

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES 1793

- *Audition de M. Miguel Arias Canete, commissaire européen « Action climat et énergie » (sera publié ultérieurement)..... 1793*
- *Loi de finances pour 2016 – Missions « Économie » et « Participations financières de l'Etat » - Examen des rapports pour avis..... 1793*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis..... 1817*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis 1822*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 1829

- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Aide publique au développement » - Audition de Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD) 1829*
- *Iran et crise irako-syrienne - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement) 1835*
- *Loi de finances pour 2016 - Programme 152 – Gendarmerie nationale – Mission « Sécurités » - Examen du rapport pour avis 1836*
- *Loi de finances pour 2016 - Programme 129 – Coordination du travail gouvernemental – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » - Examen du rapport pour avis 1841*
- *Loi de finances pour 2016 - Programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense – Mission « Défense » - Examen du rapport pour avis 1845*
- *Loi de finances pour 2016 - Programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Examen du rapport pour avis..... 1850*
- *Loi de finances pour 2016 - Programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)..... 1859*
- *Loi de finances pour 2016 - Audition du Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des Armées (sera publiée ultérieurement)..... 1859*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 1861

- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » – Examen du rapport pour avis..... 1861*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission« Egalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » – Examen du rapport pour avis 1865*
- *Loi de finances pour 2016 – Mission« Outre-mer » – Examen du rapport pour avis..... 1870*

- *Question diverse*..... 1874
- *Loi de finances pour 2016 – Mission « Direction de l’action du Gouvernement » – Action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » – Examen du rapport pour avis*..... 1874
- *Loi de finances pour 2016 – Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l’emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social*..... 1881

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 1895

- *Nomination de rapporteurs*..... 1895
- *Loi de finances pour 2016 - Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport pour avis* 1895
- *Loi de finances pour 2016 – Audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication* 1908
- *Contrat d’objectifs et de moyens pour la période 2015-2019 - Audition de M. Laurent Vallet, président de l’Institut national audiovisuel (INA)*..... 1923
- *Loi de finances pour 2016 - Mission Culture - Crédits « Patrimoines », « Transmission des savoirs » et « Création et cinéma » - Examen des rapports pour avis*..... 1930
- *Questions diverses*..... 1943
- *Loi de finances pour 2016 - Mission Recherche et Enseignement supérieur - Crédits « Enseignement supérieur » et « Recherche » - Examen des rapports pour avis* 1944

COMMISSION DE L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 1955

- *Loi de finances pour 2016 – Audition de M. Alain Vidalies, secrétaire d’État chargé des transports, de la mer et de la pêche, auprès de la ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie* 1955
- *Audition de M. Miguel Arias Canete, commissaire européen « Action climat et énergie » (sera publié ultérieurement)*..... 1974
- *Loi de finances pour 2016 – Crédits « Transports aériens » – Examen du rapport pour avis*.... 1974
- *Loi de finances pour 2016 – Crédits « Transports maritimes » – Examen du rapport pour avis* 1984
- *Votes reportés sur les rapports pour avis « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » – « Transports routiers » et « Biodiversité – Transition énergétique »* 1993
- *Déplacement en Chine - Communication*..... 1994
- *Déplacement dans le sud-est de la France, à la suite des inondations - Communication* 1999

COMMISSION DES FINANCES.....	2005
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 quater) – Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2005</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 quater) – Suite de l'examen du rapport spécial.....</i>	<i>2009</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 quater) – Suite de l'examen du rapport spécial.....</i>	<i>2018</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement », précédemment examinée et réservée.....</i>	<i>2022</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Immigration, asile et intégration », précédemment réservée.....</i>	<i>2024</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Santé » - Examen du rapport spécial et de l'article 62 quinquies.....</i>	<i>2025</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur.....</i>	<i>2030</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Travail et emploi » et compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » - (et communication sur le contrôle sur les écoles de la deuxième chance) – Examen des rapports spéciaux.....</i>	<i>2030</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (et articles 57 à 57 quater) et « Crédits non répartis » et compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2038</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2046</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » (et communication sur son contrôle sur le soutien financier de l'État aux fédérations sportives) – Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2050</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - « Égalité des territoires et logement » (et articles 54 à 56 bis - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2057</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 63) – Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2057</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Projet de loi de finances pour 2016 - Mission « Sécurités » - Programmes « Sécurité civile », « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » - Mission « Sécurités » et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » - Programme « Sécurité et éducation routières » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2062</i>
• <i>Loi de finances pour 2016 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport spécial.....</i>	<i>2062</i>

• <i>Loi de finances pour 2016 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i>	2063
• <i>Loi de finances pour 2016 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie (sera publié ultérieurement)</i>	2063
• <i>Loi de finances pour 2016 – Examen des amendements sur la première partie (sera publié ultérieurement)</i>	2063
COMMISSION DES LOIS	2065
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	2065
• <i>Protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles – Examen des amendements au texte de la commission</i>	2065
• <i>Statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie – Examen des amendements au texte de la commission</i>	2067
• <i>Loi de finances 2016 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis</i>	2068
• <i>Loi de finances 2016 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport pour avis</i>	2072
• <i>Loi de finances 2016 - Mission « Sécurités », programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis</i>	2074
• <i>Loi de finances 2016 - Mission « Sécurité » - Examen du rapport pour avis</i>	2077
• <i>Loi de finances 2016 - Mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Immigration » - Examen du rapport pour avis</i>	2081
• <i>Loi de finances 2016 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Crédits « Asile » - Examen du rapport pour avis</i>	2086
• <i>Loi de finances 2016 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme « Protection des droits et libertés » - Examen du rapport pour avis</i>	2090
• <i>Loi de finances 2016 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport pour avis</i>	2093
• <i>Aide juridictionnelle - Communication</i>	2097
• <i>Projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions – Examen du rapport et du texte de la commission</i> ...	2100
• <i>Projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions – Examen des amendements au texte de la commission</i>	2109

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES 2113

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016..... 2113*
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées 2122*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 23 NOVEMBRE ET A
VENIR..... 2129**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 17 novembre 2015

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président, de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

Audition de M. Miguel Arias Canete, commissaire européen « Action climat et énergie » (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 18 heures.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 19 h 30.

Mercredi 18 novembre 2015

- Présidence de M. Jean-Claude Lenoir, président -

Loi de finances pour 2016 – Missions « Économie » et « Participations financières de l'Etat » - Examen des rapports pour avis

La réunion est ouverte à 9 heures 30.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, l'ordre du jour de notre réunion appelle l'examen des crédits de la mission « Économie ». Je cède la parole à nos trois rapporteurs pour avis et, en premier lieu, à notre collègue Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, la mission « Économie » est l'une des deux principales missions budgétaires de soutien à l'activité des entreprises. Sa maquette budgétaire est stabilisée, seuls des changements de périmètre d'ampleur très limitée l'affectant : le principal est la création d'une action nouvelle, l'action n° 22 « Économie sociale et solidaire », qui recueille les crédits précédemment inscrits au programme 304 « Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire », dont les crédits s'élèvent à 4,2 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 7,5 % par rapport à 2015.

De façon globale, les crédits de la mission connaissent à nouveau une baisse sensible, à périmètre constant, par rapport à 2015 : ils s'élèvent à 1,46 milliard d'euros en crédits de paiement contre 1,55 milliard d'euros en 2015, soit une baisse de 5,6 %. En autorisations d'engagement, la baisse est considérable puisque le projet de loi de finances est en recul de 43,5 % par rapport à 2015, mais elle s'explique par la forte réduction du programme 343, dont le montant s'élève seulement à 188 millions d'euros, destinés uniquement à apporter au guichet « Réseaux d'initiative publique » des ressources complémentaires à celles puisées au sein du fonds national pour la société numérique. Ainsi, au cours des trois dernières années, la baisse cumulée des crédits de la mission, à périmètre constant, atteint environ 13 %.

Le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » totalise, pour 2016, 851,71 millions d'euros en autorisations d'engagement et 838,35 millions d'euros en crédits de paiement. À structure constante, l'évolution du programme est marquée par une baisse de 5 % en crédits de paiement et de 1,75 % en autorisations d'engagement. Mais il faut souligner que les seules dépenses d'intervention du programme connaissent une baisse de 9,5 % en autorisations d'engagement et 13,9 % en crédits de paiement par rapport à 2015. Plutôt que de faire porter l'effort sur les dépenses de personnel ou de fonctionnement, le choix du Gouvernement est donc de réduire la capacité d'intervention et de financement des entreprises, à un moment où, compte tenu de la crise, elles en ont sans doute le plus besoin.

Les actions comportant les plus fortes dépenses d'intervention connaissent des évolutions diverses. Je me contenterai d'évoquer certaines d'entre elles seulement.

Par rapport à la précédente loi de finances initiale, les dotations de l'action 2 « Développement du commerce et de l'artisanat » diminuent de 21 % en crédits de paiement et de 18 % en autorisations d'engagement, pour s'établir respectivement à 29,8 millions et 34,8 millions d'euros. Cette baisse s'explique en grande partie par la réduction des crédits du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac). Je reviendrai dans un instant sur ce choix discutable.

Les crédits affectés aux services à la personne ainsi qu'à l'aide au départ baissent également fortement, de l'ordre de 20 %. Dans ce dernier cas, cette baisse s'explique par la mise en extinction de cette aide au 1er janvier 2015, les crédits prévus au présent projet de loi n'ayant vocation qu'à assurer le financement des demandes d'aides reçues avant cette date.

Enfin, les crédits destinés à l'EPARECA connaissent une baisse plus limitée (-6 %), et s'élèvent à 6,27 millions d'euros.

L'action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » voit ses crédits se fixer à 103,8 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une baisse de 4,5 %. Si cette baisse de crédits reste moindre que la baisse moyenne des crédits du programme, elle est néanmoins regrettable alors que le développement de l'internationalisation de nos entreprises, en particulier les PME, doit être une priorité.

L'action n° 20 « Financement des entreprises », qui vise à fournir un appui au développement des PME et des ETI à travers l'action de Bpifrance, voit son montant stabilisé à 26,4 millions d'euros en crédits de paiement comme en autorisations d'engagement. Cette année, un fléchage particulier vers les entreprises ultramarines est prévu, afin d'affecter une partie des crédits au profit du développement des entreprises ultramarines, dès lors que le fonds de garantie spécifique qui avait été mis en place au profit des départements et régions d'outre-mer est mis en gestion extinctive.

La contribution des autres actions – qui financent pour l'essentiel les organismes de régulation ou d'inspection – à l'effort de réduction des dépenses publiques est en revanche beaucoup plus mesurée. Il faut néanmoins souligner le cas particulier de l'action n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence », qui correspond au budget de l'Autorité de la concurrence, et qui voit ses crédits augmenter de 61 % en autorisations d'engagement et de 10 % en crédits de paiement, afin de lui donner les moyens nécessaires pour développer sa fonction au regard de l'implantation et de la tarification de certaines professions juridiques réglementées.

Le programme 220 « Statistiques et études », qui assure le financement exclusif de l'INSEE, est doté de 437 millions d'euros en autorisations d'engagement et 436 millions d'euros en crédits de paiement, traduisant respectivement une baisse de 2,8 % et 2,5 % par rapport à 2015.

Le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » est doté de 426 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédit de paiement, ce qui représente une baisse de 7,7 % par rapport à l'an dernier. Comme l'an passé, l'essentiel de cette baisse est imputable à la diminution de la subvention versée à la Banque de France au titre de sa mission de secrétariat des commissions de surendettement.

Les crédits de la mission ont un peu évolué au cours de la discussion à l'Assemblée nationale. Au cours de sa séance du 5 novembre 2015 :

- d'une part, elle a décidé, contre l'avis du Gouvernement, d'abonder de 12,5 millions d'euros les crédits du programme 134, afin de permettre au Fisac d'assurer le financement du stock de dossiers de subventions accordées par le comité professionnel pour la distribution de carburant (CPDC). C'est néanmoins une opération qui s'avérait neutre pour le Fisac lui-même car le Gouvernement a pris l'engagement de faire financer le stock des 4 000 dossiers de subvention des stations-services en souffrance par une enveloppe de 12,5 millions d'euros prélevée sur le fonds d'aide à l'investissement local, prévu par l'article 59 du projet de loi de finances ;

- d'autre part, elle a adopté un amendement du Gouvernement tendant à abonder de 3,58 millions d'euros les crédits du programme 134 afin de contribuer au financement de la nouvelle Agence France Entrepreneur. Mais, en réalité, il ne s'agit que d'un regroupement de crédits avec des prélèvements concomitants sur d'autres missions budgétaires.

Même si ces amendements permettaient d'assurer une meilleure lisibilité de l'effort budgétaire en faveur des entreprises, ils ne traduisaient pour autant aucune amélioration réelle des crédits par rapport à ceux envisagés par le Gouvernement. Quoi qu'il en soit, en seconde délibération, le Gouvernement a néanmoins fait adopter un amendement qui a notamment ramené à 3,12 millions d'euros l'abondement supplémentaire du Fisac et, dans le même temps, réduit de 1,76 millions de plus, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, les crédits de la mission « Économie ».

Un mot, en second lieu, sur les dépenses fiscales associées : en volume, et comme les années précédentes, le principal levier d'aide aux entreprises au sein de la mission reste de nature fiscale, et non budgétaire. Le montant cumulé des dépenses fiscales associées à la mission est en effet évalué à 20,5 milliards d'euros.

À cet égard, il faut souligner la mise en œuvre du dispositif de suramortissement en faveur des investissements industriels, prévu par la loi Macron. Profitant aux investissements intervenus entre le 15 avril 2015 et le 14 avril 2016, ce mécanisme contribuera à un accroissement de la dépense fiscale associée à la mission d'environ 350 millions d'euros pour 2015 et 500 millions d'euros pour 2016. Il conviendra de s'interroger sur son éventuelle prolongation si son effet d'entraînement est avéré.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente à lui seul 13 milliards d'euros. Il est établi que l'activité de préfinancement du CICE par Bpifrance a, depuis 2013, pu apporter un « bol d'oxygène » à des entreprises qui se trouvaient dans une

situation de trésorerie critique. Cependant, à ce jour, il est encore difficile de tirer un bilan réel de l'efficacité du CICE au-delà du mécanisme de préfinancement.

Certes, dans une très récente étude, l'INSEE a pu considérer, dans une comparaison avec le coût du travail en Allemagne, que, depuis 2012, en France, le coût horaire a augmenté de façon plus modérée sous l'effet du CICE ; mais cette appréciation favorable contraste avec celle, beaucoup plus mesurée, portée par le comité de suivi du CICE, évoquée par M. Jean Pisani-Ferry, lors de son audition par notre commission le 4 novembre dernier. Il y a donc lieu d'attendre une analyse plus fine du dispositif afin de pouvoir porter un jugement définitif sur les effets réels de cette mesure sur la compétitivité de nos entreprises et l'emploi.

Il est important que, malgré des contraintes budgétaires que l'on ne saurait ignorer, les crédits de la mission soient à la hauteur des enjeux de développement de nos entreprises. Il est regrettable que les dépenses d'intervention soient, dans le cadre du présent projet de loi, la seule réelle variable d'ajustement utilisée par le Gouvernement. C'est pourquoi je vous proposerai de vous abstenir lors du vote de ces crédits.

Néanmoins, au-delà des crédits de la mission, j'ai souhaité examiner plus spécifiquement trois éléments qui peuvent contribuer au dynamisme des TPE et PME.

Le premier concerne le Fisac. Les dispositions du projet de loi de finances ont pour objet de mettre en œuvre, pour la première fois, le dispositif rénové de ce fonds qui était indispensable, non seulement en raison d'un manque de ciblage des territoires prioritaires, de délais de double instruction trop longs et d'une pure logique de « guichet », mais aussi du fait de la réduction considérable des crédits du fonds : depuis 2007, le montant des crédits du fonds a diminué de 87 % en crédits de paiement et de 81,5 % en autorisations d'engagement !

Cette situation très dégradée a conduit à engager une réforme – qui vient d'entrer en vigueur – afin de mieux cibler les interventions du Fisac. Elle permet de substituer à une logique de guichet un dispositif d'appel à projets national, en distinguant trois catégories d'opérations éligibles au fonds. Néanmoins, avec un niveau de crédits de paiement initialement fixé à 10 millions d'euros et d'autorisations d'engagement de 15 millions d'euros, les moyens du Fisac pour 2016 apparaissaient particulièrement faibles. Et ce, alors même que le fonds reprend les attributions du CPDC : une enveloppe de 2,5 millions d'euros sera en effet réservée au soutien des stations-services de carburant en milieu rural, qui s'imputera sur l'enveloppe globale dévolue au Fisac, ce qui réduit donc d'autant les fonds mobilisables pour le soutien des autres entreprises.

Certes, la logique « d'appel à projet » justifie une dissymétrie entre les montants des autorisations d'engagement et les crédits de paiement ; mais elle n'implique pas, de manière automatique, une réduction des crédits.

En outre, se pose la question du financement des dossiers encore en stock. Il y en aurait encore 188 dossiers, nécessitant un financement de 5 millions d'euros. Selon les représentants de la direction générale des entreprises, ce financement devrait pouvoir être opéré dans le cadre des crédits ouverts au titre de l'année 2015 ; mais il n'est pas exclu qu'une partie des dossiers encore en souffrance doivent être financés sur les crédits ouverts au titre de l'année 2016, venant encore réduire mécaniquement l'enveloppe disponible au sein du Fisac pour financer de nouveaux projets.

Il est encore trop tôt pour s'assurer des effets réels de la réforme, car l'appel à projet n'est pas totalement clos. Mais la plus grande sélectivité des projets et une réduction des effets d'aubaine collatéraux constatés par le passé seront, en tout état de cause, de nature à renforcer l'efficacité du fonds. Dans ces conditions, la réduction « à peau de chagrin » des moyens du Fisac apparaît tout-à-fait discutable.

Certes, à l'issue de la seconde délibération de l'Assemblée nationale, la dotation globale du fonds devrait atteindre 18,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,1 millions en crédits de paiement. C'est une amélioration qui permet notamment de prendre en compte la compétence nouvelle du FISAC pour les stations-services. Elle est néanmoins bien limitée et il faudra également veiller à ce que le stock du CPDC soit bien financé à partir du fonds de dotation des collectivités territoriales, prévu à l'article 59 du projet de loi. Un abondement supplémentaire du fonds doit donc être envisagé.

Depuis plusieurs années, notre pays s'est engagé dans une démarche de simplification des formalités administratives auxquelles sont astreintes nos entreprises. Je souhaite en particulier évoquer trois chantiers spécifiques, dont la réussite est essentielle puisqu'on estime généralement le coût total de la charge administrative pesant sur les entreprises de 3 à 5 % du PIB.

En premier lieu, le Gouvernement a lancé, en 2014, un programme de simplification administrative, principalement à l'égard des entreprises, dénommé : « Dites-le nous une fois ». Il a pour objet de « réduire la redondance » des informations demandées aux entreprises :

- d'une part, en appliquant un principe de confiance, permettant de substituer à la production de pièces justificatives des déclarations sur l'honneur assorties, le cas échéant, d'un mécanisme de contrôle *a posteriori* ;

- d'autre part, un système d'échanges d'informations interne à l'administration. Ainsi, lorsqu'une administration dispose déjà d'une information ou d'une pièce justificative dans le cadre d'une procédure particulière, cette information ou pièce est directement transmise à une autre administration dans le cadre d'une autre procédure, sans que l'entreprise concernée ait à redonner cette même information ou pièce.

D'ores-et-déjà il faut saluer la mise en place, dans ce cadre, de deux procédures « simplifiées » à destination des entreprises : les marchés publics simplifiés et le dispositif « aide publique simplifiée » : dans les deux cas, les entreprises se bornent à s'identifier par leur numéro SIRET, et automatiquement, des informations déjà détenues par l'administration apparaissent alors dans des formulaires pré-remplis.

En deuxième lieu, un autre axe de la politique de simplification est la mise en place des nouveaux principes « silence vaut acceptation » et « saisine par voie électronique ».

La loi du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens a renversé le principe selon lequel le silence gardé par l'administration à l'égard d'une demande d'un administré valait décision implicite de rejet contre laquelle celui-ci pouvait tenter un recours en annulation. Elle lui a substitué un principe inverse, aux termes duquel le silence de l'administration vaut désormais, par principe, acceptation de la demande formulée par un administré.

Les entreprises, comme tous les administrés, sont concernées par cette évolution législative. Mais il reste à savoir si cette mesure, présentée comme une simplification, n'est pas susceptible de contribuer, du moins dans un premier temps, à obscurcir le paysage juridique compte tenu du grand nombre d'exceptions prévues à ce principe.

Quant à lui, le droit de saisir l'administration par voie électronique est une mesure de simplification en elle-même considérable : elle permet en effet d'éviter, dans son principe, le déplacement physique à un guichet ou l'envoi par voie postale de documents, et, de ce fait, est une source de gain de temps et d'argent non négligeable pour les entreprises.

Ce droit a vocation à s'exercer principalement dans le cadre de téléservices mis en place par l'administration. Il s'applique aux administrations de l'État et à ses établissements publics administratifs depuis le 7 novembre 2015, mais ne sera applicable aux collectivités territoriales, aux organismes de sécurité sociale et aux autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif qu'à compter du 7 novembre 2016.

Le chantier de la simplification des formalités est vaste et de nouvelles mesures doivent encore être envisagées qui devraient faciliter les démarches des entreprises. Mais, plus que d'une simplification des formalités, c'est toutefois bien une simplification des normes qu'il convient avant tout d'opérer pour permettre aux entreprises, notamment les plus petites d'entre elles, de produire sans que des contraintes administratives qui n'apparaissent pas réellement justifiées n'entravent leur action.

Sur ce point, il faut noter que l'article 10 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises comporte une large habilitation permettant au Gouvernement de prendre, par ordonnance, aux fins d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, toute mesure permettant notamment de supprimer ou de simplifier les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumis les entreprises et les professionnels.

Au-delà, il est sans doute nécessaire que tant le pouvoir réglementaire que le législateur changent leur façon d'aborder le droit des entreprises. Il faut lutter contre la tentation de réglementer à l'excès la vie de nos entreprises en limitant au strict nécessaire les obligations de toutes natures qui pèsent sur elles. C'est du reste l'un des axes de travail de la délégation aux entreprises dont plusieurs des membres devraient, dans les prochaines semaines, déposer une proposition de loi en ce sens.

En dernier lieu, un effort tout particulier doit être fait pour favoriser la complémentarité des acteurs de l'accompagnement des entreprises.

À cet égard, un mot s'impose concernant la nouvelle Agence France Entrepreneur, qui devrait se mettre en place en janvier 2016. Les priorités fixées à l'agence sont, selon le Gouvernement :

- de favoriser les créations d'entreprises plus pérennes et créatrices d'emploi ;
- d'aider au développement des TPE et des PME qui créent de l'emploi ;
- de concentrer particulièrement l'effort sur des territoires fragiles, qui bénéficient souvent moins de l'accompagnement des réseaux traditionnels de création d'entreprise.

Cette structure nouvelle est destinée à s'appuyer sur les réseaux d'accompagnement existants et les divers acteurs qui œuvrent pour le développement économique, en particulier les régions. L'idée est donc de mutualiser et rationaliser les moyens et les pratiques des acteurs existants.

On ne peut évidemment qu'inciter à une rationalisation de l'offre d'appui aux entreprises, mais je reste quelque peu sceptique sur l'innovation réelle liée à cette création, tant les missions confiées à cette nouvelle agence ressemblent à celle de l'agence pour la création d'entreprise (APCE). Dans ces conditions, une simple évolution de l'APCE n'aurait-elle pas suffi ?

Par ailleurs, nos PME rencontrent encore de trop grandes difficultés dans leur démarche d'internationalisation, alors même qu'elles présentent de fortes potentialités de développement à l'étranger.

L'éventail des solutions déjà offertes aux entreprises témoigne d'une réelle volonté de donner aux PME et aux ETI les outils destinés à faciliter la conquête de nouveaux marchés. D'autres doivent encore se développer, mais il importe que ce développement intervienne de manière structurée entre les différents acteurs.

Depuis quelques années, des synergies se sont heureusement mises en place. Ainsi, Business France, Bpifrance et la Coface mettent en œuvre des solutions complémentaires dans leur cœur d'activité afin de présenter aux entreprises des solutions « clé en mains ». Mais une structuration efficace implique aussi un changement de mentalité entre les différents acteurs et l'adoption d'un positionnement complémentaire et non concurrentiel. Dans ce contexte, il est très satisfaisant que Business France, CCI international et CCI France international aient signé une convention définissant les rôles de chaque organisme dans l'accompagnement des PME à l'international.

Mais il faut aussi mieux mobiliser le réseau des conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF), à l'étranger mais surtout en France, tant l'expérience de ces personnalités peut s'avérer décisive dans l'accompagnement des entreprises en recherche de marchés à l'international.

Un dernier mot sur l'article 52 rattaché à la mission. Dans sa version initiale, cet article tendait seulement à instituer un fonds de péréquation doté de 20 millions d'euros destiné à aider certaines chambres de commerce et d'industrie (CCI) en difficulté. Cette modification, en elle-même bienvenue même si son montant est relativement modeste, s'inscrit dans un contexte de réduction des ressources des CCI issues de la taxe pour frais de chambre.

Cette taxe affectée, qui comporte deux éléments – la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises et la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, a été soumise à plafonnement par la loi de finances pour 2013, et ce plafond a été abaissé par les lois de finances pour 2014 et 2015. En outre, les lois de finances pour 2014 et 2015 ont procédé à des prélèvements sur le fonds de financement des CCI de région. Au total, les ressources fiscales des CCI se sont réduites de 62 % en 2015 par rapport à leur niveau de 2012.

L'article 14 du projet de loi prévoit un nouvel abaissement du plafond, réduit d'un montant de 130 millions d'euros. Cette nouvelle baisse du plafond a fait réagir le réseau des

CCI, qui estime qu'elle va conduire à une baisse des financements des services aux entreprises ou de l'offre d'enseignement ; il semble néanmoins qu'elles s'y soient résignées.

A l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale, les députés ont modifié le dispositif initial sur deux points :

– d'une part, ils ont scindé l'enveloppe de 20 millions euros en deux fractions : l'une, à hauteur de 18 millions, destinée aux actions de péréquation, en précisant que les actions menées doivent être des « projets structurants », l'affectation étant déterminée par décision de l'assemblée des CCI dans des conditions définies par décret ; l'autre, à hauteur de 2 millions, réservée à des projets d'intérêt national destinés à la structuration et la modernisation du réseau ;

– d'autre part, ils ont modifié le mode de financement de CCI France, conduisant ainsi à modifier la gouvernance du réseau des CCI. Aux termes de la disposition, CCI France bénéficierait d'une dotation directe en vertu de la loi et ne serait ainsi plus tributaire des décisions de l'assemblée des CCI, qui fixe actuellement chaque année son budget.

Il semble que cette initiative n'ait pas fait l'objet d'une concertation réelle préalable entre les CCI, ce qui peut expliquer la réaction de certaines d'entre elles. Mais il faut souligner qu'elle tend ainsi à rapprocher la gouvernance des CCI de celle des chambres de métiers et de l'artisanat. En outre, cette évolution correspond à une préconisation faite par le président Lenoir et notre collègue Claude Bérit-Débat dans le cadre de leur rapport de contrôle de l'application de la loi de 2010.

Dans ces conditions, je vous propose de ne pas remettre en cause cette évolution qui devrait logiquement renforcer le poids de la tête de réseau des CCI au détriment de l'influence de certaines CCI de région et de donner un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – J'ai souhaité cette année consacrer mon rapport pour avis aux incidences budgétaires de la politique industrielle. La question industrielle fait en effet partie des compétences centrales de notre commission et c'est aussi l'une des priorités de l'action économique du Gouvernement. J'ai donc voulu savoir comment l'engagement en faveur du redressement industriel se traduisait concrètement dans les dépenses budgétaires et fiscales de l'État : Combien –et par quels canaux budgétaires– l'État investit-il pour appuyer la reconquête industrielle qui est au cœur de son projet économique ?

Pour naturelles que puissent sembler ces questions, j'ai pu constater que leur apporter une réponse ne va pas de soi. Comme je l'ai souligné lorsque nous avons auditionné le ministre de l'économie, aucun document budgétaire actuel ne permet d'avoir une vision transversale de l'effort financier de la nation en faveur de l'industrie. On se trouve face à de multiples dispositifs institutionnels, et de non moins nombreux outils budgétaires et fiscaux, sans que cette information éparpillée soit rassemblée en un lieu unique.

J'ai donc cherché à établir moi-même cette synthèse chiffrée.

Sur un plan méthodologique, l'exercice se heurte à une quadruple difficulté :

Premièrement, cerner les contours de l'industrie ne va pas de soi. On peut agréger ou non à l'industrie un certain nombre de services directement liés à l'industrie. On peut

s'interroger aussi, en amont de l'activité industrielle proprement dite, pour savoir si certaines aides à la recherche scientifique appliquée, qui ont des implications industrielles évidentes, doivent ou non être intégrées. J'ai choisi, pour ma part, de me cantonner aux activités qui se situent clairement dans le champ de l'industrie. De ce point de vue, les chiffrages que je propose sont des minorants de l'effort financier de l'État ;

Deuxième question méthodologique à trancher : quelles sont les engagements financiers qui doivent être retenus dans le calcul ? On pourrait envisager de compter dans l'appui étatique à l'industrie ce qui relève de la commande publique, mais cela nous éloignerait de l'exercice budgétaire. De même, je n'ai pas retenu dans mon calcul les investissements en fonds propres dans l'industrie opérés par l'agence des participations de l'État. Nous verrons, avec le rapport d'Alain Châtillon, que les prises de participation dans l'industrie sont massives, dans des entreprises comme Renault ou Peugeot. Mais elles sont financées par la cession de titres, c'est-à-dire par une recomposition du portefeuille, et n'ont donc pas d'incidence budgétaire directe.

Troisième difficulté méthodologique : les enveloppes financières qui alimentent la politique industrielle ne sont souvent connues qu'après un certain délai, qui peut atteindre plusieurs années. C'est le cas notamment des dépenses fiscales telles que le CICE ou le CIR. Pour intégrer ces dépenses fiscales dans mon chiffrage, j'ai donc dû me baser sur des estimations. J'ai évidemment utilisé les plus récentes.

Enfin, certains dispositifs d'appui aux entreprises ont un caractère intersectoriel. C'est le cas là encore des dépenses fiscales. C'est le cas aussi de certains outils de financement opérés par BPI France. Comme plusieurs secteurs d'activité en bénéficient, il faut donc mesurer ou estimer la part qui revient à l'industrie. La BPI et le commissariat général à l'investissement effectuent un *reporting* assez précis qui permet d'identifier avec une grande fiabilité les sommes qui reviennent à l'industrie. Pour connaître ce qui va vers l'industrie dans le cas des dépenses fiscales, il faut en revanche déterminer des clés d'imputation plus imprécises. Par exemple, pour mesurer les montants de CICE qui vont vers l'industrie, je me suis basé sur le poids de l'industrie dans la valeur ajoutée marchande.

Au total, le chiffrage que je propose n'a pas la prétention de fournir une vision exhaustive et rigoureusement précise des incidences budgétaires de la politique industrielle. Cela était hors de portée compte tenu de la difficulté méthodologique de l'exercice et du temps et des moyens impartis. Toutefois le chiffrage que je vais vous présenter dans un instant fournit des ordres de grandeurs intéressants et il vient combler un véritable vide dans l'information des parlementaires et du public concernant la politique industrielle. J'espère qu'il sera poursuivi à l'avenir par le Gouvernement avec des outils plus perfectionnés d'une part parce que c'est un élément utile à l'évaluation d'une politique publique de premier plan et, d'autre part, parce que le Gouvernement n'a pas à rougir des résultats qui ressortent de ce travail de mesure.

Pour décrire l'effort budgétaire en direction de l'industrie, je commencerai bien sûr par analyser les crédits de la mission « économie ». Cette dernière intervient dans le financement vers le secteur industriel de deux manières :

- En premier lieu, le programme 134 comporte une action intitulée « actions en faveur des entreprises industrielles », qui finance des opérations pilotées en administration centrale ou au niveau des Direccte et qui visent à accompagner la restructuration des filières ou à cofinancer, avec les organismes professionnels, des sessions de formation sur des

thématiques en lien avec la compétitivité. Figurent aussi sur cette ligne budgétaire les crédits à l'AFNOR, aux centres techniques industriels et ceux destinés au financement des structures de gouvernance des pôles de compétitivité (les projets eux-mêmes sont financés via le FUI sur une autre mission budgétaire). Au total, les crédits de cette action, hors dépenses de personnel, atteignent pour 2016, 59 millions d'euros en crédits de paiement, contre 129 millions d'euros en 2010. La baisse a donc été drastique depuis cinq ans. Une petite partie de ce recul s'explique par des changements de périmètre budgétaire, mais l'essentiel s'explique par un effort d'économies substantiel ;

– Le programme 134 porte également une partie des crédits destinés à la BPI et, auparavant à OSEO, à savoir les crédits en faveur de l'activité garantie. Ces crédits sont stables par rapport aux années précédentes. Ils s'établissent, pour 2016, à 26 millions d'euros. Les garanties de la BPI ne financent pas que l'industrie, mais le *reporting* de la BPI permet néanmoins d'identifier précisément la part qui profite à ce secteur. Elle est de 25 %. Par ce biais, c'est donc un peu plus de 5 millions d'euros de crédits budgétaires qui profitent à l'industrie.

Au total, la contribution financière de la mission « économie » à la politique industrielle est à la fois marginale et en forte baisse, puisqu'elle s'établit désormais à environ 65 millions d'euros.

Une autre mission contribue bien plus fortement à l'appui à l'industrie, il s'agit de la mission « recherche et enseignement supérieur ». Comme le rapporteur de cette mission en présentera tout à l'heure les crédits, je me garderai d'entrer dans les détails pour simplement recueillir quelques éléments de chiffrage nécessaires à mon propre rapport.

L'action 2 du programme 192, intitulée « soutien et diffusion de l'innovation technologique », a pour objectif de contribuer au développement des entreprises technologiquement innovantes. Elle est dotée de 345 millions d'euros à la fois en engagement et en crédits de paiement. À périmètre constant, cette action se situe à peu près à son niveau de 2010 ou de 2012.

Dans cette action 2, le programme « Aides à l'innovation », qui porte les crédits relatifs aux subventions, avances remboursables ou prêts à taux zéro opérés par la BPI, connaît cependant une baisse sensible depuis 2011 et 2012. Il a perdu 100 millions d'euros en quatre ans. La BPI tire à ce sujet le signal d'alarme et estime menacée cette activité à haut risque et fortement consommatrice de capital qu'est l'aide à l'innovation.

L'action 3 du programme 192, intitulée « soutien de la recherche industrielle stratégique », finance, d'une part, le Fonds de compétitivité des entreprises (FCE), qui porte notamment une partie des crédits du programme nano 2017 ainsi que les projets du programme européen Eurêka et, d'autre part, le Fonds unique interministériel (FUI), qui est le principal soutien aux projets des pôles de compétitivité.

Les actions de cette action sont en fort recul : 125 millions d'euros en engagements sont prévus pour 2016 et 192 millions d'euros en crédits de paiement – contre respectivement 363 et 305 millions cinq ans plus tôt. Cette forte baisse ne doit pas nécessairement s'interpréter comme un abandon des politiques financées par ces crédits. En réalité, aussi bien les actions du FUI que du FCE sont de plus en plus éligibles à d'autres guichets, notamment via les enveloppes du PIA. Plus qu'un recul des crédits, on a vraisemblablement affaire ici à une diversification des canaux de financement.

Au total, les appuis financiers au secteur de l'industrie par le canal du programme 192 s'établissent pour 2016, hors titre 2, à 687 millions en engagements et 742 millions en crédits de paiement.

Le troisième outil budgétaire de financement de l'industrie est le programme des investissements d'avenir.

L'un des axes du PIA, intitulé « Industrie et PME », est doté d'une enveloppe globale de 14,4 milliards d'euros. Pour mon calcul, je retiendrai en réalité seulement 13,4 milliards d'euros, car il faut lui retrancher l'enveloppe de 1 milliard d'euros qui a avait été créée pour refinancer OSEO.

Cette enveloppe de 13,4 milliards d'euros est constituée de dotations intégralement consommables fléchées vers des projets industriels majeurs tels que, par exemple, le véhicule du futur (1,12 milliards d'euros), la maîtrise des technologies nucléaires (1,7 milliards d'euros) et des technologies spatiales (170 millions d'euros), ou encore la recherche aéronautique (2,7 milliards d'euros), les prêts à la robotisation (300 millions d'euros) ou le fonds national d'amorçage (600 millions d'euros).

Ces crédits sont engagés à 80 %. C'est-à-dire qu'en 5 ans, cette composante du PIA a injecté en moyenne 2 milliards d'euros par an de dotations publiques dans la politique industrielle.

Deux autres composantes du PIA ont une dimension plus transversale que la précédente, mais impactent néanmoins fortement le secteur industriel.

Il s'agit en premier lieu du programme « économie numérique ». Il est doté de 4,5 milliards d'euros au total. Si on retranche ce qui ne relève pas de l'industrie *stricto sensu*, à savoir le financement de l'installation des réseaux à très haut débit et la transition numérique de l'État, on dispose néanmoins d'une enveloppe consommable de 2 milliards d'euros, déjà engagée à 60 %.

L'autre enveloppe transversale qui concerne fortement l'industrie est celle fléchée vers le développement durable. Si on en retire, là encore, les crédits qui ne concernent pas directement l'industrie, comme ceux consacré à l'urbanisme et à la rénovation thermique des bâtiments, il reste encore une enveloppe, intégralement consommable, de 2,7 milliards d'euros, dont 1,6 milliard d'euros ont été déjà engagés.

Au total, les enveloppes des PIA 1 et 2 fléchées vers l'industrie représentent donc 18,2 milliards d'euros, déjà engagées à hauteur de 13,5 milliards d'euros, ce qui représente un effort annuel moyen en direction de l'industrie de 2,7 milliards d'euros.

Le dernier mode de financement public de la politique industrielle consiste à mettre en œuvre des dépenses fiscales.

Trois dispositifs fiscaux ont un impact financier particulièrement fort sur le secteur industriel et ont même été créés en grande partie pour en améliorer la compétitivité : il s'agit du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), du crédit d'impôt recherche (CIR) et du dispositif transitoire de suramortissement.

Le CIR représente un abaissement de la charge fiscale des entreprises de l'ordre de 5,5 milliards d'euros par an. D'après les informations fournies par le ministère des

finances, 60 % de cette somme –soit 3,3 milliards d’euros– bénéficie au secteur de l’industrie manufacturière.

Le montant du CICE est plus compliqué à évaluer, car, par construction, les entreprises disposent de plusieurs années pour le déclarer et l’imputer sur leur imposition. D’après le dernier rapport du comité de suivi du CICE, qui date de septembre 2015, le montant de CICE déclaré au titre des salaires de 2014 atteignait 14,2 milliards d’euros au 31 juillet 2015. Le comité de suivi table sur un total de CICE de 18 milliards d’euros pour 2014, qui sera la première année pleine au taux de 6 % de la masse des salaires inférieurs à 2,5 Smic.

On ne saura pas avant 2016 quelles sont exactement les entreprises bénéficiaires et quelle est, en particulier, la part du CICE qui revient au secteur industriel. Toutefois, pour estimer approximativement la part de l’industrie dans le CICE, on peut se référer à la part de l’industrie dans la valeur ajoutée marchande, qui est de 16 %. Sur cette base, la part industrie du CICE serait de l’ordre de 2,9 milliards d’euros.

Pour le dispositif de suramortissement exceptionnel de 40 %, le projet annuel de performance chiffre son montant à 500 millions par an en année pleine. En se basant sur la part de l’industrie dans la formation brute de capital fixe des sociétés non financières, qui est de 21,5 %, on peut estimer que le secteur de l’industrie pourrait en bénéficier à hauteur de 100 millions d’euros par an. Cette estimation est une estimation basse. Si l’on regarde la liste des investissements éligibles au suramortissement exceptionnel, il est évident que l’industrie est la principale concernée par ce dispositif. À dire d’experts, la part de l’industrie dans cette dépense fiscale pourrait atteindre 60 %, auquel cas c’est 300 millions d’euros, au lieu des 100 millions que j’ai retenus, qui profiteraient à la politique industrielle.

Enfin, il existe d’autres dispenses fiscales qui ont un impact financier sur le secteur industriel, et notamment l’ensemble des mesures qui entrent dans le Pacte de responsabilité hors CICE.

Le pacte comporte en effet des mesures de réduction du coût du travail :

- une exonération des cotisations patronales versées aux Urssaf ;
- une révision du barème des allègements existants jusqu’à 1,6 fois le Smic ;
- une baisse des cotisations familiales pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic.

Le Pacte prévoit également la disparition progressive de la Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés (C3S) et la suppression dès 2016, de la contribution exceptionnelle à l’impôt sur les sociétés.

L’ensemble de ces mesures représente un allègement fiscal pour les entreprises de l’ordre de 6,5 milliards d’euros en 2015 et de 13 milliards d’euros pour 2016, ce qui pour les entreprises du secteur industriel représenterait une baisse d’impôt de 1 milliard en 2015 et de 2 milliards en 2016 –qui s’ajoutent aux effets du CICE, du CIR et du suramortissement exceptionnel. Là encore ce calcul repose sur une répartition de la dépense fiscale proportionnelle au poids de l’industrie dans la valeur ajoutée marchande.

Au total, pour 2015, le cumul des dispositifs fiscaux représente un effort financier vers l'industrie de plus de 7,3 milliards d'euros pour 2015 et de plus de 8 milliards pour 2016.

Et si l'on met bout à bout les financements budgétaires, ceux du PIA et les dépenses fiscales, on obtient un effort financier global pour soutenir les politiques industrielles qui atteint 11,2 milliards d'euros par an.

C'est un chiffre important. Même si certaines enveloppes sont en baisse, même s'il faut se montrer vigilant sur l'évolution du financement de certains dispositifs d'appui, il reste que la nation investit de nouveau fortement dans son redressement industriel.

M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis. – Je vais évoquer avec vous le volet « communications électroniques et poste » de la mission « économie ». Je le ferai en deux temps. Tout d'abord, une analyse des évolutions budgétaires pour 2016. Puis quelques développements sur les problématiques actuelles du secteur, à savoir le déploiement de la fibre à travers le plan « France très haut débit », qui a pris le relais du « programme national très haut débit », sans que le contenu n'en soit véritablement changé.

À titre général, je tiens à souligner le manque de lisibilité des crédits consacrés au numérique dans ce projet de budget : nous ne parvenons pas à retracer le financement de certaines actions, comme celle concernant la French Tech par exemple.

L'analyse budgétaire porte tout d'abord sur les actions n^{os} 4 et 13 du programme n^o 134. Elles correspondent à des sommes relativement faibles – 184 millions d'euros – au regard du poids du secteur dans la richesse nationale.

Avec 162 millions d'euros de dotations, l'action n^o 4 voit ses crédits reculer de 6 %, après une baisse de 11% l'an passé. Cela s'explique par la baisse de 5% de la dotation de l'Agence nationale des fréquences (ANFR), d'un montant de 31,8 millions d'euros. Cette nouvelle diminution est inquiétante car la subvention pour charges de service public représente 90 % des ressources de l'Agence. Or, celle-ci voit ses missions s'élargir, et ses moyens se réduire.

La loi du 9 février 2015 relative aux ondes électromagnétiques lui a tout d'abord confié de nouvelles missions afin de concilier l'information du public et le déploiement rapide des réseaux numériques. En outre et surtout, l'Agence gèrera, en 2016, le plan d'accompagnement des téléspectateurs, suite au changement de normes de réception de la télévision prévu dans le cadre de la libération de la bande 700 MHz, ou « deuxième dividende numérique ».

Cette action 4 du programme 134 mobilise par ailleurs 119 millions d'euros pour la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal, soit une baisse d'environ 11 millions d'euros par rapport au précédent exercice. Ceci en application du protocole d'accord État-Presse-La Poste de 2008, dit « accord Schwartz », portant sur les tarifs postaux de la presse.

