1,4 % par rapport à 2016 et, surtout, en progression de 50 % depuis 2011. On constate également une forte augmentation du nombre d'étrangers contrôlés en situation irrégulière : 119 635 personnes ont été interpellées en 2017, contre 97 143 en 2016. Enfin, l'ampleur de cette immigration peut être mesurée au travers des refus d'admission, qui se sont élevés à 87 000 en 2017, contre 64 000 en 2016.

Pour conclure, je regrette que l'effort porté sur les procédures d'éloignement soit quasi nul. Sur les 103 940 mesures d'éloignement prononcées en 2017, seules 17,5 % ont été exécutées. En particulier, alors que le nombre d'OQTF a augmenté, le taux effectif d'éloignement a baissé : sur les premiers mois de l'année 2018, ce taux d'exécution a atteint 12,6 %.

Par conséquent, je propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Philippe Bas, président. – Le taux d'exécution des OQTF est particulièrement faible. Il n'y a donc vraiment pas lieu de s'en féliciter. Le constat dressé par notre rapporteur appelle un sursaut de la puissance publique.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis d'accord avec le rapporteur. Nous sommes récemment allés ensemble à Calais et avons constaté que la situation ne faisait que s'y dégrader : la pression s'accroît et les violences se multiplient, car les migrants sont décidés à rejoindre la Grande-Bretagne par tous les moyens. Tout cela risque de mal tourner.

Mme Esther Benbassa. – Certes, nous saluons l'idée du Gouvernement d'un financement pluriannuel de certains centres d'hébergement d'urgence, ainsi que la forte croissance des crédits en faveur de l'hébergement et de l'accompagnement des réfugiés.

Mais le Gouvernement prévoit de créer 450 places dans les CRA et, contrairement à ses prévisions, il n'y aura pas de stabilisation de la demande d'asile en France, compte tenu de la hausse des demandes observée en 2017 et de celle qui est attendue en 2018. Le risque est donc réel d'une sous-budgétisation de certaines dépenses liées au traitement des demandes d'asile. Les moyens prévus par le Gouvernement sont insuffisants.

Nous constatons également une hausse des crédits alloués à la lutte contre l'immigration irrégulière. Nous aurions préféré que ces crédits fussent affectés à des fins plus nobles comme l'hébergement et l'accompagnement des migrants.

L'augmentation des crédits de la mission est en trompe-l'œil : elle sert principalement à lutter contre l'immigration irrégulière, alors que les capacités du dispositif national d'accueil restent insuffisantes au regard des besoins.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je reconnais la qualité du travail du rapporteur qui sait travailler sans sectarisme sur ces sujets.

Ce budget est en effet un pur effet d'optique : les crédits augmentent et, « en même temps », restent insuffisants. Les carences qui préexistaient à la loi « asile, immigration et intégration » légitimaient l'augmentation des moyens alloués aux procédures d'éloignement et aux mesures de rétention dans des conditions humaines. Néanmoins, le fait de porter la durée maximale de rétention à 90 jours accentue encore l'insuffisance de ces moyens.

Lors des auditions du rapporteur, le directeur central de la police aux frontières s'est inquiété du taux d'efficacité des centres de rétention administrative. En d'autres termes, remplir ces centres est totalement inefficace, tout comme le fait de prononcer des OQTF, alors que tout le monde sait qu'elles sont peu exécutées. En définitive, ces mesures traduisent le souci du Gouvernement de faire du chiffre et une forme d'impuissance de la puissance publique.

Comme l'a souligné le rapporteur, les hypothèses du Gouvernement en matière d'asile sont totalement irréalistes. Il a également raison à propos du manque de places dans les centres d'hébergement pour réfugiés statutaires. On compte en effet 30 000 réfugiés pour 7 200 places. Il est dès lors regrettable que ma proposition d'accorder un crédit d'impôt de 5 euros par nuit à tout particulier qui hébergerait un réfugié statutaire ait été rejetée hier en séance publique. Je déplore d'autant plus cette position dogmatique que le directeur de l'OFII lui-même était très favorable à cette mesure.

Pour toutes ces raisons, notre groupe ne votera pas les crédits de la mission.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Ma préoccupation porte sur les chiffres de l'immigration irrégulière en outre-mer. Lors de l'examen de la loi « asile, immigration et intégration », le ministre de l'intérieur Gérard Collomb nous avait assuré que ces chiffres figureraient bien dans les statistiques nationales.

Ce point est très important, car l'immigration irrégulière en outre-mer, pour l'essentiel en Guyane et à Mayotte, représente plus de la moitié de l'immigration irrégulière de notre pays ; elle mobilise des moyens importants et a des conséquences sur l'équilibre de nos politiques publiques. Même si la situation s'est un peu améliorée dans mon département, le phénomène reste très préoccupant.

Pour le reste, malgré l'analyse très fouillée du rapporteur, je ne tirerai pas les mêmes conclusions que lui. Les crédits de cette mission sont en hausse : afin d'encourager cet effort, je préfère compter sur la vigilance atavique de notre commission pour contrôler la bonne exécution de ce budget plutôt que d'émettre *a priori* un avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je tiens tout d'abord à souligner les efforts réalisés en matière d'intégration dans ce budget.

Je souhaite également évoquer la question des reconduites à la frontière. Le taux d'exécution des mesures d'éloignement est assez constant depuis dix ou quinze ans. Il faudrait mener une réflexion sur les raisons pour lesquelles ce taux reste à un niveau très faible. En la matière, on distingue traditionnellement les déboutés du droit d'asile des étrangers venus pour raisons économiques. Les choses ne sont pas toujours aussi simples. Peut-être faudrait-il avoir une vision plus sélective de l'immigration économique en France.

Enfin, je note une contradiction entre le vœu émis par le Premier ministre de faire passer le nombre d'étudiants étrangers de 320 000 à 500 000, ce qui est bon pour le

rayonnement et le développement de la France, et l'augmentation des droits d'inscription pour lesdits étudiants. Cette question mérite d'être posée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – Pour répondre à M. Mohamed Soilihi, nous demandons toujours des statistiques intégrant les outre-mer, nous ne les obtenons pas toujours.

Mes chers collègues, on a beaucoup parlé des structures d'hébergement et des places créées. Il faut également évoquer le problème posé par la multitude des dispositifs existants : le Gouvernement ferait bien, comme nous l'y avons invité lors de l'examen de la loi « asile, immigration et intégration », de simplifier le système d'hébergement des étrangers pour le rendre à la fois plus lisible et plus compréhensible.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

**Projet de loi de finances pour 2019 - 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**

M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis des programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». – Cette année encore, nous examinons pour avis les crédits du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » avec les crédits du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'État », dont le Premier ministre est responsable.

Pour l'exercice 2019, les juridictions administratives bénéficient d'une hausse de leur budget de 3,4 % par rapport à l'exercice précédent et d'un plafond d'emplois en augmentation de 132 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Sur ces 132 nouveaux emplois, 122 sont en réalité destinés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), confrontée à une croissance sans précédent de son activité, avec notamment une hausse de 34 % des saisines en 2017. Cette augmentation est directement liée à la hausse des décisions rendues par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). La situation s'est encore dégradée en 2018 avec un nouvel accroissement de 20 % du nombre des saisines, ainsi qu'en raison de divers mouvements sociaux qui ont touché la Cour entre février et juillet 2018. Les délais de jugement imposés par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, fixés à cinq mois pour les procédures ordinaires et à cinq semaines pour les procédures accélérées, n'ont pu être respectés.

Selon Mme Dominique Kimmerlin, nouvelle présidente de la CNDA que j'ai rencontrée lors de ma visite à la Cour à la fin du mois d'octobre, le renforcement des moyens alloués en 2019 devrait permettre, sauf imprévu, de faire face au flux de nouvelles affaires enregistrées. Les délais légaux imposés par la loi de 2015 pourraient être atteints au 31 décembre 2019 et les personnels contractuels, massivement recrutés ces dernières années, pour une durée de deux ans, pourraient ne pas être renouvelés.

Parallèlement, pour 2019, seuls 10 ETPT sont créés à destination des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui font figure, selon les personnes que j'ai rencontrées, de grands « laissés pour compte » de ce budget.

Sans remettre en cause la nécessité de renforcer les effectifs de la CNDA, ces créations d'emplois à destination des autres juridictions administratives sont insuffisantes compte tenu de l'augmentation constante de leur activité. Ces dernières années, on a en effet observé une progression des contentieux de masse et la dévolution de nouvelles compétences par le législateur. Pour 2018, on observait déjà, au 30 octobre, une hausse d'activité de 6,3 % dans les tribunaux administratifs et de 8,6 % dans les cours administratives d'appel.