Cet accord arrive à échéance le 31 décembre 2015. Des hausses de tarifs de transport très importantes ont été réalisées durant son exécution, entre 2008 et 2015 : + 47 %, inflation comprise ! Sachant que 92 % de la diffusion de cette presse est acheminée par voie postale, les 500 entreprises du secteur, représentant 1 200 titres de presse, attendent donc impatiemment la fixation des nouveaux tarifs. Ce d'autant plus que leur diffusion et leur

chiffre d'affaires sont en baisse. Le niveau de ces tarifs sera donc déterminant pour leur équilibre économique. Aussi je questionnerai le ministre sur ce point.

L'action n° 13 est consacrée à la régulation des communications électroniques et des postes. Également en recul de 5 %, avec 21,5 millions d'euros, elle finance l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Et là encore, nous retrouvons une situation d'extrême tension, une sorte d'« effet de ciseaux » entre des dotations publiques en recul et des missions qui s'accroissent.

Cette baisse s'inscrit en effet dans une trajectoire triennale 2015-2017 prévoyant une réduction drastique de ses effectifs et de ses moyens matériels. Les crédits de fonctionnement de l'Agence ont ainsi été réduits de 45 % depuis cinq ans !

Les responsables de l'ARCEP que j'ai auditionnés ont indiqué qu'il manquerait 500 000 euros en exécution d'ici la fin de l'année. Une solution devrait être trouvée par le Gouvernement pour boucler le budget 2015, mais que se passerait-il s'il ne se montrait pas aussi arrangeant dans le futur ?

Cela pose en réalité une question de fond, sur laquelle je m'étais déjà penché l'an dernier : y a-t-il lieu de déléguer à une autorité administrative indépendante un nombre croissant de missions dont l'État devrait demeurer seul garant ? L'action de l'Autorité excède en effet largement aujourd'hui le champ de la régulation, sans qu'elle n'en ait les moyens financiers. Et la loi du 6 août dernier sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances, dite « loi Macron », a d'ailleurs continué d'accroître le champ d'action de l'ARCEP.

J'ai pris part à la mission d'information sénatoriale qui a récemment publié un rapport intitulé « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler ». Il y est évoqué, s'agissant du secteur de l'ARCEP, un « délitement de l'État » et la « perte de l'expertise des administrations centrales, faute de personnels qualifiés en nombre ». Il y a là un sujet d'une grande importance dans le pilotage des politiques numériques, sur lequel il nous faudra revenir.

La mise en œuvre du plan « France très haut débit », dont les crédits figurent dans le programme 343, illustre parfaitement les limites de cette absence de pilotage étatique.

Ce plan doit nous permettre d'avoir un accès généralisé au très haut débit d'ici 2022, selon l'objectif fixé par le président de la République en février 2013, et un accès pour la moitié de la population dès 2017. Vous le savez, les usages de l'internet explosent, et ne vont cesser d'augmenter ; il faut demain que nos réseaux soient en mesure d'y donner accès sur l'ensemble du territoire.

La priorité a été donnée à la fibre optique, qui doit desservir 80 % des foyers en 2022. Mais la « montée en débit » est également soutenue, dans les territoires où la fibre n'arrivera pas de sitôt.

La réalisation du réseau optique a été confiée à :

– des opérateurs privés comme, Orange et SFR-Numéricable, notamment. Ils se sont engagés, dans les zones à haute densité démographique (dites « zones à manifestation d'intention d'investissement », ou « zones AMII »), soit 3 500 communes et 57 % de la population, pour un coût de 6 ou 7 milliards d'euros.

L'opérateur historique, Orange, dispose encore d'une autorité et d'une influence déterminants. Or, le rythme qu'il impose est particulièrement lent. En effet, il n'a pas d'intérêt à favoriser la transition d'un réseau qu'il possède et maîtrise entièrement, à un nouveau réseau où il se trouvera en concurrence avec les autres opérateurs ;

– les collectivités publiques, en parallèle, s'engagent dans les zones non retenues par le privé – certains quartiers de villes, les zones suburbaines, le rural profond – à construire des réseaux d'initiative publique (RIP).

La couverture de ces zones coûtera 13 ou 14 milliards d'euros. Elle proviendra pour une moitié de subventions publiques, et pour l'autre de cofinancements et du produit d'exploitation des RIP.

La gouvernance publique de cette politique reste centralisée, mais se partage entre plusieurs structures : l'Agence nationale pour le numérique, l'ARCEP, le Commissariat général à l'investissement (CGI), la Caisse des dépôts et consignations (CDC)... À l'échelon régional, les préfets disposent simplement d'un agent consacré à ces problématiques.

La mise en œuvre du plan France très haut débit se heurte aujourd'hui à plusieurs difficultés, dont la première réside dans le manque de financement des RIP.

L'État a annoncé qu'il mettrait à leur disposition 3,3 milliards d'euros, dont 1,5 ont déjà été engagés. Cependant, les 900 millions d'euros du Fonds national pour la société numérique (FSN) mobilisés à cet effet tardent à être débloqués au profit de leurs bénéficiaires. Il faut au moins deux ans à une collectivité, en effet, pour obtenir le « feu vert » du Premier ministre sur un dossier de financement de RIP.

En outre, le système de soutien prévu par la France, notamment à la montée en débit sur les réseaux cuivre, n'a pas été agréé par les instances européennes, car il finance le réseau d'un unique opérateur privé.

L'absence de visibilité sur le calendrier d'exécution et sur la volonté des opérateurs privés de réaliser leurs engagements en zones denses constitue une autre difficulté. La concurrence entre les opérateurs prend des chemins inattendus à la suite des restructurations qu'elles connaissent, et notamment du rachat de SFR par Numéricable.

En définitive, c'est donc une politique « au fil de l'eau » qui s'installe, gérée par un « navire sans pilote », avec le risque de voir les usages d'internet exploser sans trouver de réponse pour tous et sur tout le territoire, et certaines zones accuser un retard croissant avec celles les mieux desservies.

Voilà, Monsieur le Président, mes chers collègues, ma contribution à cette mission « économie », et les nombreuses interrogations qu'elle suscite dans son volet numérique. Afin de tirer un signal d'alarme sur les évolutions de la politique des pouvoirs publics en la matière, je vous propose fort logiquement un avis défavorable sur l'adoption des crédits correspondants.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je remercie nos rapporteurs pour leur présentation. Je laisse notre collègue Jacques Chiron, rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission « Économie », nous faire part de la position adoptée par celle-ci.

M. Jacques Chiron, rapporteur spécial. – La commission des Finances s’est réunie pour examiner les crédits de la mission et des articles rattachés avant le vote de l’Assemblée nationale. À cette occasion, elle a adopté les crédits de la mission ainsi que des amendements aux articles 52 et 53. Ces amendements sont néanmoins différents de ceux retenus par l’Assemblée nationale ; la commission des Finances aura donc à réexaminer sa position. Je peux néanmoins détailler les modifications qui avaient été envisagées par la commission.

À l’article 52, l’amendement adopté par la commission des Finances tend à réserver le bénéfice du fonds de péréquation à la réalisation de projets structurants de portée nationale ou régionale, sans d’ailleurs réserver les aides aux seules CCI de région ou à CCI France. À l’article 53, notre amendement vise à permettre que les taxes affectées aux centres techniques industriels et aux comités professionnels de développement économique financent des actions correspondant à l’ensemble des missions qui leurs sont dévolues par la loi, en raisonnant sur l’ensemble d’une filière, pourvu que celles-ci correspondent à des missions d’intérêt général.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci, cher collègue. Je propose de laisser immédiatement la parole à Alain Chatillon, rapporteur pour avis sur le compte d’affectation spécial « Participations financières de l’État », puis nous pourrons ouvrir une discussion sur l’ensemble des rapports.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État » est l’outil budgétaire de contrôle de la gestion du portefeuille financier de l’État.

Ses recettes proviennent de la cession des titres détenus par l’État et ses dépenses servent à financer l’entrée ou la montée de l’État au capital de certaines entreprises, ainsi que la réduction du stock de la dette publique au travers de versements à la Caisse de la dette publique.

L’examen de ce compte d’affectation spéciale constitue un exercice un peu particulier, puisque le bleu budgétaire associé à ce compte est presque totalement dépourvu d’éléments prévisionnels. Tant du côté des dépenses que des recettes, les sommes inscrites par le projet de loi de finances initiale revêtent en effet un caractère conventionnel et n’apportent donc aucune information véritable sur le volume et la nature des opérations qui seront menées, ni sur la part des dépenses qui serviront au désendettement.

Pour 2016, comme ce fut le cas les années précédentes, le projet de loi de finances initiale prévoit ainsi 5 milliards d’euros de recettes tirées de la cession des titres de l’État et 5 milliards d’euros de dépenses, qui seront réparties en principe en une enveloppe de 3 milliards pour acquérir de nouveaux titres et une autre de 2 milliards pour financer le désendettement.

La discrétion des informations fournies par le gouvernement sur les acquisitions et cessions à venir est évidemment liée à la nature financière de ces opérations. La stratégie de cession dépend en effet largement de la situation des marchés, très difficile à anticiper, des projets stratégiques des entreprises intéressées, de l’évolution de leurs alliances ainsi que des orientations industrielles retenues par le Gouvernement. Dans ce contexte mouvant, l’agence des participations de l’État ne peut indiquer par avance son programme : elle doit donc agir en

opportunité et avec réactivité, dans le respect des grandes lignes de la doctrine de l'État actionnaire.

Au-delà de l'analyse de prévisions budgétaires qui sont purement conventionnelles, mon travail du rapporteur budgétaire consiste en réalité à faire le point annuellement sur les évolutions constatées du compte « participations financières », à analyser les stratégies industrielles et financières sous-jacentes aux décisions prises et à formuler des préconisations relatives à l'évolution future de ces stratégies.

Concernant l'évolution de la composition et du montant du portefeuille des participations de l'État au cours de l'année écoulée, il faut retenir les points suivants :

- Au 30 avril 2015, le portefeuille financier géré par l'agence des participations de l'État était évalué à 110 milliards d'euros, stable en valeur par rapport à l'année précédente ;

- les participations de l'État sont désormais réparties dans 77 entreprises contre seulement 74 entreprises il y a un an. Au cours de l'année écoulée, l'État a en effet investi près de 300 millions d'euros pour entrer au capital de trois nouvelles sociétés : l'Aéroport de Marseille-Provence, la Société aéroportuaire de Guadeloupe Pôle Caraïbes et STX France ;

- les entreprises dans lesquelles l'État détient une participation sont présentes dans quatre grands secteurs. Les transports (Air France-KLM, groupe SNCF, Aéroports de Paris, RATP, multiples ports et aéroports en régions), l'énergie (EDF, ENGIE, AREVA), les services et la finance (Orange, La Poste, groupe BPI, Française des jeux, CNP assurances, Dexia, Semmaris, Radio France, France Télévisions) et l'industrie, avec un volet industrie de défense (Airbus, Safran, Thalès, Giat, DCNS) et un volet industrie automobile (Peugeot, Renault) ;

- le secteur de l'énergie est cependant prépondérant. Les participations dans le secteur de l'énergie (EDF, ENGIE, AREVA) atteignent en effet à elles seules un montant de 51,3 milliards. Elles représentent plus de 60 % en valeur du portefeuille coté de l'État et près de la moitié de son portefeuille total ;

- compte tenu du poids des entreprises du secteur de l'énergie dans le patrimoine financier de l'État, la valeur boursière de ce dernier est extrêmement sensible à la variation du cours des entreprises énergétiques. Les évolutions marquées du cours de l'action d'EDF, en lien avec les évolutions conjoncturelles et structurelles fortes du marché de l'énergie, expliquent l'essentiel des variations de valeur du portefeuille de l'APE : forte baisse entre 2010 et 2012, très forte hausse entre 2012 et 2013, avec un doublement de l'action d'EDF qui a mécaniquement provoqué une hausse de près de 50% du portefeuille de l'État ; depuis deux ans, la tendance s'est de nouveau inversée, la baisse de l'action entraînant avec elle celle du portefeuille de l'État (-2 % entre avril 2014 et avril 2015) ;

- enfin, concernant la composition du portefeuille, on peut noter que 13 entreprises, soit 16 % du total, sont des sociétés cotées au CAC 40 : EDF, ENGIE (ex-GDF-Suez), Areva, Aéroports de Paris, Airbus, Air France-KLM, Safran, Thalès, Renault, PSA, Orange, CNP assurances et Dexia. Minoritaires en nombre, ces sociétés cotées représentent néanmoins 75 % du total en valeur du portefeuille financier de l'État, puisque leur valorisation boursière s'établit à 83,1 milliards d'euros au 30 juin 2015.

Pour ce qui concerne les principales opérations de cession et d'acquisition de l'année écoulée, il faut signaler les faits suivants.

L'État a procédé en 2015 à des cessions de titres pour un montant total de 2,8 milliards d'euros :

- deux opérations de cession ont concerné GDF-Suez. En février, une offre réservée aux salariés a conduit à céder 1,3 millions de titres pour une valeur de 26,6 millions d'euros. En juin 2015, l'État a lancé une cession au « fil de l'eau » qui a abouti à la vente de 11,6 millions de titres (soit 0,48 % du capital de la société) pour un montant de 206 millions d'euros. Au terme de l'opération, l'Etat détient 32,76 % du capital ;

- 6,5 millions de titres Safran ont été vendus en mars 2015 pour la somme de 1,033 milliard d'euros. Cette cession visait à tirer parti de la très bonne appréciation par les marchés financiers de Safran. Elle ne modifie en rien la stratégie de l'État vis-à-vis de l'entreprise. Le jeu des droits de vote double permet d'ailleurs à l'État de retrouver depuis le 24 juillet un niveau de droits de vote (27,4 %) supérieur à celui dont il disposait avant la cession (25,4 %) ;

- enfin, l'État a annoncé le 4 décembre 2014 qu'il retenait le consortium Symbiose comme acquéreur de sa participation de 49,99% au capital de la société Aéroport Toulouse Blagnac. Autorisé par l'arrêté du 20 mars 2015, cette cession a rapporté à l'État 308 millions d'euros.

Pour ce qui est des acquisitions, l'État en a réalisées en 2015 pour un montant total de 1,69 milliard d'euros :

- la principale opération concerne l'acquisition de 14 millions de titres Renault (soit 4,73 % du capital de l'entreprise) pour un montant de 1,258 milliard d'euros. Cette acquisition est directement liée à l'adoption de la loi Florange, puisque l'État est monté au capital pour rejeter une résolution qui visait à empêcher la mise en place des droits de vote doubles. Cette montée de l'État au capital de Renault n'est en principe que temporaire ;

- l'acquisition de titres Air France-KLM pour 42 millions d'euros en mai 2015 constitue une autre opération importante sur le plan de l'affirmation du rôle de l'État actionnaire. L'État a en effet souhaité se donner les moyens de soutenir l'adoption des droits de vote doubles dans un contexte où une résolution s'opposant à leur introduction était soumise au vote des actionnaires lors de l'assemblée générale du 21 mai. L'État a ainsi acquis entre le 8 et le 13 mai 5,1 millions de titres portant sa participation au capital de l'entreprise de 15,88 % à 17,58 %.

Quelques mots maintenant sur les revenus courants générés par ce patrimoine.

En 2014, les dividendes perçus par l'État ont atteint près de 4,1 milliards d'euros, en légère baisse par rapport à 2013.

La loi de finances initiale avait prévu pour 2015 des dividendes d'un montant de 3,7 milliards d'euros. L'État ayant accepté qu'une partie des dividendes versés par EDF lui soient versés sous forme de titres, seuls 3,2 milliards d'euros devraient finalement être versés en numéraire et inscrits en recettes au budget général.

Pour 2016, le document d'évaluation des recettes du projet de budget en cours d'examen prévoit que la rémunération des participations de l'État devrait atteindre 3,3 milliards d'euros.

La provenance de ces dividendes est très concentrée. En 2014, 28 entreprises sur 74 ont rémunéré l'État pour sa participation à leur capital. Parmi elles, six entreprises lui ont versé des dividendes supérieurs à 100 millions d'euros et, à elles seules, ces six entreprises ont représenté 89 % du total des dividendes reçus par l'État.

Les deux plus importants contributeurs sont EDF (avec 1,965 milliard d'euros de dividendes versés à l'État en 2014), et GDF-Suez (avec 1 milliard d'euros). Ils pèsent pour plus de 70 % dans le total des dividendes de l'État.

Soucieux d'être un partenaire de moyen ou long terme pour les entreprises d'intérêt stratégique national dans lesquelles il investit, l'État mène une politique « mesurée » en matière de dividendes.

Cette « mesure » n'empêche toutefois pas le portefeuille de l'APE d'être rémunérateur. Le rendement des actions cotées de l'État s'établit en effet à 5,3 % en 2014, nettement au-dessus du rendement du CAC 40, qui est de seulement 3,5 %.

Ce rendement élevé est la conséquence directe de la composition sectorielle de son portefeuille de titres. Les taux de rémunération du capital dans les entreprises du secteur de l'énergie sont en effet à la fois plus stables et plus élevés que dans les secteurs cycliques et plus fortement concurrentiels.

Comme vous le savez, ces dividendes alimentent les recettes courantes du budget général, alors qu'on aurait pu imaginer qu'ils puissent être reversés directement sur le compte d'affectation spéciale.

Je regrette ce choix.

Il a en effet pour conséquence que le désendettement est financé par la vente des titres du portefeuille au lieu d'être financé par les dividendes. En 2014, 1,5 milliard d'euros tirés des cessions de titres ont ainsi été affectés à la diminution de la dette nette des administrations publiques. En 2015, il est encore prévu de consacrer à cet objectif 2 milliards d'euros tirés de la vente des actions de l'État. Quant à l'année prochaine, le projet de loi de finances compte consacrer au désendettement public 2 milliards d'euros issus du produit de cession des titres gérés par l'agence des participations de l'État.

Si je souscris sans réserve à l'objectif de réduction de la dette publique, je trouve qu'il n'est pas optimum d'un point de vue économique de se désendetter en cédant les titres du portefeuille de l'État.

En effet, la dette des administrations publiques, de l'ordre de 2100 milliards d'euros actuellement, génère une charge annuelle qui atteint environ 45 milliards d'euros. La charge de la dette représente donc 2,1% de la dette. Dans le même temps, les participations financières de l'État, d'une valeur de 110 milliards d'euros, génèrent un revenu annuel de l'ordre de 3,5 à 4 milliards d'euros (4,1 milliards en 2014 ; 3,7 milliards en 2015 selon les dernières évaluations). Les dividendes offrent donc un rendement qui représente entre 3,2 et 3,6 % du capital détenu.

Compte tenu du différentiel entre le coût annuel de la dette et le niveau de rémunération des participations financières de l'État, il serait plus profitable pour l'État de conserver ses titres plutôt que de les aliéner pour diminuer son stock de dettes.

Ce sont donc les dividendes générés par les participations qui devraient financer le désendettement plutôt que le produit des cessions de titres. Ces dernières devraient plutôt être réinvesties, en particulier dans des entreprises de taille intermédiaire à fort potentiel de croissance créatrices d'emplois territorialisés. C'est une préconisation que j'avais déjà faite l'année dernière.

Je terminerai ce rapport en donnant quelques indications sur les cessions et acquisitions susceptibles d'intervenir en 2016 et, plus généralement, sur les inflexions qui me paraissent souhaitables dans les pratiques de l'État actionnaire.

Tout d'abord, vous le savez tous, on s'oriente vers une recapitalisation d'Areva assez massive.

À la fin de 2014, Areva a annoncé un résultat net négatif de 4,8 milliards d'euros. Face à cette situation, le Président de la République a annoncé en juin un plan de « refondation de la filière nucléaire », qui prévoit la séparation des activités « combustible » d'Areva de ses activités de construction de réacteurs.

Areva Nuclear Power (ou Areva NP), anciennement Framatome, la filiale du groupe Areva spécialisée dans l'ingénierie des réacteurs des centrales nucléaires, passera sous le contrôle d'EDF. EDF devrait racheter en effet 51 % de la société Areva NP d'ici à la fin 2016. Dans le plan prévu, Areva conservera une partie du capital d'Areva NP. Le reste du capital pourrait être cédé à des tiers, comme le groupe japonais Mitsubishi Heavy Industries.

Areva, désormais ramenée au périmètre de l'ancienne Cogema (mines, enrichissement de l'uranium, retraitement, recyclage des déchets), procédera par ailleurs à la cession de certains actifs, comme la filiale Canberra qui conçoit, fabrique et commercialise des équipements et systèmes pour détecter et mesurer la radioactivité.

Au final, l'État devrait être amené à recapitaliser Areva pour un montant de l'ordre de 3 milliards d'euros en puisant dans les ressources du CAS « Participations financières de l'État » et en cédant une partie des titres.

Le CAS « Participations financières de l'État » devrait également enregistrer en 2016 la cession des participations majoritaires de l'État au capital des aéroports de Nice et de Lyon.

Ces cessions ont été autorisées par l'article 191 de la loi Macron.

Je rappelle qu'il s'agit de céder uniquement les participations dans les sociétés de gestion des aéroports. Les infrastructures aéroportuaires et le foncier demeureront la propriété de l'État.

Concernant la procédure de cession, elle reposera sur un appel d'offres sur cahier des charges, sous le contrôle de la Commission des participations et des transferts, autorité indépendante chargée de superviser les opérations de cession menées par l'État.

L'article 191 de la loi dite Macron précise que : « le cahier des charges de l'appel d'offres devra préciser les obligations du cessionnaire relatives à la préservation des intérêts essentiels de la Nation en matière de transport aérien, ainsi que ceux du territoire concerné en matière d'attractivité et de développement économique et touristique. Il précise également les obligations du cessionnaire afin de garantir le développement de l'aérodrome en concertation avec les collectivités territoriales sur le territoire desquelles il est installé ainsi qu'avec les collectivités territoriales actionnaires ».

En outre, la loi du 6 août 2015 prévoit que : « les candidats au rachat des parts de l'État disposent d'une expérience en tant que gestionnaire d'aéroport ou actionnaire d'une société gestionnaire d'aéroport ».

Ces dispositions montrent que les critiques et les préconisations que j'avais faites l'année dernière à l'occasion de la cession de l'aéroport de Toulouse-Blagnac ont été entendues et prises en compte. Devant les conditions peu satisfaisantes de la privatisation de l'aéroport de Toulouse-Blagnac, j'avais en effet souligné que l'État actionnaire devait davantage prendre en considération les logiques économiques territoriales lorsqu'il cède un actif stratégique du point de vue de l'activité économique locale.

Je rappelle pour finir sur la question des cessions à venir que la question de l'investissement dans Alstom reste pendante.

Le montage des opérations de cession à General Electric des activités d'Alstom dans le domaine de l'énergie comporte une option d'accès de l'État à 20 % du capital d'Alstom, via une promesse de vente octroyée par Bouygues. La possibilité de cette cession dépend de l'évolution du cours de l'action d'Alstom et représenterait, si elle avait lieu, un investissement de plus de 2 milliards d'euros.

Je répète donc ce que j'ai indiqué l'année passée, à savoir que des sommes aussi importantes devraient être mobilisées de préférence pour des acquisitions plus offensives, en particulier dans des ETI porteuses d'un fort potentiel de croissance, d'innovation et d'emploi.

Un mot de conclusion concernant les moyens humains mobilisés par l'État pour remplir son rôle d'actionnaire. Je tiens à répéter ce que j'ai déjà souligné précédemment, à savoir qu'il est indispensable de dynamiser la gestion du portefeuille financier de l'État en ouvrant plus largement la fonction d'administrateur à des personnalités issues du monde de l'entreprise.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – J'ouvre donc le débat, en cédant la parole à notre collègue Yves Rome.

M. Yves Rome. – S'agissant du numérique, je rejoins le constat fait par notre rapporteur pour avis, Philippe Leroy, mais je m'en sépare sur les conclusions qu'il en tire. Des progrès ont réellement été accomplis dans le développement de la fibre à l'horizon 2022. On ne peut que prendre acte du fait que des crédits importants ont été mobilisés à cette fin.

Il faut en outre souligner que le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique a fait plier les opérateurs de téléphonie, en les obligeant à s'engager sur la mobilisation du mobile afin de couvrir dès 2016 les communes qui ne sont aujourd'hui pas couvertes et sur le fait qu'en 2017 serait développé l'internet mobile.

Notre collègue a souligné la fragilité de l'ensemble des opérateurs, mais il faut nuancer les choses : les enchères pour la fréquence 700 Mhz se sont élevées à 2,8 milliards d'euros, au lieu des 2 milliards attendus. C'est le signe de la bonne santé financière des opérateurs. On a aussi parlé des difficultés du rachat de SFR par Numéricable : mais le président de ce nouvel ensemble a indiqué qu'il allait engager un investissement sur les réseaux de 2 milliards d'euros, dont il faudra malgré tout s'assurer de la mise en œuvre concrète.

Il ne faut donc pas être si pessimiste. Les collectivités locales se sont réellement engagées ; certes sur un temps long, mais construire le réseau du XXI^{ème} siècle demande du temps. Et lorsque M. Leroy évoque l'opposition de la Commission européenne, celle-ci ne concerne pas le fibrage mais la montée en débit ; il a néanmoins raison de dire qu'Orange ne manifeste pas une forte appétence au déploiement des réseaux du XXI^{ème} siècle, car il assure sa survie financière sur la maîtrise d'un réseau unique dont il est propriétaire. Quoiqu'il en soit, la volonté gouvernementale est bien présente pour favoriser la numérisation de la société qui est la clé de la sortie de la crise.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je ne voterai pas les crédits relatifs aux participations de l'État car, d'une part, ce dernier se fourvoie en réduisant sa présence capitalistique, d'autre part, les ventes de participations doivent être réinvesties dans le capital public. La politique suivie, qui consiste à rembourser les dettes avec la vente d'actifs est alarmante : culturellement, en France, le capital public est un capital stable, à faible rendement attendu, qui peut permettre d'accompagner les entreprises fragiles ou en démarrage dans la durée. L'on devrait d'ailleurs investir davantage dans le capital numérique. À cet égard, il est regrettable que l'on ait soustrait 2 milliards d'investissement à l'industrie pour assurer le financement du logement intermédiaire : il faut avant tout soutenir l'économie productive industrielle.

S'agissant de la mission « Économie » et, en particulier, du financement de l'industrie, je comprends qu'il y a un accroissement de l'effort, c'est bien, mais je constate que l'on continue encore trop d'investir dans l'immobilier, au détriment de l'investissement productif.

Je suis très attentive au suramortissement, qui devrait permettre de combler notre retard en matière de robotisation. Je rappelle que notre commission souhaitait depuis deux ans un dispositif analogue, et qu'un dispositif de suramortissement n'a finalement été adopté qu'en août dernier. Alors qu'on devrait prolonger ce dispositif au-delà d'un an, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique nous répond qu'il faut garder un dispositif très limité dans le temps pour inciter les entreprises à investir immédiatement. Mais un dispositif de plus longue durée est nécessaire, ne serait-ce que pour permettre aux PME et aux ETI d'être suffisamment informées de ce dispositif pour l'utiliser. Il faut une lisibilité à moyen terme beaucoup plus forte. Il faut au minimum envisager une prolongation de deux ans du dispositif ; et je déposerai des amendements en ce sens.

M. Bruno Sido. – Je rejoins notre collègue Philippe Leroy au sujet de l'ARCEP. On donne à cette autorité des compétences supplémentaires, alors qu'elle n'est pas en état d'exercer ses compétences de base, notamment celle consistant à s'assurer de la couverture du territoire en téléphonie mobile. L'ARCEP n'a pas un budget suffisant.

Concernant le plan « France très haut débit », on constate que tout le milieu rural est couvert, mais rien n'avance concernant les zones à manifestation d'intérêt d'investissement (AMII).

En ce qui concerne les participations financières de l'État, ce qui s'est passé à Areva est absolument scandaleux, et j'aurai l'occasion d'en reparler la semaine prochaine à l'occasion de mon rapport pour avis.

Mme Sophie Primas. – Je tiens également, comme notre collègue Elisabeth Lamure l'a fait, à attirer l'attention sur les crédits du Fisac. Ces crédits, qui provenaient initialement d'une taxe affectée, s'élevant à près de 100 millions d'euros de crédits en 2007 ; aujourd'hui, il n'y en a plus que 13 millions. C'est très préoccupant pour les territoires, car le fonds sert à la revitalisation de nos territoires ruraux et urbains. Nous proposerons un amendement pour l'abonder davantage.

M. Jean-Jacques Lasserre. – Je constate sur le terrain de profondes similitudes avec les faits exposés par notre collègue Philippe Leroy. Je ne conteste pas l'existence d'un effort financier, mais les procédures d'instruction sont trop longues : deux ans !

Je regrette l'attitude des deux plus gros opérateurs – SFR-Numéricable et Orange – qui n'ont comme volonté que de préserver leur pré carré plutôt que de favoriser des réflexions départementales et régionales. Il ne faut donc pas tout miser sur la montée en débit et aller plus loin dans les contraintes à appliquer à ces opérateurs. Il y a aussi trop d'enchevêtrement des interventions ; il faut simplifier en ce domaine. Et je ne parle pas des difficultés liées aux contraintes en matière d'exploitation des réseaux, qui n'ont pas été abordées aujourd'hui.

Mme Valérie Létard. – Le groupe UDI-UC s'associe aux remarques faites par nos différents collègues, y compris celles de Marie-Noëlle Lienemann, que je partage entièrement.

Je souhaite néanmoins attirer l'attention sur la politique suivie par Bpifrance. On se rend compte sur le terrain que la pratique ne correspond pas toujours aux annonces qui sont faites. Ainsi, des PME qui, avec des aides à l'investissement pourraient largement se développer, se voient refuser des garanties d'emprunts, alors même que Bpifrance a été mise en place pour pallier le refus des banques de financer les entreprises. Il faut que Bpifrance soutienne les PME et ETI qui sont sur des segments à forte valeur ajoutée même s'il existe un risque à assumer : sinon, à quoi sert-elle ? Pour le reste, nous nous abstenons.

M. Alain Bertrand. – S'agissant des CCI, on a abaissé leur financement public par taxe affectée et ponctionné leur fonds de roulement. Mais on crée par ailleurs un fonds de péréquation entre les CCI : or, l'argent risque d'être finalement affecté aux grosses CCI ; il faudra être vigilant sur l'utilisation qui doit être faite de ces sommes.

Sur le développement du très haut débit sur l'ensemble du territoire, on nous annonce une échéance en 2022. Mais en Lozère, où près d'un tiers du territoire n'est pas couvert par un réseau mobile, malgré ce que dit l'ARCEP, on ne voit pas comment l'on pourrait y arriver avant même 25 ans ! Il y a un vrai problème d'équité territoriale.

Le déploiement de la 4G pourrait contribuer à la couverture du territoire en milieu rural pour des usages fixes, notamment pour les hameaux dispersés. Il faut faire quelque chose.

M. Roland Courteau. – Les centres techniques industriels (CTI), ainsi que les comités professionnels de développement économique (CPDE), sont des structures qui mettent en œuvre des actions de promotion et permettent la diffusion des techniques auprès des PME et TPE. Une mission a été confiée à Mme Clotilde Valter, alors députée, qui a formulé six recommandations. Peut-on considérer que le ministère a pris les mesures nécessaires pour sécuriser l'avenir et le rôle de ces centres qui sont essentiels pour la diffusion de l'innovation auprès des entreprises ?

M. Joël Labbé. – Je partage la position de notre collègue Alain Bertrand : il faut vraiment prendre en compte la situation très particulière des territoires ruraux et ultra-ruraux. La question de la simplification des normes et des démarches des entreprises a été abordée ; si l'on va dans cette direction, il est indispensable malgré tout de maintenir des contrôles et d'obliger les entreprises à rendre compte de leur activité, en particulier lorsqu'elles bénéficient de fonds publics.

M. Ladislav Poniatowski. – Je ne voterai pas les crédits de la mission « Économie » eu égard à la situation du Fisac.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur pour avis. – Je comprends l'opposition au vote des crédits. Cependant, je vous invite plus simplement à vous abstenir de voter les crédits et à présenter un amendement, au nom de la commission, destiné à augmenter le Fisac de 5 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en abondant le programme 134 à partir de crédits prélevés sur le programme 220, dont les crédits baissent seulement de 2,5 % par rapport à 2015. La dotation actuelle du Fisac, même si elle a été un peu améliorée par l'Assemblée nationale, n'est en effet pas acceptable. Cet abondement permettrait simplement d'être presque au niveau de l'an dernier, si l'on prend en compte le financement du stock des dossiers du Fisac et le fait qu'une partie de son enveloppe est fléchée vers les stations-services en milieu rural.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je soutiens la proposition de notre rapporteur pour avis, compte tenu de l'évolution depuis 2007. Je pense que nous pouvons tous nous retrouver sur la nécessité de renforcer les crédits du Fisac.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, avant de passer au vote sur les crédits de la mission, je souhaitais répondre aux interrogations formulées par notre collègue Roland Courteau sur les CTI. L'article 53 du projet de loi de finances prévoyait de modifier la gouvernance de ces centres, afin qu'ils soient davantage rattachés à l'État. Mais l'Assemblée nationale a tempéré cette évolution et maintenu les professionnels à la direction des CTI, dans le cadre d'un financement par taxes affectées. L'avenir de ces structures essentielles pour les TPE et PME, et celui de leurs 3 200 collaborateurs, est donc assuré.

Pour répondre à Mme Marie-Noëlle Lienemann, j'indique que les prêts à la robotisation s'élèvent à 350 millions d'euros dans le cadre du PIA, dont 98 millions ont été d'ores-et-déjà engagés et décaissés. S'agissant du dispositif de suramortissement qui représente 500 millions de dépenses fiscales par an, je rappelle qu'il cible la modernisation de

l'outil de travail ; 100 millions d'euros reviendront à l'industrie en estimation basse, 300 millions en estimation haute.

Bpifrance fait déjà beaucoup et les résultats sont impressionnants. S'il doit y avoir des correctifs pour résoudre certaines difficultés, il faut bien entendu les apporter.

M. Philippe Leroy, rapporteur pour avis. – Je ne nie pas les crédits déjà adoptés concernant le plan « Très haut débit ». Je souligne néanmoins qu'il ne s'agit que d'autorisations d'engagement. À titre personnel, je persiste à ce stade à proposer un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je rappelle les positions de nos rapporteurs pour avis sur les crédits de la mission « Économie » : Mme Lamure propose de s'abstenir, M. Bourquin propose un avis favorable et M. Leroy un avis défavorable. Nous allons donc procéder au vote.

La commission décide de s'abstenir sur le vote des crédits de la mission, dans l'attente de la présentation de l'amendement relatif aux crédits du Fisac. Elle donne un avis favorable à l'adoption de l'article 52 rattaché, sans modification.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je rappelle que M. Chatillon, rapporteur pour avis du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », propose de donner un avis de sagesse aux crédits concernés.

La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur le vote des crédits du compte d'affectation spéciale.

M. Alain Chatillon, rapporteur pour avis. – Je vous propose que nous nous intéressions aux conditions dans lesquelles les banques garantissent aujourd'hui les crédits bancaires. Il faudrait envisager un mécanisme d'auto-assurance, avec une taxe sur les banques qui permettrait d'abonder un fonds d'assurance afin de garantir les PME, les PMI et les ETI.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous pourrions aborder ce sujet intéressant dans un autre cadre.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je passe maintenant la parole à notre collègue Valérie Létard, pour nous présenter l'avis budgétaire « Recherche et enseignement supérieur », en remplacement de Henri Tandonnet, rapporteur pour avis, actuellement empêché. Ma chère collègue, je vous passe la parole.

Mme Valérie Létard. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je vais donc, cette année encore, vous présenter les crédits de la MIREs, la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ». Mais ceci dans un contexte un peu particulier, puisque je remplace notre collègue Henri Tandonnet, qui a été opéré la semaine dernière.

Je me propose donc, en me faisant sa simple porte-parole, de vous exposer les grandes orientations du budget pour 2016, puis d'approfondir le sujet que M. Tandonnet a

souhaité développer, à savoir le financement de la recherche et de l'innovation par les collectivités, notamment dans le cadre des nouveaux contrats de plan État-région (CPER).

Avec quasiment 26 milliards d'euros, le budget de la MIREs est en stagnation, cette année encore. À l'intérieur de cette enveloppe, les crédits consacrés à la recherche, qui nous intéressent, sont également en stagnation, à un peu moins de 14 milliards d'euros.

Ce gel des crédits se retrouve dans les dotations allouées aux organismes de recherche. À première vue, avec environ 5,8 milliards de crédits alloués en 2016, ils enregistrent une reconduction de ces dernières. Cependant, ce constat est en réalité à nuancer.

D'une part, ce nouvel exercice s'inscrit dans la continuité de précédents déjà marqués, de façon globale, par une stagnation ou une légère régression des dotations, ce qui implique une évolution négative en termes réels.

D'autre part, il n'est ici rendu compte que des dotations en loi de finances initiale, qui bien souvent se trouvent affectées par des mesures de régulation budgétaires en cours d'année. 577 millions d'euros ont ainsi été affectés par ces mesures lors du précédent exercice ; ce n'est pas négligeable ! Il y aurait un accord pour un dégel de 376 millions d'euros, mais nous en attendons la confirmation.

Enfin, ces évolutions généralement négatives s'appliquent à des organismes qui, pour beaucoup d'entre eux, ont déjà « rogné » au maximum leurs dépenses courantes et risquent de voir remise en cause la pérennité de leurs actions d'intérêt général.

L'exemple d'IFP-Énergies nouvelles (IFP-EN) et de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), développé dans le rapport pour avis, illustre cette évolution inquiétante.

Ainsi, depuis 2010, la dotation nette d'IFP-EN aura été réduite de 37 millions d'euros, soit pas moins de 22 %. Cette baisse fragilise fortement l'équilibre financier de l'institut, et par conséquent ses missions de service public ; elle affecte en priorité les travaux de recherche sur les nouvelles technologies de l'énergie, et s'inscrit en contradiction avec les objectifs et priorités de l'État en matière de transition énergétique.

L'institut a déjà réalisé des efforts conséquents sur ses dépenses et semble aujourd'hui parvenu au bout de l'exercice. Depuis 2010, il s'est séparé de près de 150 personnes et a stoppé des projets de recherche parmi ceux à plus haut risque et aux débouchés de plus long terme.

La situation budgétaire, qui permettait encore jusqu'à récemment de compenser la baisse de la dotation par des ressources propres, est arrivée à une limite. En effet, les prélèvements étaient effectués sur les sociétés filiales. Envisageables dans un contexte de croissance, ils ne le sont plus, du fait de la baisse du chiffre d'affaires de ces dernières.

La problématique, quoique différente à l'IRSTEA, aboutit aux mêmes impasses budgétaires. Ses ressources propres, qui s'appuyaient sur les appels d'offre de financeurs publics – comme l'État, les collectivités territoriales ou encore l'Agence nationale de la recherche (ANR) – vont être réduites. En effet, de fortes restrictions budgétaires affectent ces financeurs publics.

Les conséquences sur le fonctionnement au quotidien de l'organisme, mais aussi sur la planification de ses activités de recherche, sont inquiétantes. Ses moyens sont tendanciellement décroissants – à commencer par les plus importants, à savoir le personnel de recherche, réduit d'une cinquantaine de postes ces cinq dernières années. Ainsi que l'ont clairement exprimé à votre rapporteur pour avis ses responsables, l'institut risque d'abandonner certains champs de recherche ces prochaines années.

Je vous l'annonçais déjà l'an dernier, mes chers collègues : nous sommes parvenus à une situation extrême, qui ne permet plus de préparer l'avenir de la recherche, et dont nous ferons les frais dans le futur. En effet, dans une économie où la connaissance et l'innovation seront, demain plus que jamais, la source de toute valeur ajoutée, comme l'a rappelé le ministre de l'économie, M. Emmanuel Macron, lors de sa dernière audition devant notre commission, on mesure les conséquences désastreuses d'une telle évolution pour notre pays. Encore une fois, on voit ici le décalage entre les ambitions annoncées et les moyens réellement mis en œuvre.

Quelques mots sur l'ANR : après trois années de baisse consécutives, ses crédits sont maintenus cette fois-ci. Mais à niveau tellement faible que l'on peut s'interroger, comme le reconnaît d'ailleurs le ministère, sur l'utilité de cette structure pour financer la recherche sur projet. Vous connaissez d'ailleurs la complexité des dossiers qui sont ceux présentés à l'ANR et il importe de mobiliser les moyens nécessaires.

Ainsi, avec des montants alloués plus importants que ses capacités de trésorerie, l'ANR risque de ne plus pouvoir honorer les échéances des projets engagés, et donc de devoir réduire ses engagements futurs. Il y a là une véritable interrogation sur la place et les moyens consacrés à la recherche sur projet dans notre pays.

Un mot enfin du crédit d'impôt recherche (CIR). Sa dépense fiscale, évaluée à 5,5 milliards d'euros en 2016, serait en passe de se stabiliser. Le régime du CIR n'a pas été modifié à l'Assemblée nationale ; il devrait rester inchangé, ce qui répondrait aux attentes des entreprises en matière de stabilité du cadre réglementaire et fiscal, notamment pour les PME. Ces dernières nous signalent d'ailleurs qu'elles sont très souvent contrôlées a posteriori. Il conviendrait, me semble-t-il, plutôt d'envisager les modalités de leur contrôle a priori.

J'en viens à présent au thème principal du rapport pour avis : l'effort des collectivités en matière de recherche et développement, notamment dans le cadre des CPER.

Si elle reste modérée comparé aux presque 14 milliards d'euros de la MIREs, la contribution des collectivités à l'effort national de recherche n'est pas à négliger : en 2013, elle s'élevait à 1,34 milliard d'euros. Et ce montant ne cesse de progresser, avec une hausse de 13,4 % depuis 2011.

Les conseils régionaux sont les plus investis, avec 918 millions d'euros, soit plus des deux-tiers de l'effort total. Viennent ensuite les communes et leurs groupements, à hauteur de 18 %, puis les départements avec une hausse de 13,5 %, dont l'effort était pourtant supérieur à celui des communes en 2011.

La répartition des dépenses montre la prééminence des opérations immobilières, qui représentent plus du tiers des investissements en recherche-développement (R&D) de l'ensemble des collectivités. Un taux qui n'a cessé d'augmenter, et qui représente même les trois-quarts des dépenses dans le cadre des CPER. Viennent ensuite le soutien à la recherche

publique et les aides à l'innovation en entreprises à hauteur respectivement de 31 % et de 28 %.

D'un point de vue géographique, l'investissement en recherche-développement, cela ne vous surprendra pas, est très polarisé. Ainsi, cinq régions en concentrent plus de la moitié : outre l'Île-de-France, ces régions sont Rhône-Alpes, Aquitaine, les Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Je voudrais m'attarder davantage sur les CPER, un sujet que nous avons abordé l'an dernier. Je vous rappellerai tout d'abord que la cinquième génération de contrats de plan de 2007 à 2014 s'est achevée, et que la sixième, de 2015 à 2020, est dans sa première année d'exécution.

Le volet « recherche et enseignement supérieur » des nouveaux CPER est l'une des six orientations prioritaires retenues par ces derniers. Il représente 1,2 milliard d'euros sur 5 ans, ce qui est à peu près en phase avec les 1,7 milliard d'euros sur 7 ans de la génération précédente.

Sur ces 1,2 milliard d'euros, l'essentiel, soit un milliard, est dédié aux universités. Seul le reliquat de 200 millions d'euros environ profitera à la recherche, ce qui est vraiment insuffisant. Et encore a-t-il fallu « taper du poing sur la table » pour obtenir des décisions de rallonge de la part du Premier ministre ! Au départ en effet, une enveloppe de 124 millions d'euros seulement était prévue, soit un très net recul par rapport à l'exercice précédent. Cela au motif que les précédentes dotations avaient été sur-calibrées, et qu'il existait d'autres instruments de financement comme le programme des investissements d'avenir (PIA) ou le plan Campus.

Finalement, les discussions engagées avec l'État et les préfets de région ont permis d'obtenir un surplus de 81 millions d'euros de dotations. Ce n'est pas négligeable, mais cela restera sans doute trop limité. Pour ma région par exemple, cela représente 18 millions de plus, pour un total consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche de 69 millions d'euros. Pour celle de M. Tandonnet, l'Aquitaine, c'est 11,6 millions de plus, pour un total de 53,6 millions d'euros.

Par ailleurs, et nous avons évoqué ce problème il y a un an, le mélange des sources de financement, entre le CPER et d'autres instruments de soutien, pose problème. Ils sont en effet fondés sur des logiques différentes : alors que le CPER tend à opérer un rééquilibrage entre les régions, ces autres instruments tendent au contraire à les mettre en concurrence, car ils sont basés sur des appels d'offre. Il pourrait en résulter un effet d'éviction des financements des CPER, que le faible suivi budgétaire et financier de ces contrats risque de masquer. Il y a là un point d'importance sur lequel nous pourrions interroger le ministre.

Voilà, Monsieur le Président, mes chers collègues, les analyses qu'ont inspirées à mon collègue Henri Tandonnet cet avis sur les crédits de la MIREs. Elles rejoignent, vous le voyez, les préoccupations qui étaient les miennes les années passées.

Pour conclure, il me reste à vous faire part de son avis sur les crédits de la mission pour 2016. Eu égard au contexte très particulier de ce projet de budget, qui devrait précéder un accroissement des dépenses publiques dans les domaines de la sécurité et de la défense, M. Tandonnet entend faire preuve d'indulgence, même s'il y était plutôt défavorable au départ, et propose de s'abstenir sur le vote de ces crédits.

Mais il tient à souligner que sa position aurait sans doute été bien moins compréhensive en-dehors d'un tel contexte. Ceci du fait des évolutions budgétaires, qui ne donnent pas à nos organismes de recherche les moyens d'accroître leurs performances dans un secteur extrêmement concurrentiel à l'échelle mondiale, désormais. Ceci également, et peut-être surtout, du fait de l'absence de dynamique impulsée par l'État en matière de recherche : il n'y a ni ligne claire, ni ambition, au plus haut niveau, sur le modèle vers lequel notre pays souhaite s'orienter, ce qui n'est pas sans soulever de vives inquiétudes dans le monde de la recherche.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci à notre collègue Valérie Létard, qui a suppléé notre rapporteur pour avis Henri Tandonnet, auquel nous souhaitons un prompt rétablissement.

M. Gérard Bailly. – Je partage totalement le point de vue exprimé, lors de la précédente présentation, par notre collègue de la Lozère. Il importe de mobiliser nos capacités d'innovation et de recherche, en dégagant les moyens suffisants, pour assurer la compétitivité de notre secteur agricole, à l'instar des Allemands qui y ont consacré des efforts beaucoup plus rapidement que nous. Comme l'on connaît l'impératif d'assurer une agriculture productive et technologique pour éviter le réchauffement de la planète, on ne peut que s'inquiéter de la baisse des crédits ! Aussi me rallierai-je à l'avis de sagesse !

M. Joël Labbé. – Je partage l'inquiétude exprimée par notre collègue M. Gérard Bailly. En revanche, si nous sommes pour la recherche agricole, nous privilégions une approche fondée sur l'agronomie et les bénéfices de l'agro-écologie. La recherche collaborative avec les agriculteurs de terrain manque en effet de moyens. Ainsi, certaines espèces plus anciennes sont adaptées au terroir et méritent d'être mises en valeur, voire sélectionnées et améliorées. C'est ce type de recherche, qui accorde la priorité au respect des sols et de la nature, qui nous importe !

M. Jean-Pierre Bosino. – Ces missions sont marquées du sceau de l'austérité. Ce n'est certainement pas juste, et il y a d'autres choses à faire dans notre pays pour relancer l'activité. Ce dossier du CIR n'est pas sans poser problème, comme en témoignent les difficultés qui ont entravé la sortie du rapport initialement destiné à évaluer cet outil. Or, ce dernier, comme le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ne répond pas aux objectifs qui lui avaient été fixés. Nous sommes évidemment opposés à ce budget et aux missions telles qu'elles sont exposées ici.

Mme Valérie Létard. – S'agissant de la recherche en agriculture, l'IRSTEA est certainement l'organisme qui a connu les baisses les plus drastiques. L'Institut national de la recherche agronomique (INRA), quant à lui, a connu une baisse de 0,13 %. S'y adjoignent les précédents gels budgétaires, ainsi que l'évolution d'autres facteurs, comme le glissement vieillesse technicité (GVT) induisant une évolution de la masse salariale. Si c'est la même chose en visuel, en réalité, la situation est bien différente en termes de volumes d'activités !

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je vous remercie mes chers collègues et mets au vote l'avis budgétaire sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

La Commission propose de s'abstenir sur le vote les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Je passe à présent la parole à notre collègue M. Serge Larcher qui va nous présenter son avis budgétaire sur la Mission « Outre-mer ».

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis de la mission « Outre-mer ». – Monsieur le Président, mes chers collègues, je vous présente aujourd'hui les principaux axes de mon rapport sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2016.

L'idée directrice est que ce budget est globalement sauvegardé, mais il doit être assorti de mesures offensives pour stimuler l'économie des outre-mer. Entendons-nous bien : à mon sens, l'offensive ne consiste pas à multiplier les normes, mais à réduire l'instabilité et la complexité du cadre juridique et fiscal. Je formulerai donc quelques propositions fiscales et non-fiscales pour encourager l'investissement dans ces douze territoires situés dans le Pacifique, dans l'Atlantique, dans l'Océan indien et en Amérique du Sud.

Mon premier thème porte sur le présent et l'avenir budgétaire avec une stabilisation rassurante des crédits de paiement et une diminution plus inquiétante des autorisations d'engagement.

Vous vous en souvenez, lors de son audition en commission la ministre a présenté, à juste titre, la stabilité des crédits de la mission outre-mer comme un point positif. Je précise que nous parlons ici du maintien pour 2016 des crédits de paiements (CP) au-dessus du seuil de deux milliards d'euros, soit un demi pour cent du budget de l'État, mais nous nous situons 44 millions d'euros en-dessous du plafond triennal. On constate aussi une baisse de 3,1 % des autorisations d'engagement (AE) par rapport à 2015 et c'est un signal plus inquiétant pour l'avenir budgétaire ultramarin.

Économiquement, que signifie pour les outre-mer cette stabilité ? Dès 2009, j'avais, avec notre délégation sénatoriale aux outre-mer, annoncé l'achèvement d'un cycle. Depuis 30 ans, c'est l'emploi public qui a servi d'amortisseur - ou de « buvard social » - face aux chocs économiques, tant outre-mer que dans un certain nombre de territoires de l'hexagone. Ce qui caractérise la crise actuelle c'est avant tout l'impossibilité d'appliquer ce remède traditionnel.

Dès lors, pour offrir aux jeunes ultramarins des perspectives autres qu'un taux de chômage de 50 % ou l'exil, il nous faut absolument éviter de brutaliser la sphère publique tout en favorisant la création de richesse par les entreprises locales. Car, comme vous le savez, lorsque le taux de chômage dépasse certains seuils, ce sont les bases de la démocratie qui vacillent. De ce point de vue, si la situation est critique en métropole elle est explosive dans les outre-mer.

En même temps, je tiens à y insister, les ultramarins participent à l'effort de rigueur budgétaire. Tout d'abord, les mesures restrictives prises en 2015 produisent leurs effets : par exemple, l'an dernier, l'aide à la rénovation hôtelière a été abrogée et l'aide à la continuité territoriale a été recalibrée. Je rappelle également qu'entre 2009 et 2013, une vingtaine de mesures restrictives ont été adoptées en matière de défiscalisation. Ensuite, pour 2016 comme en 2015, les moyens du ministère de l'Outre-mer sont revus à la baisse, conformément la norme générale de productivité.

Enfin, je veux souligner tout particulièrement la poursuite de la baisse des dotations aux collectivités territoriales ultramarines avec une diminution de 80 millions d'euros dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales ultramarines ». Certes, on constate dans la mission « outre-mer » une légère augmentation de 6 millions d'euros des crédits en faveur de la politique contractuelle entre État et collectivités mais le compte n'y est pas. Or ce sont bien les collectivités ultramarines qui sont en première ligne pour prendre en charge les personnes les plus fragiles. C'est pourquoi j'insiste sur l'idée d'une dotation spécifique d'amorçage pour accompagner, en Guyane et en Martinique, la toute prochaine fusion entre départements et régions.

En définitive, pour 2016, les crédits directement gérés par le ministère des Outre-mer devraient progresser de plus de 0,3% par rapport à la loi de finances pour 2015, pour s'établir à 2,08 milliards d'euros en AE et à 2,06 milliards d'euros en CP. Toutefois, cela ne représente qu'une petite partie de l'effort global de l'État au bénéfice des départements et collectivités d'outre-mer, qui s'élève à 14,5 milliards d'euros. Cet effort n'a rien d'exceptionnel par rapport aux autres territoires puisqu'il s'agit principalement de dépenses relatives aux pouvoirs régaliens de l'État (Intérieur, Éducation, Justice). Globalement, j'observe que ces 14,5 milliards d'euros représentent 3,8 % des dépenses de l'État pour 2,7 millions d'ultramarins, soit 4,05% de la population totale (66,7 millions en 2015).

J'en viens à l'analyse des deux programmes de la mission « outre-mer ».

Le programme 138 « Emploi outre-mer » a pour finalité d'encourager la création d'emplois et la compétitivité des entreprises ultramarines. L'éloignement géographique, l'exiguïté, l'insularité des territoires, l'étroitesse des marchés, l'exposition aux risques naturels et la proximité de pays à très bas salaires sont autant de handicaps qu'il faut compenser. N'oublions pas que nos voisins sont aussi nos concurrents. Dans le domaine touristique, par exemple, pour des produits équivalents, les prix pratiqués sont souvent inférieurs aux nôtres et je rappelle qu'en République Dominicaine, on recrute à 300 euros par mois. En même temps – on ne le souligne pas assez - les entreprises ultramarines sont soumises à des normes et des exigences de certification similaires à celles de l'hexagone.

L'action 1 du programme porte sur la compensation des exonérations de charges sociales spécifiques aux outre-mer. Les crédits s'élèvent à 1,11 milliard d'euros pour 2016, en baisse de 28,3 millions d'euros par rapport à 2015. Cette baisse concerne les allègements de charges spécifiques à l'outre-mer et, sur ce point, la réforme adoptée en loi de finances pour 2014 et celle que prévoit le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 vise à renforcer de plus en plus la concentration de ces allègements sur les bas salaires et sur les secteurs exposés prioritaires.

Selon le Gouvernement, la diminution des exonérations spécifiques aux outre-mer est compensée, d'un autre côté, par l'augmentation des allègements de charges de droit commun et par des taux majorés du CICE outre-mer, soit 9% de la masse salariale en 2016 contre 6 % en métropole.

Sans entrer dans une très complexe querelle de chiffres sur la mesure exacte de cette compensation, je formule trois observations. Tout d'abord, il faut reconnaître que le dispositif antérieur est préservé dans les secteurs prioritaires définis par la loi du 27 mai 2009, à savoir : le tourisme, les énergies renouvelables, l'agro-nutrition, la recherche-développement et les technologies de l'information. Cependant, en pratique, le

droit applicable à ces allègements et au CICE n'est pas simple, et cette complexité risque d'ailleurs de dissuader certaines entreprises d'y recourir.

J'insisterai surtout sur l'impact du principe même de la concentration des allègements sur les bas salaires. Certes, selon les modèles économétriques, ce ciblage est le plus efficace à court terme pour favoriser les embauches. Cependant, à plus long terme, il faut tenir compte des effets de structure de ces allègements de charge. J'ai retenu de l'audition de Louis Gallois par notre commission que l'encouragement des embauches au salaire minimum n'est pas sans lien avec la désindustrialisation de notre pays et une spécialisation insuffisante de notre production dans le haut de gamme. J'ajoute que cette trappe à bas salaires a tendance à conduire les diplômés ultramarins à s'orienter vers la fonction publique ou vers l'exil vers l'Hexagone ou l'étranger, alors qu'il est impératif, d'une part, de rééquilibrer le secteur public et le secteur marchand, d'autre part, de monter en gamme et enfin, d'éviter les effets de seuil pour les entreprises.

Dans ce programme 138, je mentionne également l'action n° 2 qui finance principalement le service militaire adapté (SMA), c'est-à-dire un stage d'un an qui s'adresse aux jeunes ultramarins, garçons ou filles, âgés de dix-huit à vingt-six ans, et comprend un mois de formation militaire, ainsi que 800 heures de formation professionnelle. Le succès de cette formule – 80 % de taux d'insertion – a conduit, depuis 2009, à viser le doublement des effectifs pour les porter à 6 000 en 2017. Je suis très attentif au maintien de la qualité des stages et je me demande s'il ne faudrait pas s'inspirer de ce dispositif pour l'Hexagone.

J'en viens à présent au programme 123 « Conditions de vie outre-mer » qui se décline en 8 actions. Ses crédits augmentent de 2,7 % en 2016, avec une dotation de 702 millions euros.

Un mot sur une mesure nouvelle incluse dans l'action n° 3 relative à la « Continuité territoriale » : il s'agit de la création d'un nouveau dispositif d'aide à la continuité funéraire visant à faciliter le rapatriement du corps des défunts ultramarins et à permettre aux familles d'assister aux obsèques. Il y a là un symbole très fort, car les Ultramarins restent marqués par le souvenir du déracinement de nombre de leurs jeunes, notamment à la Réunion, durant les années 60.

Par ailleurs, au sein du programme 123, je me félicite de la montée en puissance de la nouvelle génération des contrats de plan État-Région. Les crédits qui y sont dévolus s'élèvent à 137 millions d'euros en autorisations d'engagement – c'est une stabilisation mais augmentent de 4 % en crédits de paiement, avec 161 millions d'euros pour 2016.

Bien que la plupart des actions soient préservées ou augmentent légèrement, je regrette tout particulièrement que l'objectif fixé par le Président de la République de doter le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) de 500 millions d'euros entre 2013 et 2017 ne soit désormais pas en mesure d'être atteint. Pour 2016, les autorisations d'engagement se limitent à 40 millions d'euros, soit une hausse de 1,8 % par rapport à 2015, et les crédits de paiement à 27,9 millions d'euros, soit une hausse de 8,6 %. Ces crédits ont un effet de levier considérable pour l'investissement, et leur augmentation favoriserait l'offensive économique.

Je me concentrerai ici sur le logement qui est une des principales difficultés de la vie quotidienne des Ultramarins. Je rappelle que les besoins en logements sociaux sont très importants pour des raisons démographiques et parce que la proportion des ménages à bas salaires est élevée. Concrètement, en Martinique, on recense aujourd'hui près de

11 500 demandes de logement social et, selon l'INSEE, il faudrait construire pour la période 2010-2040, 2 500 à 3 000 logements neufs par an. Or en moyenne depuis 2006, 489 logements sociaux ont été financés tandis que 403 ont été livrés par an. Nous sommes donc très loin du compte !

De plus, le nombre de logements classés comme insalubres par l'État est d'environ 68 000 et concerne plus de 150 000 personnes. Les cinq DOM, à travers des situations différentes, ont en cependant en commun une urbanisation rapide et mal maîtrisée.

Or, bien que cette politique demeure une priorité gouvernementale, on constate, dans ce programme 123, une baisse de 9 millions d'euros, en crédits de paiements, sur l'action Logement. Je précise que sur les 234,6 millions d'euros prévus en 2016, 50,3 millions d'euros sont destinés aux ménages, dont 20,1 millions en faveur de l'accession à la propriété et 29,7 millions d'euros destinés à l'amélioration de l'habitat privé, et 140,5 millions d'euros sont destinés aux opérateurs, dont 125,8 millions d'euros au logement locatif social et 6 millions d'euros à l'amélioration du parc locatif social.

Le but fixé pour 2016 est de financer 6 953 logements locatifs, en retrait de 12,5 % par rapport à l'année précédente, puisqu'il était de 7 950 logements en 2015. Pour l'instant, nous sommes donc encore éloignés des objectifs fixés par le plan logement outre-mer, qui doit s'étaler sur cinq ans, et vise un minimum de 10 000 logements sociaux par an.

Je rappelle ici que le soutien budgétaire est fondamental pour compléter l'aide fiscale à l'investissement et le crédit d'impôt en faveur du logement social, dont le terme a été porté à 2020, dans le texte du projet de loi de finances pour 2016 qui vient d'être adopté par les députés et à 2025 pour les autres collectivités ultramarines relevant de l'article 74 de la Constitution.

En définitive, nos possibilités d'actions sur ces crédits sont limitées : nous avons d'un côté une diminution des crédits du programme 138 qui porte sur l'emploi et une augmentation de même montant du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » : compte tenu des besoins dans ces deux domaines, il me paraît difficile de modifier les équilibres prévus, à enveloppe globale inchangée.

C'est donc surtout en travaillant à rendre plus stable et plus lisible le cadre juridique et fiscal que nous pourrions faciliter l'offensive économique dans nos outre-mer. Je proposerai ou soutiendrai donc plusieurs amendements à l'article 43 du projet de loi de finances qui porte sur le soutien à l'investissement dit « défiscalisation ». Ces modifications sont inspirées par le pragmatisme et, en particulier, le souci de calibrer les opérations de réhabilitation de logements de façon aussi réaliste que possible.

Je résumerai le message qu'expriment les remontées de terrain en rappelant que « le temps c'est de l'argent », et on en perd encore trop en Outre-mer. En matière de logement social, par exemple, qui est un domaine particulièrement encadré, il est urgent de permettre aux opérateurs de se mieux se concentrer sur leur cœur de métier qui est de construire, car le temps consacré à remplir des dossiers atteint aujourd'hui des seuils excessifs. Ce dont souffrent aujourd'hui nos outre-mer, c'est surtout d'un manque de stabilité et de visibilité. Tous les ans, lors de la discussion de la Loi de Finances, nous redoutons que surgissent de nouvelles incertitudes juridiques et la modification du paradigme économique et fiscal de nos

territoires. Afin de rétablir et d'instaurer un climat de confiance propice à l'investissement, il faut que les gouvernements garantissent le maintien de dispositifs pluriannuels et pérennes.

Dans le contexte difficile que nous connaissons, les crédits de la mission outre-mer sont malgré tout sauvegardés et par conséquent, chers collègues, je vous invite à les voter.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Merci Monsieur le Rapporteur pour le travail que vous avez accompli. Je passe la parole, dans un premier temps, à notre collègue Michel Magras.

M. Michel Magras. – Je tiens à féliciter notre rapporteur pour son rapport qui est d'une grande précision et d'une réelle exhaustivité. Force est de constater qu'au fil des années le budget de la « mission Outre-mer » a effectivement été sanctuarisé. Certes, des difficultés réelles, que le rapporteur a mises en évidence, subsistent, mais nous connaissons tous la situation dans laquelle se trouvent les finances de la France. Notre rapporteur a également insisté sur une chose importante : le budget de la mission n'est pas le seul que la France consacre à ses Outre-mers qui sont également parties intégrantes de la République. Un certain nombre des lignes budgétaires dont ils bénéficient se retrouvent également dans d'autres missions.

Je souhaitais faire deux observations. Ma première porte sur l'abaissement des charges. Je ne peux que souscrire à la volonté du Gouvernement de recentrer ses actions en faveur des bas salaires. Néanmoins, en diminuant les avantages prévus par la Loi pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM), ce recentrage se solde par un basculement de l'aide vers les crédits d'impôts compétitivité emplois (CICE), à savoir le crédit d'impôt recherche (CIR) et le crédit d'impôt innovation (CII). Sauf que dans ce basculement, une réalité demeure : les collectivités d'Outre-mer ne disposent pas du CICE. Ce qui signifie que ces collectivités-là subissent la baisse des avantages dont elles étaient précédemment bénéficiaires et ne les récupèrent pas par ailleurs. Il faut avoir conscience de cette situation. C'est un choix puisque ces collectivités ont opté pour l'article 74 de la Constitution et pour avoir l'autonomie fiscale. Ce qui signifie que ce n'est pas à l'État de compenser par les crédits d'impôts, mais plutôt à la collectivité elle-même de l'assumer. Je ne critique pas cette situation ; je la constate simplement.

Mon deuxième constat concerne la défiscalisation. Bien qu'en tant que représentant de la Collectivité de Saint-Barthélemy, je ne sois pas un gros défenseur de la défiscalisation, je ne peux qu'en constater les bienfaits pour l'Outre-mer. Sur ce point-là, Madame la Ministre nous a indiqué, la semaine passée, que la défiscalisation devrait être garantie jusqu'à 2020 pour les Départements d'Outre-mer (DOM) et la Collectivité de Saint-Martin qui est une région ultrapériphérique. Mais pour les autres collectivités, qui ne sont pas en lien avec l'Europe, la défiscalisation devrait être assurée jusqu'à 2025. Je reste pour ma part persuadé que nous pouvons aller au-delà de 2020 pour les DOM ! D'ailleurs, le Gouvernement n'est pas hostile à cette réflexion et je pense que certains amendements sénatoriaux pourraient préconiser la prolongation de ce dispositif d'une, voire de plusieurs années. Ce n'est certes pas un engagement, mais cette démarche existe ! Elle souligne l'importance de donner davantage de lisibilité à ceux qui investissent en Outre-mer. Car il est certain qu'un projet de défiscalisation s'inscrit dans la durée et celui qui s'engage doit recevoir des garanties pluriannuelles avant de se décider. À titre personnel, je pense que la mission Outre-mer a toujours fait l'objet d'un consensus. Aussi, je propose que mon groupe en adopte les crédits.

Mme Delphine Bataille. – Un mot pour féliciter notre rapporteur et pour vous confirmer que notre Groupe votera les crédits dont il faut souligner la stabilité globale. Ce qui prouve que les Outre-mers restent une priorité dans l'action gouvernementale. Je veux, à cet égard, souligner les crédits destinés à l'investissement public aux collectivités et au logement, de même que ceux alloués au service militaire actif et à la formation professionnelle qui permettront de favoriser l'insertion des jeunes. Je souhaite également souligner le rôle important de l'Outre-mer, comme nous l'avons fait il y a quelques jours avec Madame la Ministre, à l'approche de la COP 21. La question majeure demeure celle de la sauvegarde et de la préservation de la biodiversité. En dépit de la grande vulnérabilité des communautés ultramarines aux risques naturels et aux conséquences du changement climatique, ils restent une chance pour la France dans de nombreux domaines, tels que l'énergie, l'agriculture, la recherche, avec un développement notoire de projets innovants, et la coopération décentralisée.

M. Joël Labbé. – Je voterai en faveur de ce budget. Toutefois, je souhaiterais que soit bel et bien assuré un suivi efficace des aides fiscales, puisqu'il s'agit d'argent public.

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis. – Nous voulons danser la biguine, où l'on tourne pour mieux avancer, tandis que les gouvernements successifs nous ont fait danser le cha-cha-cha, avec deux pas en avant et trois pas en arrière ! Nous voulons avancer ! Au-delà de la boutade, lorsqu'on met en place des dispositifs de soutien à l'investissement, il faut laisser du temps ! Or, si chaque année apporte son lot de modifications qui vient saper la confiance des investisseurs, ceux-ci sont dissuadés d'investir. Stabilisons et pérennisons plutôt les dispositifs d'aide à l'investissement. Si je n'avais qu'une seule idée à vous faire passer, ce serait bien celle-là ! Je vous remercie.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Très bien, Monsieur le rapporteur. Je vais mettre aux voix les crédits de la mission « Outre-mer ».

La Commission émet un avis favorable aux crédits de la mission « Outre-mer ».

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, je vous remercie de votre nombreuse participation à notre réunion.

La réunion est levée à 12h25.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 10 novembre 2015

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président –

Loi de finances pour 2016 - Mission « Aide publique au développement » - Audition de Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD)

La commission auditionne Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD), sur les crédits de la mission « Aide publique au développement » dans le projet de loi de finances pour 2016.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous recevons Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD), aux 8 milliards d'euros d'engagements. Le Président de la République a annoncé une évolution de structure, qui donnera une dimension encore supérieure à votre capacité d'engagements financiers. Vous nous parlerez de la grande aventure du rapprochement avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Nous sommes nombreux à apprécier l'efficacité de l'AFD, qui apporte de la lisibilité à l'action de la France à l'étranger. Comment voyez-vous son avenir ?

Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD). – Merci de me donner l'occasion de parler de l'institution que j'ai l'honneur de diriger, et qui vit effectivement des moments très mobilisateurs. Le rapprochement avec la CDC et l'ajout de 4 milliards d'euros à notre capacité de prêt, annoncé par le Président de la République en septembre, entraîneront une modification en profondeur de la dimension de l'action de l'AFD, mais aussi de son profil, en liant aide au développement et changement climatique. Le rapprochement avec la CDC doit aussi servir à renforcer la politique bilatérale française et le financement de projets climat dans les pays en développement. L'objectif est de faire de l'AFD la plus grande banque pour le développement en Europe. La moitié des 4 milliards de prêts financés en plus en 2020 devront ainsi avoir un impact mesurable en faveur du climat – on passera de 3 milliards d'euros de financements avec des co-bénéfices climat aujourd'hui à 5 milliards. Nos prêts concernent aujourd'hui l'étranger pour 6 milliards et les outre-mer français pour 1,5 milliard. Des dons supplémentaires ont aussi été annoncés ; c'est très important car certains pays ne sont pas ou peu en mesure de s'endetter. Une réforme stratégique majeure est à l'œuvre. L'AFD deviendra l'outil bilatéral au service des priorités géostratégiques de la France, dans le champ du développement durable. Les moyens seront portés à la hauteur des enjeux du XXI^e siècle. Vous m'avez assez entendue dire dans le passé que les crédits étaient insuffisants : cette fois je ne boude pas mon plaisir ! Et vous pouvez compter sur mon engagement comme sur celui de toute l'agence.

Le nouvel agenda « objectifs du développement » fixe pour but de diminuer la pauvreté et les fragilités mais aussi de rechercher de nouveaux modèles de croissance qui aient un faible impact sur le climat. Il s'agit d'articuler des financements publics et privés pour développer un tissu productif sobre en carbone et garantissant l'insertion des jeunes – c'est une priorité en Afrique. Ce *continuum* public-privé entre acteurs locaux et nationaux, comme le travail avec les acteurs locaux, est consacré dans ce nouvel objectif stratégique.

La compétence des projets d'aide à la gouvernance, actuellement gérés par le ministère des Affaires Etrangères, a été transférée à l'AFD, ce qui est cohérent avec les objectifs de développement durable tels qu'ils ont été réaffirmés à New York et à Addis-Abeba.

Au plan opérationnel, pour la déclinaison de ces financements supplémentaires, le premier axe stratégique est de faire tout ce qu'il est possible de faire en Afrique, y compris dans les pays les plus pauvres. Ce n'est certes pas le plus facile, mais ce continent demeure au cœur de la relation bilatérale et de notre stratégie pour des raisons évidentes de proximité et d'interdépendance ; les questions de migrations, de pandémies nous concernent... Le problème que nous rencontrons en Afrique subsaharienne n'est pas tellement les limites de nos fonds propres, mais la capacité souvent limitée des pays à s'endetter. Pour ne pas les surendetter, il faut compléter les prêts par des dons. Il manque également des projets viables financièrement.

Notre deuxième axe sera d'étendre notre activité dans une douzaine de géographies, comme le Maroc, la Tunisie ou l'Afrique du Sud, mais aussi la Colombie, l'Indonésie et la Chine, où notre action est actuellement bridée. En renforçant nos fonds propres en 2013, nous étions sortis d'une impasse, dans laquelle nous ne pouvions plus rien prêter à la Tunisie et au Maroc. Nous allons pouvoir maintenant changer d'échelle, passant dans ces deux pays de 100 ou 120 millions d'euros à 200, voire 300 millions envisageables, ce qui reste encore modeste.

Le troisième pilier de notre action sera d'ouvrir de nouvelles géographies où exercer notre mandat : aider à la croissance verte et solidaire, et favoriser l'insertion, la coopération plutôt que la concurrence.

Cela suppose des moyens humains supplémentaires. J'espère également que le rapprochement avec la CDC, grâce à des synergies opérationnelles, permettra d'être plus en prise avec les acteurs sur le territoire français, collectivités et entreprises, pour mieux projeter nos savoir-faire à l'étranger – même s'il ne faut pas nous confondre avec une banque du commerce extérieur.

Je ne veux pas préjuger des résultats des travaux actuellement menés, mais la lettre de mission du préfigurateur cite les critères importants à prendre en compte, outre la capacité financière accrue : maintien de la notoriété, de l'image, du nom et de la capacité à agir sur la scène internationale. Nous pouvons nous targuer d'un considérable travail d'influence dans le concert des bailleurs de fonds, comme sur la définition exacte d'un projet climat et développement. Autre critère mentionné, le maintien des liens avec notre filiale Proparco comme avec l'exécutif. Avec ce dernier, les liens sont aujourd'hui très forts : le directeur général, en vertu de l'article 13 de la Constitution, est nommé par le Président de la République et approuvé par les commissions compétentes du Parlement ; représentants du pouvoir exécutif et parlementaires sont présents dans le conseil d'administration. C'est normal pour l'un des outils de la politique étrangère de la France. Il ne faudrait pas qu'un retrait ne fasse peser des risques sur la pertinence de notre action, et donc sur nos crédits budgétaires, qu'il s'agisse de bonification ou de dons. Nous sommes un outil de l'action publique, au service de la politique bilatérale de la France.

Notre capacité de prêt augmentera de 4 milliards d'euros d'ici 2020, avec une première marche en 2016, non négligeable : 700 millions d'engagements en plus, contre 200 millions prévus dans le contrat d'objectifs et de moyens. Mais ces engagements doivent

s'accompagner de bonifications inscrites au programme 110 (qu'en accord avec la direction du Trésor, nous évaluons à 285 millions d'euros d'AE, soit 35 millions d'euros de plus), et de ressources à conditions spéciales (RCS) à hauteur de 468 millions d'euros en autorisations d'engagements, soit 68 millions d'euros d'AE de plus.

Sans ces crédits de bonification, il nous faudrait nous réorienter complètement, offrir des prêts surtout aux grands émergents, pays qui ne bénéficient pas de bonification, la Chine, l'Inde ou le Brésil, où nous menons des projets sans un centime du contribuable. Le Gouvernement aurait l'intention de déposer un amendement pour débloquer les bonifications nécessaires à nos interventions en Afrique et dans les pays méditerranéens à revenu intermédiaire.

Les 200 millions d'euros prévus pour les dons au programme 209 étaient insuffisants. Un amendement du Gouvernement y ajoute 50 millions d'euros plutôt fléchés pour les agences internationales et les réfugiés ; et 100 millions d'euros de recettes de la taxe sur les transactions financières (TTF) seraient affectés à l'adaptation au climat, dont 50 millions délégués à l'AFD. L'adaptation au changement climatique, c'est un projet de développement : l'impact économique et social est manifeste. Un amendement parlementaire affecterait 25 % du produit de la TTF à l'AFD – soit entre 230 et 260 millions – opportunité exceptionnelle et bienvenue pour approfondir notre action dans les pays vulnérables. Ces moyens seront consacrés à des sujets qui touchent les Français : migrations, insécurité, sécurité alimentaire, inondations,...

Comment utiliserons-nous ces nouveaux financements ? Nous sommes prêts à mettre en œuvre la totalité des sommes, en démultipliant notre action en Afrique, pour laquelle nous disposons d'un portefeuille de projets en réserve, notamment pour 400 millions d'euros au Sahel, concernant la démographie, la sécurité alimentaire, la lutte contre le chômage, ou notre nouvelle compétence sur la gouvernance. Nous mobiliserons des outils financiers pour développer les très petites entreprises et l'entrepreneuriat social. Nous lutterons contre l'influence des réseaux islamistes et pour l'insertion des jeunes ; nous préparerons des outils de réaction rapide contre les risques naturels ou épidémiologiques, comme avec Ebola. Nous avons accompagné des pays africains parmi les moins avancés et de petits États insulaires dans l'écriture de leurs *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC), qu'il faut rendre maintenant opérationnelles.

Je me réjouis de ce changement d'échelle à la fois pour les prêts et pour les dons, car les deux sont indispensables, non pas pour faire du chiffre, mais pour maximiser l'impact, pour aider les plus pauvres et pour l'influence de la France. Cela impliquera de profonds changements pour nous. Le personnel est globalement très mobilisé car il y voit un renforcement de notre capacité d'agir, dans l'intérêt bien compris de la France.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. – Notre président de commission a été bien inspiré de faire l'éloge de cet outil remarquable, au service du rayonnement de la France, que vous avez le privilège de diriger. C'est une bien belle maison, trop peu connue de nos compatriotes, qui pourraient pourtant légitimement tirer fierté de son action. J'espère ardemment que l'adossement à la CDC ne lui fera pas perdre son ADN, son esprit maison, sa personnalité, car cette autre belle maison a une vocation différente.

Il s'agit bien de placer l'AFD à la hauteur des enjeux du XXI^e siècle, et en premier lieu la paix, mise en danger par le terrorisme mais aussi par l'explosion démographique qui affecte les pays les plus pauvres. Qui ne prendrait pas en compte le fait

que 2 des 9 milliards d'habitants de la terre seront bientôt africains raterait l'essentiel de la problématique. Ce continent a des taux de croissance honorables, profitons-en pour construire des partenariats fructueux avec nos amis africains.

Je m'inquiétais que le rapprochement de l'AFD avec la CDC ne mette l'accent sur les prêts, au détriment d'un certain équilibre : quel sens y a-t-il à prêter de l'argent à des pays qui ne peuvent pas rembourser, pour ensuite annuler leur dette au Club de Paris, et recommencer ?

L'enveloppe des dons vous semble-t-elle suffisante par rapport aux prêts ? L'AFD conservera-t-elle sa spécificité dans l'organisation actuellement préfigurée ? Son fonctionnement se rapprochera-t-il de celui de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Je partage l'attachement de tous à cette magnifique agence, et vois d'un bon œil l'augmentation de son budget. Son projet ambitieux l'amène à combiner deux objectifs : lutter contre le dérèglement climatique et contre la pauvreté. Le multilatéral est un levier d'action, mais c'est le bilatéral qui offre la meilleure visibilité à notre action internationale. La coopération décentralisée est un volet important de la politique de développement, et la COP 21 va consacrer les initiatives qui en relèvent. Quel rôle joue l'AFD en la matière ? La répartition traditionnelle de l'aide gérée par l'AFD risque-t-elle d'être affectée par la décision de consacrer 2,9 milliards d'euros de vos engagements au développement durable ?

M. Jacques Legendre. – Merci à l'AFD pour sa participation au beau colloque sur l'Afrique de l'Ouest organisé avec le groupe d'amitié jeudi dernier. Vous parliez d'États qui ne peuvent plus emprunter ; que pouvez-vous faire pour la République centrafricaine, où la France est intervenue, avant d'être relayée par l'Union européenne et l'ONU ? La vraie réponse est la reconstruction économique.

Mme Anne Paugam. – Merci pour vos encouragements ; merci de nous avoir invités à ce colloque, monsieur Legendre. L'augmentation du budget des dons me semble satisfaisante ou alors, elle ne le sera jamais ! Avec la perspective de 4 milliards d'euros de prêts en plus aux États étrangers d'ici 2020 (contre 6 milliards aujourd'hui), il faut a minima que les dons projets augmentent à due proportion, et ils peuvent même faire un peu plus et doubler, de 200 millions actuellement, pour revenir au niveau, atteint dans le passé, de 400 millions d'euros.

La première lecture du projet de loi de finances me donne bon espoir, mais j'attendrai de connaître le sort des amendements. Il ne faudrait pas que l'affectation de ressources supplémentaires issues de la TTF ait pour contrepartie une contraction des crédits du programme 209. Pour l'AFD, peu importe la source. Il est satisfaisant d'aller un peu plus loin que prévu dans la progression des dons dès 2016 : il y a un déficit important à rattraper mais bien sûr, nous ferons avec ce que nous aurons.

Comment conserver la spécificité de ces deux institutions vénérables – même si l'AFD, avec ses 70 ans, doit reconnaître la préséance historique à la CDC ? Le parallèle avec la KfW est valable, mais dans certaines limites. Celle-ci exerce une compétence également dans le commerce extérieur ; la présence de l'exécutif est très forte, puisque le ministre – de plein exercice – siège au conseil d'administration, mène directement les discussions avec les autres bailleurs de fonds, et décide de la politique que la KfW met en œuvre. Pour ce qui

concerne le schéma français, je veux respecter le travail du préfigurateur. Je m'exprimerai après la communication de ses conclusions.

Ce que je peux vous dire aujourd'hui, c'est que deux schémas se dessinent : la section et la filialisation. Aucun ne répond à toutes les attentes, chacun a des avantages et des inconvénients. Le premier est séduisant au plan prudentiel, nous faisant échapper au CRD IV et à Bâle III... mais nous ne savons pas à quel autre cadre prudentiel nous serions soumis. Sera-t-il défini par la commission de surveillance de la Caisse des dépôts ? Laissons le préfigurateur travailler. Les caractéristiques de maintien de la personnalité morale, de conservation de Proparco en tant que filiale, de périmètre social, d'identité, de capacité à emprunter de façon autonome sur les marchés (je songe aux « obligations climat »), je le répète, figurent dans la lettre de mission.

Les moyens supplémentaires en dons et le rapprochement avec les antennes locales de la Caisse des dépôts pourraient accroître les moyens de la coopération décentralisée. Si nous travaillons avec les grandes métropoles et les régions, nous ne sommes pas en mesure de suivre de tous petits projets, comme le font les ONG. On peut imaginer un moyen d'y répondre, tout en restant réaliste. Des cofinancements peuvent être mis en œuvre avec les collectivités dans des domaines tels que la gestion de la ville, où des réservoirs de savoir-faire existent dans les collectivités, les agences, les établissements publics locaux. Avec plus de moyens en dons, nous pourrions développer ces activités.

Y a-t-il un risque de déformation des priorités de l'aide au développement vers le climat ? Il n'est pas prévu d'augmenter la part des financements correspondants, mais de la maintenir au moins à 50 %. La moitié des 4 milliards d'euros supplémentaires y seront affectés, ce qui fait passer le budget correspondant de 3 à 5 milliards d'euros. Nous ne proposons pas davantage, cette politique étant déjà très volontariste. Avec le club des développeurs internationaux, l'*International Development Finance Club*, nous avons mené un important travail sur l'intégration du développement et du climat dans les projets économiques et sociaux, car le bien-être économique et social et la réduction des risques climatiques ne sont pas antinomiques, bien au contraire. La part de nos projets ayant un bénéfice sur le climat est supérieure à celle d'autres agences de développement, qui partent de plus loin. Elle est de 50 % globalement, mais de 70 % dans les pays émergents ou à croissance rapide en Asie et en Amérique latine, de 50 % pour la Méditerranée et de 30 % en Afrique, ce qui est important dans la mesure où les autres objectifs de développement, tels que l'éducation et la santé, neutres en matière de climat, doivent être poursuivis.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Quelle est la répartition du pourcentage alloué ? Y a-t-il une augmentation ?

Mme Anne Paugam. – Nous ne prévoyons pas de changer cette répartition. Nous sommes déjà très volontaristes. La part financée par Proparco est de 30 %, ce qui est très important. Il n'est pas réaliste de prévoir davantage.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Quelle est votre action en matière de décentralisation, au Mali par exemple ? L'AFD y est-elle impliquée dans de grands projets ?

Mme Anne Paugam. – Nos programmes renforcent tous le rôle des autorités locales. Dans le domaine du développement rural, nous renforçons les ministères centraux et leur capacité à déléguer, y compris dans les zones en insécurité. La volonté de développer le

rôle des acteurs locaux chaque fois que cela est possible fait partie de l'ADN de l'AFD. L'une des raisons, contingente, est que nous avons besoin d'acteurs locaux forts lorsqu'il est impossible d'envoyer des expatriés sur place en raison de l'insécurité. Nous accordons directement des prêts aux collectivités locales quand nous le pouvons. Le transfert de la compétence de gouvernance accroîtra nos capacités dans ce domaine. Jusqu'à présent, nous avons été gênés par le fait que nous n'étions pas compétents sur l'ensemble du *continuum*.

En Centrafrique, l'État étant effondré, nous répondons aux besoins immédiats. Nous proposons des projets susceptibles d'inciter les jeunes à s'éloigner de la violence. Simultanément, la politique de moyen et de long terme doit être renforcée. Des travaux à haute intensité de main d'œuvre ont été financés immédiatement après la crise ; nous cherchons désormais à mettre en place des filières de formation professionnelle pour les jeunes que nous avons attirés. Les perspectives économiques de ce pays sont difficiles, la réponse à apporter n'est donc pas simple... La mise à niveau de l'équipement local, tel que l'accès à l'eau et la construction d'infrastructures routières et de transports, crée des emplois.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Quelle est le calendrier de la réforme de l'AFD ? et en particulier de son – éventuel – volet législatif ?

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. – Qui n'est pas totalement affirmé à ce stade.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure pour avis. – Cela a été évoqué par le préfigurateur, M. Rémy Rioux, pour le début de l'année prochaine.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La tendance de l'exécutif est d'élargir la fonction de l'AFD. Qu'il s'agisse de quartiers environnementaux ou de *smart cities*, il n'existe pas de ligne budgétaire française, sinon en faisant appel à l'AFD : il y a donc une forte demande des ministères, pour leur action économique à l'étranger. C'est une reconnaissance qui représente aussi un risque. Devenir une CDC *bis* lui ferait perdre son axe d'intervention propre. Il y a là un vrai sujet, qui implique la représentation nationale, car il s'agit de stratégie et pas simplement d'organisation de l'action gouvernementale. La gouvernance sera très importante.

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. – La gouvernance, et la définition même de la politique, sont des enjeux majeurs. Préfère-t-on une aide publique au développement, dont l'État est le premier acteur, ou, face aux difficultés budgétaires, confie-t-on cette responsabilité à la CDC, en se désengageant ? Les enjeux du XXI^e siècle, dont la paix et la sécurité, requièrent que cette responsabilité politique de l'État ne soit pas confiée à la Caisse des dépôts, quels que soient les mérites de celle-ci ! La nouvelle structure ne devra pas perdre de vue cette dimension essentielle.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Nous avons convenu avec M. Rioux de nous revoir avant Noël : il pourra sans doute nous communiquer alors les grandes pistes de la réforme. Je crois qu'il a parfaitement conscience de l'importance de préserver l'essence de l'AFD.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Le préfigurateur appartient au ministère des affaires étrangères ! La lettre de mission est signée du Président de la République. Qui assure le pilotage ?

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis. – M. Rémy Rioux est secrétaire général adjoint du Quai d’Orsay, mais il vient du Trésor.

Mme Anne Paugam. – Il n’a pas achevé ses travaux, je reste donc prudente. Il me semble toutefois que les schémas comportent tous une part de dispositions potentiellement législatives. Il faudra probablement passer par une loi si la section est préférée, puisque la question des missions de la Caisse des dépôts devra être abordée. Le législatif pourrait être également nécessaire en cas de filialisation, mais j’en suis moins certaine. En outre, des dispositions sociales et fiscales devront être prises si l’AFD quitte le statut d’établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) pour devenir une société anonyme (SA), filiale de l’Epic qu’est la CDC, et de l’État. Je ne suis pas certaine que le schéma, quel qu’il soit, puisse relever uniquement du domaine réglementaire.

La lettre de mission du préfigurateur est *intuitu personæ*. Il n’agit pas en tant que secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères et s’appuie sur une *task force* réunissant notamment des représentants de la direction générale du trésor (DGT), de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), des représentants des ministères. J’ai souhaité que nous y soyons associés, étant concernés au premier chef. Les conclusions engageront le préfigurateur. Les principes de la réforme devront être arrêtés pour le bicentenaire de la Caisse des dépôts, le 28 avril 2016, pour une mise en œuvre dès septembre 2016.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci. Vous connaissez l’intérêt de notre commission pour l’AFD. Nous prêterons une oreille attentive à la réforme, afin que l’identité de l’AFD soit respectée.

Mme Anne Paugam. – Merci.