Parmi les réformes qui sont venues alourdir la charge des juridictions récemment, il faut évoquer la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Cette loi a supprimé le caractère suspensif de certains recours devant la CNDA. Dans ces hypothèses, il appartient désormais au juge de l'éloignement, à l'occasion d'un litige sur la légalité de l'obligation de quitter le territoire français, de suspendre temporairement, jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la CNDA ou jusqu'à ce que la CNDA se soit prononcée, l'exécution de cette mesure si les éléments produits par le requérant sont suffisamment sérieux pour que la Cour soit susceptible de prendre une décision de protection.

Selon les personnes entendues, ce nouveau dispositif brouille la frontière des compétences entre juge de l'éloignement et juge de l'asile. Le juge de l'éloignement doit se prononcer seul, très rapidement, alors même que les enjeux humains en cause sont très importants, sur des éléments relatifs à la demande d'asile, alors qu'il n'a pas la compétence technique de la CNDA pour le faire.

Les nouvelles hypothèses de recours non suspensif devant la CNDA concernent 20 000 demandeurs d'asile par an. En supposant que la moitié seulement fasse l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, contestée devant le tribunal, les conclusions tendant au rétablissement du droit au maintien sur le territoire emploieront au minimum 6 ETPT de magistrats, qui ne sont pas pris en compte dans le projet de loi de finances pour 2019.

Il faut bien admettre que nous votons parfois des textes sans vérifier que leur mise en application pourra être assurée par les juridictions.

Pour faire face à cette pression contentieuse constante, des économies ont été recherchées avec le développement des téléprocédures, de la médiation ou le recours aux effectifs d'aide à la décision ; le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit en outre la création d'un corps de juristes assistants.

Parallèlement, les juridictions administratives ont eu recours à différents outils visant à renforcer leur efficacité comme la multiplication des procédures à juge unique ou le décret du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, appelé aussi décret « JADE », qui permet d'évacuer rapidement de nombreuses affaires.

Toutes les personnes que j'ai entendues se sont accordées pour dire qu'il n'était pas possible d'aller plus loin dans les réformes de procédure sous peine d'« abîmer » définitivement la justice administrative en portant atteinte aux principes mêmes qui la régissent.

Malgré la situation très tendue, au prix d'importants efforts des magistrats et des personnels, les juridictions administratives continuent à afficher de bonnes performances en termes de délais de jugement, de réduction du stock des affaires anciennes et de qualité des décisions rendues.

Les efforts demandés aux magistrats et aux personnels des juridictions ne sont cependant pas sans conséquences sociales et humaines. À cet égard, le premier baromètre social établi en 2017 par le Conseil d'État révélait que la charge de travail est ressentie comme excessive par 60 % des magistrats, et comme inconciliable avec la vie privée par 55 % d'entre eux. Par ailleurs, les jours d'arrêt maladie ont augmenté de 11 % chez les magistrats et de 18 % chez les agents de greffe entre 2016 et 2017.

Les juridictions financières, quant à elles, bénéficient d'une augmentation de 1 % de leurs crédits par rapport à l'année précédente, hausse qui sert à financer la création de 15 emplois supplémentaires pour atteindre à l'horizon 2022 le plafond d'emplois de 1 840 ETPT.

Hors titre 2, les crédits sont stables par rapport à 2018 et destinés principalement à des dépenses contraintes, liées aux activités du contrôle, sans permettre par exemple le développement de projets informatiques d'ampleur, qui constituent pourtant un enjeu crucial pour le fonctionnement de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Par ailleurs, je tiens à relayer ici une inquiétude exprimée lors de son audition par le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, concernant l'application de mesures de régulation budgétaire à la Cour, qui seraient envisagées par le Gouvernement.

Selon les principes internationaux, le bon fonctionnement des institutions supérieures de contrôle suppose que les contrôleurs des finances publiques disposent « de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire à l'exécution de leur mandat ». En application de ces principes, il me semble nécessaire de mener une réflexion pour consacrer expressément dans les règles budgétaires la dispense de mise en réserve de précaution des crédits en début de gestion, ainsi que l'obligation de recueillir l'accord de la Cour avant toute mesure d'annulation des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Quant aux juridictions financières, au cours des années récentes, elles ont vu leurs missions se multiplier alors même que leur plafond d'emplois, fixé à 1 840 ETPT, n'a pas évolué depuis 2010.

Pour n'évoquer que deux réformes parmi les plus récentes, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu un dispositif d'expérimentation de certification des comptes de collectivités territoriales. C'est très bien, mais avec quels moyens ? Un bilan intermédiaire sera réalisé fin 2018. Sans l'anticiper, à la suite des auditions et déplacements que j'ai réalisés, notamment à la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, il me semble qu'envisager une généralisation de ce dispositif aurait un impact extrêmement lourd sur les juridictions financières.

La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, ensuite, a étendu les compétences de contrôle des juridictions financières à l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux, y compris de droit privé à but lucratif. Cette réforme concerne potentiellement plusieurs dizaines de milliers d'établissements supplémentaires. Il sera impossible pour les juridictions financières de contrôler plus de

quelques structures par an à moins d'une hausse substantielle du plafond d'emplois et des crédits du titre 2 du programme 164.

Comme l'a fait valoir M. Didier Migaud, lors de son audition, toutes les économies possibles et toutes les mutualisations ont désormais été réalisées, notamment à travers la restructuration de la carte des chambres régionales des comptes.

Il résulte de cette situation tendue une priorisation des travaux, qui se traduit par une concentration des contrôles sur les situations qui présentent le plus de risques, voire par un véritable effet d'éviction sur les missions traditionnelles des juridictions financières, en particulier sur le contrôle budgétaire. Parallèlement, les personnes entendues ont souligné un recul du rôle de l'État au niveau local et une baisse du contrôle de légalité sur le terrain, ce qui accroît le risque de dérapages pour les collectivités territoriales.

En conclusion, dans la mesure où les juridictions administratives et les juridictions financières continuent, tant bien que mal, à afficher des performances satisfaisantes, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » rattachés à la mission « Conseil et contrôle de l'État », inscrits au projet de loi de finances pour 2019. Pour autant, j'appelle votre attention sur le fait que la situation de ces juridictions est de plus en plus tendue et nécessitera un aménagement de leurs moyens dans l'avenir.

M. Philippe Bas, président. – Merci, monsieur le rapporteur, d'avoir été attentif à la souffrance au travail des membres des juridictions administratives sous le poids des contentieux de masse.

M. Simon Sutour. – Merci au rapporteur. J'ai longtemps été rapporteur du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». Je mesure combien c'était une époque paisible ; les budgets ne posaient pas de problème. On nous expliquait que c'était parce qu'il était rattaché au Premier ministre et non au ministère de la justice. Visiblement, les choses ont beaucoup évolué. À cette époque, j'ai eu la chance d'assister à la création d'un tribunal administratif à Nîmes, qui fonctionne très bien, comme celui de Montpellier. Il est envisagé de créer une cour administrative d'appel en Occitanie, puisqu'il n'y en a aucune entre Marseille et Bordeaux. Or je crains qu'elle ne soit située ni à Montpellier ni à Nîmes mais à Toulouse, plus près de Bordeaux, dans cette grande nouvelle région pour laquelle je n'ai pas voté et dont je ne vois de positif que le nom. Le rapporteur dispose-t-il d'informations sur cette future cour administrative d'appel ?

M. Alain Richard. – Je préfère être réservé sur l'appréciation de ces crédits mais je rappelle que nous avons refusé au Gouvernement une habilitation à légiférer par ordonnance à la fin de l'examen du projet de loi asile et immigration pour effectuer le nouveau partage de compétences entre les tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile. Or des difficultés de cohérence génèrent un alourdissement des charges contentieuses.

Le rapporteur a soulevé la question de la capacité du pouvoir législatif à autoriser des régulations de crédits d'instances bénéficiant d'une indépendance juridique. Depuis des années, sans que cela ne gêne personne, nous votons bien le budget de la justice, qui est indépendante. Cela s'applique à la Cour des comptes. Selon M. Migaud, celle-ci serait

tellement plus indépendante que les toutes autres juridictions que le législateur ne pourrait pas réguler ses crédits, contrairement à ceux des autres. Un tel raisonnement ne peut aller loin.

Mme Brigitte Lherbier. – La cour administrative d’appel de Douai a dressé le même constat que le rapporteur, celui de l’augmentation du flux d’affaires enregistrées. Beaucoup de magistrats qui habitent loin effectuent du télétravail. Le temps peut être bien organisé.

Le président de la cour administrative d’appel de Douai a souligné le grand nombre d’appels abusifs de la part d’avocats qui savent pourtant qu’ils sont voués à l’échec.