La réunion est levée à 17 h 20.

Mardi 17 novembre 2015

- Présidence de Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est ouverte à 17 h 45

Iran et crise irako-syrienne - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Loi de finances pour 2016 - Programme 152 – Gendarmerie nationale –
Mission « Sécurités » - Examen du rapport pour avis**

La commission examine le rapport pour avis de MM. Alain Gournac et Michel Boutant sur le programme 152 – Gendarmerie nationale – de la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, en 2016, la gendarmerie nationale sera dotée d'environ 8,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de + 2,4 % par rapport à 2015. Les crédits de paiement s'élèveront quant à eux à 8,1 milliards d'euros, en hausse de + 0,8 %.

Les crédits de titre 2 pour rémunérations et charges sociales, qui représentent comme en 2015 environ 85 % des crédits du programme, se montent en 2016 à près de 6,9 milliards d'euros, soit une hausse de + 0,7 % par rapport à 2016.

Au sein du « hors titre II », les dépenses de fonctionnement s'établiront en 2016 à 1,1 milliard d'euros en crédits de paiement, en baisse de 0,16 % par rapport à 2015.

Par ailleurs, les dépenses d'investissement s'élèveront à 103 millions d'euros, soit + 18,5 millions d'euros par rapport à 2015.

Enfin, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement traduisant le plan de lutte contre l'immigration clandestine et qui prévoit environ 19,8 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement ainsi que 370 postes supplémentaires. Au cours d'une seconde délibération, l'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement du Gouvernement, qui prévoit une baisse de 20 millions d'euros des crédits des programmes police nationale et gendarmerie nationale afin de contribuer au respect de la norme de dépense en valeur de l'État.

Au total, la hausse des crédits de paiement demandés pour la gendarmerie sera de +1 %, contre +0,8 % avant adoption des deux amendements. Cette hausse reste modérée et ne traduit pas encore selon moi un effort suffisant, à la hauteur de la situation exceptionnelle que nous vivons.

Certes, le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Favier, nous a quelque peu rassurés sur la question du dégel de la réserve.

Comme vous le savez, le taux de mise en réserve est passé à 8 % en 2015. S'appliquant à l'ensemble des dépenses hors titre II, la réserve se montera ainsi à 98 millions d'euros environ pour la gendarmerie, soit 1,2 % des crédits de la mission en 2016. Or, les dépenses hors titre II de la gendarmerie nationale sont très rigides. À titre d'exemple, les loyers se monteront à eux seuls à plus de 500 millions d'euros en 2016, les dépenses d'énergie et fluides à 84 millions d'euros, etc. Au total, les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la gendarmerie sont à 75 % des dépenses obligatoires, loyers et paiements contractuels.

Dès lors, la levée de la réserve est essentielle pour assurer le paiement des nouveaux équipements indispensables aux activités des forces de la gendarmerie.

Or, le ministre de l'Intérieur a précisé, lors de son audition devant notre commission le 3 novembre dernier, en ce qui concerne l'exercice 2015, qu'un dégel de 38 millions d'euros a eu lieu le 23 septembre permettant de couvrir les dépenses de la gendarmerie mobile et d'acquérir des véhicules et des munitions, des discussions étant en cours pour le déblocage du solde. Ensuite, en ce qui concerne l'exercice 2016, il a annoncé que le dégel des crédits aurait lieu dès le début de l'année afin que les moyens nécessaires à l'acquisition des véhicules, des protections, des armes et des munitions soient disponibles.

Un effort est certes également accompli en ce qui concerne les effectifs.

Après une augmentation de 162 postes en 2015, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une augmentation de 554 nouveaux postes. Aux 184 postes prévus par le PLF 2016 initial s'ajoutent en effet 370 postes prévus par le plan de lutte contre l'immigration clandestine.

Il faut cependant tenir compte de l'écart entre le plafond d'emplois et les effectifs réels. Le programme gendarmerie se caractérise en effet par une sous-exécution particulièrement importante de ce plafond d'emploi, écart de près de 2 000 emplois souligné par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2014.

Cette sous-exécution est due à un écart persistant entre la masse salariale prévue et le plafond d'emplois et a tendance à fausser quelque peu la discussion budgétaire. Il conviendra donc de le réduire autant que possible à l'avenir.

Au total, le budget de la gendarmerie, comme celui de l'ensemble des forces de sécurité, tel qu'il est prévu par le PLF 2016 dans son état actuel, ne me semble pas répondre de manière adéquate au terrible défi qui nous est lancé.

D'abord, bien que les augmentations d'effectifs ne soient pas négligeables, elles ne seront pas suffisantes à elles seules pour rendre la gendarmerie plus efficace compte tenu de l'affaiblissement qui se poursuit des moyens de fonctionnement. Cet affaiblissement touche tous les aspects du fonctionnement courant de la gendarmerie ainsi que les véhicules. En fait, ce budget accentue l'évolution qui fait du programme 152 un budget de plus en plus consacré aux crédits de personnels, qui dépassent 85 % du total. Parallèlement, les moyens de fonctionnement et d'investissement qui seraient nécessaires pour renouveler les véhicules, moderniser les systèmes informatiques et donner aux enquêteurs les moyens de répondre aux immenses défis qui se posent à eux aujourd'hui, ne sont pas assurés.

Avant de conclure, je voudrais évoquer le sujet des associations professionnelles de militaires (APNM). Nous avons en effet reçu l'association « Gend XXI ». Comme vous le savez, c'est la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire qui a permis la constitution de ces nouveaux organismes.

Aujourd'hui, l'association Gend XXI s'est donc constituée en APNM. Elle est actuellement en discussion avec des associations des autres armées pour créer une fédération. L'association « Gendarmes et citoyens » a également modifié ses statuts et est désormais dirigée par des gendarmes actifs. Elle devrait rapidement se transformer en APNM. Enfin, l'association de défense des droits des militaires-gendarmerie (ADEFDROMIL) est également en cours de constitution en APNM.

Je note que l'association que nous avons entendue a tenu un langage modéré et respectueux de l'institution. Je pense, à titre personnel, que les associations peuvent être utiles en permettant une meilleure remontée des difficultés rencontrées par les gendarmes, ce qui est positif : ils ont parfois tendance à être excessivement silencieux ! Il faudra toutefois rester vigilant. Les représentants de Gend XXI nous ont ainsi dit que si les associations estimaient ne pas être assez associées au dialogue interne, elles seraient naturellement tentées de parler davantage aux médias, ce qui ne serait pas forcément une bonne chose !

Pour conclure, le budget qui nous est présenté ne me semble pas, en l'état, à la hauteur de la menace, en particulier de la menace terroriste dont nous avons malheureusement pu mesurer l'intensité vendredi. Le Président de la République a annoncé des moyens supplémentaires en personnel pour l'ensemble des forces de sécurité. Il est nécessaire que les moyens de fonctionnement suivent ! En l'absence de précisions suffisantes à ce stade sur la manière dont cet effort supplémentaire sera intégré au PLF 2016, je vous propose que la commission donne un avis de sagesse aux crédits du programme 152. Nous pourrons ensuite nous déterminer à titre personnel, en fonction des précisions qui nous seront données par le ministre de l'Intérieur en séance, selon que nous jugerons l'effort prévu suffisant ou non.

Je laisse maintenant la parole à Michel Boutant.

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, je souligne d'abord que, par rapport au budget initialement présenté, de nouvelles annonces ont été faites à la suite des attentats du 13 novembre, dont la création de 5 000 postes supplémentaires pour les forces de sécurité dans les deux prochaines années. En ce qui concerne le fort taux de dépenses de personnel du programme, il en a toujours été ainsi et c'est une situation normale. Quant aux fortes dépenses de loyer, elles sont la contrepartie de l'obligation de disponibilité des gendarmes.

Je souhaite ensuite évoquer deux sujets pour lesquels un effort budgétaire particulier a été engagé.

En premier lieu, comme les autres forces de sécurité, la gendarmerie nationale est, depuis les attentats du mois de janvier, en première ligne pour lutter contre le terrorisme.

Dans le cadre du plan global de lutte contre le terrorisme du 21 janvier 2015, le décret d'avance du 9 avril 2015 a ainsi permis un effort budgétaire particulier.

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, le décret a prévu 35 millions d'euros pour le programme 152, dont 12 millions d'euros pour les dépenses de personnel. Il a ainsi permis de financer 18,9 millions d'euros de nouveaux équipements : véhicules, armements et équipements de protection, notamment pour intensifier la lutte contre les drones malveillants et renforcer les moyens du Groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et des pelotons d'intervention de la gendarmerie nationale (PSIG) ; 2 millions d'euros dans le cadre d'un plan de renforcement et de modernisation technologique des services ; 2,1 millions d'euros de dépenses liées aux recrutements.

En outre, les dépenses de personnel supplémentaires ont permis d'augmenter les effectifs de la gendarmerie nationale de 100 ETPT au titre du renseignement territorial et d'unités opérationnelles des services spécialisés ainsi que de mobiliser les réserves civile et opérationnelle, qui vont sans doute être encore plus mobilisées à l'avenir.

L'effort budgétaire au titre de la lutte anti-terroriste se poursuivra en 2016 avec un montant de 5,2 millions d'euros notamment consacrés à la modernisation informatique de la gendarmerie.

En matière de lutte anti-terroriste, je souhaite souligner le travail accompli par la sous-direction à l'anticipation opérationnelle (SDAO), créée en 2012 pour doter la gendarmerie d'un niveau de centralisation du renseignement recueilli par les brigades sur le terrain. La SDAO coordonne ainsi le renseignement opérationnel, notamment à travers le service spécialisé de veille et d'exploitation de l'information d'alerte. Elle enrichit le dispositif anti-terroriste national et transmet les informations obtenues en zone gendarmerie aux services spécialisés, en concertation avec le service central du renseignement territorial (SCRT).

Lors de son audition du 3 novembre, le ministre de l'Intérieur nous a ainsi indiqué que la gendarmerie a été à l'origine de 41 signalements de départ vers les zones de djihad et qu'elle avait recueilli et partagé 25 notes de renseignement en lien avec les investigations à l'occasion de l'enquête sur les attentats de Charlie Hebdo. Enfin, les opérations de lutte contre la cybercriminalité, désormais basées au nouveau pôle de Pontoise, complètent l'éventail de la lutte anti-terroriste.

Le décret désignant le « deuxième cercle » des services de renseignement, prévu par la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement, a d'ailleurs été examiné par la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). La SDAO pourra ainsi utiliser une grande partie des techniques ouvertes aux services de la communauté du renseignement, à l'exclusion, notamment, de certains algorithmes utilisés dans le cadre de la lutte anti-terroriste.

Deuxième sujet d'actualité qui a des conséquences importantes pour le budget de la gendarmerie, la gestion de la « crise migratoire » que nous connaissons depuis quelques mois.

Un total de 900 ETPT supplémentaires vont ainsi être recrutés dans les unités de forces mobiles de la police et de la gendarmerie et au sein de la police de l'air et des frontières, dont 370 pour la gendarmerie mobile. En effet, les forces mobiles sont déjà particulièrement utilisées depuis le début de l'année, soit dans le cadre du plan Vigipirate, soit aux frontières (Calais, Vintimille).

Je voudrais ensuite évoquer l'effort positif accompli pour préserver les « fondamentaux » de la gendarmerie nationale dans un contexte budgétaire globalement restrictif.

Les crédits hors titre 2 augmenteront de 1,36 %. Le programme Gendarmerie contribue à l'effort de redressement des finances publiques mais son caractère prioritaire est ainsi manifeste. Le directeur général de la gendarmerie nationale nous a fait part de sa satisfaction à cet égard même s'il a également indiqué que les crédits demeureront un peu inférieurs aux niveaux de renouvellement optimal des moyens.

À titre d'exemple, un montant de 40 millions d'euros sera consacré en 2016 au renouvellement du parc automobile, soit les crédits nécessaires à l'acquisition de 2 000 véhicules supplémentaires. Ce nombre n'atteint toujours par le seuil de 3 000 véhicules

permettant d'assurer un renouvellement normal des voitures mais il traduit un effort certain par rapport aux années précédentes.

Il convient également de souligner l'importance du plan triennal d'urgence pour le traitement des logements les plus délabrés du parc domanial, dont la mise en œuvre a débuté en 2015 et dont la déclinaison pour 2016 prévoit 70 millions d'euros en autorisation d'engagement pour réhabiliter environ 5 000 logements. Ce plan d'urgence est essentiellement destiné à l'entretien et la réhabilitation des logements en vue de supprimer les « points noirs ». Le plan prévoit ainsi d'engager une trentaine d'opérations de réhabilitation lourde et de mise aux normes de casernes ainsi que les secondes phases de réfection du clos et du couvert des casernes de Bouliac et de Gap.

Enfin, le déploiement du projet NEOGEND permettra de doter les gendarmes d'outils mobiles d'accès aux systèmes d'information, dans une logique de proximité et de souplesse dans l'emploi des forces, en particulier en milieu rural. Le directeur général de la gendarmerie nationale nous a ainsi fait part du projet de doter l'ensemble des gendarmes de terrain d'une tablette informatique permettant d'automatiser de nombreuses tâches répétitives. A ce plan centré sur la mobilité, s'ajoutera le volet 2016 du plan de modernisation technologique de la gendarmerie qui permettra de développer des dispositifs de pré-plaintes en ligne ou encore d'aide à la décision s'appuyant sur les données de masse (Big Data).

Enfin, je voudrais évoquer le bilan selon moi très positif de l'utilisation de la réserve opérationnelle de la gendarmerie. De toutes les réserves militaires, c'est celle qui fonctionne le mieux. En 2014, environ 23 000 réservistes ont été mobilisés pour 468 452 jours d'activités. Les réservistes ont été intégrés en 2015 dans le dispositif opérationnel de lutte anti-terroriste mis en place par la gendarmerie nationale. Ils ont ainsi renforcé les unités territoriales sous forme de détachements autonomes (détachements de surveillance et d'intervention), participé à la sécurité et à la surveillance des sites sensibles et apporté de manière permanente un soutien au dispositif de renseignement et d'information de la gendarmerie. Ils jouent en effet, grâce à la diversité de leur recrutement, le rôle de « capteurs » auprès de leurs lieux de résidence et des milieux socioprofessionnels auxquels ils appartiennent.

En conclusion, même si la situation budgétaire reste tendue et malgré certains points noirs persistants comme l'immobilier domanial, pour lequel un effort important sera toutefois fait en 2016, les crédits de la gendarmerie nationale sont préservés et même renforcés dans certains domaines. En outre, la posture de la gendarmerie a été dûment adaptée au contexte sécuritaire issu des événements de janvier dernier et la récente crise migratoire a également été réellement prise en compte. Dès lors, nous avons toutes les raisons de donner un avis favorable à ce budget.

M. Daniel Reiner. – S'agissant des crédits de la gendarmerie, il ne faut pas aller jusqu'à la caricature ! Combien d'escadrons de gendarmes ont été supprimés entre 2002 et 2012 ? Cela donnera la mesure de l'effort accompli cette année !

M. Alain Gournac, rapporteur pour avis. – La situation que nous vivons est exceptionnelle. Après les événements du mois de janvier, je n'ai pas eu le sentiment que la menace était suffisamment prise au sérieux, notamment dans le monde rural. On aurait souhaité un effort beaucoup plus important. Les moyens, notamment informatiques, sont très insuffisants !

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis. – Pour répondre à Daniel Reiner, ce sont 15 escadrons de gendarmerie qui ont été supprimés entre 2002 et 2012.

M. Jeanny Lorgeoux. – Les crédits hors titre II sont en hausse ; je voterai donc ce budget. Si j'étais dans l'opposition, aurais-je la sagesse de le voter aussi ? Je l'espère !

M. Yves Pozzo di Borgo. – Le rapport de notre collègue Philippe Dominati sur le renseignement a suggéré que les services souffraient sans doute d'un certain manque de coopération et de coordination. Dans le contexte actuel, il conviendrait peut-être de renforcer la fonction renseignement au sein de la gendarmerie pour obtenir davantage de résultats.

Mme Hélène Conway-Mouret. – La gendarmerie prévôtale est-elle toujours aussi active ?

M. Jacques Legendre. – Si le Président de la République a annoncé hier des mesures nouvelles pour la gendarmerie, c'est bien parce que le budget présente en l'état des lacunes par rapport à l'état de la menace aujourd'hui. Si les annonces sont concrétisées avant le vote en séance, nous serons sans doute amenés à prendre une position différente.

M. Jacques Gautier. – Nos rapporteurs ont travaillé sur un projet de budget qui va être modifié. Le Président de la République et le Premier ministre ont annoncé des amendements améliorant les effectifs ; dans ces conditions je préconise que notre groupe s'abstienne. Si les amendements attendus sont présentés, nous pourrions voter en faveur des crédits de la gendarmerie nationale, à laquelle nous sommes tous attachés.

M. André Trillard. – Si ce budget était celui d'une entreprise, un tel rapport entre les frais de personnel et les dépenses d'investissement ne laisserait pas d'inquiéter !

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis. – Pour répondre à Mme Conway-Mouret, les gendarmes sont toujours aussi sollicités dans leurs fonctions de prévôts auprès de nos forces armées en opérations extérieures.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je comprends parfaitement la volonté de faire pression pour que le Gouvernement dépose les amendements qu'il a annoncés. Si *in fine* le budget de la gendarmerie est celui que le Président de la République a évoqué, nous l'adopterons. Je mets donc aux voix le texte.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurités », les membres du groupe Les Républicains s'abstenant.

- Présidence de M. Christian Cambon, vice-président -

**Loi de finances pour 2016 - Programme 129 – Coordination du travail
gouvernemental – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » -
Examen du rapport pour avis**

La commission examine le rapport pour avis de MM. Jean-Marie Bockel et Jean-Pierre Masseret sur le programme 129 – Coordination du travail gouvernemental – de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur pour avis du programme 129. – Au sein du programme 129 – « Coordination du travail gouvernemental », votre commission s'intéresse exclusivement à l'action n° 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » dotée, en 2016, de 289,46 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 283,94 millions d'euros en crédits de paiement. Cette action regroupe en effet : les crédits du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), les subventions pour charges de service public de l'Institut des Hautes études de défense nationale (IHEDN) et l'Institut national des Hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), la dotation en fonds spéciaux et enfin une partie des crédits du Groupement interministériel de contrôle (GIC).

Par rapport à 2015, la dotation de cette action enregistre une diminution de 3,2 % en CP (- 9,3 millions d'euros). Cette évolution est liée, pour l'essentiel, à une diminution des dépenses d'investissement (- 11,5 millions d'euros). En revanche, la dotation progresse de 10,7 % en autorisations d'engagement (+ 27,9 millions d'euros), ce qui devrait permettre une remontée du niveau de ces investissements en crédits de paiement dans les prochaines années.

L'évolution du budget du SGDSN continue de s'inscrire principalement dans la priorité, portée par l'ANSSI, de montée en puissance de la politique de sécurité des systèmes d'information et de protection des intérêts nationaux contre la cybercriminalité.

Je vais vous présenter les crédits destinés à l'ANSSI et son activité, Jean-Pierre Masseret ceux alloués aux autres entités.

Première observation : la menace cyber ne cesse de s'accroître. La France est classée au 14^{ème} rang des pays où la cybercriminalité est la plus active. Selon l'ANSSI, on dénombre une attaque majeure en moyenne tous les quinze jours à l'image de ce qu'a subi TV5Monde, en début d'année. La cybersécurité reste dans ce contexte une priorité nationale.

Deuxième observation : les dispositions prévues dans la LPM sont mises en place progressivement. Les décrets ont été publiés en mars 2015. Parallèlement, une concertation avec les Opérateurs d'importance vitale a été engagée début 2015. Les premiers arrêtés devaient être publiés avant la fin de l'année. C'est un progrès majeur que les opérateurs soient dans l'obligation de déclarer leurs incidents et acceptent de se faire aider par l'ANSSI.

Un premier bilan de la mise en œuvre de la « Politique de sécurité des systèmes d'information de l'État » publiée en juillet 2014 est en cours, en vue de son actualisation.

L'ANSSI a engagé un travail d'élaboration d'une « stratégie nationale de sécurité du numérique » présentée par le Premier ministre le 16 octobre. Elle constitue une nouvelle feuille de route.

Pour protéger les communications de l'État, des outils et des réseaux sécurisés ont été déployés. Le réseau de données interministériel *Confidentiel Défense* ISIS poursuit sa modernisation et son extension. Au total, 230 sites sont raccordés et on comptabilise 2 300 abonnés, sur 900 postes.

L'ANSSI développe une capacité de détection des attaques informatiques des systèmes d'information de l'État. Elle continue d'industrialiser les solutions et d'améliorer ses capacités afin d'anticiper de nouvelles menaces. Les développements ont principalement porté

sur l'intégration de techniques de détection innovantes et sur la conception de sondes haut-débit destinées à la supervision du *Réseau interministériel de l'État*.

Elle dispose d'un « centre opérationnel de cyberdéfense » et a affiné son organisation de crise suite aux attentats survenus à Paris en janvier et à la résolution de l'attaque contre TV5 Monde.

Elle poursuit son action de sensibilisation auprès des administrations, des acteurs économiques et du grand public par ses publications et va déployer des correspondants dans les régions.

Elle attribue un label attestant de la sécurité des produits qui lui sont soumis et a initié une politique de certification de prestataires compétents techniquement et de confiance. Le développement d'un écosystème privé est indispensable car l'ANSSI n'a ni la vocation, ni les moyens de tout faire. Nous avons de belles entreprises, notamment dans le domaine militaire, qui ont été les premières à s'engager dans ce domaine et des PME innovantes, il faut les protéger.

Enfin, le développement de nouveaux usages et des objets connectés ouvre un nouveau champ de recherche pour l'ANSSI.

Troisième observation : L'ANSSI représente désormais plus de la moitié des effectifs budgétaires, et des efforts d'investissement ainsi que 70 % des crédits de fonctionnement du SGDSN. Cette proportion augmentera avec sa montée en puissance.

La poursuite des créations d'emplois est confirmée. Le plafond d'effectifs fixé à 455 ETPT en 2015 est porté à 507 en 2016. Cette montée en puissance constitue un défi structurel pour l'ANSSI qui doit également pourvoir au *turn over* relativement important de ses agents. Recruter en nombre et maintenir le niveau qualitatif est compliqué compte tenu de la faiblesse du vivier et du niveau des rémunérations offertes par le secteur privé lorsqu'il s'agit de cadres expérimentés. Le départ d'agents de l'ANSSI peut favoriser l'émergence d'un réseau lorsque les industriels et les prestataires de services de cybersécurité qui embauchent ces personnels sont considérés comme de confiance. Mais paradoxalement plus son action de sensibilisation est efficace, plus la concurrence sur le marché du travail est vive.

Nous estimons que face à ces difficultés spécifiques, l'ANSSI doit être soutenue, en pérennisant d'une année sur l'autre les emplois autorisés mais non pourvus en fin d'année afin de lui permettre de lisser les recrutements et par le maintien d'une certaine souplesse au niveau des rémunérations susceptibles d'être servies. À plus long terme, une politique active de développement de filières de formation doit être conduite.

Hors titre 2, les dotations de l'ANSSI sont passées de 25,3 millions d'euros en 2009 à 68,8 millions en 2016. Par rapport à 2015 elles progressent en crédits de paiement (+1,5 %) comme en autorisations d'engagement (+29 %).

La réalisation d'un data center sécurisé représente le principal investissement : 16,1 millions d'euros en AE et 8,5 en CP lui est consacré. Il sera cofinancé avec le ministère de l'intérieur, et livré en 2019. Le coût global de l'opération immobilière est estimé à 24,2 millions d'euros et la quote-part à la charge du SGDSN à 18,2 millions.

M. Jean-Pierre Masseret, co-rapporteur pour avis du Programme 129. – Je commencerai par quelques observations concernant le SGDSN. Jean-Marie Bockel vous a

exposé les missions exercées par l'ANSSI, service à compétence nationale placé auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, et qui en gère les moyens. Ceci mis à part, le SGDSN assure des missions de coordination interministérielle comme le secrétariat des conseils de défense et de sécurité nationale. Il participe à l'analyse des crises internationales. Il élabore la planification interministérielle et veille à sa mise en œuvre. C'est à ce titre qu'il procède à l'évaluation du plan Vigipirate rénové en 2014 et à la préparation du rapport sur les conditions d'emploi des armées sur le territoire national qui nous sera présenté en janvier. Il faudra que puissent être pris en compte les événements que nous venons de vivre, la semaine dernière. Il organise les moyens de commandement et de communication nécessaires. Il veille à la cohérence des actions en matière de recherche et développements des projets technologiques intéressant la défense et la sécurité et contrôle les exportations d'armement comme les transferts de technologie sensible. C'est à ce titre qu'il a préparé la sortie du contrat de vente des BPC à la Russie et a eu à connaître du rapprochement industriel entre KMW et Nexter. Il appuie l'action du coordonnateur du renseignement. Enfin, il assure la tutelle de l'IHEDN et de l'IHESJ.

Pour exécuter ses missions, il dispose de moyens en personnels, 204 ETPT pour 2016, auxquels il convient d'ajouter les 184 militaires qui servent le centre de transmission gouvernemental. Le plafond d'emplois du SGDSN (hors ANSSI), subira une diminution de 1 emploi chaque année sur la période 2015-2017.

Hors titre 2, le SGDSN dispose de 96,6 millions d'euros en crédits de paiements pour 2016, soit une diminution sensible de 10,8 %. On observe une évolution inverse pour les autorisations d'engagement qui progressent de 10 % et s'élèvent à 96,4 millions d'euros. Au sein de cette enveloppe, les crédits destinés au soutien et à l'administration générale du SGDSN, c'est-à-dire ceux consacrés effectivement à son fonctionnement, s'élèvent à 9,2 millions d'euros. Ils subissent une érosion sensible. Les écarts sont essentiellement la conséquence de l'évolution des crédits consacrés à la poursuite de projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationale (70,5 millions d'euros en 2016) qui sont transférés en cours d'exercice vers le ministère de la défense.

Enfin, les subventions destinées à l'IHEDN et à l'INHESJ sont prévues à hauteur de 16,8 millions d'euros pour 2016 à comparer avec 17,4 millions d'euros prévus en 2015.

Quelques observations sur ces opérateurs. Ils sont en pleine restructuration. Après l'élaboration d'orientations stratégiques, ils vont entrer en phase de négociation d'un contrat de performance avec l'État. L'un des objectifs principaux est la mutualisation des moyens et le développement de synergies entre les deux établissements qui seront désormais tous les deux installés sur le site de l'École militaire. Les années 2013, 2014 et 2015 ont vu un amoindrissement de leur financement public, avec l'obligation de développer leurs ressources propres.

Nous mesurons la portée de ce rapprochement dont la cohérence avec le continuum entre la défense et la sécurité nationale doit être soulignée, mais en conservant la personnalité propre de chacun des deux établissements. Il doit être l'un des axes des contrats de performance qui seront approuvés au premier semestre 2016. Il serait d'ailleurs souhaitable qu'à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres domaines, les rapporteurs pour avis puissent en avoir communication avant qu'il soit soumis aux conseils d'administration afin de formuler des observations.

J'en viens maintenant à quelques brèves observations sur les fonds spéciaux qui s'élèvent à 47,3 millions d'euros. Ils sont attribués aux services de renseignement et au Groupement interministériel de contrôle. Je rappelle que le contrôle de leur exécution est confié à la commission de vérification des fonds spéciaux placée au sein de la délégation parlementaire au renseignement.

Ce groupement, et ce sera ma dernière observation, est un service du Premier ministre chargé des interceptions de sécurité et du recueil des données de connexion. La loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement prévoit un éventail de techniques de renseignement, dont le processus d'autorisation et de mise en œuvre devra faire l'objet d'une traçabilité et d'une centralisation par le GIC. En vue de répondre à ses nouvelles missions, le GIC devra augmenter ses capacités et renforcer ses effectifs. Pour tenir compte de ce besoin, le plafond d'emplois du GIC est établi à 80 ETPT.

Sous le bénéfice de ces observations, nous émettons une appréciation positive sur les crédits inscrits, pour le programme 129, dans le projet de loi de finances pour 2016 et proposons en conséquence à la Commission de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement ».

M. Jacques Gautier. – Je tiens à souligner l'importance du travail de coordination du SGDSN et rappeler la production d'une étude récente sur l'usage malveillant des drones de loisir.

À l'issue de ce débat, la commission a donné un avis favorable, pour ce qui concerne le programme 129, à l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

La réunion est levée à 19 h 52

Mercredi 18 novembre 2015

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président –

La réunion est ouverte à 9 heures

Loi de finances pour 2016 - Programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense – Mission « Défense » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de MM. André Trillard et Jeanny Lorgeoux sur le programme 144 – Environnement et prospective de la politique de défense – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2016.

M. André Trillard, rapporteur pour avis. – Le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » représente 1,28 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016, soit 3,2 % des crédits de paiement prévus pour la mission « Défense » l'année prochaine. Ce programme est en effet modeste par le volume financier, mais il constitue le cœur de la fonction « connaissance et anticipation » de notre outil de défense.

Par rapport à la prévision pour 2015, les crédits de paiement sont en baisse de 3,7 %. Cette évolution est liée, pour l'essentiel, au redéploiement, en faveur des opérations d'armement du programme 146, des économies engendrées, sur le programme 144, par l'évolution des indices économiques, donc du coût des facteurs, depuis décembre 2013. Cela est conforme à la loi de programmation militaire (LPM) actualisée.

Ces crédits devront bien sûr couvrir le report de charges du programme issu de l'exécution budgétaire 2015. Ce report est estimé à 128 millions d'euros. Par rapport à l'année dernière, c'est une amélioration : le report de charges est moindre de 27 %.

Les priorités du programme 144 sont, conformément au Livre blanc de 2013 et à la LPM actualisée, d'une part, la réaffirmation du rôle central du renseignement – dont parlera tout à l'heure Jeanny Lorgeoux – et, d'autre part, la consolidation des efforts de recherche de défense et le maintien de la capacité d'influence de la France.

Je commencerai par ce qui concerne la recherche de défense. Les études amont font l'objet pour 2016 d'une prévision de 706 millions d'euros de crédits de paiement ; c'est là plus de la moitié des crédits du programme 144. Par rapport à 2015, il s'agit d'une diminution de 4,5%. Cependant, comme l'a confirmé le délégué général pour l'armement, lors de son audition par notre commission le 21 octobre dernier, cela ne remet pas en cause l'objectif fixé en matière d'études amont par la LPM, soit 730 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2014-2019. Nous resterons bien sûr vigilants quant au respect de cet objectif !

L'analyse stratégique, de son côté, doit bénéficier de 6 millions d'euros en crédits de paiement – montant quasiment stable par rapport à 2015 –, mais de 9,7 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une forte augmentation : + 59 %. Il s'agit d'une conséquence de la réforme du soutien à la recherche stratégique actuellement mise en œuvre. Le ministère de la défense, en effet, pour donner plus de prévisibilité et ainsi améliorer le pilotage des études, met en place des contrats-cadres, augmente les études de type « observatoire », et entend développer de nouvelles relations avec l'université. Ce sont des évolutions positives.

Tous programmes confondus, le budget total consacré à la recherche et développement (R&D) de la défense sera, l'année prochaine, de 3,78 milliards d'euros. C'est une augmentation de près de 10 % en deux ans et de 25 % en trois ans, et un tel niveau, en la matière, n'avait pas été atteint depuis 2009. Il faut bien sûr s'en réjouir : malgré les contraintes financières, la France est ainsi le pays d'Europe qui consacre le plus gros effort budgétaire à sa R&D de défense.

Dans ce contexte, nous sommes préoccupés par les difficultés de l'ONERA – l'Office national d'études et de recherches aérospatiales, opérateur du programme 144. La Cour des comptes a mis en lumière des problèmes, à la fois, de gouvernance, de ressources et d'infrastructures. La situation appelle des solutions de moyen terme, pour assurer l'avenir de l'établissement, en commençant par la production d'un contrat d'objectifs et de performance, dont l'élaboration est en cours. Mais il faut aussi apporter des réponses d'urgence, car la soufflerie de Modane s'avère mise en danger par un affaissement des sols et l'immeuble de Châtillon n'est pas aux normes de sécurité. Afin de traiter ces urgences, nous proposons un amendement, rédigé en concertation avec nos collègues rapporteurs du programme 146. Cet amendement majore, de 15 millions d'euros, la subvention prévue pour l'ONERA à hauteur de 105 millions d'euros par le projet de loi de finances, montant qui n'est pas suffisant pour équilibrer le budget de l'Office. Ces 15 millions d'euros supplémentaires seront pris sur le

programme 146, sans remettre en cause d'opérations d'armement. Il s'agit de préserver cet outil d'excellence qu'est l'ONERA, car il est essentiel pour la filière aéronautique.

J'en viens à la capacité d'influence internationale de la France. À cet égard, le programme 144 est marqué par la création, en janvier dernier, de la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), qui tend à rationaliser la fonction « relations internationales » du ministère de la défense. Je rappelle que la DGRIS est née de la fusion de l'ancienne délégation aux affaires stratégiques (DAS) et d'éléments de l'état-major des armées et de la direction générale de l'armement (DGA). Elle dispose de 213 agents, et sa création permet l'économie de 57 équivalents temps plein sur le périmètre « relations internationales » de la défense. La mise en place s'est bien déroulée.

Pour les actions de coopération et de diplomatie de défense pilotées par la DGRIS, près de 41 millions d'euros sont prévus en 2016. Mais plus des deux tiers de cette somme – 27 millions d'euros – tiennent à l'aide versée à la République de Djibouti, au titre de l'implantation des forces françaises, en application du traité international entre nos deux pays. Le reste des crédits est destiné à financer, notamment, le fonctionnement du réseau des attachés de défense en ambassade.

M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur pour avis. – Je vais m'efforcer d'être aussi synthétique que mon collègue André Trillard.

Une première observation : le programme 144 porte les crédits hors titre 2 alloués aux services de renseignement relevant du ministère de la défense, c'est-à-dire la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) et la direction générale des services extérieure (DGSE).

J'inclurai toutefois dans mon analyse les crédits de titre 2, et en priant mes collègues del Picchia et Roger de m'excuser pour cette intrusion, mais on ne peut bien comprendre les enjeux et les perspectives que si l'on y inclut la dimension humaine.

Seconde observation : si l'on s'en tient au programme 144 *stricto sensu* on observe une diminution de 12,7 % des crédits de paiement prévus à hauteur de 234,7 millions d'euros et une diminution du même ordre des autorisations d'engagement.

Cette diminution résulte de l'effet conjugué de la baisse des crédits de fonctionnement – en grande partie en raison d'une mesure de périmètre – et de la baisse des investissements qui est la conséquence de l'entrée dans le creux du cycle des programmes d'investissement de la DGSE, les années 2014 et 2015 ayant atteint un pic.

Au sein de cette enveloppe, les crédits attribués à la DGSE constituent la masse la plus importante : 224,2 millions d'euros, dont 186,4 millions d'euros destinés aux investissements. Ces crédits sont en outre souvent abondés en cours d'exercice par des transferts de crédits interministériels et par une partie des fonds spéciaux, qui figurent au programme 129.

Les crédits de la DPSD ne représentent que 10 millions d'euros. Ils sont moins affectés par la diminution, les autorisations d'engagement progressent même en raison de la mise en œuvre d'un programme d'équipement plus conséquent suite à l'autorisation d'emploi de nouvelles techniques de renseignement par la loi du 24 juillet 2015.

Mais cette évolution, que je qualifierai de mécanique, est largement compensée par les renforcements d'effectifs de ces services. Ce sera ma troisième observation.

La DGSE bénéficie sur la période 2014-2019 de 605 créations d'emplois, 169 ont été réalisées en 2014 et 2015, 122 sont prévues en 2016. Il s'agit essentiellement de personnels de catégorie A et d'officiers. La DGSE emploie hors service action plus de 5 200 agents. Le montant des crédits inscrits au titre 2 du programme 212 progressent en conséquence de 403 millions d'euros en 2015 à 413 millions dans le PLF pour 2016. Au sein de ces personnels, la part des militaires connaît une érosion depuis plusieurs années passant de 29,3 % en 2008 à 25,9 % en 2015 qui résulte des difficultés éprouvées pour les armées à réaliser leurs contrats d'objectifs mais aussi de la diversification des profils recherchés. Cela constitue une préoccupation s'agissant d'un service relevant du ministère de la défense. On observe également pour la même raison une progression du nombre des contractuels au sein des personnels civils. La difficulté de recrutement et de maintien des personnes au sein du service, même si elle est surmontée, tient à la spécificité de certains profils recherchés et à la faiblesse des viviers. Jean-Marie Bockel a évoqué hier cette question à propos de l'ANSSI, c'est une préoccupation que partagent les services de renseignement et je m'associe à ses pertinentes observations. L'idée d'une mobilité au sein de la communauté du renseignement se met progressivement en place, c'est un moyen, comme de résoudre ces difficultés, c'est aussi et surtout le moyen de développer une culture commune qui accroît l'efficacité opérationnelle des services dans un contexte où menaces intérieures et menaces extérieures sont de plus en plus imbriquées.

La DPSD agit en matière de sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles, en mettant en œuvre des mesures de contre-ingérence et de protection du secret de la défense nationale. Nous constatons en France une insuffisance de la culture de protection du secret de la défense nationale. Nous souhaiterions que des formations soient introduites dans le programme de nos écoles d'ingénieurs à commencer par les établissements relevant du ministère de la défense.

La DPSD dont les effectifs étaient tombés à 1 053 à la fin 2013, connaît un renforcement significatif, accéléré et amplifié dans le cadre de la LPM actualisée. Son plafond d'emplois devrait atteindre 1 200 à d'ici la fin de 2016 avec une progression significative des crédits qui passent de 69,3 millions d'euros en 2015 à 84,7 millions. Elle aura à gérer turnover et montée en puissance de ses effectifs. Nous estimons que dans ce contexte la fonction RH doit être renforcée et que sa politique de recrutement doit être particulièrement soutenue.

Ce renforcement d'effectifs est le bienvenu compte tenu du surcroît d'activité de la DPSD, dans le domaine de la lutte anti-terroriste mais aussi dans ses activités traditionnelles. Les décisions prises en début d'année suite aux attentats terroristes ont conduit à devoir gérer des demandes d'avis de sécurité plus nombreux. De même, en matière d'inspections de sites, la responsabilité de la DPSD est de respecter les programmes de visites et de se montrer très scrupuleuse pour identifier leurs vulnérabilités. Mais encore faut-il que les préconisations qui en résultent soient mises en œuvre. Suite à l'incident de Miramas en juillet dernier, nous estimons que la mise en place d'un indicateur de performance sur le taux de suivi des recommandations des rapports d'inspection est nécessaire.

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'adoption de l'amendement, présenté par André Trillard, qui vise à majorer la subvention de l'ONERA, les rapporteurs pour avis que nous sommes émettent une appréciation positive sur les crédits inscrits, pour le programme 144, dans le projet de loi de finances pour 2016. C'est aussi une

marque confiance pour nos services de renseignement dans un contexte particulièrement difficile qui exige de leur part une vigilance permanente.

M. Gilbert Roger. – Comme d’autres parlementaires, j’ai été alerté sur la situation de l’ONERA. Je soutiens l’amendement que présentent nos collègues à cet égard. Alors que les différentes administrations et services concernés semblent se renvoyer l’un à l’autre la responsabilité de prendre en charge le redressement de cet établissement, nous devons obtenir du Gouvernement des engagements précis en la matière. L’ONERA constitue en effet un outil très important, unique au plan européen.

M. André Trillard, rapporteur pour avis. – Notre amendement, au-delà du soutien direct qu’il entend apporter à l’ONERA, est bien conçu comme une invitation à s’exprimer en direction de chaque partie prenante du dossier.

M. Gilbert Roger. – Très bien !

M. Jeanny Lorgeoux, rapporteur pour avis. – La période que nous traversons montre bien qu’il nous faut savoir concilier les exigences du court terme et les besoins du moyen terme. La France doit garder son rang. Notre amendement, en visant à préserver les capacités de l’ONERA, s’inscrit dans cette perspective.

M. Jacques Gautier. – Je veux saluer le travail de nos collègues rapporteurs et, en particulier, souligner l’importance de l’amendement qui a été présenté. L’ONERA constitue une véritable « pépite » de notre base industrielle et technologique de défense. La soufflerie de Modane est la plus grande d’Europe, elle remplit une mission essentielle pour la filière aéronautique. Or l’affaissement des sols met actuellement cet outil en danger ; des travaux sont nécessaires, à hauteur de 20 millions d’euros. L’amendement vise donc les difficultés les plus pressantes de l’ONERA, mais un effort beaucoup plus important devra être fait afin d’assurer l’avenir de cet établissement, pour lequel l’État doit définir clairement ses intentions et ses ambitions.

M. André Trillard, rapporteur pour avis. – L’heure serait mal venue pour une politique d’abandon de nos ressources de défense. J’ajoute que le montant de 20 millions d’euros à dégager pour les travaux urgents de la soufflerie de Modane reste, chacun en conviendra, relativement modeste, au regard de l’ensemble des ressources de la mission.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je mets aux voix l’amendement sur les crédits de la mission « Défense » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016, présenté par nos collègues André Trillard et Jeanny Lorgeoux, rapporteurs du programme 144, et cosigné par nos collègues Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat, rapporteurs du programme 146.

La commission adopte cet amendement, puis réserve son vote sur l’ensemble de la mission « Défense » jusqu’à la fin de son examen par la commission le 25 novembre.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il me revient de vous présenter un autre amendement, portant sur la première partie du projet de loi de finances pour 2016. En effet, l’Assemblée nationale a adopté un amendement qui tend à supprimer la disposition relative à la décote dite « DufLOT » que nous avons introduite, dans la loi d’actualisation de la programmation militaire, en juillet dernier. Je rappelle qu’à l’initiative conjointe de notre commission et de la commission des finances du Sénat, et avec une rédaction de la

commission mixte paritaire qu'avait proposée, afin de trouver un consensus, notre collègue Daniel Reiner, nous avons souhaité limiter – à 30 % – le taux de la décote praticable, en faveur du logement social, sur la valeur des immeubles vendus par le ministère de la défense. Il s'agit ainsi de garantir le niveau de ressources du budget de la défense, pour lequel les cessions immobilières doivent représenter 730 millions d'euros sur la période 2015-2019. Avec un objectif constant, cet amendement tend à maintenir la disposition votée par le Parlement cet été.

M. Yves Pozzo di Borgo. – J'ai co-signé cet amendement. Lors de l'adoption du projet de loi portant actualisation de la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, nous étions parvenus, après bien des efforts, en commission mixte paritaire, et grâce à l'union de la majorité et de l'opposition sénatoriales, à une solution équilibrée préservant le financement de notre outil de défense. Cet amendement tend à maintenir cette solution équilibrée. Dans le contexte actuel, il est moins que jamais envisageable de réduire les moyens du ministère de la défense.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je mets aux voix cet amendement co-signé par notre collègue Yves Pozzo di Borgo, comme il vient de le signaler, ainsi que par nos collègues Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat. Il s'agit en pratique de supprimer l'article 21 *ter* du projet de loi de finances pour 2016, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Je précise que le même amendement a été adopté par la commission des finances du Sénat.

La commission adopte ce second amendement.

Loi de finances pour 2016 - Programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Christian Cambon et de Mme Leïla Aïchi sur le programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l'Etat » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » finance : d'une part, les contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix dues par notre pays et d'autre part, l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et notre réseau diplomatique, dont je vous rappelle qu'il est, avec 163 ambassades, le troisième réseau diplomatique du monde, derrière ceux des États-Unis et de la Chine.

Ce programme représente près d'un tiers des crédits et un peu moins de la moitié des emplois dont dispose le Quai d'Orsay. Pour 2016, il est doté d'un plafond d'emplois de 7 836 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et de crédits de paiement à hauteur de 1,97 milliard d'euros, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2015, dont nous ne pouvons pas nous réjouir, comme je vais m'efforcer de vous le montrer.