M. Jérôme Durain. – Merci, monsieur le rapporteur. J’ai un point de satisfaction et beaucoup de points d’interrogation. La grande gagnante de ce budget est la CNDA, puisque 122 ETPT sont créés pour répondre à la hausse de son activité et à la baisse drastique des délais de jugement qui lui ont été imposés. Non encore effectifs, ils pourraient être atteints fin 2019.

Pour les autres juridictions administratives, on constate un hiatus entre la quasi-stabilité des moyens et la hausse sensible de l’activité, notamment en raison des effets de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée. Pas moins de 60 % des ETPT créés seront absorbés par ces seuls effets. On arrive au bout des recherches constantes d’économies. Il est à craindre que, faute de moyens nouveaux, ce hiatus dégrade la qualité du travail rendu.

Pour les juridictions financières, le constat est le même. Les moyens augmentent de 1 %, soit 15 ETPT, pour porter l’emploi à 1 840 ETPT en 2022. Cette quasi-stabilité des effectifs, face à l’ajout de nouvelles missions, crée des tensions. Trop peu de crédits sont disponibles pour des projets de fond tels que des investissements informatiques. On constate aussi le vieillissement des effectifs. À moyens constants, les mêmes causes produisant les mêmes effets, faute de nouvelles mutualisations possibles et après restructuration de la carte des juridictions, des difficultés quant à la production de ces juridictions sont à craindre. C’est un point de vigilance particulier pour nos collectivités territoriales en raison du rôle d’appui que les juridictions financières jouent auprès d’elles.

Le groupe socialiste et républicain suivra l’avis favorable du rapporteur.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je voudrais compatir à la douleur du Premier président de la Cour des comptes. Il est plaisant que quelqu’un qui passe son temps à nous donner des leçons de réalisation d’économies veuille s’abstraire ainsi de cette ardente obligation. C’est d’autant plus surréaliste qu’il s’agit de l’un des créateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Si tous les membres de la Cour des comptes y étaient – puisque 30 % des effectifs sont vaporisés dans l’atmosphère – et effectuaient le travail pour lequel ils ont été recrutés, une partie des problèmes serait résolue ; de même s’ils s’occupaient uniquement de leurs missions. Ainsi, j’ai découvert que la Cour des comptes avait émis un avis négatif, dans un référé, sur l’idée que l’État puisse sauver une ingénierie territoriale. De quel droit s’en occupe-t-elle ?

Concernant le Conseil d’État, j’aimerais connaître la répartition des crédits et savoir qui rémunère les 30 % de membres qui viennent de l’extérieur. Sont-ils rétribués par leurs administrations d’origine ?

M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis. – Monsieur Collombat, je ne peux pas répondre à cette question dans l’immédiat, mais je m’engage à le faire.

Il n’est pas question de remettre en cause le pouvoir du législateur. C’est bien nous qui votons les crédits. M. Migaud demande que les crédits votés par la représentation nationale soient respectés et que l’exécutif ne puisse pas les geler. Les juridictions financières doivent jouir d’une visibilité sur les moyens dont elles disposent pour mettre en œuvre la compétence régaliennne que la loi leur a donnée.

M. Alain Richard. – Le gel est la conséquence d’une loi.

M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis. – Il appartient au pouvoir exécutif de le décider. Il est vrai, et cela me paraît opportun, que nous pourrions modifier la loi pour sanctuariser les moyens de fonctionnement de la Cour des comptes.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat a voté l’année dernière, dans la proposition de loi organique pour le redressement de la justice, le principe selon lequel il ne pourrait y avoir aucun gel de crédits de l’autorité judiciaire. On pourrait vouloir transposer ce principe aux juridictions administratives et financières.

M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis. – Je voulais rappeler cette cohérence.

En effet, monsieur Durain, on arrive au bout de l’exercice. Les juridictions administratives et financières ne pourront pas assumer correctement leurs nouvelles compétences, si elles sont mises en œuvre.

Mme Lherbier a évoqué l’existence d’appels abusifs. Les présidents de cour administrative d’appel et de formation de jugement ont la possibilité de rejeter par ordonnance les requêtes d’appel manifestement mal fondées et d’imposer des amendes pour recours abusifs.

Monsieur Sutour, la décision de créer une cour d’appel administrative dans votre territoire est confirmée. Elle serait localisée soit à Toulouse soit à Montpellier. C’est tout de même une bonne nouvelle globalement. Il ne m’appartient pas en revanche de donner de préférence.

La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits des programmes « Conseil d’État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l’État ».

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sécurités » - Programmes
« Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité et éducation
routières » - Examen du rapport pour avis**

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis des programmes « Police nationale », « Gendarmerie nationale » et « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités ». – Je suis chargé de vous présenter les crédits de trois des quatre programmes de la mission « Sécurités », prévus par le projet de loi de finances pour 2019 : le programme 152 « Gendarmerie nationale », le programme 176 « Police nationale » et le programme 207

« Sécurité et éducation routières ». Le programme 161 « Sécurité civile » fait quant à lui l'objet d'un avis distinct, présenté par notre collègue Catherine Troendlé.

Sur ces trois programmes, le constat, pour 2019, est identique à celui que nous avons dressé en 2018 : en dépit d'une augmentation des crédits alloués à la sécurité, la trajectoire financière du projet de loi de finances demeure très largement insuffisante au regard de la situation particulièrement dégradée des forces de sécurité intérieure. Le rapport de notre collègue François Grosdidier, fait au nom de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, sous la présidence de notre collègue Michel Boutant, relate cette situation et émet 32 propositions.

En 2019, le budget de la mission « Sécurités », hors crédits alloués à la sécurité civile, poursuit la hausse engagée depuis 2012 : ses crédits augmenteront de 3,63 % en autorisations d'engagement et de 1,84 % en crédits de paiement. La progression des crédits, plus significative pour la gendarmerie que pour la police, mérite d'être soulignée. Toutefois, elle apparaît, comme l'année dernière, insuffisante et très largement déséquilibrée. La hausse budgétaire est en effet quasi exclusivement absorbée par l'augmentation de la masse salariale. Conformément au plan quinquennal de création de 10 000 emplois au sein des forces de sécurité intérieure, 2 378 nouveaux postes seront créés en 2019, dont 1 735 dans la police et 643 dans la gendarmerie. Au total, depuis 2012, les effectifs des forces de sécurité intérieure auront été renforcés de 13 079 personnels supplémentaires. La plupart des effectifs supplémentaires devraient être affectés, pour la police, dans les services de sécurité publique et, pour la gendarmerie, dans les brigades territoriales, à l'appui de la mise en place de la nouvelle police de sécurité du quotidien. Il s'agit, dans l'esprit du Gouvernement, de renforcer la présence policière sur le terrain et de doter les nouveaux quartiers de reconquête républicaine d'effectifs supplémentaires. C'est un objectif louable. Je ne crois pas, toutefois, que ces créations d'emplois suffiront à « mettre du bleu dans les rues » et à améliorer la lutte contre la délinquance quotidienne, comme le souhaite le Gouvernement. La hausse des effectifs ne résoudra pas tout. L'insuffisante capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure résulte en effet davantage de difficultés structurelles que d'une insuffisance d'effectifs.

Premièrement, de nombreuses missions périphériques, communément appelées tâches indues, continuent d'accentuer l'indisponibilité d'une partie de nos forces de l'ordre. C'est une pollution qui s'accroît d'année en année.

Deuxièmement, les services de sécurité publique souffrent d'un déficit d'effectifs ainsi que d'un manque d'attractivité, pour les agents les plus expérimentés, des quartiers dits perdus de la République. Les services sont contraints de recruter des agents tout juste sortis d'école et qui ne disposent pas de l'expérience nécessaire pour se confronter à une délinquance difficile. Créer de nouveaux postes sans résoudre, en amont, ces difficultés risque de n'avoir que peu d'effets dans la pratique.

Troisièmement, le Gouvernement, dans ses perspectives d'emploi, oublie d'intégrer un paramètre pourtant majeur : l'application aux forces de sécurité intérieure, depuis 2016, de la directive européenne du 4 novembre 2003 sur le temps de travail qui a entraîné une réduction importante des capacités opérationnelles au sein de la police comme de la gendarmerie. La gendarmerie aurait perdu 4 000 ETP en temps de travail, qui n'ont pu être compensés que par l'instauration d'un système d'astreintes. Celui-ci réduit toutefois l'engagement opérationnel des agents sur le terrain.

Le constat est encore plus criant dans la police : en cas de généralisation du système dit de la « vacation forte » à l'ensemble des circonscriptions de sécurité publique, la baisse de la capacité opérationnelle s'élèverait à 4 160 équivalents temps plein, pour un coût financier de 205 millions d'euros.

Dans ces conditions, aucun effet de levier ne peut être attendu du plan de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires.

Si la question des effectifs est essentielle, la principale limite du budget soumis à notre appréciation réside toutefois dans l'insuffisance des crédits d'équipement et de fonctionnement des forces de sécurité intérieure. La forte augmentation de la masse salariale dans le budget est en effet obtenue au détriment des crédits de fonctionnement et d'investissement, dont la part ne cesse de se réduire dans le budget global. Les chiffres sont éclairants : alors que les dépenses de personnel ont augmenté, depuis 2007, de 37,2 % pour la police, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont, quant à elles, stagné. Cette évolution est inquiétante : la capacité opérationnelle des forces de sécurité intérieure repose en effet non seulement sur le nombre de personnels, mais également sur l'aptitude de l'État à équiper et à entretenir ses forces. C'est la capacité d'intervention des policiers et gendarmes que nous risquons, à défaut, d'affaiblir.

En 2019, les crédits de fonctionnement seront, à périmètre constant, en augmentation de 9,3 % pour la police et de 3,15 % pour la gendarmerie. Cette augmentation des moyens de fonctionnement recouvre principalement la prise en compte du coût de sac à dos, c'est-à-dire des crédits nécessaires pour équiper *a minima* les nouveaux effectifs, ainsi que la hausse du prix du carburant.

Quant aux crédits d'investissement, ils constituent la véritable variable d'ajustement de ce budget : par rapport à 2018, ils chuteront, en crédits de paiement, de 18,56 % pour la police et de 13,37 % pour la gendarmerie. Je déplore d'ailleurs que l'Assemblée nationale ait adopté un amendement du Gouvernement qui réduit encore davantage les crédits de fonctionnement et d'investissement, de 1,9 million pour la police et de 8,6 millions pour la gendarmerie.

Ces évolutions sont loin d'être à la hauteur des difficultés que les forces de sécurité intérieure rencontrent actuellement. En voici trois exemples.

Le premier concerne la formation. En 2019, les crédits alloués à la formation baisseront de 15 % pour la police et seront en stagnation pour la gendarmerie. Alors même que le volume d'effectifs ne cesse d'augmenter, on peut légitimement s'interroger sur la capacité du ministère à former ses agents. Dans la police, le budget annuel moyen de formation par agent est passé de 170 euros en 2007 à moins de 130 euros en 2019, soit plus de 24 % de baisse.

Le deuxième concerne les équipements. Des améliorations significatives ont été réalisées au cours des dernières années sur les équipements de protection et l'armement, grâce à la mise en œuvre de différents plans, le plan de lutte antiterroriste (PLAT), le plan de lutte contre l'immigration clandestine (PLIC) et le pacte de sécurité.

Les efforts conduits ont, en revanche, été insuffisants pour améliorer l'état des parcs automobiles de la police et de la gendarmerie. Sur les presque 20 000 véhicules légers de la police, plus de 8 000 sont maintenus en service alors qu'ils remplissent les critères pour

être réformés. La gendarmerie mobile fonctionne encore avec des véhicules blindés à roues (VBRG) qui ont plus de 50 ans et sont totalement dépassés.

Enfin, le troisième exemple concerne le parc immobilier. M. Gérard Collomb avait promis une amélioration substantielle. Le projet de loi de finances est largement en deçà des besoins. Il alloue 150 millions d'euros à la police, alors que le coût de la mise à niveau du parc est évalué à plus d'1 milliard. Pour la gendarmerie, 105 millions d'euros sont prévus, alors que la rénovation et l'entretien du parc immobilier nécessiteraient 300 millions par an pendant plusieurs années.

Je souhaite évoquer rapidement la thématique à laquelle je me suis intéressé cette année : la police technique et scientifique. En améliorant l'administration de la preuve et la révélation de la vérité, elle joue un rôle décisif dans le processus judiciaire et améliore considérablement la lutte contre la délinquance et la criminalité. Nos laboratoires sont en pointe. J'ai visité, avec Brigitte Lherbier et Nathalie Delattre, l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale à Pontoise, laboratoire particulièrement renommé en Europe, prisé par Scotland Yard et le FBI, qui s'y réfèrent. L'affaire Maëlys a été résolue uniquement grâce à son travail. Pourtant, l'investissement en faveur de la police technique et scientifique demeure encore très largement insuffisant au regard des besoins. Il n'est pas à la hauteur des défis technologiques qui se profilent. Des réformes organisationnelles sont en cours pour dégager des économies. Pour autant, celles-ci sont mises à profit par l'État pour réduire les budgets et non pour réinvestir dans des équipements et des technologies de pointe. Cet exemple illustre, une fois encore, le sous-investissement dont nos forces de sécurité intérieure pâtissent actuellement et qui pèse, sans aucun doute, sur leur efficacité.

Je rappelle que le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure propose, à cet égard, des solutions en adéquation avec les demandes des personnes qui ont été entendues.

Au vu de l'insuffisance manifeste des dotations de fonctionnement et d'investissement allouées à la police et gendarmerie nationales, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme « Sécurité civile », inscrits au projet de loi de finances pour 2019. Si la sécurité a un coût, elle n'a pas de prix.

M. Philippe Bas, président. – Merci de ce rapport qui va au fond des choses. Ces crédits bénéficient d'un effet d'optique favorable mais après un examen en profondeur, l'on constate qu'une partie de l'augmentation des crédits de ressources humaines correspond à des hausses salariales, que les conditions d'emploi déterminées par la directive européenne du 4 novembre 2003 vont absorber une partie de la hausse des effectifs et que rien n'est entrepris pour alléger les tâches indues. Si l'on dresse un parallèle avec les crédits d'équipement et de fonctionnement, l'on s'aperçoit qu'en réalité, les moyens d'action de la police et de la gendarmerie ne s'améliorent pas.

M. Alain Marc. – J'aborderai la capacité opérationnelle de la gendarmerie dans les milieux très ruraux. M. Alain Richard, lorsqu'il était ministre de la défense, avait prôné la mobilisation de vingt gendarmes en moins de vingt minutes en tout point du territoire national. Les comités de brigades avaient été créés et nous nous étions alors tous opposés à la fermeture de certaines gendarmeries locales. Aujourd'hui, le général Lizurey affirme qu'il maintiendra l'ensemble des brigades, fussent-elles de contact, pour assurer une telle capacité

opérationnelle. Existe-t-il une définition de la capacité opérationnelle actuelle, en temps et en hommes, sur le territoire ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre rapporteur a rendu un rapport extrêmement clair et précis. À juste titre, il se réjouit de l'augmentation des effectifs et regrette les carences d'équipement et d'investissement, qui portent atteinte aux capacités d'intervention des policiers et des gendarmes, mais aussi à leur moral. Nous souscrivons à ses constats et à sa conclusion.

Un sujet manque peut-être à ce rapport : la situation dans les banlieues. Elle est parfois très difficile et la police ne peut pas la maîtriser, la nuit, par manque de renforts face à une gangrène liée au trafic de stupéfiants. Les policiers les plus aguerris et attachés à leur mission se découragent parfois. Il serait intéressant de dresser un bilan de ce budget à cet égard. Nous demandons tous davantage de policiers. Mais il est incontestable qu'il faut concentrer les moyens à certains endroits plutôt qu'à d'autres.

Il est étonnant, voire dommage, que les députés aient adopté un amendement du Gouvernement qui réduit drastiquement les crédits de la gendarmerie et surtout de la police. Il est important que la majorité des députés soutienne le Gouvernement mais elle doit parfois ne pas le suivre.

Mme Brigitte Lherbier. – Il est incroyable de constater une telle évolution des crédits alors que nos forces de sécurité sont hyper performantes. Avec Nathalie Delattre, nous avons été épatées par notre visite à l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale. Les gendarmes sont très humbles et discrets, ce qui peut passer pour de la résignation. Or il faut absolument les soutenir. Ils ont une grande carence en équipement. La plupart des casernes sont extrêmement vétustes, voire insalubres. Près de Cambrai, les familles ont beaucoup de difficultés à supporter de vivre dans de telles conditions. Cela atteint le moral des gendarmes. La gendarmerie éprouve également des difficultés à payer ses loyers.

La recherche de la gendarmerie en matière de cybercriminalité est d'excellente qualité. Des gendarmes du monde entier se rendront à Lille en janvier pour un salon international organisé sur ce thème.

Le rapporteur a raison. Il est inadmissible de ne pas soutenir notre gendarmerie.

M. François Grosdidier. – Je rejoins totalement les conclusions du rapporteur et je salue la qualité de son rapport. Nous ne pouvons pas adopter un budget mensonger qui présente une augmentation et affiche une résolution des problèmes alors que c'est exactement l'inverse. Le ministre nous ment et se ment à lui-même. La présentation, fallacieuse, ne correspond pas à la réalité.