L'évolution du barème des contributions de la France aux opérations de maintien de la paix permet pour 2016, une nouvelle réduction de 30 millions d'euros. Or, ceci ne

donnera pas de nouvelles marges de manœuvre au ministère parce que le risque de change n'est pas couvert correctement. L'augmentation de 10 % des crédits du programme 105 résulte essentiellement d'un effet de change défavorable. La dépréciation de l'euro par rapport au dollar induit une hausse du coût en euros des contributions internationales payables en devises qui passent de 746 millions d'euros en 2015 à 904 millions d'euros en 2016. Le rapport de la Cour des Comptes sur les contributions internationales de la France, remis en octobre 2015 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, estime que la perte de change pourrait s'élever à la fin de l'année 2015 à 145 millions d'euros, et 150 millions d'euros en 2016 et en 2017. Ce chiffre doit être rapproché des débats que nous avons sur l'attribution de 5 millions d'euros supplémentaires aux bourses ou à la promotion du tourisme. À ce jour, selon le rapport précité de la Cour des comptes, la convention pour la couverture du risque de change, signée entre le MAEDI et l'Agence France Trésor, fige les gains budgétaires en cas d'appréciation de l'euro et empêche la couverture de risques en cas de baisse de l'euro sur une longue tendance. Certes, ce n'est pas le rôle de l'administration de spéculer sur la baisse de l'euro, mais ce choix a un prix pour le MAEDI. Il est donc indispensable que des stratégies de couverture du risque de change soient mises en place, et que le ministère professionnalise, avec l'aide de Bercy, cette fonction de couverture du risque de change.

De même, il n'est pas de bonne gestion que le différentiel entre la « somme appelée » et « l'état de la trésorerie de l'ONU sur les opérations de maintien de la paix closes » ne soit pas recouvert par la France. Selon la Cour des Comptes, un reliquat de 13,7 millions d'euros pourrait ainsi être rappelé. On voit là tout l'enjeu d'une gestion renouvelée des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix.

Un second point de critique importante tient au modèle de gestion immobilière que met en œuvre le ministère des affaires étrangères. Le problème de cette gestion— nous l'avons souvent dit—, c'est qu'elle fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles. Ce modèle n'est pas vertueux : faire financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, c'est appauvrir le patrimoine de l'État. De plus, ce système est en voie d'essoufflement. Certes, d'importants produits de cession ont encore été réalisés cette année : telle que la vente de notre vaste campus diplomatique en Malaisie, à Kuala Lumpur, à hauteur de 171 millions d'euros, amenant le produit de cessions, pour 2015, à 252 millions d'euros. Notons que le risque de change n'a, encore une fois, pas été couvert ce qui aurait réduit de 20 millions d'euros la recette attendue. Sont encore prévues les ventes du palais Clam-Gallas à Vienne, pour 22 millions d'euros et de la résidence consulaire à Munich, pour 10 millions d'euros.

Je souhaite faire à ce sujet plusieurs remarques. Ces ventes ne me semblent avoir de sens que si elles permettent de rationaliser les implantations de la France et d'assurer le rayonnement international de notre pays. Dans le cas contraire, c'est une perte sèche de patrimoine et de prestige. Ces cessions doivent également être l'occasion de développer des colocalisations bilatérales avec nos partenaires allemands. Au-delà des sept ambassades colocalisées existant déjà, deux nouveaux projets verront le jour en 2016 : à Dacca au Bangladesh et à Koweït City. De même, les colocalisations avec les services extérieurs de l'Union européenne doivent être privilégiées comme ce sera le cas au Nigéria à Abuja.

Enfin, la participation du ministère au désendettement de l'État est certes louable mais elle doit être assortie à mon sens de deux conditions : la première concerne l'établissement d'un état sanitaire pour l'ensemble du patrimoine immobilier du ministère. Il est indispensable de connaître le besoin réel d'investissement et de crédits d'entretien du

MAEDI, sans se limiter aux plus gros postes diplomatiques comme ça été le cas jusqu'ici. La seconde condition est que les crédits nécessaires soient inscrits en loi de finances initiale.

A l'heure actuelle, le ministère contribue au-delà de ses obligations au désendettement de l'État alors que ses perspectives de cession s'essoufflent et que ses besoins d'investissement et de dépenses d'entretien sont mal connus. Les 5 millions d'euros supplémentaires prévus au titre des dépenses d'entretien en 2016, soit un total de 7,2 millions d'euros sont très loin d'être suffisants : le projet de modernisation et de rénovation du Quai d'Orsay devrait coûter à lui seul 27 millions d'euros en 2016 et le besoin d'entretien des biens situés à l'étranger, soit 2000 bâtiments représentant 2 millions de mètres carrés, se situe dans une fourchette allant de 15 à 30 millions d'euros par an. Cette imprécision est à elle seule le signe qu'une amélioration est possible.

Le MAEDI devait verser au titre du désendettement de l'État 25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017. En 2016 pour tenir compte des recettes exceptionnelles de Kuala Lumpur, sa contribution sera portée à 100 millions d'euros. Mais les ventes « faciles » auront bientôt toutes été réalisées. Il est regrettable que le maintien en l'état du patrimoine du MAEDI dépende d'objectifs de vente qui sont par nature soumis à la fois au risque de change et aux incertitudes liées au marché de l'immobilier.

Enfin, je voudrais dire quelques mots de la mue du réseau diplomatique. Cette « mue », vous le savez c'est le « recalibrage » des postes catégorisés, en postes « à mission élargies », postes « à missions prioritaires » et postes « de présence diplomatique ». Je reste prudent sur les premiers postes de présence diplomatique, dont le bilan doit nous être présenté d'ici la fin de l'année. Pour que la politique menée ne se cantonne pas à une politique d'influence, il faut que ces postes s'appuient sur les ressources des services extérieurs de l'Union européenne. Une mutualisation est possible sans remettre en cause l'indépendance de la politique diplomatique française. De même, il me semble primordial que l'action de ces postes intègre l'ensemble du « réseau de l'action publique française » dont Leïla Aïchi vous parlera. Les régions ont là un rôle à jouer. Enfin, il apparaît que ces postes de présence diplomatique reposent tout entier sur la personnalité de l'ambassadeur nommé. Une réelle évolution du métier d'ambassadeur est en cours sur laquelle il me semble que notre commission devra se pencher dès l'année prochaine.

Mme Leïla Aïchi, rapporteur pour avis. – Comme Christian Cambon l'a indiqué d'emblée, les crédits du programme 105 sont en hausse, dans le projet de loi de finances pour 2016 de 10 %, et reflètent en cela l'absence de couverture du risque de change.

Cela étant dit, le PLF 2016 présente l'avantage de préserver les moyens de fonctionnement du réseau diplomatique qui constitue l'essentiel du programme 105. Une dotation de 209,5 millions d'euros est en effet prévue pour le fonctionnement de ce réseau, ce qui représente une augmentation de 12,7 millions d'euros pour couvrir la perte au change et de 13,15 millions d'euros pour tenir compte de la dégradation du contexte sécuritaire. A ce titre, 55,88 millions d'euros sont ouverts pour la sécurisation des biens situés à l'étranger, soit une augmentation de 31 % par rapport à la loi de finances pour 2015 et 8,1 millions d'euros pour les emprises du ministère situées en France. À ses moyens budgétaires s'ajouteront également 10 millions d'euros prélevés sur le produit des cessions immobilières pour financer les travaux de sécurisation des postes. Il est important de rappeler que la question de la sécurité ne se pose plus seulement pour nos ambassades, consulats et résidences. Les attentats ayant frappé les instituts français ont conduit le MAEDI à renforcer la sécurité du réseau culturel et scolaire et à y consacrer 1 million d'euros en 2015 et 10 millions d'euros par an à

partir de 2016, selon le programme « MAEDI 21, une diplomatie globale pour le XXI^e siècle ».

Des efforts de maîtrise de dépenses s'avèrent nécessaires pour préserver le réseau diplomatique, tout en assumant la dégradation de la valeur de l'euro, qui renchérit chaque poste de dépenses libellées en devises. Cela se traduit par le fait que d'importants efforts sont réalisés sur les lignes de dépenses « dites pilotables » du programme 105, par opposition aux lignes « contraintes » que sont les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix et les dépenses de personnel. Sont ainsi réduites de 6 millions d'euros les dotations du protocole, de 4,6 millions les dépenses de la direction de la coopération de sécurité et de défense.

En 2016, le plafond global de la mission « Action extérieure de l'État » devrait être réduit de 97 équivalents temps pleins dont 88 sur le seul programme 105, soit une diminution de 1,1 % de ses effectifs contre une baisse de 08 % du plafond d'emploi de la mission. Comme pour les crédits, cette diminution d'effectifs va peser essentiellement sur la mission de coopération de sécurité et de défense. Année après année, cette mission pourtant essentielle est considérée comme la variable d'ajustement du budget du MAEDI.

Cette réduction des moyens en la matière, de 4 % sur le triennum 2015 – 2017, constitue, au premier chef, une entrave à la capacité de la France de faire émerger en Afrique une architecture de sécurité africaine. Or cette orientation ne paraît pas cohérente avec les ambitions affichées. En particulier, elle n'est pas en ligne avec la nécessité de lutter contre le terrorisme et les trafics transnationaux au Sahel, et de renforcer la sécurité maritime dans le golfe de Guinée. Elle n'est pas davantage en phase avec l'implication de nos forces armées dans la bande sahélo-saharienne, notamment au Mali. À cet égard, comment expliquer que les crédits consacrés à la prévention et à la consolidation des capacités de sortie de crise de nos partenaires africains, pourtant modestes, soient continûment diminués ? Il y a là une forme de contradiction de la politique étrangère française. Enfin, lors des auditions que nous avons menées dans le cadre de la préparation de ce rapport, il nous a été indiqué que des coopérations dans le domaine de la santé avaient été supprimées alors que le rôle du Service de Santé des Armées dans la gestion de l'épidémie Ebola, par exemple, a été crucial. Faute d'évaluation des actions menées, les décisions prises sont-elles toujours les plus pertinentes ?

Je voudrais maintenant revenir sur les enjeux de la diplomatie économique. Il s'agit de mobiliser l'outil diplomatique dans le but de favoriser le développement des entreprises françaises à l'international et de promouvoir l'attractivité de notre pays pour les investisseurs et pour les touristes étrangers. Je voudrais tout d'abord exprimer deux regrets : malgré nos recommandations de l'année dernière, aucun indicateur d'activité n'a été associé à ce pan des compétences du MAEDI, d'une part, et l'opérateur Business France, dont la création nous réjouit, regroupant UbiFrance et l'agence française pour les investissements internationaux, l'AFII, reste rattaché au ministère de l'économie d'autre part. L'essentiel des crédits de la diplomatie économique dépendent donc de Bercy et non du Quai d'Orsay.

Par ailleurs, je voudrais saluer l'initiative des « rencontres expresses » ou « *speed dating* » mise en place lors de la semaine des ambassadeurs afin de permettre à toute entreprise le demandant de rencontrer l'ambassadeur à Paris ou dans le cadre de rendez-vous réguliers par visioconférence. Comme toujours, je souhaiterais que cette initiative soit évaluée. Tout comme les mesures relatives à l'instauration de conseils économiques pour les 126 postes situés dans un pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises, à l'insertion systématique d'un volet économique dans les plans d'action des ambassades, et à

la nomination d'« ambassadeurs pour les régions », qui sont mis à la disposition des présidents de région le souhaitant, pour favoriser le rapprochement entre les régions françaises, leurs entreprises – en particulier les PME – et le réseau diplomatique. Cette initiative va dans le bon sens, les régions doivent être plus amplement et plus systématiquement associées aux initiatives des services de l'État en faveur du développement économique national à l'étranger, notamment pour la préparation et dans la réalisation des déplacements officiels. Il en va de même des PME, envers lesquelles je souhaiterais que le réseau diplomatique mène une « action proactive », en analysant les marchés puis en les sollicitant, au lieu d'attendre que la PME fasse elle-même les démarches.

Enfin, extrêmement succinctement, je souhaiterais rappeler, en plein accord avec le Président du Sénat, que la diplomatie parlementaire doit être développée ainsi qu'il l'a fait tout au long de l'année en défendant à chaque rencontre, à chaque voyage, les positions françaises sur la COP 21.

C'est sur la COP 21 que je conclurai justement. Il est regrettable que les coûts d'organisation se soient avérés supérieurs aux estimations initiales. Bien sûr l'organisation du sommet des chefs d'État n'était pas prévisible, et la volonté d'associer la société civile par la création d'un espace dédié est louable. En revanche, l'accroissement de 50 000 m² du besoin des surfaces aménagées dans le cadre de l'accord de siège signé au printemps 2015 me semble plus difficile à justifier. Dans ce contexte, les dépenses de mécénat, à 75 % en nature, ne viennent pas en déduction du budget initialement prévu mais financent les surcoûts. Je comprends que nos collègues de la commission des finances souhaitent pointer cette moindre performance par leur amendement de suppression de 10 millions d'euros de crédits, et ce d'autant plus que les 139 millions d'euros de crédits de paiement ouverts au titre de 2016 ne constituent pas des coûts complets. Aucune dépense de personnel n'est imputée au programme 341 dédié à la COP 21. De même, l'essentiel des dépenses de sécurisation de la COP 21 est imputé sur la mission « Sécurités ». Il est encore trop tôt pour avoir une évaluation des coûts évités par la déprogrammation annoncée par le gouvernement de certains événements de la COP 21, mais nous suivrons ces questions.

Enfin, je regrette que l'action du ministère n'est pas été plus volontariste en direction des PME moins au fait des dispositions fiscales du mécénat que les grandes entreprises qui ont décroché le label COP 21. Certains de nos champions dans des secteurs très pointus et porteurs ne seront ainsi pas représentés sur le forum des associations alors qu'il y avait là un tremplin qui aurait dû être exploité.

M. André Trillard. – Dans un contexte de rationalisation immobilière des postes diplomatiques commandée par la contrainte budgétaire, je crois qu'il faudrait réfléchir au regroupement physique des ambassades européennes situées dans des pays où nos intérêts sont faibles ; je pense, par exemple, au Kosovo. On pourrait imaginer, dans chaque capitale concernée, une emprise européenne dûment sécurisée.

Deuxième questionnement, nous avons l'habitude, c'était encore le cas il y a deux ans, de fournir à certaines organisations internationales des engagements supérieurs à nos obligations alors même que notre présence réelle dans ces zones était peu importante. Je pense notamment à l'Amérique du Sud. J'espère que cette tendance a été rectifiée.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je félicite les deux rapporteurs pour leur excellent travail, très dense. Je salue leur proposition visant à mettre en place un système de couverture du risque de change. J'aimerais savoir si vous pouvez nous fournir des précisions

sur ce que pourrait être une réforme dans ce domaine. Par ailleurs si la rationalisation de notre patrimoine immobilier s'imposait pour des raisons budgétaires, notamment dans certains pays où nous avons trois ambassades par exemple, le ministre lors de son audition devant notre commission a avoué que les services du ministère n'étaient pas une agence immobilière. Je me demande dès lors comment s'assurer que les cessions sont réalisées dans de bonnes conditions.

Je rappelle que le choix de l'universalité du réseau a été fait par les ministres successifs. La fermeture d'une ambassade peut être interprétée de façon très négative alors que sa transformation ou le maintien d'un consulat ou d'un poste simplifié permettent d'assurer une veille politique et de montrer que la France est toujours présente. La permanence de notre représentation en Birmanie permet aujourd'hui à nos entreprises, alors que le climat politique évolue, d'être bien positionnées.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je souhaitais revenir sur la répartition de notre réseau diplomatique en trois catégories que vous avez évoquée. Il me semble que le choix d'un format simplifié ou non de nos postes à l'étranger relève du pouvoir exécutif. Je me demande si le Parlement a un quelconque droit de regard en la matière. Il se trouve que le Sénat m'a confié la responsabilité de m'occuper des pays d'Asie centrale. Je m'étonne que les effectifs de la représentation française au Tadjikistan soient si peu proportionnés aux enjeux : le Tadjikistan est le pays par lequel nos troupes sont passées lors de nos interventions en Afghanistan, c'est une zone limitrophe d'importants trafics de drogue, des entreprises françaises, telles qu'Auchan, s'installent dans ce pays. Enfin l'entreprise Total semble vouloir y développer ses activités suite à la découverte d'une poche de gaz naturel d'une taille inégalée.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il est évident que la question du patrimoine immobilier a un impact déterminant sur l'image et le prestige de la France. Abandonner, en période de crise, certains bâtiments peut donner l'impression d'un affaiblissement de la France, cela a été le cas à Londres ou aurait pu l'être à Shanghai récemment. On envoie parfois des messages de paupérisation de la France, contre-productifs par rapport au travail diplomatique accompli sur place. Je me demande s'il ne faudrait pas dresser une sorte de cartographie d'un patrimoine minimum nécessaire au maintien du rayonnement de notre pays et qu'il conviendrait de conserver. On voit également que la question des ambassades à format réduit suscite des interrogations au sein de notre commission. Les frais de fonctionnement sont extrêmement réduits et la présence française est maintenue. Il serait intéressant d'évaluer ce dispositif. Il me semble plus que jamais nécessaire de travailler sur notre réseau diplomatique et sur le métier d'ambassadeur, en 2016.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Il est certain que certaines cessions peuvent nuire à l'image de la France. La vente du palais Clam-Gallas à Vienne a constitué un premier signal négatif, renforcé par le rachat dudit palais par le Qatar. Lors de la préparation de notre rapport budgétaire, nous avons ressenti sur la question du patrimoine immobilier une sorte de malaise dans la mesure où il semble que les directives du ministère de l'économie soient de maximiser les ventes, sans qu'aient été hiérarchisées, en premier lieu, les sites à préserver. Certaines ventes, comme celle de l'appartement à New York du représentant permanent de la France à l'ONU, n'étaient pas contestables. Dans d'autres cas, il convient d'analyser plus finement la situation locale. Ces cessions n'ont de sens que si elles permettent la rationalisation de l'implantation de la France et l'accroissement du rayonnement de notre pays. Je prends l'exemple d'Hanoï où les représentations françaises sont dispersées en de multiples sites, alors que l'Allemagne a vendu ses emprises pour s'installer dans un immeuble

ultramoderne et très visible, véritable vitrine du pays contribuant à son identification et à son influence et rassemblant à la fois la chancellerie, les services d'aides aux entreprises, etc. Ce genre d'initiative peut être intéressant puisqu'elle permet le dialogue entre les différents services qui composent la représentation nationale à l'étranger et qu'elle accroît l'efficacité et le rayonnement de la France. Cela me semble en revanche beaucoup moins convaincant s'il s'agit d'alimenter le tonneau des Danaïdes qu'est le désendettement de l'État. Certains projets sont dérisoires : conserver la villa Bonaparte au Saint-Siège tout en vendant le logement du gardien n'a pas de sens. Il me semble intéressant que la commission se saisisse de ce sujet et demande au ministère une cartographie des projets de cession. Certes, le Parlement n'a pas compétence en ce domaine, mais nous pouvons exiger un pilotage plus stratégique des cessions, ce que nous faisons d'ailleurs dans le cadre de la préparation de l'avis budgétaire.

S'agissant de la sécurisation de nos postes à l'étranger, un effort réel est fait augmentant de 13,5 millions d'euros les crédits dédiés, soit une progression de 31 % par rapport à l'année dernière. Ce sont d'abord nos postes les plus exposés qui seront renforcés. Un vrai effort est accompli qui correspond à une forte mobilisation des services.

Par ailleurs, on nous a précisé que le ministère s'entourait d'experts pour réaliser les cessions à l'étranger, qu'il s'agisse d'agences immobilières ou de cabinets d'avocats. Les spécialistes locaux sont sollicités et travaillent en concertation avec les services à Paris. Les prix de cession semblent donc correspondre à la réalité des marchés immobiliers, sous réserve du problème de la non-couverture du risque de change.

À ce sujet, une première proposition de modernisation consiste à réviser la convention de change signée entre le ministère et l'agence France Trésor. La piste de la création d'un programme spécifique pourrait également être suivie. Cela permettrait de constituer des provisions pour risque de change, comme le fait tout importateur.

S'agissant de la dimension universelle de notre réseau diplomatique, il me semble important de rappeler qu'un rééquilibrage doit être fait. La tradition consistant à davantage doter en postes les pays européens ou africains au détriment des émergents paraît décalée par rapport au monde actuel. Il convient de renforcer notre réseau dans les pays émergents tels que l'Indonésie. De plus, la fluidité et l'aisance de certaines de nos relations diplomatiques pourraient nous permettre de réduire certains postes, qui paraissent aujourd'hui surdimensionnés, sans nuire à la qualité de nos relations et de nos échanges avec les pays concernés.

Mme Leila Aïchi, rapporteur pour avis. – Je n'ai que quelques points de compléments à apporter. Je voulais notamment souligner l'importance de l'effort réalisé en faveur de la sécurisation de l'ensemble de notre réseau diplomatique à l'étranger. Par ailleurs, le dimensionnement de notre réseau diplomatique doit résulter d'un choix, ce qui implique forcément des renoncements. Il est peut-être temps de se demander si la France doit avoir un représentant dans chaque pays si cela nous conduit à des décisions économiques irrationnelles telles que la vente de notre patrimoine pour financer des dépenses d'entretien de bâtiments. Je conviens, en m'appuyant sur mon expérience personnelle, qu'il est aisé aujourd'hui de rencontrer nos interlocuteurs européens, pour autant chaque fermeture de poste est vue comme un signal politique ce qui doit nous amener à analyser finement ces décisions.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – En réponse à Yves Pozzo di Borgo, la détermination du format des postes diplomatiques est une prérogative de l'exécutif. En revanche, notre commission peut s'intéresser à cette question dans le cadre de ses travaux.

Sur cette question, l'importance de l'évaluation d'une politique publique apparaît clairement. Le bilan qui doit nous être adressé d'ici la fin de l'année sur le fonctionnement des premiers postes à format réduit devrait être éclairant. Dans ce domaine, comme dans d'autres, la culture de l'évaluation doit être renforcée. Avec ma co-rapporteuse, nous appelons de nos vœux la mise en place une évaluation de la diplomatie économique, qui prenne réellement en compte l'intégralité de l'action diplomatique française, collectivités territoriales et chambres de commerce comprises. De même, il me paraît souhaitable que les voyages officiels favorisent plutôt les PME et TPE. Les très grandes entreprises n'ont pas besoin d'aide pour avoir directement accès aux acteurs influents des pays dans lesquels elles se développent.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il ressort clairement de nos débats que ces sujets ne font pas consensus. Il serait intéressant que notre commission réfléchisse à ce qu'est ou à ce que doit être la représentation française à l'étranger. L'influence d'un pays se crée dans le temps, en fonction de l'histoire et des réseaux présents sur place. L'annualité budgétaire ne correspond pas à ce temps long. Pour peser sur les décisions du pouvoir exécutif, il faut que le Parlement ait une pensée claire de ce que doit être un réseau diplomatique moderne et professionnel. Si des efforts budgétaires doivent être consentis, il faut que ce soit au service de cette vision.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Il y a du reste des choix à faire. Si vous regardez la façon dont les ambassades américaines ont toutes été reconstruites selon un « cube sécurisé », où le critère de protection des accès et des personnels est essentiel, on voit bien que le réseau diplomatique français n'est pas à ce jour soumis à cette orientation. Cependant, le besoin de sécurisation devient prégnant.

Mme Nathalie Goulet. – Je remarque que les mêmes débats se tiennent année après année au sein de notre commission. Nous avons su en matière d'aide au développement développer des positions claires qui ont permis d'instituer une culture d'évaluation. Il me semble nécessaire de mener le même effort dans le domaine de la définition du dimensionnement et de l'implantation de notre réseau diplomatique. Je souhaiterais que notre commission puisse d'ici un à deux ans être force de proposition en la matière.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je tenais à rappeler que si les grandes entreprises sont régulièrement invitées à des voyages officiels, c'est parce que ceux-ci sont l'occasion de signer d'importants contrats commerciaux. Pour autant les PME ne sont pas oubliées et sont régulièrement associées, elles aussi, aux déplacements officiels.

Je ne suis pas sûre que nous puissions à ce stade nous inspirer de l'exemple américain de création d'un poste de représentation à l'étranger, sorte de modèle type, extrêmement sécurisé. Cela voudrait dire que nous ne vendons plus notre patrimoine immobilier pour entretenir les bâtiments existants – ce que nous faisons – mais pour réinvestir et construire de nouveaux postes.

L'augmentation des crédits destinés à la sécurisation des représentations françaises concerne des dépenses de sécurité passive. Cela ne doit pas conduire à délaisser la formation des forces locales ; comme j'avais eu l'occasion de le dire lors de la fermeture du lycée français au Mali, sa réouverture ne pouvait être envisagée que lorsque sa sécurité pourrait être garantie par les forces maliennes.

Enfin, le ministre a procédé à une consultation interne sur la diplomatie du XXI^e siècle qui s'est traduite par la rédaction du document intitulé « MAEDI 21 » qui pourrait,

en raison notamment de l'exhaustivité des acteurs consultés, inspirer le travail de notre commission sur les implantations et le dimensionnement des postes diplomatiques français.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Le résultat de cette consultation nous a été fourni par le ministre et nous l'avons exploité. Par ailleurs, je précise que le produit des cessions de biens immobiliers est versé au compte d'affectation spéciale n° 723 et peut être utilisé, par le ministère, comme il l'entend pour entretenir son patrimoine ou construire de nouveaux postes, ambassades, résidences ou autres.

M. Jeanny Lorgeoux. – Il me semble que l'influence de la France ne peut pas être subordonnée aux fluctuations économiques et aux restrictions budgétaires de court terme. L'implantation du réseau diplomatique doit répondre à des objectifs politiques de long terme et non à des contingences économiques.

Mme Leila Aïchi, rapporteur pour avis. – L'examen pour avis du budget du programme 105 nous donne l'occasion d'aborder un enjeu qui dépasse ces crédits, celui du dimensionnement et de l'implantation de notre réseau diplomatique. Je partage tout à fait l'opinion selon laquelle la construction d'une architecture de sécurité africaine est indispensable, et c'est pour cela que la réduction des crédits dédiés à la coopération de sécurité et de défense apparaît regrettable. Enfin, les PME sont, je vous le rappelle, le premier employeur de France, il est indispensable qu'elles se sentent soutenues dans leurs efforts à l'exportation. Nous avons tous des demandes en ce sens que nous devons relayer. Il me semble d'ailleurs que la diplomatie parlementaire est sous-estimée et que le réseau diplomatique français gagnerait à tenir compte des déplacements et des actions des parlementaires. Nous avons tous à cœur d'œuvrer pour les intérêts de notre pays.

M. Alain Joyandet. – Il ne me paraît pas envisageable de revenir sur l'universalité de notre réseau. J'avais en mémoire qu'un travail avait déjà été effectué au Quai d'Orsay pour hiérarchiser et calibrer nos représentations selon un certain nombre de critères. Je ne comprends pas très bien ce que nous souhaitons faire de plus.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Nous avons simplement demandé la transmission de l'évaluation, qui est en cours de réalisation, pour les treize premiers postes à format réduit, avant l'ouverture de postes supplémentaires. Ces postes semblent effectuer de façon satisfaisante les missions qui leur sont confiées, en revanche certaines mesures d'accompagnement doivent être prévues. Lors de nos auditions, nous avons entendu parler des locaux devenus vides suite au recalibrage de postes. Cette évolution doit être accompagnée d'une réflexion sur l'utilisation des locaux dans ces nouveaux postes à présence réduite.

M. Jean-Marie Bockel. – Je me demande, s'il ne faut pas repenser l'universalité de notre réseau, au profit de coopérations et d'actions groupées avec nos partenaires. Il est sans doute possible de faire mieux à certains endroits. Ceci ne nous empêcherait pas, le cas échéant, de nous redéployer le moment venu.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il y a un vrai choix politique à faire sur ce principe d'universalité du réseau. Nous travaillerons sur ce sujet très stratégique en 2016, sans en sous-estimer la difficulté. Le principe d'universalité de notre réseau est un marqueur fort, il est vrai que nous avons ce débat depuis des années, sans doute en raison justement des divergences existant sur ces questions. La remise en cause de l'universalité n'est pas sans rappeler l'utilisation par Valéry Giscard d'Estaing, alors Président de la République, de

l'expression « puissance moyenne » pour qualifier la France, qui avait soulevé, c'est le moins qu'on puisse dire, de l'émotion.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Il me semble que nous sommes tous favorables au développement de partenariats avec les pays membres de l'Union européenne. Or, la réduction du format de notre représentation en Papouasie Nouvelle-Guinée a eu des répercussions sur nos collaborations européennes, puisque nous étions seuls présents sur ce territoire et donc en charge de délivrer les visas pour toute la zone Schengen. Désormais, le poste simplifié ne délivre plus de visas.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je suis pour ma part extrêmement attachée au principe d'universalité du réseau diplomatique français. Je pense qu'il nous faut également réfléchir plus largement à la façon d'inscrire les affaires internationales plus au cœur de nos préoccupations. Le budget du ministère des affaires étrangères est trop souvent sacrifié. C'est une tâche politique essentielle qui nous revient : garantir, par une meilleure prise en compte de l'importance de ces problématiques, le rayonnement de notre pays.

La commission réserve son vote jusqu'à la fin de l'examen de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Loi de finances pour 2016 - Programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires – Mission « Action extérieure de l'Etat » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2016 - Audition du Général Pierre de Villiers, chef d'état-major des Armées (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 30

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 18 novembre 2015****- Présidence de Alain Milon, président -****Loi de finances pour 2016 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » –
Examen du rapport pour avis***La réunion est ouverte à 9 heures.*

Au cours d'une première réunion tenue le matin, la commission examine le rapport pour avis de Mme Agnès Canayer sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Régimes sociaux et de retraite »).

Mme Agnès Canayer, rapporteure pour avis. – La mission « Régimes sociaux et de retraites » regroupe les subventions d'équilibre que l'État verse à onze régimes spéciaux de retraite en situation de déséquilibre démographique. Ces régimes comptent environ 721 000 pensionnés en 2015. Huit d'entre eux sont fermés, c'est-à-dire qu'ils n'accueillent plus de nouveaux affiliés.

La mission, dont les crédits s'élèvent en 2016 à 6,3 milliards d'euros, en recul de 1,45 % par rapport à 2015 et de 2,9 % par rapport à 2014, regroupe trois programmes. D'abord, le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » comprend les subventions versées à la branche vieillesse des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, mais aussi celles que reçoivent une série de petits régimes en voie d'extinction parmi lesquels le régime de chemins de fer d'Afrique du Nord et du Niger Méditerranée. Ce programme regroupe aussi les crédits affectés au congé de fin d'activité et au complément de retraite des conducteurs routiers. Avec 4 milliards d'euros, en baisse de 0,1 % par rapport à 2015, il représente à lui seul 64 % des crédits de la mission.

Le programme 197, « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins », est le moins doté de la mission puisqu'il n'en représente que 13 % des crédits, soit 825 millions d'euros pour 2016. Enfin, le programme 195, « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers », affecte 1,4 milliard d'euros à des régimes en extinction rapide et démographiquement déséquilibrés, tels le régime des mines, de la SEITA ou de l'ORTF ; ses crédits, en baisse de 4,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015, représentent 23 % de la mission.

La forte augmentation des crédits de la mission depuis 2006, pour des raisons essentiellement démographiques, a cessé il y a deux ans. D'abord en raison de la faible revalorisation des pensions en 2015 et 2016, conséquence d'une faible inflation et du report de la date de revalorisation des pensions du 1er avril au 1er octobre. Ensuite à cause de la baisse du volume des prestations servies par les régimes fermés. Enfin du fait de la hausse progressive de 0,3 point, entre 2012 et 2014, des parts salariales et patronales des cotisations d'assurance vieillesse, transposée par décret en 2014 aux régimes de la SNCF et de la RATP.

La solidarité nationale finance deux tiers des prestations de ces onze régimes spéciaux. S'il est logique que l'État accompagne l'extinction des régimes fermés de même que celui des marins, dont la pénibilité appelle un traitement différencié, il est indispensable

de poursuivre la stratégie mise en œuvre en 2008 d'alignement progressif des paramètres des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP sur ceux de la fonction publique.

L'année 2015 est marquée par l'expiration de la première convention d'objectifs et de gestion (COG) liant l'État à l'Établissement national des invalides de la marine (Enim), qui gère le régime des marins. C'est pourquoi j'ai décidé cette année de consacrer l'essentiel de mon rapport à ce régime.

La COG 2012-2015, signée à la suite de la clarification du statut de l'Enim en 2010, devenu uniquement un établissement public administratif et non plus également un service d'administration inutile, l'a mieux, selon son directeur général, ancré dans le monde de la protection sociale. L'Enim a amélioré sa gestion et redressé la qualité du service rendu aux assurés.

Le régime des marins, créé sous Louis XIV, trouve sa légitimité dans la spécificité de la carrière maritime, dangereuse et pénible. Il compte en 2014 114 649 pensionnés pour 30 415 actifs-cotisants, soit un ratio démographique de 0,26, contre 1,3 pour le régime général. La branche vieillesse de l'Enim versera en 2016 1 milliard d'euros de prestations mais ne recouvrera que 112 millions d'euros de cotisations. La subvention de l'État, qui ne concerne que la branche vieillesse de l'Enim, s'élève donc en 2016 à 825 millions d'euros soit 78,9 % des produits du régime. Bien qu'ayant bondi depuis 2006 de 17 % pour des raisons démographiques, elle est en recul depuis le pic atteint en 2012 de 856 millions d'euros (- 3,7 % en 2016).

Les spécificités du métier de marin justifient des particularités en matière de prestations et de cotisations, dont les règles n'ont pas été affectées par les réformes de 2010 et de 2014. L'âge légal d'ouverture des droits demeure ainsi à 55 ans lorsque la carrière maritime accomplie représente au moins 15 ans de service. L'âge moyen de départ effectif est toutefois de 58,6 ans en 2014 en raison du nombre important de marins validant des pensions spéciales, c'est-à-dire celles subordonnées au versement de la pension d'un autre régime. Les affiliés de l'Enim sont à 80 % des polypensionnés, ce qui explique que le régime des marins soit qualifié de régime de passage.

Le système de cotisations, éminemment complexe, reste l'une de ses principales spécificités. Dans son rapport d'information de juillet 2013 pour la commission des finances, Francis Delattre avait préconisé de simplifier et d'assouplir la grille de salaires forfaitaires par catégorie, de réduire le nombre de taux de contributions patronales applicables aux armateurs et de rationaliser les dispositifs d'exonération de charges sociales. Je regrette que ces recommandations n'aient pu être mises en œuvre, même si des simplifications ponctuelles ont été opérées. La réforme catégorielle demeure pourtant un enjeu d'avenir car l'attractivité du régime pour les armateurs, propriétaires et employeurs en dépend.

L'Enim a pourtant réduit ses frais de gestion, tout en plaçant au cœur de son activité les enjeux du contrôle interne et de la lutte contre la fraude. L'organigramme a été refondu afin de mieux correspondre aux standards des caisses de sécurité sociale. Les effectifs ont été réduits de 10 % depuis 2007. Les effets de cette baisse ne se font sentir que depuis 2012 car le remplacement des fonctionnaires par des agents contractuels à la rémunération moyenne plus élevée avait, dans un premier temps, augmenté les dépenses de personnel.

Le déménagement du siège de l'Enim à Périgny, à côté de La Rochelle est allé de pair avec le repositionnement de l'opérateur en tant qu'organisme de protection sociale : les

deux tiers des effectifs parisiens de l'Enim ne l'ayant pas suivi, des nouveaux collaborateurs venus d'autres caisses de sécurité sociale ont apporté une véritable expertise métier.

La coopération avec les autres régimes de protection sociale, axe fort de la COG, a également été renforcée. L'adossement du système d'information de l'Enim à celui de la Caisse nationale d'assurance maladie est intervenu en 2008 et les représentants de l'Enim m'ont assuré que les nombreux problèmes rencontrés appartenaient désormais au passé. Un rapprochement avec l'Acoss a été opéré pour doter l'Enim de l'outil de gestion du recouvrement des cotisations et des contributions utilisé dans les Urssaf.

La rationalisation de l'implantation géographique des différents sites de l'Enim, dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2011-2015, a permis la fermeture du centre de Bordeaux et préparé la cession, à plus ou moins long terme, de cinq des neuf hôtels des gens de mer, au Havre, à Dunkerque, à Concarneau, à La Rochelle et à Boulogne-sur-Mer. Les résultats semblent au rendez-vous. D'après l'Enim, depuis 2012, les frais de gestion auraient été réduits de près de 13 % pour revenir à 28 millions d'euros en 2014, contre 33 millions d'euros en 2012. Les frais informatiques ont baissé de près de 50 % et les frais de personnel de plus de 7 %.

C'est dans ce contexte que s'ouvrent les travaux préparatoires à la COG 2016-2020. La négociation entre l'État et l'Enim devrait intervenir au cours du premier trimestre 2016, et sa validation par le conseil d'administration avant l'été. Alors que nos finances publiques demeurent contraintes, des efforts supplémentaires seront à accomplir. Comme le montre le projet annuel de performance de la mission « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de finances pour 2016, le coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite à l'Enim s'élèvera encore en 2016 à 800 euros, contre 879 euros en 2013. Il reste très éloigné des standards du régime général et même des principaux régimes spéciaux – une primo-liquidation coûte par exemple 365 euros à la RATP. Même si ces chiffres ne peuvent pas être directement comparés, ils donnent une idée du coût de gestion de ce régime spécial.

Le déménagement du siège à Périgny, dans un site en location, continue d'entraîner des coûts d'occupation en hausse puisqu'ils ont plus que doublé par rapport à la situation dans l'ancien site parisien. En 2010, cette décision a davantage relevé d'une logique d'aménagement du territoire que d'un souci de réduire les dépenses de gestion. Une renégociation du bail, qui coûte 420 000 euros par an, est toutefois envisagée en 2016.

L'éloignement du siège de ses trois sites de production, Saint-Malo, Lorient et Paimpol, continue d'affecter le pilotage et les coûts de fonctionnement, rendant difficiles certaines mutualisations. La COG 2020 devra être ambitieuse en matière de politique immobilière. La remise en cause de l'éclatement en plusieurs sites ne doit pas être un tabou, même si elle soulève des questions d'emploi dans nos territoires.

Je salue donc les efforts accomplis depuis cinq ans par le régime des marins. La nouvelle gouvernance favorisée par la COG montre que des progrès sont possibles. L'acceptation par nos concitoyens de l'existence de ce régime spécial est à la clé. Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission pour l'année 2016, assortie cette année encore, de réserves concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, trop éloignées du droit commun.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Ancien membre du conseil d'administration de l'Enim, je regrette son départ de la place de Fontenoy à Paris, où il était propriétaire... Ce n'est sans doute pas de bonne gestion. Reste que les marins sont très attachés à ce régime créé par Colbert, le premier en France à avoir reposé sur un principe de solidarité.

M. Jean-Louis Tourenne. – En matière de relocalisation d'administrations publiques, le problème n'est pas celui du coût, mais de savoir qui le supporte. Membre de la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes (AAI), j'ai constaté que celles-ci étaient concentrées à Paris, attirant de ce fait du personnel de la région parisienne, mais où l'immobilier est très cher. Les intelligences sont pourtant aussi nombreuses en province... Bref, il ne faut pas regarder ce sujet par le petit bout de la lorgnette.

M. Jean-Baptiste Lemoine. – La politique immobilière de l'État est une fonction stratégique. Brader son patrimoine pour faire rentrer 500 ou 600 millions d'euros par an n'est pas faire preuve de vision de long terme. Aménager le territoire est une chose, rationaliser sa gestion en est une autre ; en l'espèce, l'Enim dispose encore de quatre implantations ! Un gros travail a été mené depuis 2005 sur la politique immobilière de l'État, qu'il faudrait sans doute approfondir. Souscrire des baux à des loyers prohibitifs n'est guère opportun de la part de l'État, qui a vocation, par définition, à les payer éternellement...

Mme Karine Claireaux. – L'essentiel reste l'équilibre financier du régime lui-même : 115 000 pensionnés pour 30 000 cotisants, c'est faible. Mais il faut voir aussi que des retraités ayant travaillé toute leur vie ne touchent que 300 ou 400 euros de pension par mois. Certains marins-pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon ont commencé à travailler à 16 ans et travaillent encore à 70 ans passés pour joindre les deux bouts...

M. Alain Milon, président. – Nous consacrons la quasi-totalité de notre débat à un régime qui ne consomme que 13 % des crédits de la mission. Celle-ci concerne aussi d'autres régimes qui ne vivent en réalité que des subventions de l'État.

Mme Karine Claireaux. – Certes, mais la France a la deuxième façade maritime au monde. Si l'on veut rester présent sur toutes les mers de la planète, dotons-nous d'un régime attractif et intelligent.

Mme Agnès Canayer, rapporteure pour avis. – J'ai axé mon rapport sur le régime des marins en raison de l'actualité. Outre la signature prochaine de la nouvelle COG, le PLFSS pour 2016 comporte des dispositions concernant les marins, qui font débat.

N'opposons pas rationalisation de la gestion et aménagement du territoire. En l'espèce, le déménagement de l'Enim obéissait à la seconde logique, mais cela n'excluait nullement une meilleure gestion de l'établissement. Reste que les loyers atteignent à Périgny des montants très élevés.

Nous gagnerions sans doute à progresser dans la réforme catégorielle des marins, comme le proposait Francis Delattre dans son rapport.

M. Olivier Cadic. – Où en est-on, justement, sur l'unification des régimes de retraite ? Une orientation, en 2008, proposait d'aller dans ce sens...

Mme Agnès Canayer, rapporteure pour avis. – Pour la SNCF et la RATP, les choses évoluent doucement, peut-être trop. La spécificité du régime des marins – la grille de

salaires forfaitaires par catégorie – est justifiée historiquement ; cela n'exclut toutefois pas d'engager toutes les convergences possibles avec le régime général.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Egalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » – Examen du rapport pour avis

La commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Jean-Marie Morisset sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Egalité des territoires et logement – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »).

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis. – Afin d'éviter tout doublon avec les travaux de nos collègues des autres commissions et de mettre l'accent sur les problématiques pour lesquelles la commission des affaires sociales est spécifiquement compétente, mon avis budgétaire sur la mission « Égalité des territoires et logement » est centré sur le programme 177, consacré à l'hébergement, à l'accompagnement vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables.

Les dispositifs d'accueil et d'hébergement financés par le programme 177 prennent en charge les échecs des différentes politiques sociales : jeunes majeurs sortant des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance, anciens détenus non réinsérés, chômeurs tombés dans la précarité, personnes souffrant de troubles mentaux non prises en charge en psychiatrie, immigrés victimes des échecs de l'intégration..., tous ces publics se retrouvent souvent à la rue et doivent être pris en charge en vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil.

Or au cours de la période récente, le nombre de personnes sans abri s'est fortement accru sur l'ensemble de notre territoire. En 2012, l'Insee estimait à plus de 140 000 le nombre de personnes sans domicile, chiffre qui a presque doublé en dix ans et auquel il faut ajouter les 3,5 millions de mal-logés. En outre, la crise économique a entraîné une évolution des publics concernés et une augmentation du nombre de femmes, de jeunes et d'enfants. Cette situation nous préoccupe tous, et les ressources budgétaires qui y sont consacrées ne sont pas à la hauteur des enjeux.

La sous-budgétisation du programme 177 est récurrente : les crédits demandés en loi de finances initiale sont systématiquement inférieurs aux crédits exécutés lors du dernier exercice clos. Le 23 octobre dernier, un décret d'avance a complété à hauteur de 130 millions d'euros les crédits pour 2015, que le projet de loi de finances rectificative de fin d'année majore à nouveau de 54 millions d'euros, soit une rectification de 13,46 %.

Les crédits initialement demandés pour 2016 s'élevaient à 1,44 milliard d'euros, soit 2 % de moins que ceux consommés en 2014. Toutefois à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a majoré ces crédits de 69,85 millions d'euros dans le cadre de la mise en œuvre du plan « migrants ». Ces crédits supplémentaires sont bienvenus, mais ils visent à répondre à un besoin nouveau lié à la relocalisation de demandeurs d'asile. Globalement, les crédits demandés pour 2016 restent inférieurs aux crédits 2015, si l'on tient compte du décret d'avance du 23 octobre dernier et du projet de loi de finances rectificatif.

La politique de l'hébergement est ainsi gérée à flux tendus : des crédits supplémentaires pallient en fin d'exercice l'insuffisance de la programmation initiale. Ce mode de gestion s'explique sans doute en partie par la nature imprévisible et saisonnière des besoins, mais n'en est pas moins regrettable. Au-delà du principe de sincérité budgétaire, la sous-budgétisation fragilise les opérateurs de l'hébergement, souvent associatifs, privés de la visibilité nécessaire à leur action. S'il est sans doute impossible de prévoir un niveau de crédits couvrant l'ensemble des besoins, il conviendrait de programmer un niveau de dépenses au moins équivalent aux crédits exécutés lors de l'exercice passé.

En outre, le périmètre du programme 177 évolue : les 3,8 millions d'euros finançant le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep) sont transférés vers la mission « Jeunesse et vie associative ». Facteur de cohérence, ce transfert s'accompagne toutefois d'une réduction de 700 000 euros de l'enveloppe globale. Les crédits Fonjep finançant des projets souvent importants au niveau local, les acteurs associatifs que j'ai rencontrés m'ont fait part de leur inquiétude.

Au-delà du niveau des crédits votés, leur répartition entre l'urgence et le long terme pose problème. Alors qu'il existe un consensus sur la nécessité d'offrir une réponse globale aux personnes sans abri et de préparer leur réinsertion, une partie des crédits consacrés au logement adapté, au demeurant insuffisants, est réaffectée en cours d'exercice à l'hébergement d'urgence.

L'accès au logement détermine la sortie réussie des dispositifs d'hébergement. La politique du logement dépasse le cadre du programme 177, mais le financement de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) ne fait plus l'objet d'une ligne budgétaire spécifique. En effet, ce fonds est depuis 2015 financé exclusivement par le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), abondé par les astreintes que l'État est condamné à verser dans le cadre du droit au logement opposable (Dalo). Cette débudgétisation s'est accompagnée d'une forte réduction des montants engagés, en raison notamment de la complexité des procédures de liquidation des astreintes. Au demeurant, ce mode de financement met en concurrence le respect du droit au logement et le financement des mesures d'accompagnement, deux objectifs pourtant complémentaires.

La généralisation progressive des diagnostics territoriaux à 360°, prévue dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, doit assurer une meilleure connaissance des problématiques de l'exclusion. Le développement d'une étude nationale des coûts aidera à rationaliser la tarification des structures d'hébergement. Enfin, la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (Siao), qui mettent en réseau l'ensemble des acteurs de l'accueil et d'hébergement au sein d'un territoire, se poursuit, avec notamment le développement d'un outil informatique commun. Ces chantiers sont positifs, bien que leurs effets ne soient pas encore observés sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, le constat d'une gestion au thermomètre demeure réel, malgré la volonté affichée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Un certain nombre de places temporaires ont été pérennisées à la sortie de l'hiver, mais en nombre très insuffisant. Le recours à l'hôtel montre bien que la réponse à l'urgence prime tout effort de prise en charge globale et durable. L'hôtel étant une solution plus économique, au moins à court terme, et immédiatement mobilisable, les acteurs de l'hébergement y ont fréquemment recours, faute de mieux. Ce type d'hébergement n'offre cependant pas d'accompagnement approprié : les conditions de vie et l'insécurité alimentaire nuisent à l'insertion sociale et professionnelle.

Bien que tous les acteurs s'accordent pour considérer que le recours à l'hôtel n'est pas une solution satisfaisante, le nombre de nuitées hôtelières a augmenté de plus de 130 % entre 2010 et 2014, tandis que le nombre de places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) restait stable. En Ile-de-France, 15 % du parc hôtelier est consacré à l'accueil de sans-abris. Le Gouvernement a annoncé un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières. Je me réjouis que ce problème soit enfin pris à bras le corps, mais l'objectif fixé est à la fois insuffisant et irréaliste. Insuffisant car si le Gouvernement prévoit de remplacer en trois ans 10 000 nuitées hôtelières par des solutions plus pérennes, le recours à l'hôtel représente 30 000 nuitées par an et connaît un rythme de progression très soutenu. L'objectif est en outre peu réaliste car le recours à l'hôtel explose précisément en raison de l'insuffisance des crédits consacrés au logement adapté et de l'impossibilité de mobiliser ces solutions rapidement. De plus, le logement adapté ou accompagné ne peut être mobilisé pour les familles sans papiers, qui constituent une partie importante du public accueilli à l'hôtel. L'effort doit donc être accentué ; atteindre l'objectif de faire de l'hôtel un mode de prise en charge réellement subsidiaire et exceptionnel prendra du temps.

L'insuffisance des moyens consacrés est d'autant plus problématique dans le contexte de la crise migratoire à laquelle nous faisons face et dont je voudrais dire quelques mots avant de conclure.

Les crédits destinés aux dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile sont regroupés au sein du programme 303, compris dans la mission « Immigration, asile et intégration », mais de fait, les crédits du programme 177 sont mobilisés en réponse à la saturation des structures spécifiques. Les dispositifs généralistes prennent également en charge des déboutés du droit d'asile qui, pour diverses raisons, ne sont pas reconduits à la frontière. Ces personnes sont contraintes de s'installer dans la précarité, sans perspective de régularisation de leur situation administrative ni d'accès au logement.

Or l'acuité de la crise migratoire actuelle aggrave les difficultés auxquelles font face les acteurs du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion et nous avons tous en tête les images choquantes des camps qui s'installent en Ile-de-France ou dans le Nord-Pas-de-Calais. Au demeurant, les migrants et les réfugiés, dont un certain nombre ne souhaitent pas s'installer sur notre territoire, ont des besoins spécifiques et des difficultés d'une autre nature que celle des publics classiques des dispositifs d'hébergement généralistes.

S'il est malvenu de parler de concurrence entre les personnes accueillies, il y a bel et bien concurrence des énergies, les services des pouvoirs publics comme les acteurs associatifs étant débordés. Une répartition sur le territoire des migrants se met en place tant bien que mal avec la participation des collectivités territoriales et de toutes les bonnes volontés. Si je mesure que la tâche qui incombe aux pouvoirs publics est considérable, force est de constater que le contexte oblige à une improvisation continue, alors qu'il n'est pas possible d'envisager, à moyen terme, un relâchement de la pression migratoire.

Inférieurs aux crédits qui seront consommés en 2015, ceux demandés pour 2016 se révéleront sans aucun doute insuffisants. En outre, une partie des crédits consacrés au logement adapté sera probablement réaffectée en cours d'exercice à la prise en charge de l'urgence. Je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

M. Michel Forissier. – Le rapporteur a dressé un tableau exhaustif de la situation. Créer un droit ne suffit pas à résoudre un problème – le Dalo en fournit l'exemple. Deuxième problème : le logement d'urgence est trop souvent considéré comme définitif – certaines

personnes restent un an dans la même chambre d'hôtel ; le rapporteur a raison d'en appeler à une nouvelle hiérarchisation des modes d'hébergement. Souligner la contradiction du Gouvernement qui annonce l'accueil de migrants en baissant les crédits de logement et d'accompagnement était également opportun. Ce sont en définitive les élus locaux qui traitent ces problèmes : sans moyens à la hauteur de la tâche, elle ne pourra être relevée...

M. René-Paul Savary. – L'on évoque souvent l'aide de l'État aux communes pour l'accueil des migrants, mais jamais celle qu'il conviendrait de fournir aux départements pour les dépenses de RSA auquel les migrants sont éligibles. Des crédits sont-ils prévus pour y faire face ?

Mme Corinne Imbert. – Je partage l'avis du rapporteur, et le remercie d'avoir insisté sur cet aspect d'actualité. À combien les crédits accordés aux maisons relais s'élèvent-ils ?

Mme Élisabeth Doineau. – Je veux à mon tour remercier le rapporteur pour son exposé. L'accès des jeunes au premier logement est primordial ; les accompagner dans cette démarche, en prévenant les impayés par exemple, évite bien des passages à la rue. Or les associations qui s'y consacrent sont en grande difficulté, du fait de la baisse des crédits Fonjep et de la suppression de l'AVDL. Certains départements aident les communes à hauteur de 70 % ou 80 %, mais ils connaissent eux-mêmes des difficultés... L'État nous demande de faire de la prévention, mais il coupe le robinet financier ! Les choses sont très simples : sans moyens, on ne pourra rien faire.

Mme Evelyne Yonnet. – Axer la présentation de ce programme sur l'accueil des réfugiés est très contestable : l'hébergement d'urgence concerne bien d'autres populations. Cette mission intègre tout de même la réforme des APL, celle des aides à la pierre, le renforcement des capacités d'accueil des réfugiés, mais aussi des sans-abri, de nouveaux outils de rénovation du bâti ; 279 millions d'euros seront mobilisés en 2016 pour le premier accueil, l'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile, en centre d'hébergement d'urgence, l'aide forfaitaire aux communes, pour renforcer les effectifs de l'Ofpra, de l'Ofii et de l'éducation nationale. Ce n'est pas rien. Ces dispositifs concernent des populations très diverses : les jeunes majeurs, les jeunes précaires, les chômeurs tombés dans la précarité... Dans la discussion générale, nous aborderons tous ces thèmes, en veillant à l'égalité des territoires et au partage équitable des charges. À cet égard, la Seine-Saint-Denis est un laboratoire d'idées de première importance.

M. Georges Labazée. – Je regrette également le poids relatif accordé à la question des réfugiés dans cette présentation. L'hébergement adapté par exemple dépasse largement cette question. Or le rapport ne dit rien du handicap, ni de la préparation de la société au vieillissement – nous en avons pourtant débattu dans l'hémicycle récemment. Le rapport est également muet sur l'expérimentation menée dans certains centres-bourgs pour transformer les espaces en déshérence en logements à destination des plus fragiles. J'entends bien la critique de la majorité sénatoriale sur le besoin de moyens supplémentaires, mais comment compte-t-elle les financer ?

M. Alain Milon, président. – Le rapport de M. Morisset ne porte que sur le programme 177...

M. Gérard Roche. – Ce programme ne traite en effet que du logement des personnes vulnérables. Si l'on en fait une mission fourre-tout, l'on ne peut qu'être déçu de ses résultats, à plus forte raison si les crédits diminuent !

Mme Agnès Canayer. – Au moment où l'on met en place la garantie-jeunes, il serait judicieux de dégager des crédits spécifiques pour les jeunes vulnérables.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis. – Je l'ai dit en introduction, je n'ai examiné que le programme 177. L'aide à l'accès au logement et l'urbanisme, qui font l'objet respectivement des programmes 109 et 135, ne relèvent pas de notre commission.

Je n'ai insisté qu'en conclusion sur l'accueil des réfugiés... Le problème de ce programme réside fondamentalement dans une sous-budgétisation intenable dès lors que les réfugiés non engagés dans une démarche de régularisation frappent à la porte des centres d'hébergement de droit commun. En 2014, les crédits affectés aux centres d'hébergement d'urgence étaient de 321 millions d'euros ; il y a finalement eu 475 millions en exécution, soit un différentiel de 153 millions d'euros, avec un phénomène de vases communicants entre l'hébergement d'urgence et le logement adapté.

Monsieur Savary, il n'y a pas de ligne de crédit spécifique pour le RSA, mais la contribution des collectivités territoriales à l'accompagnement au quotidien est une bonne chose.

Les maisons relais et pensions de famille bénéficient de 86 millions d'euros dans le PLF pour 2016, contre 80 millions en 2015, soit 7 % de plus, madame Imbert. Le Gouvernement entend transformer 10 000 nuitées d'hôtel en hébergement en centre d'hébergement et de réinsertion sociale ou en centre d'hébergement d'urgence et financer 1 000 places supplémentaires, ce qui est une bonne chose.

Mme Doineau a raison, un public fragile demande à être écouté, suivi, aidé. Nous regrettons par conséquent l'absence de budgétisation de l'accompagnement. L'AVDL, supprimé en 2015, représentait tout de même 17,6 millions. Ce financement est désormais assuré par le FNAVDL et n'atteint plus que 4 millions d'euros. Nous resterons vigilants sur ce point.

Vous étiez présente à un certain nombre d'auditions d'acteurs de terrain, madame Yonnet. Tous défendent les structures de logement adapté, fondamentales pour la réinsertion. Ils défendent aussi l'AVDL et les crédits Fonjep, dont le transfert sur les programmes gérés par le ministère de la ville et des sports ne garantit pas leur affectation à des actions de réinsertion – j'ai quelques craintes à ce sujet, nous ferons le bilan l'année prochaine...

Cette mission me surprend beaucoup. C'est la première fois que l'on ajoute 184 millions d'euros par décret d'avance et loi de finances rectificative à un programme de 1 365 millions d'euros. Si seulement l'on se contentait de budgéter les crédits exécutés en 2015... Et j'apprends la semaine dernière que le Gouvernement déposait à l'Assemblée nationale un amendement augmentant les crédits de cette mission de 62 millions d'euros ! En dépit de toutes ces rectifications, les crédits sont inférieurs de 3 % à ceux de l'année dernière, alors que les besoins sont plus importants...

Je suis surpris de la répartition des lignes de crédits. La région Poitou-Charentes a reçu 19,4 millions d'euros au titre du programme 177 en 2008, comme 2015. Pourtant, le

Samu social des Deux-Sèvres a reçu 1 600 appels téléphoniques en 2014, et 2 580 en 2015 – une hausse de 57 %. Quel décalage entre la réalité et le budget !

Mme Evelyne Yonnet. – À situation exceptionnelle, comme dans le Nord-Pas-de-Calais, chiffres exceptionnels. On ne peut pas reprocher au Gouvernement de prendre en compte la situation. Je suis très contente de la hausse des moyens des maisons relais, ou pensions de famille, qui donnera un nouveau souffle à leur construction. Ces lieux qui travaillent à l’insertion à long terme, sans assurer d’accueil temporaire, ont été pensés par Mme Marie-Noëlle Lienemann pour les personnes très abîmées socialement et psychologiquement. L’hébergement d’urgence, comme les solutions durables, ne concerne pas seulement les réfugiés.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis. – Le Gouvernement a pris en charge des besoins nouveaux : 60 millions d’euros sont consacrés à la situation de Calais. Les moyens à destination du public traditionnel diminuent. En visitant la pension de famille et résidence sociale Arago, gérée par Emmaüs solidarité, nous avons compris le type de public accueilli et sa démarche d’insertion. Ces structures doivent être privilégiées.

La commission émet un avis défavorable à l’adoption des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis

La commission procède à l’examen du rapport pour avis de M. Didier Robert sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Outre-mer »).

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Comme l’année passée, la mission « Outre-mer » peut être considérée comme relativement préservée. A 2,06 milliards, les crédits de paiement de la mission devraient connaître une quasi-stabilité. Gardons-nous pour autant de tout triomphalisme ; la situation des outre-mer reste critique sur l’ensemble des sujets sociaux : des taux de chômage, qui représentent plus du double de celui de l’hexagone, dépassant très largement les 50 % pour les jeunes dans la plupart des départements d’outre-mer (DOM) ; l’habitat insalubre, dont la permanence est intolérable et que les actions entreprises sont très loin de résorber ; la santé – les débats récents lors de l’examen du projet de loi sur la santé ont révélé les écarts qui continuent de se creuser avec l’hexagone. En réalité, nous savons tous que ces crédits, quoique préservés, ne suffiront pas à couvrir l’immensité des besoins.

Si je comprends la nécessité pour l’ensemble des secteurs de l’État de prendre leur part de l’effort de redressement des comptes publics, la maquette budgétaire globale ne prend absolument pas en compte la réalité des situations économiques et sociales des outre-mer. Les autorisations d’engagement de la mission sont en baisse légère de 13,2 millions d’euros : l’investissement de l’État sur ces territoires diminue.

Un nouveau coup de rabot aux exonérations de cotisations sociales pour les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy a été décidé à l’article 9 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En conséquence, l’action n° 1 du programme 138 sur le soutien aux entreprises, de

compensation de ces exonérations par le budget de l'État aux organismes de sécurité sociale, représente 1,1 milliard d'euros, soit la moitié des dépenses de la mission. Je connais les critiques adressées aux dispositifs de défiscalisation dans ce contexte de redressement budgétaire. Les niches sociales ultramarines doivent être examinées au regard des conditions particulières de la compétitivité de ces territoires. Ce ne sont pas des cadeaux aux entreprises ultramarines, mais des dispositifs absolument indispensables à la survie des économies des outre-mer, dont la suppression ou la réduction progressive ne pourra qu'entraîner des résultats économiques encore plus catastrophiques et, par voie de conséquence, la nécessité de mesures de compensation sociale toujours plus importantes.

Depuis sa mise en place en 1994, le dispositif d'exonérations de charges patronales a déjà connu des coups de rabot successifs dans le cadre de la loi de finances pour 2009, de la Lodeom et de la loi de finances pour 2014. La réforme en cours d'examen entraînera une baisse de 75 millions d'euros des crédits. Ces ajustements vident progressivement le mécanisme de sa logique.

Pourquoi faire porter cette réforme par le PLFSS, quand elle figurait en 2013 dans le projet de loi de finances ? Ce déplacement pose la question du suivi parlementaire d'un dispositif aussi important pour les outre-mer, dans la mesure où deux commissions différentes ont été appelées à se prononcer.

Enfin, le recentrage sur les bas salaires me fait craindre une trappe à bas salaires, quand tout devrait être fait pour favoriser l'emploi qualifié dans les outre-mer, et notamment l'embauche de jeunes ultramarins diplômés.

L'avenir des différents mécanismes de défiscalisation dans les outre-mer semble en suspens. Si l'article 43 du projet de loi de finances rattaché à la présente mission proroge jusqu'au 31 décembre 2017 des dispositifs d'aide fiscale à l'investissement, qui concernent notamment les champs du logement social et de la réhabilitation d'immeubles, la question de leur devenir au-delà reste entière.

Le service militaire adapté (SMA), qui a inspiré l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV), bénéficiera pour 2016 de 202 millions d'euros, en hausse de 3 % par rapport à l'an passé. Ces crédits permettront d'accueillir le nombre modeste de 5 800 stagiaires, en deçà des prévisions initiales du plan SMA 6 000. Selon les informations recueillies lors des auditions, le décalage de cet objectif à 2017 est une conséquence des contraintes budgétaires nouvelles définies par le triennal 2015-2017.

Nous pouvons tirer un premier bilan de la réforme de la continuité territoriale mise en œuvre cette année par voie réglementaire, et sur laquelle le Sénat avait exprimé ses fortes inquiétudes, par un amendement d'appel rétablissant les crédits associés. Cette politique de compensation de l'éloignement des outre-mer par des aides au transport constitue la traduction du principe d'unité de la République. Elle est principalement portée par les crédits du fonds de continuité territoriale, qui recouvre plusieurs dispositifs : l'aide à la continuité territoriale, le passeport mobilité études et le passeport mobilité formation professionnelle. Ces aides sont gérées par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom). Ces crédits, en légère augmentation pour 2016, devraient s'établir à 43 millions d'euros ; ils restent pourtant, à périmètre constant, 9 millions en-deçà du niveau de 2014, soit une perte définitive de près de 20 % des crédits.

Cette baisse brutale s'est fort logiquement traduite dans le niveau de recours des populations aux aides à la mobilité du ressort de l'État, qui a connu un véritable effondrement. Selon Ladom, un peu plus de 12 000 bons de continuité territoriale avaient été réalisés au mois d'août 2015, contre près de 73 000 à la même date en 2014, soit une baisse de 84 % du nombre de bons utilisés comme des crédits associés, et un sérieux coup porté à l'universalité du dispositif par la réforme de 2015 – elle consistait à réviser à la baisse le montant des aides et à n'autoriser leur bénéficiaire qu'une fois tous les trois ans.

Cette baisse globale s'est faite sans pour autant améliorer l'accès des plus démunis à cette aide, contrairement à ce qu'annonçait le Gouvernement l'an passé. En effet, le montant des aides simples accordées a diminué sans que celui des aides majorées augmente, ce qui n'améliore pas la situation des restes à charge.

En réalité, l'État se désengage et fait supporter une part importante du dispositif aux collectivités territoriales. La plupart des collectivités ultramarines ont dû mettre en place des aides complémentaires à celles apportées par l'État. En 2014, près de la moitié des aides étaient déjà prises en charge dans ce cadre.

Le budget de la continuité territoriale proposé pour l'année 2016 offre cependant au moins un motif de satisfaction avec la mise en place d'une aide à la continuité funéraire, pour un montant provisionné à hauteur d'1 million d'euros. Nous devons nous montrer particulièrement attentifs à cette question pour garantir la justice, l'égalité, et surtout la dignité de tous les Français.

J'appelle votre attention sur les mesures prises face à la situation sanitaire, dont le caractère urgent a été souligné par le rapport de la Cour des comptes de juin 2014 *La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*. Il était relevé que les territoires ultramarins cumulent les difficultés, avec des risques spécifiques importants dans un contexte socio-économique dégradé : présence d'agents infectieux spécifiques (épidémies de chikungunya ou de zika), de pathologies rares ou à la prévalence faible dans l'hexagone (leptospirose, résurgence de la tuberculose et des hépatites), de maladies chroniques (diabète et hypertension artérielle, Sida), et de risques environnementaux particuliers (chlordécone aux Antilles). Le taux de mortalité infantile constitue un indicateur particulièrement frappant : de 3,3 pour mille dans l'hexagone en 2012, il atteignait 8,5 à La Réunion, 9,9 en Guadeloupe et jusqu'à 16,1 à Mayotte. Si La Réunion et les Antilles sont dans une dynamique de convergence avec l'hexagone, la Guyane et Mayotte font face à des retards importants. Les problèmes rencontrés dans l'hexagone quant à l'organisation du système de santé se manifestent de manière aiguë sur ces territoires, en particulier les problèmes d'accès aux soins, aggravés par l'insularité.

La Direction générale des outre-mer (Dégéom) m'a indiqué qu'un travail interministériel était engagé pour définir une stratégie de santé spécifique aux outre-mer. Leurs conclusions devraient être présentées dans les prochaines semaines et faire l'objet d'un plan santé pour les outre-mer au début de l'année prochaine. Les crédits associés au financement d'actions sanitaires ne relèvent cependant pas de la présente mission, qui prévoit seulement 2 millions d'euros au titre général des actions sanitaires et sociales. Aussi, notre commission devra se montrer particulièrement attentive au suivi de ces travaux.

Comme l'année passée, mes réserves sont donc nombreuses. Ce budget n'a aucune autre ambition que celle de continuer à garantir un niveau minimal de ressources aux

outre-mer ; en aucun cas il ne propose une véritable politique encourageant l'investissement et l'emploi dans ces territoires.

Cependant, compte tenu d'une situation exceptionnelle qui aura nécessairement des traductions budgétaires, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » ainsi qu'à l'article 43 rattaché – sous réserve toutefois de porter l'an prochain une attention particulière aux différents points que je vous ai signalés.

Mme Nicole Bricq. – Le rapporteur émet de nombreuses réserves mais propose un avis favorable. Il reprend le débat sur l'article 9 du PLFSS en dénonçant l'existence de deux budgets. Il est normal que l'État compense ici les exonérations. Il faudrait, sinon, fusionner les deux budgets. Le rapporteur général avait rappelé que le recentrage sur les entreprises à bas salaires tenait compte du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances, très critique sur les niches sociales en outre-mer, et souligné que le Gouvernement n'avait pas appliqué ses recommandations, admettant que l'outre-mer devait bénéficier d'exonérations en raison d'une situation particulière. Cela est écrit clairement dans le rapport du rapporteur général, qui est d'une grande honnêteté intellectuelle.

Mme Catherine Procaccia. – La commission des affaires sociales s'est rendue à La Réunion en 2006. J'y avais découvert le SMA, un outil fantastique. La demande est-elle supérieure au nombre de places de stagiaires ? La limitation du nombre est-elle due à des raisons financières ? Qu'est-ce que les aides au transport et à la continuité funéraire, et qui concernent-elles ?

J'interrogerai en décembre le ministre de la recherche sur le chlordécone aux Antilles. Le surcroît de cancers de la prostate ne constitue pas un problème purement sanitaire.

La proposition de recentrer les aides sur l'embauche des ultramarins diplômés me paraît de bon sens.

Mme Laurence Cohen. – Les problèmes dénoncés dans la métropole sont amplifiés dans les départements et régions d'outre-mer. La proposition d'un travail plus approfondi de la commission des affaires sociales sur cette zone a été approuvée par M. le président. La lecture du rapport suscite beaucoup d'interrogations. La situation, très dégradée, requiert une intervention exceptionnelle. Nous nous abstiendrons car les moyens ne sont pas à la hauteur de la situation réelle ni des ambitions affichées.

Mme Karine Claireaux. – Je salue l'effort du Gouvernement qui préserve les crédits de la mission « Outre-mer », même s'ils ne correspondent pas aux besoins. Proposer un vote favorable, malgré des réserves, est une bonne chose. Œuvrons tous à une meilleure prise en compte des problèmes ultramarins, de santé mais aussi à un développement économique endogène, qui diminuerait le recours aux aides sociales.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – L'objectif du SMA, qui est un très bon outil, reste modeste. Tout le monde serait favorable à davantage, mais les contraintes budgétaires sont là. Les aides aux transports sont de trois types : libres, pour les étudiants, pour la formation professionnelle. Il s'agit d'un accompagnement financier par l'Etat et les collectivités des ultramarins allant en métropole. L'inverse n'existe pas, sinon pour le rapatriement funéraire, dont le budget s'élève à 1 million d'euros.

Si j'ai proposé d'accorder un avis favorable à cette mission, c'est parce que je suis conscient de l'effort du Gouvernement. Il faut néanmoins revoir un logiciel de pensée qui consiste à acheter la paix sociale outre-mer. À La Réunion, le taux de chômage est de 28 %. Il atteint 60 % des jeunes de moins de 25 ans qualifiés. Ils n'ont quasiment aucune perspective. Je plaide pour une démarche d'accompagnement des entreprises et je regrette que le Gouvernement reprenne d'une main ce qu'il donne de l'autre. Il accorde le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice) mais rogne sur les exonérations : 75 millions d'euros sont supprimés pour les outre-mer. Le coût budgétaire du Cice pour l'État est de 4 à 5 millions d'euros. Voyez le différentiel.

Mme Nicole Bricq. – Il n'y a pas que le Cice.

M. Didier Robert, rapporteur pour avis. – Tant que nous serons dans une posture de rééquilibrage, de nouveaux problèmes pourront surgir. Un nouveau modèle est nécessaire car ce sont les entreprises qui créent les emplois. La garantie-jeunes, c'est-à-dire 480 euros pour ne rien faire, est inadmissible. J'ai proposé que les collectivités l'abondent si le jeune est inséré en entreprise. J'attends depuis deux ans la réponse du Premier ministre. En 1986, la défiscalisation a déclenché le décollage économique des outre-mer. La situation actuelle est critique.

M. Alain Milon, président. – La commission effectuera une mission sur la situation sanitaire en outre-mer en 2016. Elle se rendra en avril à La Réunion et à Mayotte.

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

Question diverse

M. Alain Milon, président. – La proposition de ramener la TVA sur les produits d'hygiène féminine, de 20 % à 5,5 %, a été refusée par l'Assemblée nationale. Je vais déposer un amendement que les membres de la commission pourraient soutenir toutes tendances confondues.

Mme Catherine Génisson. – Nous présentons un amendement similaire, non au nom du groupe mais de l'ensemble des signataires, la présidente de la commission des finances ayant indiqué que le Gouvernement ne souhaitait pas aborder le sujet de la variation de la TVA. J'ai déposé un autre amendement dans le même esprit, pour abaisser ce taux sur les protections pour personnes incontinentes ; c'est une affaire de respect de leur dignité et un enjeu de santé publique si l'on veut éviter des complications telles que les escarres. Ces dépenses sont très lourdes pour les particuliers comme pour les Ehpad.

Loi de finances pour 2016 – Mission « Direction de l'action du Gouvernement » – Action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » – Examen du rapport pour avis

La commission procède à l'examen du rapport pour avis de M. Gilbert Barbier sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Direction de l'action du Gouvernement – Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) »).

M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis. – Pour la première fois depuis 2004, le Parlement a été amené à se prononcer sur l'évolution des politiques sanitaires et sociales de prévention et de réduction des risques et des dommages à destination des personnes souffrant d'une addiction. Plusieurs articles du projet de loi relatif à la santé ont traité de cette question, en particulier l'article 9 relatif à l'expérimentation de salles de consommation à moindre risque. À mon grand regret, le Sénat ne l'a pas supprimé mais en a renforcé l'encadrement sanitaire en prévoyant leur adossement à une structure hospitalière. En nouvelle lecture, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale n'en a malheureusement pas tenu compte.

Au vu de l'évolution récente des habitudes de consommation de stupéfiants, les politiques menées ces dernières années n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. Les données les plus récentes, issues notamment du Baromètre santé 2014 de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) font état d'une augmentation de la consommation de drogues, toutes substances confondues, et d'une banalisation des comportements à risque. La présidente de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) l'a reconnu avec franchise lors de son audition : la situation en la matière est très préoccupante, en particulier chez les jeunes et les femmes.

La banalisation du cannabis se poursuit ; 42 % des adultes l'ont expérimenté, soit 17 millions de personnes. À 17 ans, la baisse de l'expérimentation qui avait été constatée jusqu'en 2010 s'est interrompue : près d'un jeune sur deux en a déjà consommé une fois, tandis que 9 % d'entre eux sont des usagers réguliers, c'est-à-dire au moins dix fois par mois. Ce taux a connu une hausse de 50 % en quatre ans. Cette diffusion accrue s'accompagne d'une méconnaissance des dangers de cette substance puisqu'à peine un Français sur deux la juge dangereuse dès le premier usage, alors que son impact sanitaire et social, à court comme à long terme, est désormais clairement établi, surtout avec un taux de THC très élevé, comme actuellement.

La cocaïne continue également sa progression, bien que le niveau de consommation français reste inférieur à celui de nos voisins. En vingt ans, la part des 18-64 ans l'ayant expérimenté a presque quintuplé, passant de 1,2 % à 5,6 %. Elle n'est plus réservée à certains milieux sociaux ou professionnels. De plus, les usages à risque se développent parmi les populations les plus précarisées en région parisienne : crack ou free base sont fumés dans des conditions sanitaires dégradées en raison du partage du matériel de consommation.

Aucune inflexion positive n'est constatée pour les opiacés. La consommation d'héroïne, à laquelle sont associées de très graves comorbidités (virus de l'hépatite C, VIH), ne régresse pas. Si, rapportée à la population générale, la part de ses consommateurs réguliers peut sembler anecdotique (0,2 %), ce sont ces personnes qui concentrent les plus graves difficultés sanitaires mais aussi sociales liées à leur addiction. Les politiques de réduction des risques et le développement des traitements de substitution aux opiacés (TSO) ont contribué à une atténuation des dommages sanitaires les plus graves, comme les surdoses ou la transmission du VIH, mais ces TSO font l'objet de détournements et d'un mésusage qui se répand.

En matière de santé publique, les conséquences de la consommation des substances illicites restent toutefois bien moindres que celles liées à l'usage de produits en vente libre aux personnes de plus de 18 ans : l'alcool et le tabac. En raison de la diminution

ininterrompue de la consommation de vin, la quantité d'alcool consommée par habitant est en baisse, tout comme la consommation quotidienne. En revanche, les comportements à risque sont la norme chez les adolescents. Les alcoolisations ponctuelles importantes (API) ou binge drinking (au moins six verres au cours d'une même occasion) sont devenues un rituel dans tous les rassemblements de la jeunesse. Chez les 18-25 ans, 31 % en ont connu une dans le mois et 57 % dans l'année. À 17 ans, un jeune sur deux déclare une API dans le mois écoulé. Faut-il rappeler que l'alcool est à l'origine de 49 000 décès par an ?

Le tabac, avec 78 000 décès par an, constitue la première cause de mortalité évitable en France. Ici encore, les progrès réalisés dans les années 2000 ont été effacés, en particulier chez les jeunes. Entre 2008 et 2014, le niveau du tabagisme quotidien à 17 ans a progressé de 12 %, atteignant 32,4 %. En outre, 29 % des adultes fument tous les jours.

Une étude récente sur le coût social des drogues réfute certaines idées reçues : loin de compenser la charge pour les finances publiques des addictions à ces produits, les recettes fiscales de la vente de tabac et d'alcool couvrent moins de 40 % des soins engendrés. De même, leur coût social global est sans commune mesure avec celui des drogues illicites : 120 milliards d'euros par an pour chacune d'entre elles, contre 8,7 milliards pour toutes les substances interdites.

La Mildeca est chargée de la mise en œuvre du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives portant sur la période 2013-2017, dont la première déclinaison, 2013-2015, touche à sa fin. Ce plan ambitieux comportait un diagnostic pertinent des insuffisances de la politique française de lutte contre les addictions, en particulier la nécessité de réorganiser la politique de prévention et de renforcer la recherche ainsi que l'évaluation scientifique des actions menées. Son bilan est mitigé. Le plan d'actions 2013-2015 comportait 131 actions mais n'a bénéficié d'aucun financement supplémentaire par rapport aux dotations budgétaires de la Mildeca et des ministères qui y ont contribué. La liste des actions se lit parfois comme un inventaire à la Prévert, avec une cohérence et un impact sur les comportements de consommation parfois discutables.

Le budget 2016 de la Mildeca s'inscrit dans un contexte de rigueur pour les finances publiques malheureusement peu propice à la mise en œuvre d'une politique disposant des moyens de faire régresser la consommation de produits stupéfiants et de rompre avec plusieurs décennies d'échecs successifs.

Les difficultés budgétaires de notre pays imposent à toutes les structures de l'État de contribuer au redressement des comptes publics. Le budget de la Mildeca va diminuer de 2,7 %, il sera même inférieur de 20 % à celui de 2012. Sa capacité à remplir sa mission ne devrait pas en être affectée, parce qu'elle bénéficie d'une part trop limitée d'un fonds de concours alimenté par le produit de la vente des biens confisqués aux trafiquants de drogues. Il n'en va pas toutefois pas de même pour ses opérateurs, en particulier pour l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT). La subvention pour charges de service public que lui verse la Mildeca va diminuer de 6,4 % en 2016, soit une baisse totale de 19 % depuis 2010. L'OFDT, qui s'est restructuré et a réalisé d'importantes économies de fonctionnement, verra ses moyens d'observation touchés, ce qui entravera la connaissance fine des phénomènes de toxicomanie en France. La pérennité du dispositif d'identification des phénomènes émergents Trend est d'ores et déjà menacée. L'OFDT constitue pourtant un outil formidable, dont la qualité des travaux est reconnue par ses pairs européens. Sans équivalent en France, il fournit les données objectives sur lesquelles les décideurs publics peuvent construire et faire évoluer la lutte contre les addictions. À l'heure où est promue une politique

fondée sur les données de la science, il est paradoxal de constater que l'OFDT est délaissé et affaibli.

L'infléchissement de la lutte contre les drogues et les conduites addictives passe par une refonte de la réponse pénale au premier usage de stupéfiants, qui repose encore aujourd'hui sur les bases posées par la loi du 31 décembre 1970 : un délit passible d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. Manifestement disproportionnée et, dans les faits, purement virtuelle, cette sanction a perdu son caractère dissuasif puisque les interpellations de jeunes consommateurs débouchent, au terme de plusieurs mois de procédure, sur un non-lieu ou un simple rappel à la loi. Il n'est pas question de faire disparaître la sanction. Au contraire, il convient de la rendre pleinement effective auprès des jeunes, car il est établi que c'est à cet âge que les comportements à risque sont les plus nombreux et que les dommages sanitaires sont les plus graves, comme ceux du cannabis sur le cerveau des adolescents.

C'est pourquoi je suis convaincu du bien-fondé de la disposition adoptée par notre commission, puis par le Sénat, lors de la première lecture du projet de loi relatif à la santé. La contraventionnalisation du premier usage, par une amende de troisième classe, est de nature à faire comprendre au jeune le caractère illégal de son comportement et doit alerter les parents afin qu'ils engagent un dialogue avec leur enfant et qu'ils puissent, si nécessaire, chercher de l'aide auprès des consultations jeunes consommateurs des hôpitaux ou des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (Csapa). Il est tout à fait regrettable que la semaine dernière, en nouvelle lecture, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ait supprimé cet ajout du Sénat. Une réflexion serait actuellement engagée par la Mildeca sur l'évolution de la réponse pénale à l'usage de stupéfiants. Toutefois, pourquoi persévérer dans une politique qui depuis 45 ans a fait la démonstration de son incapacité à faire diminuer, chez les jeunes, les comportements contre lesquels elle prétend lutter ?

La Mildeca conduit une action déterminée contre les drogues et les conduites addictives, selon une stratégie soutenue par la très grande majorité des professionnels de la lutte contre les addictions. Je n'en approuve pas tous les aspects, en particulier l'expérimentation d'une salle de consommation à moindre risque à Paris puis à Strasbourg. Les résultats concrets tardent à se matérialiser, et ses moyens sont limités. Pour autant, j'estime que notre commission devrait donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mildeca prévus par le projet de loi de finances pour 2016. C'est en 2017, au terme de l'exécution du plan gouvernemental, qu'il sera temps de porter un jugement définitif sur l'action qu'elle mène actuellement.

M. Michel Amiel. – Je partage l'avis du rapporteur, dans ses grandes lignes. L'addiction est une constante du comportement humain, en particulier chez les jeunes. Il faut lutter contre toutes les addictions, qu'il s'agisse du tabac, de l'alcool ou d'autres substances. L'apparition des publicités pour le jeu m'a stupéfié. Bien qu'il ne tue pas au sens pharmacologique, le jeu est une catastrophe sociale. Si on interdit les publicités pour le tabac et l'alcool, il faut en faire de même pour le jeu. La société est hypocrite.

Il serait intéressant de mettre en avant la notion d'éducation à la santé. Les jeunes, pour construire leur image, ont besoin de transgresser. Des porosités existent entre drogues et délinquance, voire terrorisme. Moi qui viens de la région de Marseille, je sais, hélas, que les choses se passent ainsi. Un adage veut qu'on ne puisse interdire ce que l'on ne peut empêcher. Les quelques cours de sciences de la vie et de la terre qui abordent ces questions

sont insuffisants. Les consommateurs de tabac sont de plus en plus jeunes à la sortie des collèges, on constate un retour en force de l'alcool. Pourquoi limiter la contraventionnalisation de la première consommation au cannabis, sans évoquer l'alcool et le tabac chez les mineurs ? La consommation de cannabis est devenue banale et régulière. On n'arrive pas à l'interdire.

Un sujet m'oppose au rapporteur : les salles de shoot, même si elles n'ont pas fait la preuve de leur efficacité en France. Un gros effort de prévention suppose des campagnes et des moyens importants. Ils sont notoirement insuffisants.

Mme Laurence Cohen. – Comme Michel Amiel, je considère que la question des addictions relève de la santé publique. Le commerce de produits illicites, comme le cannabis, est source de conflit entre les gangs qui se disputent l'influence dans les quartiers. Le trafic de drogues constitue l'un des commerces les plus rentables en France, mais aussi en Europe et dans le monde. Les États-Unis ont compris que faire la guerre ne fonctionnait pas et privilégient une politique de prévention auprès des usagers – même si les criminels doivent être sanctionnés.

Une campagne de prévention sous la forme de spots publicitaires aurait peu d'impact sur les jeunes. On doit accompagner cette période où la transgression participe à la construction de la personnalité. Je suis très inquiète de la réduction incessante des moyens. Le rapport souligne son ampleur. De 24 millions d'euros en 2012, le budget de la Mildeca est revenu à 19 millions d'euros. En 2012, le budget de l'OFDT, structure importante et unique, était de 3,5 millions d'euros ; il est de 2,8 millions d'euros. Si le nombre d'emplois est stabilisé, il avait été réduit auparavant. Nous avons déjà été alertés sur le fait que la Mildeca et l'OFDT fonctionnaient à flux tendu.

Je ne changerais pas une virgule aux constats du rapporteur, hormis sur les salles de consommation à moindre risque. En revanche, nos conclusions divergent. Nous nous abstenons lors du vote. Le problème de fond est la pénalisation de l'usage du cannabis. Nous souhaitons que celui-ci soit dépénalisé, ce qui est différent d'être légalisé : l'interdit est maintenu. On éviterait ainsi la prise de contrôle de certains quartiers par les petits trafiquants, et la police se mobiliserait sur d'autres sujets.

Il y a des drogues illicites et des drogues licites. Il n'y a pas de quoi être fier quand le lobby de l'alcool obtient dans notre assemblée une diminution de la taxation, avec le concours des représentants des régions productrices. Il existe une addiction à l'alcool, au tabac, mais aussi aux jeux.

Mme Pascale Gruny. – Je regrette moi aussi la baisse sensible des crédits. Vous évoquez un coût social de 120 milliards d'euros pour le tabac et l'alcool, et de 8,7 milliards d'euros pour les substances interdites : une dépénalisation se traduirait-elle par une hausse ou une baisse de ce coût ?

En France, nous abordons le problème de la drogue sous l'angle exclusif de la santé public. J'ai visité la communauté de San Patrignano, en Italie, où les anciens toxicomanes reçoivent après leur désintoxication des formations en vue de leur réinsertion. C'est une grande réussite, avec des taux de réinsertion de 70 %. Un toxicomane qui ne se réinsère pas durablement replongera tôt ou tard.

Soyons également attentifs aux risques liés aux addictions en entreprise ; autant la consommation d'alcool est facilement repérable, autant il est difficile de contrôler la consommation de stupéfiants qui entraîne pourtant des accidents du travail.

M. Gérard Roche. – Les peines existantes sont trop fortes pour être appliquées. Quant au tabou de la légalisation, mon opinion a évolué. Des joints légaux, contenant moins de 30 % de principe actif, auraient des conséquences neurologiques beaucoup moins importantes que ceux vendus aujourd'hui dans la rue, qui contiennent des goudrons cancérigènes et dont le taux de principe actif atteint 70 à 80 %. Plus addictifs, ils préparent le terrain à la cocaïne et à l'héroïne. Enfin, le haschich fait partie de l'économie souterraine, même si ce n'est pas le marché le plus important : les conséquences sont désastreuses pour notre société. Le tabou doit être levé.

M. Michel Forissier. – Notre rapporteur a trouvé une ligne commune susceptible de nous réunir, mais certains collègues ont rouvert un débat que je croyais clos. Ne perdons pas nos repères. La pénalisation est un signal à donner. Il faut que les personnes célèbres cessent de se vanter de consommer des stupéfiants. Les adultes responsables doivent songer à la valeur de l'exemple. Les abus des responsables entraînent les dérives de la jeunesse. Et dans le système scolaire, nous avons quelque peu baissé la garde.

M. Yves Daudigny. – Toutes vos interventions sur ce rapport appellent à renforcer l'action publique, à maintenir, renforcer ou renouveler les dispositifs, pour répondre à l'évolution des addictions. Vous stigmatisez les prélèvements obligatoires tout en constatant la dégradation sociale causée par la détérioration de l'action publique... Le Président de la République vient de déclarer que le pacte de sécurité l'emportait sur le pacte de stabilité ; pourquoi ne pas imaginer un pacte de santé publique ou de solidarité qui l'emporterait sur le pacte de stabilité ? Certes, l'objectif de ramener le déficit public à un niveau inférieur à 3 % s'éloignerait définitivement.

M. Philippe Mouiller. – Faut-il pénaliser de la même manière que les autres ceux qui acceptent de suivre un traitement de sortie de la drogue ? C'est un débat qu'il faudrait engager avec la commission des lois.

Les conséquences de l'addiction aux jeux vidéo et à Internet – déscolarisation, comportements violents – ne sont pas à sous-estimer. Certains élèves, des témoignages en attestent, n'ont pas été plus marqués que cela par les attentats de janvier, parce qu'ils vivaient ces situations dans les jeux vidéo. Il en va de même pour les violences sexuelles, pour le suicide. Soyons vigilants.