Il y a une semaine, aux obsèques de Maggy Biskupski, la présidente des Policiers en colère, sa mère, en pleurs, m'a dit : « Ma fille demandait si peu. » Je lui ai répondu : « Ses demandes étaient si justes. » Les policiers demandent de la considération, un autre management et des conditions matérielles d'exercice correctes. Ils sont également en quête de sens sur leur mission, face à une réponse pénale qu'ils jugent insuffisante.

Quand le personnel est augmenté, c'est au détriment de l'investissement. La droite a diminué les effectifs. Mais le problème est que la donne est nouvelle, avec la vague migratoire, la vague terroriste, la nouvelle problématique du maintien de l'ordre. L'État doit

20 millions d'heures supplémentaires à la police qui ne sont pas récupérables en l'état et qu'il n'est pas question de payer. Quel autre employeur, quels autres salariés accepteraient une telle situation ?

L'état des logements n'est pas acceptable. Les véhicules de police et de gendarmerie passent des contrôles techniques de complaisance, qui seraient refusés dans le civil. M. Castaner annonce crânement 5 800 nouveaux véhicules. Sur un parc de 60 000 véhicules légers, cela signifie une moyenne d'âge de dix ans. Elle est déjà de huit ans dans la gendarmerie et de sept ans dans la police.

Ce budget est inadmissible. Il aurait fallu au minimum une loi de programmation pour offrir une perspective et une feuille de route. J'ajoute que l'an dernier, on avait voté les crédits pour l'achat de 3 000 véhicules dans la gendarmerie, mais 40 % de ces crédits ont été annulés en cours d'année.

Ce budget est un mensonge.

Le Sénat a adopté un amendement en faveur de l'oralisation de quelques actes de procédure. On ne pourra régler aucun problème tant que les deux tiers du temps des forces de sécurité sont consacrés à des tâches procédurales.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Grosdidier, chacun se souvient de la qualité du rapport de la commission d'enquête que vous avez animée.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'apprécie ce rapport. J'apporterai une petite touche d'exotisme puisque j'ai vécu quelques jours auprès de la gendarmerie en Guyane. Des investissements en baisse ne sont pas une bonne nouvelle. On prend peur en voyant l'état du matériel. Sur six hélicoptères, jamais plus de trois ne peuvent voler. Les véhicules, même s'ils sont bien entretenus, sont à bout de force. Pour acquérir du matériel correct, par exemple pour ouvrir une porte en toute sécurité, il faut attendre jusqu'à trois ans. Les pirogues utilisées pour lutter contre l'orpaillage clandestin sont essentiellement récupérées auprès des délinquants, après la procédure d'usage. C'est assez extraordinaire. Les gendarmes font leur travail sans protester mais, très franchement, on atteint les limites du ridicule. C'est dangereux.

La Guyane est presque au niveau de Mayotte en matière d'immigration. Le jour où les Brésiliens arriveront, nous ne serons pas sortis de l'auberge.

J'ai l'impression que l'on ne prend pas la mesure de la situation, qui n'est pas normale du tout.

Mme Nathalie Delattre. – Merci au rapporteur pour la qualité de son travail. Je partage ses propos. Ce budget en trompe-l'œil répond aux demandes des élus locaux qui réclament la police de sécurité du quotidien car ils ont à faire face à des situations difficiles sur leurs territoires. Mais une fois cette demande satisfaite, aucune autre ne fait l'objet d'une allocation de crédits. Les 2 378 nouvelles recrues devront être équipées – la hausse du budget s'arrête à cela.

Il est très frustrant qu'aucune des 32 propositions de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, dont j'ai fait partie, ne soit reprise dans ce budget, alors qu'il y a notamment une forte attente quant au paiement des heures supplémentaires. On constate un artifice pour y répondre : un système de vacances qui nous emmène droit dans le

mur. Les crédits de formation baissent. Comment les nouveaux policiers et gendarmes seront-ils formés ? Aucun effort n'est fait, non plus, sur l'attractivité de nos forces de sécurité.

La part des crédits de fonctionnement et d'investissement baisse. La police technique et scientifique, que nous avons rencontrée, est l'un de nos fleurons. Elle fournit un travail formidable et parvient à des résultats incroyables sans aucun moyen, par des économies de bouts de chandelles.

Ce budget n'apporte aucune réponse au cri d'alarme que la commission d'enquête a poussé sur l'immobilier alors qu'il faudrait 300 millions d'euros par an.

Je proposerai au groupe RDSE de voter contre cette mission.

Mme Sophie Joissains. – Toutes mes félicitations au rapporteur pour son excellent travail. Je partage les inquiétudes de mes collègues, notamment quant aux millions d'heures supplémentaires non payées et non récupérées. Le projet de budget évoque-t-il un début de perspective ?

Je tire la sonnette d'alarme sur les effectifs. À Aix-en-Provence, le centre pénitentiaire de Luynes a été doublé pour devenir le troisième de France sans effectifs de sécurité supplémentaires, malgré les gardes au tribunal. Le préfet avait pourtant évalué les nouveaux besoins à une trentaine d'hommes. Est-ce compatible avec ce budget ?

M. Mathieu Darnaud. – Je félicite Henri Leroy pour ce rapport qui pointe du doigt ce que nous dénonçons tous à juste titre. Il est bon de souligner que l'État fait de plus en plus appel aux collectivités territoriales sur l'immobilier de la police et de la gendarmerie. Cela en dit long.

On ne peut pas affirmer que la formation est le pilier central de l'opérationnalité de nos forces sans accorder de crédits. Le Gouvernement entretient un double discours en affichant une volonté et en offrant une réalité budgétaire inverse.

Comme M. Alain Marc, je constate que les regroupements de gendarmerie sont problématiques. En Ardèche, où la géographie est complexe, l'on constate une explosion des faits de délinquance, notamment du nombre de vols de gazole. Les gendarmes expriment des difficultés dues à leur éloignement. L'organisation pose problème.

Nous soutenons notre rapporteur dans sa volonté de dénoncer le double discours du Gouvernement et le manque criant de moyens.

M. Jean-Luc Fichet. – Entrée en vigueur le 1^{er} octobre, une circulaire de Gérard Collomb du 15 mai 2018 prévoit que tous les services d'ordre de gendarmerie et de police seront facturés aux organisateurs de festivals et de manifestations culturelles. Les organisateurs sont très inquiets car l'équilibre financier de ces événements culturels est très fragile et repose en particulier sur le bénévolat. En facturant l'intervention des services de sécurité, on déséquilibre le modèle économique de ces festivals. Chez moi, à Carhaix, Les Vieilles Charrues sont très connues mais ne pourraient perdurer s'il fallait financer l'intervention de la gendarmerie, d'autant que depuis plusieurs années les départements facturent déjà l'intervention des pompiers. Les dépenses ne cessent donc de s'accroître alors qu'il n'est pas envisageable d'augmenter le prix des billets. Je souhaiterais que l'on revienne sur cette initiative extrêmement malheureuse.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons constaté les mêmes problèmes dans bien d'autres départements.

Mme Françoise Gatel. – J'abonde dans le sens de mon collègue Fichet, et il ne s'agit pas d'une mafia bretonne !

Dans certains territoires ruraux, le tourisme est une ressource économique de première importance. Les Vieilles Charrues sont une initiative fabuleuse. Des dépenses supplémentaires en matière de sécurité fragiliseraient les équilibres financiers.

Des communes et des intercommunalités doivent pallier les insuffisances de l'État en matière de salubrité des logements des gendarmes. Dans ma commune de Châteaugiron, j'ai dû batailler pendant dix ans avec la Société nationale immobilière (SNI) pour que l'intercommunalité puisse construire des logements pour les gendarmes, moyennant un loyer. J'ai dû également me battre avec le contrôle de légalité pour adjoindre aux compétences de la communauté de communes la capacité d'intervenir pour construire des logements destinés à des personnes assumant un service public. Mais les communes doivent avancer les crédits pour offrir des logements décentes aux gendarmes et à leurs familles. L'État devrait s'en souvenir...

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – Lorsque j'étais en activité, M. Alain Richard était ministre de la défense et il était très apprécié des gendarmes.

Pour répondre à Alain Marc, dans chaque département, il y a, au niveau du groupement, un Centre opérationnel de la gendarmerie (COG) et des brigades spécifiques sont mises en place pour respecter le cadre de la directive européenne. L'ensemble des moyens d'alerte est répertorié dans les départements et le COG désigne des brigades périphériques pour intervenir en cas de flagrants délits ou de crimes pour épauler les brigades locales. Mais comme ces brigades n'interviennent pas toujours immédiatement, cela implique un ralentissement des enquêtes.

Effectivement, monsieur Sueur, le manque de moyens est évident tant pour les formations que pour les conditions de vie, ce qui a un impact sur le moral des forces de sécurité. Dès que l'on porte un uniforme, on est une cible ; mal formé, mal équipé, le personnel a peur et les risques de bavures se multiplient.

En outre, dans certains territoires, les citoyens ont l'impression qu'ils sont abandonnés. La commission d'enquête a révélé que seuls les jeunes policiers, mal formés, mal équipés, y sont affectés. Le DGPN n'a pas de solutions à proposer car les agents plus expérimentés refusent d'aller dans ces territoires.

Comme l'ont dit Mmes Lherbier et Delattre, il n'y a que des ingénieurs, des scientifiques et des docteurs en physique-chimie à l'IRCGN de Pontoise : ils sont passionnés par la police scientifique. La police technique et scientifique facilite et accélère la résolution des enquêtes en permettant de gagner du temps et des moyens.

Il est vrai que le moral est au plus bas. Je souhaiterais attirer l'attention de mes collègues sur les membres du collectif autonome des policiers de l'Île-de-France, qui appellent à se constituer en gilets jaunes. J'attire l'attention sur le fait que les forces de sécurité se demandent si elles vont continuer à obéir aux ordres face aux gilets jaunes. Sur les réseaux sociaux, on voit que c'est déjà parfois le cas.

La commission d'enquête a entendu Maggy Biskupski pendant une heure et demie : poignante de désespoir, elle avait lancé des appels au secours avec Guillaume Lebeau, qui est l'auteur de *Colère de flic*. Elle disait que la police était en train de se coaguler contre la hiérarchie.

J'ai servi en Guyane : là-bas, pour la gendarmerie, c'est le système D. Les gendarmes sont à la fois médecins, car ils soignent les tribus, mais aussi conseillers juridiques...

M. Philippe Bas, président. – Il y a quelques années, j'ai été en Guyane où j'ai pu constater les conditions de vie des gendarmes, et les dangers auxquels ils étaient exposés, notamment quand ils poursuivaient des orpailleurs armés comme des commandos. Il y a d'ailleurs régulièrement des victimes. Ils mériteraient d'être salués lors de notre débat.

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – Comme en a témoigné Mme Delattre, le centre de Pontoise mérite d'être visité et j'invite la commission à venir le découvrir. Scotland Yard et le FBI viennent régulièrement à Pontoise pour découvrir les dernières technologies : c'est une vraie fierté pour la France.

La résorption du stock d'heures supplémentaires, qui dépasse, selon les syndicats, 22 millions, semble dans l'impasse ; les syndicats sont de plus en plus vindicatifs à ce sujet et l'affrontement paraît inévitable, madame Joissains.

Comme je l'ai dit, le COG s'occupe dans chaque département de la répartition des effectifs en cas de problème, monsieur Darnaud.

Monsieur Fichet, il y a les textes, et il y a la pratique : si les organisateurs d'un festival alertent la gendarmerie ou la police sur un risque de trouble à l'ordre public, leur présence sera évidemment assurée. En revanche, si les organisateurs veulent assurer la quiétude publique, ils devront payer : la circulaire est très claire à ce sujet, le but étant d'éviter les tâches indues.

M. Jean-Luc Fichet. – Il faut un an pour organiser ces festivals : difficile de dire aux forces de l'ordre des mois à l'avance qu'il y aura un risque de trouble à l'ordre public. En outre, je rappelle que ces festivals ont déjà un service de sécurité interne très coûteux.

M. Henri Leroy, rapporteur pour avis. – Dès qu'un commandant de brigade a connaissance d'un événement culturel, commercial ou sportif, il prévoit obligatoirement des forces de sécurité, qu'elles soient légères ou lourdes.

Enfin, la question des logements est très importante, comme l'a dit Mme Gatel. Les retards de loyers devraient, je dis bien devraient, être effacés d'ici fin 2019. En outre, des crédits devraient être ouverts pour entretenir les logements. Mais le problème est pendant depuis deux décennies.

Mme Sophie Joissains. – Évidemment, le groupe UC soutiendra la position de notre rapporteur.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », hors programme 161 « Sécurité civile ».

**Projet de loi de finances pour 2019 - Mission « Sécurités » - Programme
« Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis**

M. Philippe Bas, président. – Mme Troendlé va nous présenter son rapport. Elle est très investie dans ce domaine.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis du programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ». – Je suis vice-présidente de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours et présidente du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires.

M. Philippe Bas, président. – Et vous vous battez pour éviter que ne s'applique la décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui demande que la directive sur le temps de travail s'applique aux sapeurs-pompiers volontaires, ce qui mettrait en péril le volontariat.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – Olivier Cigolotti et moi sommes à l'origine d'une motion cosignée par 254 sénateurs contre l'application de cette directive, ce qui m'a permis de rencontrer à plusieurs reprises Mme Marianne Thyssen, commissaire européen en charge de l'emploi.

Le budget alloué au programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités » en 2019 ne comporte aucune surprise, ni bonne ni mauvaise. Les crédits destinés à assurer le fonctionnement des moyens relevant la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur sont satisfaisants dans leur globalité.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoyait initialement une légère augmentation, de 1,2 %, des crédits de paiement alloués au programme « Sécurité civile » : ils s'élevaient à 538,8 millions, contre 532,3 millions en 2018. Les autorisations d'engagement subissaient quant à elles un net recul de 46 % : leur montant était de 459,4 millions en 2019, contre 853,8 millions en 2018.

La forte diminution des autorisations d'engagement par rapport à 2018 s'explique par la passation, l'année dernière, d'un marché public d'envergure portant sur l'acquisition échelonnée de six appareils de type « Dash 8 » qui avait nécessité l'ouverture de crédits en conséquence. Il s'agit d'avions très polyvalents. Au sein du budget 2018, ce marché correspondait à 404,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 61,4 millions d'euros de crédits de paiement.

En première lecture, l'Assemblée nationale a diminué ces montants de 1,7 million d'euros, tant en crédits de paiement qu'en autorisations d'engagement, lors d'une seconde délibération.

Les moyens dédiés au programme « Sécurité civile » sont mis au service de priorités identifiées les années précédentes : le renouvellement, la rénovation et le maintien en condition opérationnelle de la flotte aérienne, le renforcement des capacités de déminage et le développement de différents systèmes de communication nécessaires au bon fonctionnement de la sécurité civile.

Ce budget ouvre toutefois dangereusement la voie d'une sécurité civile à deux vitesses avec, d'un côté, des crédits importants alloués à juste titre aux moyens de la sécurité civile d'État et, de l'autre, une sécurité civile territoriale laissée complètement en marge.

Ce budget ne retrace évidemment pas les moyens à la disposition des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui sont financés par les collectivités territoriales, départements en tête.

Pour autant, la loi de finances devrait prévoir les adaptations fiscales et les concours ciblés nécessaires à leurs investissements, en baisse depuis plusieurs années. L'explication de cette baisse est simple : la contraction des moyens budgétaires des départements se conjugue avec une augmentation des dépenses de fonctionnement des SDIS, en lien direct avec l'augmentation de leur activité. Il en résulte une baisse des dépenses d'investissement des SDIS, malgré un léger rebond en 2017.

Les marges de manœuvre dont nous disposons pour prévoir des concours ciblés sont faibles en raison des règles de recevabilité financière des amendements parlementaires, d'une part, de la grande rigidité du budget de la mission « Sécurités » et du caractère très sensible des quatre programmes qui la composent (Police nationale, Gendarmerie nationale, Sécurité et éducation routières et Sécurité civile), d'autre part.

Nous sommes donc souvent contraints de nous en remettre à l'initiative du Gouvernement. Or, force est de constater que ses efforts ne sont pas à la hauteur des attentes et des besoins des SDIS, à plusieurs titres. Ainsi, les économies réalisées par l'État lors de la réforme de la prestation de fidélisation et de reconnaissance versée aux sapeurs-pompiers volontaires et qu'il avait été décidé de sanctuariser pour financer des investissements des SDIS seront détournées cette année encore. Fixé à 25 millions dans la loi de finances pour 2017, le montant de la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS a été réduit à 10 millions dans la loi de finances pour 2018. Le schéma retenu pour 2019 reste le même puisque seulement 10 millions seront consacrés à cette dotation, alors que le coût de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance versée aux sapeurs-pompiers volontaires est estimé à 4,6 millions, soit 27,4 millions de moins que ce que l'ancien système coûtait annuellement à l'État jusqu'en 2015. Il manque donc 17,4 millions qui auraient dû logiquement abonder la dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS. C'est inadmissible !

En outre, la gratuité des péages autoroutiers pour les véhicules de secours en intervention, prévue par la loi de finances pour 2018, n'est toujours pas en vigueur, faute de décret d'application. Cette situation est difficilement compréhensible près d'un an après l'entrée en vigueur de la loi, alors que le Gouvernement se donne six mois pour prendre les mesures d'application des lois.