M. Jean-Louis Tourenne. – Certaines incohérences politiques doivent être méditées : on a libéralisé, il y a quelques années, les jeux d'argent en ligne, tout en prévoyant des avertissements sur les risques de ces pratiques – preuve que nous en étions conscients !

Quoique béotien dans ces matières, je partage l'analyse de Gérard Roche. Mais la contrebande, les agissements des gangs, ne sont pas le seul problème. Un collègue a souligné que l'adolescence était un moment de transgression. Or la dépénalisation fait disparaître le risque qui y est associé, avec cette possible conséquence que le comportement transgressif se déplace vers les drogues plus dures. Une préoccupation généreuse peut avoir des effets dangereux.

Mme Laurence Cohen. – Attention à ne pas confondre dépénalisation et légalisation.

M. Alain Milon, président. – Pour répondre à Yves Daudigny, j'estime qu'il ne saurait y avoir de pacte de sécurité et de solidarité véritablement solide dans la durée, si nous ne sommes pas capables de respecter le pacte de stabilité.

M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis. – La définition de l'addiction – un usage inconsidéré et incontrôlé pouvant nuire à la santé – est large et recouvre un grand nombre de pratiques : l'addiction au jeu, au sexe, mais aussi aux produits sucrés, au chocolat... Sur les produits licites et illicites, je vous renvoie à l'excellent rapport de la mission d'information commune au Sénat et à l'Assemblée nationale de 2011.

L'éducation à la santé a été évoquée avec la Mildeca. Je m'interroge : où, par qui, comment faut-il la mener ? On critique régulièrement la venue de gendarmes et de policiers dans les écoles pour parler des drogues. Il convient de travailler sur ces questions auxquelles je n'ai pas de réponse définitive. Les spots ne coûtent pas cher, mais leur efficacité n'est pas démontrée.

Quant à l'interdiction des substances licites, la loi interdit l'achat et la consommation d'alcool et de tabac par les mineurs ; sans attaquer les buralistes, il faut bien la mettre en application.

La légalisation, que Laurence Cohen distingue à juste titre de la dépénalisation, poserait de graves problèmes. Avec le développement de l'autoculture et de variétés de cannabis génétiquement modifiées, la teneur en THC est passée de 7 ou 8 % à 25 ou 30 %. Les statistiques nous disent combien un jeune fume de joints par mois, pas la teneur en THC de ce qu'il fume.

De plus, la légalisation ne mettrait pas fin aux contournements ; j'ai pu me rendre compte qu'à Amsterdam, la vente sauvage se poursuivait à côté des coffee shops. Enfin, elle ne résoudra pas le problème du crack et d'autres produits analogues dont le prix baisse et l'usage se répand chez les adultes, et sans doute bientôt chez les jeunes.

Toute transgression de la loi, qu'il s'agisse de produits illicites ou de conduite automobile, appelle une réaction. La contravention immédiate au premier usage de drogue, comme au premier feu rouge grillé, a un impact réel.

La dépénalisation est déjà une réalité : 85 % des interpellations pour consommation de cannabis n'ont aucune suite, 10 % font l'objet d'un rappel à la loi et dans 5 % des cas, il s'agit d'un trafiquant, qui est poursuivi et parfois condamné. Je ne sais si la contravention est une bonne solution ; je propose une expérimentation.

J'ai moi aussi visité des communautés thérapeutiques, en Italie ou près de Bordeaux, qui obtiennent de très bons résultats grâce à une prise en charge totale ; mais attention aux dérives sectaires.

Il faut surveiller ce risque de près. Enfin, pour répondre à Philippe Mouiller, je précise que l'usage de produits de substitution n'est pas pénalisé bien sûr – il n'en va pas de même du trafic qui pourrait être fait sur des produits comme le Subutex.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la Mildeca, tout en souhaitant, avec Yves Daudigny, que ce domaine de l'action publique soit clairement une priorité. Il me paraît prématuré de porter un jugement sur le plan gouvernemental de lutte contre les drogues 2013-2017 alors que son exécution n'est qu'à moitié engagée : c'est la raison de mon avis favorable.

Mme Catherine Génisson. – Les drogues de synthèse, dont le prix est très modique mais les effets neurotoxiques dévastateurs, mériteraient une étude complémentaire ou un rapport.

M. Gilbert Barbier, rapporteur pour avis. – En effet. De nouvelles molécules entrent chaque semaine en circulation. Ces drogues se banalisent. Il conviendrait d'évaluer leur dangerosité, mais c'est un travail scientifique de longue haleine pour lequel les moyens manquent.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de l'action « Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) » du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » pour 2016.

La réunion est levée à 11 h 35.

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Loi de finances pour 2016 – Audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'audition de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social sur le projet de loi de finances pour 2016.

M. Alain Milon, président. – Nous recevons Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. J'ai souhaité qu'elle nous présente les grandes lignes du projet de budget de la mission « Travail et emploi », dont les crédits ont été adoptés le 6 novembre par l'Assemblée nationale. Nous les examinerons en commission la semaine prochaine, puis en séance publique le 2 décembre. Ce budget, important, atteint près de 13 milliards d'euros en incluant le compte d'affectation spéciale « apprentissage ».

Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. – Dans un moment particulièrement tragique, d'une barbarie inouïe, je vous remercie tous de votre présence. Nous devons continuer à avancer.

Le budget de mon ministère, ambitieux et volontariste, a pour but de lutter contre le chômage et d'insérer professionnellement les plus fragiles. Trouver des solutions pour chacun, éviter l'exclusion est essentiel de notre pacte républicain, qu'il faut défendre chaque jour. Mon ministère doit y prendre toute sa part, car le travail structure nos vies. Quand le Gouvernement, malgré les contraintes budgétaires, aide les jeunes à trouver un emploi, à se construire un avenir, la République devient concrète.

Il reste beaucoup à faire. Le budget 2016 conforte les réformes engagées depuis 2012. La progression du chômage est enrayée depuis quatre mois, le chômage des jeunes recule de façon continue. Je reste prudente face à ces tendances encourageantes, mais déterminée : nous devons aller plus vite et poursuivre notre action.

Le budget de la mission « Travail et emploi » est sanctuarisé. Stable par rapport à 2015, il est en progression de 15 % par rapport à 2012. Il met en œuvre les axes majeurs déclinés dans la feuille de route de la conférence sociale du 19 octobre : droit à une nouvelle chance pour les jeunes, soutien à l'apprentissage, mobilisation pour les demandeurs d'emploi de longue durée, renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi. Quatre-vingt-dix millions d'euros supplémentaires sont consacrés à l'insertion des jeunes, notamment les décrocheurs et les habitants des quartiers populaires. La Garantie jeunes, déployée sur 72 départements en 2015 afin de prendre le temps de l'expérimentation auprès de 33 000 jeunes, sera étendue en 2016 à l'ensemble des départements volontaires ; 60 000 jeunes seront accompagnés vers l'autonomie et l'emploi. Notre démarche est construite à partir des besoins des bénéficiaires. 123 millions d'euros supplémentaires sont dégagés pour ce déploiement qui demande l'implication de tous : missions locales, conseils départementaux, entreprises, élus d'agglomération, de municipalité. Cet écosystème vertueux assurera la réussite du dispositif.

Nous renforçons le budget des établissements pour l'insertion dans l'emploi (Epidé) – j'ai visité celui de Meyzieu avec votre rapporteur. A côté du service militaire volontaire (SVM), que nous venons d'expérimenter à Montigny-lès-Metz, les Epidé sont une solution pour cadrer les jeunes. Le budget pour 2016 y prévoit des places pour près de 1 000 jeunes supplémentaires. Nous soutenons les écoles de la deuxième chance et renforçons les dispositifs de parrainage, une très belle initiative grâce à laquelle la République offre aux jeunes des quartiers populaires le réseau qu'ils n'ont pas. Nous souhaitons doubler les parrainages d'ici à 2017.

Les missions locales sont en première ligne des actions d'insertion des jeunes. J'ai ainsi soutenu l'initiative des députés en faveur d'une meilleure structuration du réseau pour accompagner les jeunes qui achèveront en 2016 leur contrat d'emploi d'avenir ; 285,4 millions d'euros seront consacrés en 2016 au financement des missions locales, ce qui représente une progression de 8 millions d'euros par rapport à 2015.

Je crois beaucoup en l'apprentissage, pour lequel nous avons mis en place une stratégie globale. 70 % des apprentis trouvent un emploi à la sortie. C'est aussi le moyen, pour les entreprises, de développer les compétences dont elles ont besoin. Pour renforcer l'apprentissage, nous avons doté les régions de financements propres et dynamiques. Dès 2015, la réforme du financement a dégagé 280 millions d'euros supplémentaires pour les régions et les centres de formation d'apprentis (CFA). Notre politique doit se décliner au plus près du terrain, en lien étroit avec l'éducation nationale. Au total, l'effort de l'Etat en faveur de l'apprentissage s'élèvera à 2,74 milliards d'euros en 2016. Le budget de l'emploi, qui porte cet investissement, renforce l'effort financier de l'Etat avec 110 millions d'euros supplémentaires, notamment en direction de l'aide « TPE jeunes apprentis » et de la sécurisation des ressources des régions. Depuis 2014, 382 millions d'euros de plus ont été consacrés à l'apprentissage. Stabilisant les financements et levant les freins non financiers, nous poursuivons le travail engagé pour mieux valoriser l'apprentissage en tant que filière d'excellence. Cela passe aussi par la création d'un statut de l'apprenti et la valorisation des métiers et des maîtres.

Le budget 2016 soutient le développement de l'emploi dans les TPE et PME et la création d'entreprise. Il s'inscrit dans la dynamique de l'Agence France Entrepreneur : fédérer les acteurs pour mieux accompagner les entrepreneurs, en particulier dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les quartiers de la politique de la ville. Les députés ont renforcé la priorité à la création d'entreprise par les demandeurs d'emploi en augmentant les crédits du fonds de cohésion sociale. 95 millions d'euros supplémentaires sont dégagés pour le financement de l'aide « TPE Première embauche » et l'accompagnement des ressources humaines.

Dans un contexte de reprise, la mobilisation des outils de la politique de l'emploi est nécessaire pour favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus éloignées du monde du travail. 2,4 milliards d'euros sont consacrés à la programmation des contrats aidés. Nous veillerons à en améliorer la qualité : allongement de la durée, renforcement de la formation. Les publics ciblés sont les chômeurs de longue durée, les seniors, les résidents des quartiers de politique de la ville, les personnes peu ou pas qualifiées, les travailleurs en situation de handicap. Entre 2008 et 2015, la part des travailleurs handicapés dans les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) est passée de 9 % à 15 %, celle des seniors de 20 % à 30 % – autant d'indicateurs sur lesquels j'interroge les préfets lors de ma visioconférence mensuelle.

Le Gouvernement poursuit son engagement en faveur de l'insertion des travailleurs handicapés. 802 millions d'euros sont inscrits dans le budget 2016 pour le soutien à l'emploi dans les structures d'insertion. Avec 500 aides au poste supplémentaires, le Gouvernement réalise son engagement de 2 500 aides de plus depuis 2012 dans les entreprises adaptées.

La subvention de l'Etat à Pôle emploi est stable afin de soutenir les objectifs de la convention tripartite : réalisation plus rapide du premier entretien, doublement de l'accompagnement intensif, déploiement de 4 000 conseillers dédiés aux entreprises.

Le retour à l'emploi dépend aussi des initiatives locales. Le financement des maisons de l'emploi mobilise particulièrement certains d'entre vous. J'ai constaté, encore vendredi à Cherbourg, le rôle que ces maisons jouent. La qualité de service diffère beaucoup d'une maison à l'autre. Les interventions doivent être ciblées et évaluées, et le financement adapté à leur efficacité et leur plus-value. Par conséquent, une baisse uniforme des financements de l'Etat n'est ni acceptable par les acteurs locaux ni efficace. Les crédits ont été abondés de 8 millions d'euros lors de l'examen en première lecture de l'Assemblée nationale, pour un montant de 21 millions d'euros.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – L'emploi, la formation professionnelle et le dialogue social sont très importants quand notre société connaît des turbulences.

La dette de l'Unedic continue de se creuser : de 21 milliards d'euros en 2014, elle passera à plus de 25 milliards à la fin de l'année et pourrait atteindre 29 milliards en 2016. Cette évolution inquiète-t-elle le Gouvernement ? Souhaite-t-il sensibiliser les partenaires sociaux, préalablement à la prochaine négociation de la convention d'assurance chômage ?

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit 260 000 contrats uniques d'insertion, contre 350 000 pour 2015, hors emplois d'avenir. Je déplore le maintien de la prééminence des contrats aidés dans la sphère non marchande (200 000) au détriment de la

sphère marchande (60 000). Une étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) avait pourtant souligné l'an dernier que six mois après la fin de leur contrat, 66 % des personnes sorties d'un contrat initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand étaient employées, contre seulement 36 % des personnes sorties d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) du secteur non marchand. Même si les publics des CIE et des CAE sont différents, ne serait-il pas souhaitable de diminuer fortement le nombre de contrats aidés et de donner clairement la priorité aux contrats aidés dans la sphère marchande ?

La commission des finances a adopté hier, sur proposition du rapporteur général, un amendement qui supprime les 200 000 CAE prévus en 2016 tout en augmentant de 40 000 les CIE, soit une économie d'un milliard d'euros en autorisations d'engagement.

Une délégation de la commission s'est rendue en Allemagne et en Autriche pour y étudier l'apprentissage et s'en inspirer. Malgré un léger sursaut, en France, l'apprentissage est moribond. Il reste le parent pauvre de la politique de l'emploi, alors que toutes les statistiques montrent que cette formation en alternance est un excellent moyen de lutter contre le chômage des jeunes. Les hésitations du Gouvernement sur la prime à l'apprentissage ont été un frein pour les entreprises. Le système français est à bout de souffle, sans pilotage national ni implication des partenaires sociaux dans l'élaboration des référentiels de formation. Envisagez-vous une réforme globale de l'apprentissage ou vous contenterez-vous de mesures techniques et partielles ? Evidemment, rien ne pourra se faire sans l'éducation nationale.

Alors qu'en 2013, le Gouvernement nourrissait de fortes ambitions en matière de contrats de génération, en fixant l'objectif de 85 000 binômes en 2013 et 100 000 en année pleine, seules 14 825 nouvelles aides ont été versées en 2013, 18 109 en 2014, tandis que 20 000 sont attendues en 2015 et l'an prochain. Comment expliquez-vous cet échec ? Moi, je ne l'explique pas...

Le poste de délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle reste vacant. La politique de l'emploi n'est-elle pas une priorité du Gouvernement ? La personne qui occupait cette fonction a annoncé son départ en juillet et le poste est occupé par intérim depuis mi-septembre.

Mme Myriam El Khomri, ministre. – La dette de l'Unedic atteindra 25,7 milliards d'euros fin 2015 et 29,3 milliards fin 2016, même si le déficit va se réduire de 4,4 milliards d'euros en 2015 à 3,8 milliards d'euros en 2016, sous l'effet de la reprise d'activité. La conjoncture explique la hausse de la dette depuis 2008. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit que le Gouvernement transmettra un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage avant le 31 décembre. Nous y rappellerons les objectifs de la négociation des partenaires sociaux, dont la préservation du rôle protecteur de l'assurance chômage, l'obligation de poursuivre l'adaptation de celle-ci aux évolutions du marché du travail et la pérennité financière du régime. J'ai confiance dans la capacité des partenaires sociaux à le faire évoluer. Les mesures adoptées dans la convention Unedic 2014 se traduiront par une baisse de dépenses de l'Unedic de 3 milliards d'euros à l'horizon 2018, dont plus de 800 millions en 2015, et cela sans empêcher la mise en œuvre des droits rechargeables.

Le budget 2016 prévoit 295 000 nouveaux contrats aidés, pour un montant de 2,4 milliards d'euros. Cette programmation ambitieuse, cohérente avec les perspectives de rebond de l'emploi marchand en 2016, comprend notamment 60 000 CIE, ce qui est supérieur

aux enveloppes antérieures. 22 % des emplois d'avenir ont été conclus dans le secteur marchand, à l'échelle nationale. Ce taux s'élève à près de 40 % à Cherbourg. Il est vrai que la programmation est plus importante dans le secteur non marchand.

Vous évoquez l'étude de la Dares de 2008. En dehors des périodes massives de chômage, sans ciblage des publics, sans formation, on peut s'interroger sur l'efficacité des contrats aidés. Nous ne sommes absolument pas dans ce contexte. Si nous ne ciblions pas les jeunes des quartiers populaires, ils n'accéderaient jamais à une première expérience professionnelle. Une enquête menée en 2014 sur les sortants de CAE montre que 80 % des bénéficiaires estiment avoir acquis des compétences et de la confiance. On avait brisé la spirale de la désespérance.

Je ne partage pas votre constat sur les contrats de génération. Leur objectif de transmission des compétences au sein de l'entreprise, dans le contexte de renouvellement de la population active, est essentiel. Quand 700 000 personnes partent à la retraite chaque année, 850 000 autres entrent sur le marché du travail. Il est vrai que la montée en charge des contrats de génération a été plus lente que prévu. Les chiffres, encourageants, ne comptabilisent que les entreprises de moins de 300 salariés aidées. 51 768 aides ont été enregistrées, à fin septembre, soit plus de 100 000 bénéficiaires dont 50 000 jeunes embauchés en CDI. Le rythme est de 20 000 nouvelles aides chaque année. Il ne faut pas oublier les accords de branche conclus dans ce cadre et les engagements très concrets qui en découlent comme l'embauche de 100 000 jeunes en CDI, le maintien en emploi de près de 190 000 salariés âgés, ou encore l'embauche de 12 000 seniors sur les trois prochaines années. J'assure le suivi de cette mesure avec vigilance, même si l'existence de 700 branches ne facilite pas ce travail.

L'apprentissage est une filière d'excellence. Nous avons mis un terme aux freins financiers et autres. Le dispositif doit être plus lisible. Tout se joue ensuite sur le terrain. Il n'est pas possible que 200 places d'apprentis soient inoccupées dans un CFA des métiers industriels des Ardennes quand le taux d'embauche à la sortie de ces formations atteint 100 %. Le plan de relance mis en place en juin a abouti à 111 000 entrées enregistrées de juin à septembre. L'Etat recrutera 10 000 apprentis dans la fonction publique d'ici à 2017. Pour 2015, le nombre de contrats d'apprentissage est déjà de 4 500.

Avec Harlem Désir et nos partenaires allemands, dont Mme Andrea Nahles, nous lancerons, lundi prochain, un Erasmus pro entre l'Allemagne et la France. Les partenaires sociaux jouent un rôle moteur. La question de l'orientation professionnelle est déterminante. La difficulté de pousser les jeunes vers l'apprentissage est liée aux nombreux licenciements traumatisants qui ont affecté l'industrie. Je travaille avec la ministre de l'éducation nationale à la valorisation des filières professionnelles en expérimentant dans huit branches une rénovation des diplômes.

La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est au cœur de la mise en œuvre des politiques de l'emploi. M. Hugues de Balathier, qui assure l'intérim, a toute ma confiance. Ses services sont pleinement mobilisés. Il est important pour moi de prendre le temps de choisir la personne qui assumera ces responsabilités.

M. Eric Jeansannetas. – Dans un contexte budgétaire contraint, vous avez réussi à sanctuariser le budget du ministère, priorité du Gouvernement. La politique de l'emploi est au cœur du pacte républicain. La Garantie jeunes va couvrir l'ensemble du territoire. Comment envisagez-vous sa montée en charge ? Quelles sont les conditions à réunir pour

qu'elle soit une réussite ? Je salue votre effort en faveur des missions locales. Comment envisager les premières sorties de ces contrats d'avenir ?

L'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale proposait l'extinction de plusieurs dispositifs d'exonération de cotisations sociales dans les ZRR, les zones de restructuration de la défense (ZRD) et les bassins d'emploi à redynamiser. Cet article a été supprimé. Le Gouvernement a décidé d'abonder en conséquence ce crédit du programme 103 de 38,2 millions d'euros. Les exonérations sont maintenues à ce stade. Quelles garanties pouvez-vous nous apporter sur ces exonérations ? Quels seront les montants ? Je salue enfin les aides à la création d'entreprise, qui nécessiteront un accompagnement sérieux et précis.

Mme Claire-Lise Champion. – Merci de nous avoir détaillé vos priorités. Le climat de reprise de l'activité est encourageant, mais la question de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, dont le taux de chômage est de 18 %, reste préoccupante, malgré une réelle progression. Souvent confrontées aux préjugés, elles ont du mal à acquérir une qualification, notamment en raison des problèmes d'accessibilité à la formation. Pourriez-vous préciser l'action du Gouvernement à leur égard ?

Mme Nicole Bricq. – Merci d'avoir donné suite à l'engagement du Président de la République sur les Epide. Vous l'aviez accompagné à Montry, en Seine-et-Marne, où nous disposons d'un Epide remarquable pour ramener des jeunes dans le chemin de l'emploi. Pouvez-vous nous donner davantage d'informations sur la création de 1 000 places supplémentaires et de deux nouveaux centres ?

Je suis satisfaite que vous tiriez les conséquences de la suppression à l'Assemblée nationale de l'article 10 du PLFSS sur les exonérations de cotisations sociales dans certains territoires. En proposant un abondement de 38 millions, le Gouvernement a pris acte de la volonté parlementaire, ce qui n'est pas si fréquent.

Beaucoup d'entreprises et de confédérations comme la CGPME s'étaient émues d'une disposition de la loi sur le dialogue social sur les effets de seuils sociaux et fiscaux. L'article 4 du PLF 2016 prévoit que l'entreprise ne sera pas assujettie à de nouveaux prélèvements fiscaux ni ne perdra un certain nombre d'avantages dans les trois ans suivant le franchissement du seuil de 50 salariés. Les entreprises d'Ile-de-France craignaient de devoir payer le versement pour le transport. Vous évaluez cette mesure à 147 millions d'euros. Le Gouvernement est cohérent.

Si les dernières statistiques mensuelles montrent que le chômage de longue durée se stabilise, il est trop tôt pour distinguer une tendance nette. Le chômage des jeunes diminue mais le chômage de longue durée augmente, alors que sa lutte constitue une priorité absolue, les chômeurs de longue durée ayant beaucoup de mal à revenir vers l'emploi. Que pensez-vous de la proposition de loi du député Laurent Grandguillaume, débattue à l'Assemblée nationale fin novembre, autorisant l'expérimentation localisée d'un accompagnement des chômeurs de longue durée vers l'emploi en collaboration avec le tissu local d'entreprises, d'associations, et d'élus locaux ? Cette proposition de loi, qui devrait venir rapidement en examen au Sénat comme nous l'espérons, requiert d'amorcer financièrement la pompe. Avez-vous prévu d'y contribuer ?

Des crédits du ministère du travail sont transférés au programme 134 de la mission « Economie » pour créer l'Agence France Entrepreneur, au programme 134. Le

montant de 730 000 euros m'étonne, car le chiffre annoncé par le Président de la République était très supérieur. A quoi correspond ce montant ? Y a-t-il d'autres abondements ?

M. Jean-Marie Morisset. – Les messages délivrés par le Gouvernement sont optimistes en matière d'apprentissage, filière d'excellence. Nous sommes entièrement d'accord, mais le nombre d'apprentis a baissé de 8 % entre 2012 et 2013, de 3% l'année suivante. Où en sommes-nous en 2015 ? L'objectif de 500 000 apprentis en 2017 est-il réaliste ?

Vous insistez sur l'importance des maisons de l'emploi, mais leur budget est fragilisé chaque année. Certaines ferment leurs portes. Il faudrait maintenir le budget de fonctionnement de celles qui ont été ouvertes il y a trois ou quatre ans, auquel les collectivités territoriales subviennent bien souvent. Il est anormal que la contribution du Fonds social européen (FSE), partenaire dans beaucoup de projets, ne soit toujours pas versée, deux ans après la prise de décision. On ne constate pas sur le terrain le gain d'efficacité que devait engendrer la régionalisation des fonds européens.

Constatez-vous un désengagement des collectivités territoriales en matière d'emplois aidés dans le secteur non marchand, en raison de la baisse des dotations de l'Etat ?

M. René-Paul Savary. – Je n'ai pas noté beaucoup d'inflexions dans votre politique entre 2015 et 2016. Vous avez pourtant évoqué quelques pistes, comme l'apprentissage. Vous dites être attachée au terrain ; nous aussi, c'est pourquoi nous avons proposé la régionalisation de la coordination pour l'emploi, en renforçant notamment les missions des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop). Malheureusement, cette proposition n'a pas été retenue. Si nous sommes attachés aux ZRD, c'est parce qu'elles créent des emplois. Pour l'élu de la Marne que je suis, confronté à Châlons-en-Champagne à la fermeture de 1 800 postes suite à la réorganisation de la carte militaire, il est inouï que ce soit encore le département qui assure des exonérations fiscales ! Même si vous répartissez de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) entre la région et le département, vous déshabillez Pierre pour habiller Paul. Comment construire une action cohérente sans fournir aux collectivités les moyens nécessaires ?

Mme Agnès Canayer. – L'une des difficultés rencontrées sur le terrain est la multiplication des acteurs en matière d'emploi, et leur coordination : mission locale, Pôle emploi, maison de l'emploi, région, ville, agglomération... Les maisons de l'emploi sont fragilisées. Je le sais pour en présider une. Je préside aussi une mission locale qui a mis en place la Garantie jeunes. Ce dispositif, qui repose surtout sur des financements européens, fonctionne dès lors qu'il y a un partenariat de l'ensemble des acteurs du territoire. Alors que l'accompagnement doit être global, comment prendrez-vous en compte les retours des premières expériences ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le maintien des crédits des maisons de l'emploi et de la formation est une très bonne mesure. Il ne s'agit pas d'obtenir des crédits de fonctionnement mais de financer des projets. A moins d'une hausse considérable du nombre de projets, un report des crédits accordés cette année devrait suffire.

Le dialogue social ne se fait pas uniquement dans l'entreprise. Il commence dans les maisons de l'emploi et de la formation, où nous réunissons les entreprises, les organisations syndicales, les enseignants, et tous les autres acteurs de l'emploi pour définir

des perspectives de territoire. Nous aurions intérêt à faire en sorte que les maisons de l'emploi et de la formation aient des projets à présenter pour être actrices d'un consensus social sur le développement du territoire. Cette méthode fonctionne bien sur les énergies marines renouvelables dans la région de Cherbourg.

Je suis issu de l'apprentissage. A mon époque, nos parents nous poussaient à entrer dans le milieu industriel. C'était une voie royale, un honneur ; on passait un concours pour entrer dans un centre d'apprentissage. Si les jeunes ne vont pas vers les métiers de l'industrie, c'est peut-être parce que leur milieu familial, tout comme les responsables politiques, ne les y incitent pas. Nous avons la responsabilité, en tant qu'élus locaux, de dire qu'il y a de l'emploi dans l'industrie qui n'est pas un sous-secteur, bien au contraire. On a oublié l'industrialisation pendant des années. Il faut donner à l' Afpa les moyens de travailler. Une des solutions est la mobilisation des régions. La formation professionnelle des adultes est aussi un moyen de renforcer l'industrialisation. On constate d'ailleurs une forte féminisation chez les chaudronniers, les soudeurs. Il faut lier les maisons de l'emploi et de la formation, la formation professionnelle des adultes vers les métiers industriels et une promotion auprès des jeunes.

Vous avez raison de développer l'apprentissage dans la fonction publique d'Etat. J'ai réussi, en tant que maire, à faire entrer des apprentis dans les collectivités territoriales mais les obstacles sont nombreux, en particulier du côté de l'éducation nationale. Pourtant il y a des métiers manuels dans nos collectivités, certains plus guère pratiqués, qui peuvent offrir un emploi à ces jeunes. A l' Afpa de Cherbourg, tous les apprentis ont trouvé un travail grâce à un projet industriel en amont. J'apporte par conséquent mon soutien total à votre politique.

M. Daniel Chasseing. – Le rapporteur a raison de s'inspirer de l'exemple de l'Allemagne où l'apprentissage est une filière d'excellence qui contribue au plein emploi. En France, la filière n'est ni lisible ni attractive pour les entreprises.

Le Président de la République a annoncé, après sa visite à Vesoul, son intention de renouveler le dispositif de ZRR au profit des zones à faible densité. Ensuite, cette mesure a été supprimée du budget ; sera-t-elle rétablie ? Ce sont l'artisanat et les petites entreprises qui revitaliseront l'économie de ces zones.

L'économie sociale et solidaire (ESS) a elle aussi toute sa place dans les zones rurales, or en 2014 et 2015 le nombre des emplois disponibles pour les entreprises adaptées a été réduit en raison de la baisse des crédits de l'ESS et de l'aide aux travailleurs handicapés. Prévoyez-vous d'inverser la tendance ?

M. Olivier Cadic. – La priorité 4 de Pôle Emploi est la suivante : « Être plus attentif aux résultats de notre action ». En 2014, une refondation de l'offre de services internationale devait encourager la mobilité professionnelle. Combien de placements à l'étranger ont-ils été réalisés ? Ceux qui reviennent en France trouvent-ils un emploi plus facilement que les autres ? Le budget de Pôle emploi international est-il en progression ?

Mme Annie David. – Vous évoquez une stabilité des subventions versées à Pôle emploi, mais il me semble constater une baisse. Le programme de contrôle des chômeurs mobilisera des moyens au détriment de l'accompagnement et de l'indemnisation. Le nouveau parcours du demandeur d'emploi rendra l'accès au conseiller plus difficile ; le tout-numérique est un facteur de déshumanisation. Or le projet stratégique de Pôle emploi affiche une volonté

de faire plus pour les chômeurs. Allez-vous laisser la possibilité aux publics les plus fragilisés d'accéder aux conseillers sans passer par le numérique ?

Un groupe de travail dont je fais partie est dédié aux travailleurs saisonniers, or aucune disposition ne les concerne dans le programme 111 ; il était pourtant question de les faire bénéficier de la prime de précarité... Pour mémoire, l'un des objectifs de la mission « Travail et emploi » est de « dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social ». Pour les saisonniers justement, tout passe par la négociation collective. Qu'avez-vous prévu ?

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) sont impliquées dans le plan Santé au travail, mais nous n'en avons pas vu la traduction budgétaire dans le PLF 2016.

Le budget pour l'allocation équivalent retraite (AER) est en baisse, or l'AER concerne surtout des chômeurs de longue durée. Dans les crédits dédiés à la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (Gpec) et à l'Engagement de développement de l'emploi et des compétences (Edec), on constate aussi une baisse de l'aide au reclassement des salariés d'entreprises restructurées. Je partage l'avis d'Eric Jeansannetas sur l'aide à la reprise et à la création d'entreprises, mais là encore je ne vois rien dans le budget. Enfin, je m'associe aux questions sur les travailleurs handicapés et les maisons de l'emploi et de la formation.

M. Jean-Marc Gabouty. – Les maisons de l'emploi, qui regroupent les services de l'Etat, de Pôle emploi et des acteurs locaux, sont un excellent concept qui améliore l'adéquation entre l'offre et la demande au niveau territorial, en adaptant rapidement les formations proposées par l'Afpa. Malgré cela, vous semblez neutre vis-à-vis du déclin de ce dispositif. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) donne pourtant de nouvelles responsabilités aux régions en matière d'emploi ; n'est-il pas opportun de relancer les maisons de l'emploi ?

Autre dispositif performant, les contrats de génération facilitent la transmission d'expérience ; or vous vous satisfaites d'une augmentation de 20 000 par an, avec une stagnation des crédits de paiement à 164 millions d'euros. Au moment où notre économie recommence à créer des emplois, ce dispositif mérite d'être réactivé, d'autant que vous avez assoupli les conditions d'octroi de l'aide en cas de création d'entreprise. Vous ne sortez pas du constat pour vous engager dans une démarche volontariste ; il faudrait justement amplifier ce qui fonctionne et abandonner ce qui ne fonctionne pas. Sur les contrats de génération et les maisons de l'emploi, vous restez au milieu du gué.

Il est anormal qu'un employeur n'ait pas la possibilité de mettre à la retraite un salarié de moins de 70 ans qui veut continuer à travailler, même s'il a la totalité de ses droits à pension. Quelle est votre position sur ce point ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il faut non seulement maintenir les crédits des maisons de l'emploi, mais aussi relancer le dispositif. Elles coordonnent tous les acteurs de l'emploi – Pôle emploi, mission locale, plan local pour l'insertion et l'emploi (Plie) – alors même que la priorité de Pôle emploi va à l'accompagnement des chômeurs de longue durée. La coordination n'est pas obligatoire pour le moment, et dans les faits, elle reste insuffisante. Pour l'améliorer, nous avons besoin

d'orientations au niveau ministériel. Afin de ne pas conduire des actions en ordre dispersé, nous avons ainsi, dans ma région, mis en place une plateforme de contact avec les entreprises partagée par tous les acteurs.

Je me réjouis de la généralisation de la Garantie jeunes, qui fonctionne bien. Mais une dizaine de dispositifs se sont empilés en vingt ans. Il faut les simplifier, d'autant que ces dispositifs ne sont pas adaptés à la situation réelle des jeunes. Je m'exprime ici au nom de toutes les missions locales du Nord-Picardie.

Mme Myriam El Khomri, ministre. – La Garantie jeunes est un succès parce qu'elle est partie des partenariats locaux et des bénéficiaires. Après une expérimentation dans dix départements, nous allons la généraliser en 2016. Parce que 95 % des jeunes dans ce dispositif sont des personnes ni en emploi, ni en études, ni en formation, il est essentiel de leur consacrer du temps pour construire un projet professionnel. C'est aussi un dispositif cadrant et fondé sur le donnant-donnant : le bénéficiaire reçoit 452 euros par mois, l'allocation étant suspendue dès la première absence – ce qui arrive très rarement. La sortie du système scolaire avant seize ans, des problèmes de santé, voire psychiatriques insuffisamment pris en compte au collège sont autant d'obstacles à l'emploi qui réclament un regard croisé.

A 83 %, ces jeunes sont entrés, après l'accompagnement collectif, dans une situation professionnelle – formation, emploi, apprentissage. Quand je vais auprès des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), je me rends compte que la diffusion des informations sur les postes vacants et la coordination pourraient être améliorées. Je ne viens pas sur le terrain pour me montrer, mais pour lever ces blocages et améliorer l'efficacité de notre action.

Le budget concrétise la généralisation de la Garantie jeunes avec des moyens supplémentaires, pour un objectif de 100 000 bénéficiaires à la fin du prochain exercice dont 60 000 intégrés en 2016. Dans les prochains jours, un appel à candidatures sera adressé aux préfets. Elles seront recensées en décembre puis validées avec l'appui des collectivités. Au total, l'augmentation sera de 123 millions d'euros.

Une précision : mon rôle, tel qu'il m'a été confié par le Président de la République, n'est pas d'inventer de nouveaux dispositifs, mais de m'assurer de la mise en œuvre concrète de ceux qui existent et de leur lisibilité auprès des bénéficiaires.

Pour les emplois d'avenir, je demande divers indicateurs aux préfets de région, notamment en termes de formation. Je ne nie pas la saturation des employeurs publics. C'est pourquoi, en tant que secrétaire d'Etat à la ville, j'ai participé en mai dernier à l'élaboration de la circulaire de lancement des contrats CIE-Starter, pour lesquels l'aide fixe au niveau régional atteint 45 % du Smic horaire brut, dont la mise en place a commencé au 1^{er} juin. En Ile-de-France, tous les jeunes titulaires d'un bac+2 résidant dans les zones de sécurité prioritaires (ZSP) ont été orientés vers ce dispositif.

Nous avons augmenté de 10 millions d'euros le budget d'accompagnement des missions locales parce que nous les considérons comme un acteur essentiel et que la sortie des emplois d'avenir doit être préparée.

Sur la base de l'apport de ces dispositifs en matière de création d'emploi, et en cohérence avec le pacte de responsabilité, le PLFSS contenait à l'origine un article supprimant les exonérations de cotisations aux entreprises en ZRR, en ZRD et en bassin

d'emploi à redynamiser ; l'Assemblée nationale l'a supprimé. En conséquence, un amendement gouvernemental adopté en première lecture a augmenté de 38 millions d'euros les crédits de la mission « Travail-emploi » pour assurer auprès de la sécurité sociale la compensation du coût de ces exonérations.

Le taux de chômage est deux fois plus élevé chez les personnes en situation de handicap. Être plus âgé et moins formé est un frein à l'emploi. Face à cette situation inacceptable, une stratégie globale a été présentée à la Conférence nationale du handicap avec trois axes majeurs. D'abord, améliorer l'accès à la formation : les 150 000 formations prioritaires vont bénéficier à ce public. Les 300 000 emplois non pourvus, notamment dans l'hôtellerie et la restauration, seront orientés vers les publics les plus éloignés de l'emploi, à commencer par les personnes en situation de handicap. La seconde priorité est de les orienter vers une palette de métiers plus diversifiée. Les Olympiades des métiers, à Bordeaux en mars prochain, seront une étape très importante à cet égard. Enfin, la dernière priorité est le maintien dans l'emploi, l'un des axes du plan Santé au travail. Cela passe aussi par le développement de la négociation collective dans les entreprises et les branches. Une conférence sociale en direction des personnes handicapées aura lieu dans un mois avec tous les acteurs institutionnels et associatifs impliqués.

Nous avons augmenté les crédits à leur attention de 13 % depuis 2012 pour les porter à près de 578 millions d'euros dans le budget 2016. Nous avons alloué 500 aides au poste supplémentaires dans les entreprises adaptées. Le ciblage doit être plus important dans nos politiques de droit commun : les contrats aidés à destination des personnes handicapées, dont la part est passée de 9 à 12 %, représentent un levier considérable.

La proposition de loi « Territoires zéro chômage de longue durée » déposée par le député Laurent Grandguillaume est inspirée d'un projet porté par ATD-Quart monde et citée par mon prédécesseur dans le cadre du plan chômage 2015. J'y travaille avec des députés issus de tous les groupes politiques. L'initiative locale est la condition d'une expérimentation réussie. Un écosystème est construit avec les acteurs locaux : entreprises, économie sociale et solidaire, collectivités. Sans cet écosystème, l'expérience ne peut réussir. Des contrats à durée indéterminée seront proposés à des chômeurs de longue durée. Nous évaluerons la réduction du coût social pour la collectivité et, surtout, redonnerons confiance à ces personnes à travers l'exercice de véritables métiers. Dix territoires expérimentaux sont prévus pour une mise en œuvre à la mi-2016.

Bien que la fusion entre l'ANPE et les Assedic ait quelque peu altéré le sens du projet de maisons de l'emploi, un coup de rabot uniforme n'aurait pas de sens. Nous sommes donc restés sur le budget exécuté en 2015. Devant les députés, j'ai marqué combien nous avons besoin de critères précis d'évaluation. Le mouvement actuel de rassemblement des structures portant plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (Plie), des missions locales et des maisons de l'emploi est nécessaire pour dégager des économies de structure et renforcer la cohérence entre les acteurs sur le terrain. Nous maintenons le budget des maisons de l'emploi, avec des priorités clairement assumées par l'Etat et une évaluation renforcée. Nous avons besoin de lignes claires.

Soyons clairs : un emploi de femme de ménage à deux heures par semaine ne saurait être considéré comme un emploi non pourvu. Les évaluations varient ; d'après la Dares, le nombre de ces emplois est compris entre 200 000 et 300 000 ; or les qualifications pour les pourvoir manquent et ces métiers souffrent d'un manque d'attractivité. En considérant les métiers de l'industrie, il faut ainsi tenir compte des traumatismes dans

certaines familles qui ont perdu des emplois liés à la désindustrialisation. L'adéquation entre l'offre d'emploi et les formations prioritaires est un enjeu essentiel.

Un tiers des créateurs d'entreprises sont des demandeurs d'emploi, ce qui est cohérent avec les missions de l'Agence France Entrepreneur. Au-delà du soutien apporté par les chambres de commerce, la visibilité des aides est très faible dans les territoires. Vous m'indiquez, madame Bricq, que les entreprises ne sont pas informées de la levée des freins financiers en matière d'apprentissage ; mais la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME), l'Union professionnelle artisanale (UPA), la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) connaissent l'existence d'aides telles que TPE-jeune apprenti.

Le versement du FSE évoqué par Jean-Marie Morisset est un vrai sujet dont je parlais hier encore avec Pierre-René Lemas, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les écoles de la deuxième chance souffrent particulièrement des retards de versement. Une évaluation est en cours en vue d'une simplification ; j'ai officiellement demandé une solution de trésorerie à la CDC en faveur des porteurs de projets financés par le FSE.

Les 730 000 euros versés à l'Agence France Entrepreneur constituent le montant porté par le budget emploi. Les ressources totales de l'Agence restent de 30 millions d'euros, dont 2,5 millions issus du budget de l'outre-mer, 660 000 euros au titre du logement et de l'égalité des territoires, et 190 000 euros du ministère de la ville.

M. Cadic m'a interrogée sur la mobilité. Nous avons créé le compte personnel d'activité avec pour objectif d'attacher les droits à la personne et non plus au statut. Il convient à mes yeux qu'une personne qui crée une entreprise puisse utiliser à cette fin les droits de formation qu'elle a accumulés. Quant à la mobilité géographique, nous avons mis en place, avec Action Logement, la garantie de loyer pour les demandeurs d'emploi amenés à se déplacer.

Quant aux relations internationales de Pôle emploi, dix agents de l'agence de Strasbourg sont chargés des relations avec l'organisme homologue allemand. Un partenariat a également été engagé avec l'agence pour l'emploi du Maroc. Je vous communiquerai au plus vite le nombre d'agences et de personnes mobilisées autour de l'offre internationale.

Nous avons renforcé les effectifs de Pôle emploi, avec le déploiement de quatre mille conseillers entreprise. La subvention pour charges de service public est stabilisée à 1,507 milliard d'euros, soit le niveau de 2015 après application de la réserve de précaution. Cela correspond aux engagements pris dans la convention tripartite entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi pour la période 2015-2018.

Comme les chômeurs eux-mêmes nous le disent, une personne au chômage depuis deux ans a parfois besoin d'être remobilisée. J'assume le contrôle de la recherche active d'emploi, qui fait déjà l'objet d'une expérimentation. Sa généralisation a été décidée avec l'accord du conseil d'administration de Pôle emploi. Les chômeurs sont accompagnés ; nous ne faisons pas une politique du chiffre, mais de la prévention du décrochage. Le nouveau parcours offre un meilleur accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi, en particulier des seniors. L'accompagnement en face à face sera toujours maintenu pour les personnes qui ne peuvent accéder au numérique ; 1 800 jeunes en service civique se

chargeront des premières inscriptions. L'objectif est de proposer le premier entretien dans les deux mois, et non plus quatre, comme le prévoit la nouvelle convention.

Le rendez-vous de l'après-midi à Pôle emploi est à mes yeux essentiel et fait l'objet d'une expérimentation. Un demandeur d'emploi qui parcourt vingt kilomètres pour se rendre à son rendez-vous ne trouvera pas porte close. De plus, d'après les témoignages que j'ai reçus, ce système offre à l'utilisateur un référent unique, le dispensant ainsi de réexpliquer son cas. La visioconférence, elle aussi expérimentée, ne convient qu'à une partie des demandeurs d'emploi.

La stratégie numérique est essentielle. Il n'est pas acceptable d'entendre dire que le site du Bon coin assure un meilleur service que Pôle emploi ! Au demeurant, cette entreprise a eu recours aux services de l'organisme public pour recruter un salarié... La stratégie numérique est indispensable pour réduire le nombre d'emplois non pourvus. Tous les demandeurs d'emploi ont besoin d'un accompagnement différencié ; 400 000 d'entre eux, contre 200 000 l'an dernier, recevront un accompagnement intensif. Je vous invite instamment à me transmettre les témoignages d'utilisateurs que vous jugerez dignes d'intérêt.