Pour soutenir les SDIS, j'ai déposé, à titre individuel, un amendement en première partie du projet de loi de finances pour 2019 tendant à prévoir qu'on leur rembourse une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qu'ils versent : il n'est pas normal que cet avantage qui bénéficie déjà à d'autres activités telles que les taxis ne bénéficie pas non plus aux SDIS. Je remercie les sénateurs d'avoir voté à l'unanimité cet amendement, alors que le Gouvernement y était opposé.

Les rapports entre la sécurité civile française et l'Union européenne témoignent de ce hiatus entre la place donnée aux moyens nationaux et le manque de considération pour les

moyens locaux de la sécurité civile. Alors que les premiers contribuent pleinement au mécanisme européen de protection civile (MEPC), la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne remet dangereusement en cause les seconds, qui assurent pourtant au quotidien la protection de nos concitoyens. Du fait de l'application de la directive de 2003 sur le temps de travail aux sapeurs-pompiers volontaires par la CJUE, il est nécessaire de modifier ce texte. Dans la mesure où il s'agit d'un enjeu fondamental pour notre modèle de sécurité civile, je souhaite que la forte implication des forces françaises de sécurité civile au sein du mécanisme européen de protection civile soit présentée comme un argument clé dans les négociations et que toutes les conséquences soient tirées d'un éventuel échec. D'un côté, nos voisins se réjouissent de notre réactivité lorsque des catastrophes les frappent mais, de l'autre, l'Union nous demande de respecter la directive de 2003 ce qui mettrait à mal notre système de sécurité civile.

En conclusion, tout en reconnaissant les efforts fournis au service de la sécurité civile d'État, je vous propose de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile » inscrit au projet de loi de finances pour 2019, en raison du sort réservé à la sécurité civile de nos territoires.

M. Philippe Bas, président. – Dans leur excellent rapport rendu il y a deux ans, Mme Troendlé et M. Collombat avaient démontré que les Agences régionales de santé (ARS) s'étaient parfaitement accommodées de la montée en puissance des SDIS dans leur mission de secours aux personnes. Il s'agit ni plus ni moins d'un transfert de charges qui dure depuis deux décennies et qui pénalise les sapeurs-pompiers dont les deux tiers des sorties sont consacrés aux secours à personnes. Or, le ministère de la santé ne prend pas entièrement en charge ces dépenses tandis que les départements et les intercommunalités financent les SDIS.

La situation est inquiétante à la fois pour les pompiers et pour les collectivités territoriales. Les ministères de la santé et de l'intérieur se défaussent sur ces dernières.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – Tous les déplacements, qui compensent la carence ambulancière, sont coûteux en carburant ; or les SDIS ne sont pas exonérés de TICPE. En outre, le référentiel par déplacement est fixé à 121 euros alors que chaque sortie coûte de 400 à 500 euros. De plus, les hôpitaux mettaient jusqu'à un an et demi pour rembourser les SDIS. Depuis que nous l'avons dénoncée, la situation s'est améliorée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis favorable à cet avis défavorable. Le « bijou » qu'est la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) brouille une fois de plus les informations : l'essentiel de la sécurité civile est assurée par les SDIS, mais le système amené à remplacer le réseau Antarès relève de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Rappelons qu'Antarès est un outil de communication qui ne fonctionne pas ou mal, puisqu'il ne permet pas, par exemple, de communiquer avec les hélicoptères.

Où en est-on de la concertation avec les ministères de l'intérieur et de la santé pour essayer de régler la question des secours à personnes ? La question de la gratuité des péages n'est également toujours pas réglée.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – On attend le décret d'application...

M. Pierre-Yves Collombat. – *Quid* de l'obligation de ne pas augmenter les dépenses de plus de 1,2 % dans les collectivités les plus importantes, ce qui est intenable alors que l'inflation repart ?

Quelles sont les nouvelles concernant la flotte d'hélicoptères ?

M. Yves Détraigne. – De tous les pays occidentaux, nous sommes celui qui est le plus fiscalisé : cela ne pourra pas durer éternellement. Or, les missions régaliennes que nous examinons nécessitent plus de crédits : va-t-on devoir encore augmenter la fiscalité ? Ne devrions-nous pas nous inspirer des exemples étrangers où la fiscalité est moindre et où les choses vont mieux ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas sûr que cela marche mieux !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je veux rendre hommage à notre rapporteur et remercier notre président et M. Collombat pour ce qu'ils ont dit sur la Guyane lors de l'examen des crédits consacrés aux autres programmes sur la mission « Sécurité ». Lorsque les élus d'outre-mer parlent de leur territoire, ils sont inaudibles. Il est essentiel que les collègues de la commission des lois relaient nos préoccupations.

Les forces du SDIS de Mayotte sont loin d'être suffisantes et, si un incendie violent se déclarait dans les bangas de l'île, ou s'il y avait des coulées de boues importantes, il nous faudrait compter sur La Réunion, qui est à deux heures de vol...

En outre, les pompiers sont régulièrement sollicités pour venir au secours des étrangers en situation irrégulière qui débarquent sur l'île.

Je renouvelle mon invitation à notre rapporteur afin qu'elle vienne à Mayotte constater *de visu* la situation. J'invite d'ailleurs toute la commission...

M. Philippe Bas, président. – Nous encouragerons Mme Troendlé à accepter votre invitation.

M. Jean-Luc Fichet. – Les sapeurs-pompiers volontaires composent l'essentiel des effectifs dans les zones rurales. Dans mon département, il y a 600 professionnels pour 2 200 volontaires. Il s'agit d'hommes et de femmes qui, en dehors de leurs heures de travail, viennent au secours des personnes et acceptent de suivre des formations contraignantes.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (Sdacr) impose diverses contraintes : ainsi, si les pompiers n'interviennent pas dans un délai minimum, les victimes peuvent porter plainte. Toutes ces missions ont un coût que je ne retrouve pas ici.

Le Sénat propose d'aider les employeurs qui recrutent des sapeurs-pompiers volontaires : 3 000 euros d'abattement de charges sociales par sapeur-pompier et jusqu'à 15 000 euros par entreprise. Il faut voter cette disposition : le volontariat risque sinon de disparaître à moyen terme, même si les médias leur rendent régulièrement hommage.

Mme Nathalie Delattre. – Je salue votre investissement personnel, madame Troendlé. En Gironde, les syndicats reconnaissent votre engagement et ils vous en sont reconnaissants. Ce budget n'est pas de nature à calmer leurs inquiétudes.

En outre, les pompiers sont de plus en plus souvent pris à partie dans les zones de non-droit, et nous ne parvenons pas à sécuriser leurs interventions.

Je regrette aussi le peu de cas qu'on leur témoigne quand des décrets d'application ne sont pas publiés...

Ce budget est en trompe l'œil et masque mal les transferts de charges, technique que le Gouvernement utilise désormais systématiquement. C'est un mauvais signe que l'on envoie à nos « gilets rouges ».

Mme Françoise Gatel. – Au nom des sapeurs-pompiers volontaires de mon département, je voudrais remercier le Sénat et particulièrement notre collègue Catherine Troendlé pour leur soutien.

Être sapeur-pompier volontaire, cela témoigne d'un engagement remarquable et exceptionnel. En outre, il s'agit d'un modèle économique pertinent, d'autant que les sapeurs-pompiers volontaires ont un excellent niveau.

L'augmentation des secours à personnes est sans doute liée à la désertification médicale et au maintien à domicile des personnes âgées. Quand Mme Buzyn nous présentera ses propositions sur l'organisation territoriale des services de santé, elle devra se rapprocher des départements pour ne pas tacitement leur déléguer une partie des compétences régaliennes de l'État.

Mme Lana Tetuanui. – Merci à Mme Troendlé d'être venue en Polynésie française et à la commission des lois de relayer les problèmes que nous rencontrons dans les outre-mer. Quand on entend la description des problèmes que vous rencontrez en métropole, imaginez ceux que nous affrontons chez nous !

En Polynésie française, tous les pompiers sont des agents communaux, hormis ceux de l'aéroport Fa'a'a, soumis à l'autorité d'un fonctionnaire parisien. Les formations des pompiers sont donc à la charge des communes, tout comme les dépenses d'équipement, alors qu'il s'agit d'une compétence de l'État. Comme ce dernier n'arrive plus à faire face à ses obligations, il transfère totalement cette compétence aux collectivités territoriales.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis. – L'année dernière, je suis intervenue de façon assez offensive sur le budget du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) car chaque année les SDIS versaient des cotisations élevées pour la formation des sapeurs-pompiers. Le ministère a eu beaucoup de mal à savoir comment étaient utilisés ces crédits : j'y suis parvenue, et je me suis rendu compte que chaque année, un reliquat de 2 millions d'euros versé par les SDIS n'était pas utilisé. Nous avons obtenu que les SDIS ne versent pas de surcotisation pour la formation des officiers de sapeurs-pompiers professionnels en 2018. En 2019, les cotisations seront rétablies mais elles n'augmenteront pas.

Antarès a siphonné tous les fonds d'aide à l'investissement, monsieur Collombat. Quand j'ai commencé à m'intéresser à ce budget, 45 millions d'euros étaient destinés aux investissements locaux. Petit à petit, Antarès a tout utilisé ; son retard de mise en œuvre est estimé à deux années et on nous parle déjà de son obsolescence... Aujourd'hui, notre flotte compte 35 hélicoptères, mais je ne peux vous en annoncer de nouveau, monsieur Collombat.

M. Fichet a raison de défendre le volontariat : au sein du CNSPV, j'ai mis en place un « Copil » qui se réunit une fois par mois et qui examine la mise en œuvre des 37 mesures retenues par l'État en faveur du volontariat. J'ai souhaité que les représentants des employeurs soient intégrés au CNSPV : j'attends le décret qui le confirmera. Je vous tiendrai au courant de l'évolution de nos travaux.

Je partage les préoccupations de M. Détraigne sur les prélèvements obligatoires.

Enfin, je suis toute prête à répondre à l'invitation de M. Mohamed Soilihi.

Mme Sophie Joissains. – J'adresse toutes mes félicitations à notre rapporteur pour l'excellence de ses travaux, pour sa vigilance et pour sa combativité, car il en faut. Le groupe UC suivra ses recommandations.

M. Pierre-Yves Collombat. – La question posée par M. Détraigne est métaphysiquement intéressante mais elle l'est moins sur le plan pratique. C'est aller vite en besogne que de dire que les pays étrangers sont meilleurs que nous : voyez l'Espagne et le Portugal confrontés aux incendies, l'Italie avec ses pluies diluviennes et les tremblements de terre, sans même évoquer les incendies catastrophiques en Californie. Les pays étrangers ne s'en sortent pas si bien et envient le système français.

En outre, le rôle des pompiers ne se limite pas à lutter contre les incendies : il y a le secours à personne, mais aussi une dimension sociale, alors que dans beaucoup de pays, le rôle des pompiers est bien plus délimité. Les SDIS coûtent cher, mais leurs missions sont larges, ne l'oublions pas ! En outre, qui paye ? L'impôt, certes, mais aussi les assurances et diverses taxes... Arrêtons avec les critiques sur les prélèvements obligatoires ! Quelle différence si l'on paye comme consommateur ou comme contribuable ? Il faudrait surtout savoir si notre système est plus égalitaire que dans d'autres pays.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ces pistes de réflexion.

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 05.

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS
SEXUELLES SUR MINEURS**

Mercredi 28 novembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition conjointe de M. Eric Guéret, réalisateur du documentaire « Enfance abusée », à l'origine d'un appel citoyen pour une campagne de prévention en France contre la pédophilie, et de Mme Christine Pedotti, directrice de la rédaction de *Témoignage chrétien*, à l'origine de l'appel pour une enquête sur la pédophilie dans l'Église (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 15 h 45.

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.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 3 DECEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 5 décembre 2018

à 9 h 30

- Communication sur le déplacement d'une délégation de la commission en Russie.

Commission des affaires étrangères

Mercredi 5 décembre 2018

à 9 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

à 9 heures :

- Audition du Général Daniel Ménaouine, directeur du Service national et de la jeunesse, sur le Service national universel (en commun avec la commission de la culture).

à 10 h 45 :

- Audition de M. Hubert Védrine sur le thème : « l'Europe face au chaos géopolitique : quelle architecture de sécurité ? » (captation vidéo).

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. proposition de résolution n° 156 (2018-2019) en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak.

. projet de loi n° 646 (2017-2018) autorisant la ratification de l'accord de partenariat sur les relations et la coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part ;

. projet de loi n° 738 (2017-2018) autorisant la ratification de l'accord de dialogue politique et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et Cuba, d'autre part ;

. projet de loi n° 158 (2018-2019) autorisant la ratification de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part ;

. projet de loi n° 1355 (AN - XVe législature) autorisant la ratification de la décision (UE, Euratom) 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976 (sous réserve de sa transmission).

Commission des affaires sociales

Mercredi 5 décembre 2018

à 11 heures

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de M. Martin Hirsch, directeur général de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris sur les perspectives de la future loi santé et l'organisation de la protection sociale.

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

Mercredi 5 décembre 2018

à 9 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition du Général Daniel Ménaouine, directeur du Service national et de la jeunesse, sur le Service national universel (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).

à 11 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition conjointe sur la violence dans les établissements scolaires, en présence des représentants des syndicats des chefs d'établissements (SNPDEN-UNSA, ID-FO, SGEN-CFDT).

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 5 décembre 2018

à 17 heures

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Julien Denormandie, Ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé de la Ville et du Logement, sur l'aménagement numérique du territoire.

Commission des finances

Lundi 3 décembre 2018

de 9 h 30 à 10 heures et, éventuellement, à 14 heures

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen des amendements de séance sur les missions « Outre-mer » (et à l'article 77 quinquies), « Aide publique au développement » (et à l'article 72) et le compte d'affectation spéciale « Prêts à des États étrangers », « Action extérieure de l'État » (et à l'article 71 ter), et « Recherche et enseignement supérieur » (et aux articles 78 et 78 bis)

Mardi 4 décembre 2018

de 9 heures à 10 h 30

Salle n° 131

- PLF 2019 - Examen des articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2019 non rattachés aux crédits des missions – Tome III du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

- PLF 2019 – Examen des amendements de séance sur les missions « Culture » (et à l'article 74 septies), « Médias, livre et industries culturelles et le compte d'affectation spéciale « Avances à l'audiovisuel public » (et à l'article 84 quinquies), « Pouvoirs publics », « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement » et le budget annexe « Publications officielles et information administrative », et « Travail et emploi » (et aux articles 84 et 84 bis) et le compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage ».

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de préparer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi de finances pour 2019.

Mercredi 5 décembre 2018

de 9 h 30 à 11 heures

Salle n° 131

<p>- PLF 2019 – Examen des amendements de séance sur les missions « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 79 à 81 ter) et le compte d'affectation spéciale « Avances aux collectivités territoriales », et « Enseignement scolaire ».</p>

Jeudi 6 décembre 2018

de 9 h 30 à 10 h 30

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen des amendements de séance sur les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et aux articles 82 à 83 quater), « Santé » (et aux articles 81 quater et 81 quinquies), « Gestion des finances publiques et ressources humaines » (et aux articles 77 bis et 77 ter), « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (et aux articles 84 ter et 84 quater), « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale

« Pensions », « Immigration, asile et intégration » (et à l'article 77 quater) et « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

à la suspension de l'après-midi

Salle n° 131

- PLF 2019 – Examen des amendements de séance sur les articles non rattachés aux missions

Vendredi 7 décembre 2018

à 8 h 30 et, éventuellement, à la suspension de l'après-midi

Salle n° 131

- PLF 2019 – Suite de l'examen des amendements de séance sur les articles non rattachés aux missions.

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

Mercredi 5 décembre 2018

à 8 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport de M. Loïc Hervé et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 170 (2016-2017), adoptée par l'Assemblée nationale, instituant des funérailles républicaines.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 3 décembre 2018, à 12 heures.

- Examen du rapport de M. François Bonhomme et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 23 (2018-2019) tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi, présentée par M. Jean- Noël Cardoux et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 3 décembre 2018, à 12 heures.

- Examen du rapport de Mme Agnès Canayer et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 503 (2017-2018) visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, présentée par Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 3 décembre 2018, à 12 heures.

Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

Jeudi 6 décembre 2018

à 15 heures

Salle n° 216 - Sénat

sous réserve du débat à l'Assemblée nationale et de la demande du Gouvernement

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions

Jeudi 6 décembre 2018

à l'issue de la CMP sur le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice qui débute à 15 heures

Salle n° 216 - Sénat

sous réserve du débat à l'Assemblée nationale et de la demande du Gouvernement

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi organique restant en discussion

Commission des affaires européennes

Mercredi 5 décembre 2018

à 17 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Réponse de la Commission européenne à l'avis politique relatif à la réforme de la politique agricole commune : communication et avis politique de M. Jean Bizet.
- Relation franco-allemande : rapport d'information de MM. Jean Bizet, Jacques Bigot, Philippe Bonnacarrère, Mme Laurence Harribey et M. André Reichardt.

Mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions

Mardi 4 décembre 2018

à 15 heures

Salle Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Georges Picherot, pédiatre, ancien chef de service de pédiatrie au CHU de Nantes, membre du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et du comité d'experts du jeune public au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises

Mercredi 12 décembre 2018

à 18 h 15

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'Economie et des Finances.