La loi NOTRe ouvre la possibilité d'une coordination des acteurs du service public de l'emploi – hors Pôle emploi – par les régions dans le cadre d'une délégation de l'Etat. Ce n'est pas un transfert de compétences. Pôle emploi, quant à lui, est un opérateur national intégré. Les formations prioritaires dans la transition écologique ou numérique nécessitent un Etat stratège, capable de dessiner les évolutions et d'apporter une vision sur l'ensemble du territoire. Des marges de manœuvre seront néanmoins laissées aux directions régionales, notamment pour les emplois non pourvus. La convention tripartite a mis en place une logique de pilotage, non par les moyens mais par les résultats. La coopération entre les acteurs du service public de l'emploi est animée au niveau local par les Crefop. J'ai plaidé la semaine dernière devant l'instance nationale, le Cnefop, pour une stratégie territoire par territoire et une évaluation.

Les orientations du plan Santé au travail seront définies avec les partenaires sociaux d'ici décembre. L'accompagnement des risques psychiques ne sera pas négligé. Enfin, je vous tiendrai informée, madame David, de l'évolution des travaux du groupe de travail sur les travailleurs saisonniers.

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de votre disponibilité.

La réunion est levée à 16 h 25.

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

Jeudi 12 novembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, Présidente -

Nomination de rapporteurs

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je vous propose de désigner comme rapporteurs nos collègues Jean-Claude Carle et Françoise Laborde de la proposition de loi n° 341 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire.

Mme Françoise Laborde. – Je suis étonnée que le groupe socialiste et républicain ait choisi d'inscrire cette proposition de loi dans un espace qui lui est réservé alors qu'elle émane du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste à l'Assemblée nationale ; aussi ai-je demandé à être rapporteur de ce texte, qui a, de ce fait, été inscrit à l'ordre du jour plus tôt que prévu par notre groupe. Je remercie, à cet égard, notre collègue Jean-Claude Carle d'avoir accepté que nous travaillions ensemble.

La commission nomme M. Jean-Claude Carle et Mme Françoise Laborde rapporteurs sur la proposition de loi n° 341 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Enseignement scolaire » - Examen du rapport pour avis

La commission procède à l'examen des rapports pour avis de M. Jean-Claude Carle et Mme Françoise Férat sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis les crédits « Enseignement scolaire ». – Madame la présidente, mes chers collègues, les crédits de la mission « Enseignement scolaire » augmentent d'un peu plus de 700 millions d'euros en 2016 ; ils atteignent ainsi la somme considérable de 67,1 milliards d'euros, dont 65,7 milliards d'euros au profit des cinq programmes relevant du ministère de l'éducation nationale. Plus que jamais, l'enseignement scolaire constitue le premier budget de la nation. Dans un contexte de maîtrise de la dépense publique, les crédits consacrés à l'éducation nationale augmentent de 1,1 %. À titre de comparaison, 700 millions d'euros, c'est le montant du budget de l'ancienne région Limousin.

Faut-il pour autant s'en satisfaire ? Non, car ce projet de loi de finances s'inscrit dans une politique de fuite en avant budgétaire : l'augmentation continue des moyens – qui demeure pourtant sans effet sur la situation de l'école.

En effet, les dépenses en faveur de l'éducation, tous financeurs confondus, ont doublé en euros constants depuis 1980 – et augmenté de 10 % depuis 2000 – pour atteindre 129 milliards d'euros en 2014. Cet effort important qui représente 6 % de la richesse nationale

se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE. Nous le savons et la Cour des comptes l'a récemment rappelé : cet investissement est fondamentalement déséquilibré. La France dépense beaucoup plus pour le secondaire que les autres pays de l'OCDE et beaucoup moins pour le primaire, alors que c'est à ce niveau que tout se joue : plus de la moitié des décrocheurs étaient en difficulté à l'issue du CM2, si ce n'est du cours élémentaire. En outre, cet investissement ne nous procure que des résultats médiocres. Comment se satisfaire, mes chers collègues, du fait que quatre élèves sur dix sortent de l'école primaire avec de graves lacunes en français et en mathématiques, proportion que l'on retrouve en fin de collège ? Que plus de 100 000 jeunes, 15 % d'une classe d'âge, quittent chaque année le système scolaire sans diplôme ? Que malgré des taux mirobolants de réussite au baccalauréat, 72,3 % des inscrits à l'université n'obtiennent pas leur licence en trois ans ? Que sept mois après leur sortie de formation, 56 % des diplômés de l'enseignement professionnel soient au chômage ou inactifs ? Que la France soit le pays où l'origine sociale est la plus déterminante dans le parcours des élèves ?

Rien de cela n'est une fatalité, mais le ministère ne semble pas s'en émouvoir. Le budget qui nous est présenté s'inscrit dans une continuité parfaite avec les budgets précédents, qui sont caractérisés depuis des décennies par l'inflation budgétaire. Les crédits de l'enseignement scolaire du premier degré public augmentent de 370 millions d'euros (+1,9 %), à peine plus que ceux du second degré, en hausse de 300 millions d'euros (+1 %). Les crédits de l'enseignement privé et des programmes « Vie de l'élève » et « Soutien à la politique de l'éducation nationale » demeurent stables.

Le Gouvernement poursuit sa politique de création de postes : 8 561 dans l'éducation nationale, dont 7 511 postes d'enseignants : 1 591 postes de stagiaires, 3 411 postes d'enseignants titulaires dans le premier degré et 2 509 dans le second. Enfin, 500 postes sont créés dans l'enseignement privé, ainsi que 550 postes de personnels non-enseignants. Mais rien n'est fait pour pallier le manque d'attractivité de la profession : les concours d'enseignants ne font pas le plein et il y a lieu de craindre qu'afin de pourvoir tous les postes, le recrutement se fasse au détriment de la qualité. Les professeurs des écoles demeurent les « parents pauvres » des enseignants ; selon les chiffres communiqués par le SNUIPP-FSU, après quinze ans de carrière, un professeur des écoles perçoit à peine plus de 2 200 euros nets mensuels, soit 10 % de moins qu'un enseignant certifié et moitié moins que ses homologues en Allemagne.

Je souhaite mettre en avant deux points qui ressortent de l'examen de ce budget. Un premier point positif : le budget pour 2016 poursuit l'effort engagé il y a maintenant dix ans en matière d'inclusion des élèves en situation de handicap. Un second point qui l'est moins, la stabilité des crédits du programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » dissimule la dérive des grands projets immobiliers et informatiques du ministère. Estimé à l'origine à 101,4 millions d'euros, le coût des trois grands programmes informatiques du ministère est désormais évalué à 348,9 millions d'euros, soit un surcoût de 247 millions et trois fois plus que le devis initial, imputable en grande partie au logiciel SIRHEN. Ce dernier, dont le coût initial s'élevait à 80 millions d'euros, coûtera au moins 321 millions.

De plus, ce budget laisse de côté les véritables priorités de notre système éducatif, à savoir : porter tous les efforts sur l'apprentissage des fondamentaux et l'école primaire, dont je ne reviendrai pas sur le caractère impérieux. Cette priorité peut et doit se faire à moyens constants, par un véritable redéploiement de l'enseignement secondaire vers le primaire. La Cour des comptes montre qu'il existe d'importants leviers d'efficacité dans le secondaire,

parmi lesquels la réduction et la rationalisation de l'offre de formation, la modification des obligations de service des enseignants, la simplification du format du baccalauréat ou encore la réorganisation du maillage des établissements. Enfin, créer les conditions d'une meilleure acquisition des fondamentaux passe par la reconnaissance d'un véritable statut au profit du directeur d'école, un effort sur la formation continue des enseignants (dont les crédits pour le premier degré diminuent en 2016), ainsi qu'une association plus étroite entre le monde de la recherche, les élus et les enseignants.

Seconde priorité : rendre plus efficient l'enseignement professionnel, où se concentre une grande partie de l'échec scolaire et qui est très coûteux. Il conviendrait de revoir le positionnement du baccalauréat professionnel : faute d'emploi mais également parce que l'institution les y encourage, de plus en plus de bacheliers professionnels font le choix de poursuivre leurs études et sont confrontés à un échec massif dans l'enseignement supérieur, soit 33,2 % en STS, 62,3 % en DUT et 95 % en licence. Là encore, des efforts importants doivent être faits pour rationaliser et adapter l'offre de formation aux besoins des entreprises. La réduction du nombre de diplômes et de spécialités permettrait également un moindre cloisonnement entre les filières et d'importantes économies. Mieux vaudrait des parcours plus itératifs, avec une insertion professionnelle qui aurait lieu plus tôt, mais avec l'assurance mission de pouvoir poursuivre sa formation, voire se réorienter ; ce devait être l'objet du « chèque formation ».

En ce qui concerne l'apprentissage, l'objectif de 60 000 apprentis dans l'éducation nationale en 2017 restera hors d'atteinte sans mesures fortes : développement des parcours mixtes de formation, restauration des dispositifs de préapprentissage et du dispositif d'initiation aux métiers en alternance (DIMA), meilleure association des entreprises... Enfin, le système d'orientation est aujourd'hui en déshérence. Le mois dernier, au cours de la visite d'une maison familiale rurale (MFR), parmi 80 jeunes interrogés sur les raisons de leur choix de formation, un seul a cité un conseiller d'orientation. J'espère que la mission d'information de nos collègues Jacques-Bernard Magner et Guy Dominique Kennel permettra d'ouvrir de nouvelles perspectives, tant dans ce domaine les inerties et les corporatismes sont pesants. Six ans après la loi Wauquiez, la plateforme commune entre l'ONISEP et Centre Inffo n'existe toujours pas.

Enfin, dans le foisonnement des réformes mises en œuvre par le ministère, trois d'entre elles me semblent contestables dans leur bien-fondé comme dans leurs modalités, puisque l'État se décharge en grande partie de leur financement sur les collectivités territoriales. La réforme des rythmes scolaires, tout d'abord, dont les effets sur les apprentissages n'ont toujours pas fait l'objet d'une véritable évaluation ; elle pose des problèmes particulièrement graves en matière d'inégalités : un tiers des communes n'ont pas les moyens de proposer des activités périscolaires gratuites, quand d'autres ne peuvent proposer que de la garderie. La mission de notre collègue Françoise Cartron permettra de dresser un bilan des difficultés rencontrées par les communes. En outre, les aides de l'État et de la CNAF ne compensent qu'une partie du coût supporté par les communes : la Cour des comptes estime le coût net de la réforme entre 350 millions et 620 millions d'euros.

Enfin, le montant des crédits prévus au titre du fonds de soutien pour 2016 est sous-estimé de 70 millions d'euros. Même si la ministre nous a rassurés, il est impératif que le ministère pallie ce manque dès la discussion budgétaire et non en cours d'exécution. Deuxièmement, le plan numérique pour l'éducation, pour lequel 192 millions d'euros sont prévus en 2016, mais dont seulement 24 millions sont inscrits au sein de la mission « Enseignement scolaire » afin de financer la formation des personnels. Les autres crédits

proviennent du programme d'investissements d'avenir (PIA2) ainsi que d'un appel d'offres piloté par la Caisse des dépôts et des consignations. Le financement de ce plan repose essentiellement sur les collectivités locales ; l'État contribuera à hauteur d'un euro pour chaque euro dépensé par les conseils départementaux. Ces derniers devront également assurer à leurs frais la maintenance des équipements, pour un coût non négligeable. Alors que les expériences précédentes, notamment en Corrèze, se sont révélées des échecs, et qu'une étude de l'OCDE montre que les pays qui obtiennent les meilleurs résultats aux enquêtes PISA sont ceux qui intègrent le moins les outils numériques à l'école, nous pouvons nous interroger sur la plus-value pédagogique d'un tel investissement. Je crains que ce plan numérique ne constitue qu'un gaspillage d'argent public au service d'un affichage politique. Enfin, l'entrée en vigueur des nouveaux programmes pour les cycles 2, 3 et 4 à la rentrée 2016 implique le renouvellement des manuels scolaires. Or le ministère ne prévoit de prendre en charge que les manuels scolaires du collège, dont la loi lui confie la responsabilité : 150 millions sont ainsi prévus en 2016 pour l'acquisition des manuels, et autant en 2017. Mais rien n'est prévu pour les manuels de l'école primaire, alors qu'aucun texte n'impose aux communes de prendre en charge leur renouvellement. C'est une dépense totale estimée à 240 millions d'euros qui reposerait ainsi sur les communes, déjà étranglées par la baisse des dotations et par la réforme des rythmes scolaires. Je vous propose en conséquence un amendement visant à faire prendre en charge par l'État, à hauteur de 50 millions d'euros, le renouvellement d'une partie des manuels scolaires dans les écoles primaire à la rentrée 2016. Une même somme pourrait être prévue les années suivantes, le renouvellement des manuels devant s'étendre sur trois ou quatre ans. Les crédits proviennent d'économies réalisées sur le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ainsi que sur les subventions aux associations.

Pour terminer, je vous précise que la commission des finances a adopté deux amendements : le premier a pour objet de limiter la progression de la masse salariale liée à l'augmentation des effectifs d'enseignants tout en préservant les créations de poste dans l'enseignement du premier degré public et privé et faire davantage contribuer les opérateurs en diminuant leurs crédits de fonctionnement, pour une économie totale de 65 millions d'euros. Le second amendement supprime les crédits destinés au logiciel SIRHEN en 2016, soit 40,4 millions d'euros, afin de contraindre le ministère à justifier ces surcoûts inacceptables.

Sous réserve de l'adoption de mon amendement, ainsi que de ceux présentés au nom de la commission des finances, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement agricole. – Je vous présente le budget de l'enseignement agricole pour la quinzième fois ; ces quinze années se caractérisent par ce que je qualifierai d'une « continuité dans l'incertain ». En effet, les années comme les ministres passent sans que l'on puisse s'assurer du développement équilibré et de la pérennité du deuxième réseau éducatif de notre pays.

Le projet de loi de finances pour 2016 marque la fin d'une série de cinq années consécutives d'augmentation significative des crédits de l'enseignement agricole. En effet, les crédits n'augmentent que de 9,4 millions d'euros (+0,69 %) ; ils s'élèveront en 2016 à 1 milliard et 386 millions d'euros.

Deux faits doivent être soulignés : compte tenu de l'inflation, prévue à 1 % en 2016, le budget de l'enseignement agricole diminuera en valeur réelle ; deuxièmement, il met fin à l'égalité de traitement qui prévalait avec l'éducation nationale, dont le budget augmente

de 1,1 %. De surcroît, la hausse des crédits est intégralement imputable à l'augmentation des dépenses de personnel, liée à la création de 140 postes supplémentaires d'enseignants, tandis que les autres postes de dépense, à l'exception notable des frais pour visite médicale des élèves de l'enseignement public, stagnent ou diminuent.

La création de 140 postes d'enseignants, ainsi que de 25 postes d'auxiliaire de vie scolaire (AVS), est évidemment une bonne chose. Elle participe de la réalisation de l'engagement du Gouvernement de créer 1 000 postes dans l'enseignement agricole d'ici 2017. Mais nous pouvons légitimement nous interroger : lorsque ces créations de postes ont pour contrepartie une dégradation de la situation financière et du fonctionnement des établissements, n'est-ce pas là de l'affichage plutôt qu'un véritable intérêt pour l'enseignement agricole ?

J'émettrai à ce titre plusieurs réserves : tout d'abord, la dotation en faveur des bourses sur critères sociaux connaît une diminution significative : 2,8 millions d'euros (-3,5 %) par rapport aux prévisions du PLF 2015 et de 1,5 million d'euros par rapport aux crédits effectivement ouverts en 2015. Elle est difficilement explicable : le ministère répond qu'il ne s'agit que d'un ajustement technique, alors qu'une hausse des effectifs est prévue en 2016. Il faudra se montrer particulièrement vigilant quant au maintien de ces aides sociales, tant en ce qui concerne leur montant que le nombre des bénéficiaires, afin que l'enseignement agricole continue de jouer pleinement son rôle de promotion sociale.

Ma deuxième réserve concerne la fragilisation accrue du fonctionnement des établissements, du fait notamment de la diminution constante des moyens de remplacement ; de la baisse des dotations pour le recrutement des assistants d'éducation, déjà sous-financés ; enfin, de l'absence de création de postes de personnels non enseignants. Enfin, l'année 2016 verra la fin des protocoles d'accord conclus avec les établissements de l'enseignement privé du temps plein et du rythme approprié. Ces protocoles devraient être reconduits pour un an, jusqu'à la prochaine législature. Je vous rappelle, mes chers collègues, que ces protocoles n'existent que parce que l'État est incapable de respecter les obligations qui lui sont fixées par la loi Rocard. Souhaitons que soit conduite une enquête quinquennale qui permette de fournir un état des lieux et aboutir à une nécessaire revalorisation de la subvention.

Je demeure attachée au développement équilibré des différentes composantes de l'enseignement agricole, dont les spécificités et la complémentarité en font la richesse et l'originalité. La revalorisation de la subvention n'est pas un cadeau fait à l'enseignement privé, elle répond à une obligation légale ainsi qu'à l'évolution des besoins et des prix. En outre, le plafonnement des effectifs financés par les protocoles constitue une forme de contingentement de l'offre de formation qui est particulièrement néfaste pour le développement de l'enseignement agricole, alors même que la demande des jeunes et des familles est forte. Par exemple, le développement des maisons familiales rurales (MFR) en Guyane, où celles-ci répondent à un véritable besoin et suscitent un engouement des jeunes et de leurs familles, ne peut avoir lieu faute de revalorisation.

Enfin, l'enseignement agricole demeure une filière d'excellence, en phase avec les besoins des territoires et des entreprises. Les taux de réussite aux examens et d'insertion professionnelle résistent ; ils demeurent significativement plus élevés, à niveau comparable, que ceux des élèves issus de l'éducation nationale. Et pourtant, les effectifs d'élèves s'effritent. Certes, les prévisions pour la rentrée 2015 sont positives : une hausse globale de 0,5 %, qui concerne particulièrement l'enseignement public (+1 %). Mais le facteur démographique conduit à minimiser cette augmentation. Surtout, elle ne compense pas la

forte baisse des effectifs depuis 2008 : l'enseignement agricole a perdu plus de 4 500 élèves (-2,8 %) depuis 2008, en particulier dans les classes de 4^e et de 3^e.

La racine du mal est double. D'une part, une logique malthusienne est à l'œuvre au sein de l'enseignement agricole, qui revient à contingenter l'offre de formation selon les moyens, toujours en baisse, plutôt que selon la demande des élèves et de leurs familles. D'autre part, cette situation découle d'un choix de l'éducation nationale de limiter le plus possible l'orientation vers l'enseignement agricole et de sa dévalorisation constante dans les représentations. La suppression, lors de l'examen du PLF 2015, de 2,5 millions d'euros de crédits du programme 143 pour financer les aides aux communes dans le cadre des nouveaux rythmes scolaires, en fournit le triste exemple.

Mes chers collègues, je conclus mon propos par trois préconisations : la première, c'est de mener une évaluation rigoureuse de la rénovation de la voie professionnelle dans l'enseignement agricole. La seconde est de cultiver la spécificité et les points forts de l'enseignement agricole, que sont l'internat et l'éducation socio-culturelle. Suite aux événements de janvier, l'enseignement agricole a été largement épargné par le malaise et les incidents qui se sont produits. La troisième, enfin, consiste à relancer à tous les échelons la coopération avec le ministère de l'éducation nationale, qui aujourd'hui demeure trop dépendante des initiatives individuelles et de la bonne volonté des recteurs et des directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la Forêt (DRAAF). Cette coopération doit avant tout porter sur l'orientation et la promotion des formations agricoles ; la question de l'orientation des élèves revêt pour l'enseignement agricole une dimension existentielle.

La mutualisation entre les deux réseaux serait un gage d'efficacité, mais également d'inspiration : l'éducation nationale a beaucoup à apprendre de l'enseignement agricole. Ces réserves formulées, je recommande la sagesse sur l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire », sous réserve que les ministres s'engagent à ne pas renouveler la ponction opérée l'année dernière.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est un sujet que vous défendez ardemment depuis de nombreuses années.

Mme Colette Mélot. – Je voudrais d'abord remercier et féliciter notre collègue Jean-Claude Carle pour son rapport sur la mission « Enseignement scolaire » dont je partage l'analyse. Comme chaque année, nous nous félicitons que ce budget soit, avec 67 milliards d'euros, le plus important de l'État. Cependant, il est inacceptable que notre système scolaire coûte proportionnellement plus cher que ceux de la moyenne des pays de l'OCDE et que ses performances demeurent inférieures. En effet, les résultats de l'enquête PISA de 2012 nous placent au 18^e rang des 34 pays membres. De tels résultats ne sont pas sans conséquence sur la formation et l'emploi des jeunes. Les enseignants ne sont toujours pas gérés de façon satisfaisante. Le manque de moyens est manifeste et la réforme de la formation initiale n'a pas encouragé les jeunes à devenir enseignants. Alors que leur rémunération diminue, il n'y a pas lieu de s'étonner que le Gouvernement peine à en assurer le recrutement.

Dans le cadre de la réforme du collège, la suppression des classes bi langues et des sections européennes, hormis quelques situations ponctuelles, est également désastreuse. On nous propose l'enseignement d'une deuxième langue dès la cinquième, mais les horaires en ont été diminués de trente minutes. L'apprentissage optionnel du latin et du grec a également enregistré un recul d'une heure hebdomadaire. En outre, l'aide personnalisée de

deux heures a été remplacée par trois heures en classe entière, ce qui rompt avec la nécessité d'un accompagnement individualisé des élèves en difficulté.

S'agissant des rythmes scolaires, les résultats ne sont pas à la hauteur des efforts qui y sont consacrés par les communes. Les activités périscolaires sont inégalitaires et disparates, faute des moyens suffisants. Le groupe Les Républicains suivra la proposition formulée par notre collègue Jean-Claude Carle, en adoptant son amendement et en donnant un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission sous les réserves qu'il a formulées.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je suis atterré par les exposés de nos rapporteurs pour avis : il s'agit tout de même du premier budget de la nation. Je demeure stupéfait par les contradictions du rapporteur spécial de la commission des finances : il se réjouit de l'augmentation du nombre des enseignants dans le primaire et le secondaire tout en présentant un amendement qui propose de réduire de 150 millions d'euros les crédits de personnel de l'enseignement scolaire et de supprimer 4 230 postes. La logique de tels raisonnements m'échappe. On sait bien que la législation précédente a été marquée par la suppression de plus de 80 000 postes. Certains candidats à la prochaine élection présidentielle promettent près de 150 milliards d'euros d'économies. Je vous laisse imaginer, en termes de postes, les conséquences de cette promesse. Nous nous dirigeons vers une austérité terrible, qui verra de nombreuses classes et écoles fermées. On veut tuer le système éducatif français car on s'aperçoit aujourd'hui qu'il est onéreux, mais la formation de la jeunesse constitue une priorité essentielle. Du reste, les enseignants n'ont guère connu de revalorisation de leur traitement entre 2007 et 2012.

Il n'y en a d'ailleurs pas eu depuis le gouvernement Jospin. Il a fallu attendre que nous revenions au Gouvernement pour que soit proposée aux enseignants une véritable formation, qui commence à prendre ses effets, même s'il nous faut attendre plusieurs années avant de pouvoir retirer tout le bénéfice de cette démarche. Je comprends que l'opposition tienne son rôle comme il est de bonne guerre en démocratie, mais je suis désolé que celle-ci dépose un tel amendement au sein de notre commission, dont l'esprit est tout autre que celui de la commission des finances. Notre commission est au contraire chargée de l'éducation et s'adresse au cœur battant de notre pays qu'est la jeunesse. Je ne comprends pas, mon cher collègue, que vous nous proposiez de suivre des mesures aussi assassines, vous nous avez habitués à mieux par le passé.

Ce budget s'inscrit dans le respect de l'engagement de créer 60 000 postes au cours du quinquennat. Vous critiquez la réforme des rythmes scolaires, mais celle-ci a apporté une remarquable amélioration des conditions de vie des élèves, des enseignants et des gens qui vivent dans et autour de l'école, parmi lesquels les parents d'élèves. 90 % des communes sont aujourd'hui engagées dans un projet éducatif territorial (PEDT). Vous connaissez tous des exemples de réussite dans les communes de vos circonscriptions.

Si Jules Ferry avait été notre contemporain, il ne pourrait que rire de vos propos. Il a tout de même fait en sorte que chaque commune de notre pays puisse avoir une école publique, au bénéfice des générations de son époque. On ne s'interrogeait pas alors sur les motivations des maires des communes qui y étaient obligés. Aujourd'hui, on leur en donne les moyens et nous avons pérennisé le fonds de soutien. Nous tenons ainsi nos engagements.

Vous critiquez le quantitatif et dites préférer le qualitatif. Mais il n'y a pas de qualitatif sans formation des enseignants, sans aide aux enfants qui se trouvent dans des secteurs en difficulté. Oui, désormais les élèves sont mieux traités dans ce pays. Rappelez-

vous également que les tests PISA que vous citez ont été effectués à l'issue du quinquennat précédent. J'attends avec impatience les résultats des tests PISA qui seront conduits à partir de 2017 et je suis à peu près certain qu'ils seront bien meilleurs que les précédents. Nous pensions que Les Républicains, puisque tel est leur nom, étaient bien plus proches de l'école de la République. En tout cas, nous voterons les crédits présentés par le Gouvernement. En ce qui concerne l'enseignement agricole, notre rapporteur pour avis, Mme Françoise Férat, a prononcé des mots justes. Celui-ci connaît plutôt une augmentation et sa situation n'a jamais été aussi satisfaisante. On peut toujours tout interpréter à partir des chiffres et des mots, mais la réalité demeure : ce budget est un bon budget.

M. Claude Kern. – Je voudrais remercier nos deux rapporteurs pour le travail qu'ils ont accompli. Il nous faut rendre à nouveau attractif le métier d'enseignant, en le revalorisant et, surtout, en le redéfinissant pour qu'il corresponde mieux à l'évolution de notre société. À travers les différents budgets de l'éducation nationale, l'enseignement professionnel ne peut plus être dispensé comme avant. Quels que soient les efforts réalisés par les uns et les autres, nous n'atteindrons jamais une adéquation entre la formation et l'emploi pour deux raisons car l'éducation nationale n'est pas assez réactive et les besoins des entreprises varient trop rapidement. Il nous faut soutenir plus activement la filière de l'apprentissage afin d'assurer un avenir à nos jeunes en garantissant leur insertion professionnelle.

Je tiens, par ailleurs, à tirer un signal d'alarme après les annonces de la ministre sur la mixité scolaire. Si j'approuve les propositions présentées notamment par notre collègue Françoise Cartron dans son rapport, et dont la ministre devrait bien plus s'inspirer, faisons attention à ce que la démarche annoncée ne conduise pas à une sorte de nivellement par le bas. Le groupe UDI-UC suivra les conclusions des deux rapporteurs.

Mme Mireille Jouve. – En tant que maire, je m'interroge sur l'avenir du fonds de soutien créé pour accompagner les communes dans la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. Dans de nombreuses communes, notamment les plus petites, ces crédits représentent un apport essentiel pour la bonne application de la réforme.

Concernant la formation des enseignants, si la hausse globale des crédits est une bonne chose, la formation continue demeure bien moins lotie que la formation initiale. Pourtant, il s'agit pour les enseignants de se mettre à jour et de conserver leur légitimité devant les élèves. Pour ce qui est de l'éducation prioritaire, je me réjouis des améliorations liées à la revalorisation des indemnités des enseignants ou encore la reconnaissance d'un temps dédié pour se concerter ou encore pour recevoir des parents. Sur l'apprentissage du numérique, je serai moins catégorique que le rapporteur. Il me semble toutefois important d'éduquer les enfants aux nouvelles technologies. Reste cependant à trouver la bonne mesure. Enfin, il devient urgent, comme je l'ai évoqué à plusieurs reprises, de trouver une solution à la pénurie de médecins du travail qui empêche tout suivi médical des enseignants.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Les efforts consentis par la nation pour son école et la formation de sa jeunesse sont essentiels, surtout dans un contexte marqué par l'évolution continue et profonde de notre société, où le savoir a une importance croissante. Je pense même que l'augmentation de ce budget est insuffisante. On connaît les solutions qui sont avancées par ceux qui critiquent la hausse quantitative de ce budget. Évidemment, il faut revaloriser le métier d'enseignant. Si nous partageons les critiques que vous adressez sur ce point, en revanche, nous sommes loin de formuler les mêmes préconisations. En effet, derrière le vocable de réformer le statut de l'enseignant, on sait ce qui s'y cache et lorsqu'on regarde

les actes qui furent, en leur temps, les vôtres, on constate qu'on ne peut à la fois demander la revalorisation du métier d'enseignant et supprimer leur formation initiale. La loi de refondation de l'école a créé un comité de suivi de la réforme de la formation des enseignants. Nul doute que ces travaux seront utiles à notre réflexion et nous permettent d'identifier ce qui devra être modifié, s'agissant notamment des moyens qui leur sont dédiés, dans un contexte d'autonomie des universités et de restrictions budgétaires. Je ne voterai pas l'amendement proposé qui va entraîner de nouvelles ponctions du budget des associations, dont on connaît pourtant le travail sur le terrain.

Mme Marie-Christine Blandin. – Je suis d'accord avec M. Carle lorsqu'il se prononce en faveur de l'augmentation des moyens dévolus à la formation continue. Lorsque nous aurons plus d'argent disponible, il nous faudra revaloriser les salaires des enseignants. Mais ce sont là les seuls points que j'approuve dans votre présentation. En effet, j'ai trouvé que votre rapport était proprement à charge, alors que ce budget est de grande qualité. Vous avez omis de souligner que les engagements pris au moment du vote de la loi sur la refondation de l'école sont entièrement respectés. Je me souviens d'avoir voté une loi sur la recherche, lors de la précédente mandature, dont le contenu était alors ambitieux mais qui n'a nullement été suivie d'effet. À l'inverse, les engagements sont respectés, les postes sont créés, la formation des enseignants est en cours, les nouveaux programmes sont établis et la réforme est en marche. Nous ne sommes qu'en 2015 et nous pouvons tout de même nous satisfaire de cette démarche et des moyens qui sont mobilisés. Prenons donc date pour le prochain PISA qui évaluera les effets de cette refondation. La mixité sociale, loin de conduire au nivellement par le bas, est au contraire, comme l'indiquent les études scientifiques, un facteur d'émulation pour tous les élèves, si la pédagogie ne vise pas à instiller une compétition féroce mais à établir une coopération entre eux. Enfin, je ne considère pas qu'il faille privilégier à tout prix les manuels à l'école primaire puisqu'aujourd'hui les enfants ne travaillent plus ainsi. Les manuels ont quelque chose de figé qui empêche d'éveiller l'appétit des enfants au gré de ce qui se présente à eux. En outre, si le numérique est coûteux, nous ne pourrions rester en arrière par rapport à d'autres pays qui ont d'ores et déjà engagé leur école dans cette voie. Soit dit en passant, outre l'investissement de départ, la maintenance et le fonctionnement des équipements engendrent des coûts importants qu'il faut assumer.

S'agissant du budget de l'enseignement agricole, je souscris aux propos de notre collègue Françoise Férat, pour rappeler que ce secteur recèle de réelles pépites en matière d'innovation pédagogique et culturelle, d'écoute des élèves et de la vie scolaire. En outre, lorsqu'on obtient 140 postes supplémentaires, on ne doit pas boudier son plaisir. Pour leur part, les écologistes soutiendront les deux budgets que nous présente le Gouvernement pour l'année 2016.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – J'ai une conviction : ce n'est pas par l'inflation budgétaire que l'on règle les problèmes. Je prendrai un exemple : la création de 100 000 postes par Jack Lang a été suivie d'une détérioration des résultats des élèves, mise en lumière par les enquêtes PISA. Il faut passer, à proprement parler, d'une logique de dépense à une logique d'investissement, qui implique la prise en compte d'un retour sur investissement.

L'amendement que je propose n'est nullement assassin puisqu'il ne remet pas en cause la priorité accordée au primaire, mais je pense qu'on peut raisonnablement redéployer 50 millions d'euros en faveur des collectivités territoriales sur un budget total de 67 milliards. Je n'ai pas dit que le numérique est inutile, mais je constate que les pays qui enregistrent les

meilleurs résultats ne sont pas ceux qui investissent massivement dans cette voie. Oui, l'entretien des équipements va coûter très cher et il incombera aux collectivités territoriales.

L'enseignement professionnel coûte cher, car les résultats ne sont pas au rendez-vous et ce, malgré les investissements qui y ont été consacrés. Il faudrait opérer une certaine rationalisation au sein des contrats de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF).

La pérennisation du fonds de soutien aux activités périscolaires est pour le moment du moins assurée, mais ce dernier demeure sous-estimé de 91 millions d'euros.

Mais je demeure d'accord avec vous, comme je l'ai prouvé depuis ces dernières années, pour réviser les statuts des médecins scolaires qui débute à 2000 euros. Le rôle de l'infirmière est également essentiel au bon fonctionnement des établissements.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Le budget de l'enseignement technique agricole connaît une augmentation faible, si l'on compare aux cinq années précédentes, et inférieure à celle de la mission « Enseignement scolaire » dans son ensemble. Que pensez-vous du prélèvement de 2,5 millions d'euros opéré l'an dernier ? Cette somme, pourtant vitale pour l'enseignement agricole, était infime par rapport aux 66 milliards d'euros de l'éducation nationale. Voilà une curieuse manière de concevoir l'équité.

Au fil du temps, insidieusement, l'enseignement agricole s'affaiblit. On reconnaît sa qualité, et pourtant, on s'accommode de l'érosion de ses effectifs, des fermetures de classe. Aujourd'hui, nous sommes à la mi-novembre et les subventions pour l'année civile n'ont toujours pas été versées aux associations. Aux qualités de l'enseignement agricole évoquées par notre collègue Marie-Christine Blandin, j'ajouterai la construction de l'homme et du citoyen, à laquelle contribuent sans doute les internats en étant au plus près des jeunes qu'ils accueillent. Il est vrai que le budget permet le recrutement d'enseignants supplémentaire, mais il conduit, dans le même temps, à la réduction des moyens de remplacement et des budgets des établissements. Je ne suis pas certaine qu'on réussisse, dans un tel contexte, à améliorer la situation de l'enseignement agricole.

M. Jacques Groperrin. – La grande difficulté que rencontre notre système scolaire et qui est mise en lumière par les enquêtes PISA depuis 1999, et non depuis 2012, réside dans notre incapacité à relever le niveau de nos élèves qui se trouvent en très grande difficulté. Les fermetures des classes bilingues ou européennes vont profiter, comme me l'ont confirmé les proviseurs d'établissement que j'ai rencontrés, à l'enseignement privé, vers lequel se réfugieront les bons élèves. Je suis pour une véritable école de la République qui s'adresse à tous les élèves, y compris les bons.

Comme le rappelle le rapport de la Cour des comptes de mai 2013, les problèmes ne proviennent pas d'un manque de moyens, mais sont à mettre au compte d'une gestion défaillante. Je m'interroge ainsi sur la sacralisation excessive de l'éducation nationale. Il faut réfléchir à une autre gouvernance, moins coûteuse et plus déconcentrée. Si l'on veut augmenter la rémunération des enseignants, il faut sans doute mobiliser plus de postes pour pourvoir aux besoins dans le primaire et réfléchir à d'autres types d'enseignement dans le secondaire. On a tant de peine à recruter des enseignants. En parallèle, l'Etat se désengage de certains pans de l'éducation sur les communes. C'est le cas des nouveaux rythmes scolaires. En conséquence, l'augmentation des impôts locaux en 2016 ou l'accroissement de la participation des familles seraient importants : qu'il y ait un consensus comme en Finlande et

que l'on arrête cet engrenage du toujours plus. Faisons confiance aux élus locaux, pour favoriser l'autonomie des établissements, réfléchissons sur l'évaluation des politiques publiques au niveau local et inspirons-nous des expérimentations réussies.

Mme Dominique Gillot. – J'en ai assez d'entendre des choses qui sont fausses dans cette salle. Le fonds n'est plus un fonds d'amorçage mais de soutien. Certes, la variation des montants de ce fonds tient à l'éligibilité à des programmes particuliers, ainsi qu'à la conclusion d'un PEDT. Toutes les communes ne sont pas dans la même situation, mais ce fonds leur demeure acquis. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) formule des exigences qui ne sont pas nouvelles. En effet, le cadre pour l'autorisation et l'agrément des activités périscolaires date de mai 1998 avec une circulaire relative à l'aménagement des temps de l'enfant du 9 juillet 1998, précisée en 2003 par différentes circulaires et fiches de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). En réponse aux demandes des maires de l'actuelle opposition, l'abaissement du taux d'encadrement de ces activités périscolaires a fait l'objet d'un décret en date du 5 août 2013 qui oblige la CAF et les services du ministère de la jeunesse et des sports à diminuer certaines de leurs exigences et à financer des activités périscolaires avec un encadrement et une qualité moindres qui portent préjudice au professionnalisme des agents qui ont fait des efforts pour acquérir les compétences nécessaires. Vos propos larmoyants et vos critiques itératives sont une insulte à la réalité des faits.

M. Guy-Dominique Kennel. – Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que le budget de l'éducation doit être le premier des budgets de l'État. Je constate en revanche de réelles différences d'approche. Au toujours plus je préfère le toujours mieux ; je ne pense pas qu'on ait aujourd'hui cet objectif en tête. Je perçois un hiatus entre les déclarations officielles et les remontées du terrain où les enseignants, qui ne sont pas toujours de notre bord politique, se plaignent amèrement. Les constats sur le terrain sont assez affligeants. Si le fonds d'amorçage, devenu fonds de soutien aux activités périscolaires, a été pérennisé suite à l'intervention de l'essentiel des parlementaires, tous bords confondus, celui-ci enregistre pour 2016 une diminution de 91 millions d'euros. Pour ce qui est des aides de la CAF, rares sont les communes qui touchent 54 euros par enfant, vu les conditions réelles de sa mise en œuvre. On impose aux collectivités locales de prendre en charge des politiques publiques avant que l'État ne se retire au fur et à mesure pour leur laisser la charge totale. Je parie d'ailleurs que la dotation de ce fonds diminuera encore l'an prochain, sauf si l'excellent rapport qui sera produit par notre collègue Françoise Cartron, dont les conclusions sont sûrement déjà écrites, promeut le contraire. Des choses sont ainsi mises en œuvre mais ne se pérennisent pas ; chacun voulant laisser sa trace, sans se soucier de la situation concrète sur le terrain. Je préfère un peu moins d'enseignants, mais que ceux-ci soient mieux rémunérés. À ce moment-là, leur métier deviendra sans doute un peu plus attractif.

Mme Samia Ghali. – Notre collègue Dominique Gillot a rappelé la nécessité de s'appuyer sur la réalité loin de toute idéologie possible. Dans votre rapport, vous avez été quelque peu amnésique ; rappelons d'où nous sommes partis. Il y a quelques années, les enfants de moins de trois ans n'étaient pas admis en maternelle. En tant que maire des quinzième et seizième arrondissements de Marseille, qui comptent 90 écoles, il me fallait répondre aux angoisses des parents et des enseignants mobilisés contre la fermeture des classes. Depuis 2012, nous n'avons plus cette crainte : pour une fois, la rentrée ne comporte plus son lot de fermetures de classes et de redistribution des élèves entre établissements.

En revanche, je partage ce qui a été dit sur les élèves en grande difficulté, en particulier à l'arrivée au collège. Cette question implique de trouver des réponses au niveau

des écoles maternelle et primaires. Il faut mobiliser les moyens pour tirer ces élèves vers le haut. Dans certaines zones, près de 46 % d'élèves sont en décrochage. L'école est la seule bouée de sauvetage donnée par la République aux enfants face aux périls de la radicalisation et de l'insécurité. Valorisons l'école au-delà des partis politiques et de nos opinions respectives.

Sur la question des rythmes scolaires, je serai plus partagée du fait des inégalités de territoires que cette réforme met au jour. Dans les quartiers aisés, les églises se sont organisées pour accueillir les enfants, tandis que, dans les écoles situées dans les quartiers défavorisés, les activités proposées relèvent davantage de la garderie et sont organisées au rabais.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le gouvernement actuel, à la demande des maires, a décidé de faire du fonds d'amorçage un fonds de soutien. Lorsqu'on évoque le décrochage scolaire, le Centre national d'enseignement à distance (CNED) permet de maintenir à distance un enseignement pour les enfants qui ne sont plus à l'école. Or, je viens d'être informée d'un amendement qui supprimerait 15,5 millions d'euros des budgets des établissements publics comme celui-ci et l'ONISEP. Tout ceci est très inquiétant.

Le numérique est une réalité dans notre monde actuel et je pense qu'il est important que les enfants se l'approprient. Pour le collège, son financement incombe au conseil départemental. Enfin, je me félicite de l'augmentation de ce budget. Avant d'être sénatrice, j'ai pu constater comme enseignante la dégradation des conditions d'enseignement avant 2012, du fait de la suppression de postes et de l'augmentation du nombre des élèves par classe, ce qui avivait la difficulté d'enseigner.

Mme Françoise Cartron. – Je tiens à rassurer notre collègue Guy-Dominique Kennel: le rapport sur les rythmes scolaires n'est pas écrit d'avance. Celui-ci concernera d'ailleurs tout particulièrement les écoles rurales puisque des différences de mise en œuvre s'y sont faites jour, et il importe de réunir les conditions optimales pour mettre en œuvre cette nouvelle organisation du temps scolaire. J'entends des contradictions portant sur la majoration des dotations en provenance de ce fonds de soutien, selon qu'on se trouve dans des zones très rurales ou très urbaines. En outre, les fonds versés par l'État couvrent, dans certains endroits, le coût des rythmes parce que les rythmes n'ont pas créé les inégalités, mais ils les ont plutôt mises en lumière. Par exemple, certaines communes ne proposaient pas de cantine scolaire ni de centre de loisirs. Dès lors, les maires se retrouvent en première ligne, pour se mettre à niveau. Une telle démarche réclame bien évidemment du temps.

Je me souviens du désengagement opéré lors de la mandature précédente vis-à-vis de la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Dans notre commission, nous avons d'ailleurs examiné un rapport qui faisait la promotion des jardins d'éveil payés intégralement par les collectivités, sans aucune mesure d'accompagnement.

Je répondrai volontiers à l'invitation de mon collègue Guy-Dominique Kennel, pour venir dans une commune de sa circonscription qui connaît des difficultés afin de dégager des solutions appropriées. Le rapport que je prépare ne sera nullement idyllique. Soyez bien rassurés sur ce point.

M. David Assouline. – Notre discussion porte sur un budget, il ne s'agit pas de refaire les grands débats sur l'école.

Ce budget est avant tout conforme aux engagements pris par le Gouvernement. Des moyens conséquents sont consacrés au primaire car tout se joue au plus jeune âge. La transition vers le collège représente également un moment douloureux pour ceux qui veulent sortir du système et de nouveaux moyens sont mobilisés pour faciliter cette étape.

Va-t-on réanimer les vieux débats entre les moyens et le contenu ? Arrêtons de jouer. Tous ceux qui ont été professeurs savent qu'il faut des moyens notamment humains pour assurer la qualité. À ceux qui citent PISA, dont la dernière enquête date de 2012, je rétorquerai qu'ils ne brandissent que le fouet pour se faire battre. Regardons au contraire l'avenir. Il est très important que la représentation nationale regarde de manière précise les effets des réformes qui ont été mises en œuvre, comme il est d'ailleurs prévu par la loi sur la refondation de l'école. On peut certes débattre du contenu des programmes et de la pédagogie, mais s'opposer à un budget en augmentation par principe ne me paraît pas très sérieux, voire politicien.

M. Jean-Claude Carle. – Je partage la position de mon collègue Jacques Groperrin quant à l'importance d'une véritable gestion des enseignants et d'un redéploiement des effectifs.

Je ne peux pas laisser dire que nos propos sont larmoyants et qu'ils constituent une insulte à la réalité des faits. Cette dernière est plutôt tragique. En effet, aujourd'hui, 30 % des élèves qui entrent au collège ne maîtrisent pas les fondamentaux et un fils d'ouvrier a 17 fois moins de chances de préparer une grande école qu'un fils d'enseignant ou de cadre supérieur. Personne n'a le monopole de l'école et nous avons autant d'amour et d'attention pour l'école que qui que ce soit.

Je suis d'accord avec David Assouline pour rappeler que la discussion budgétaire ne doit pas fournir le cadre d'un débat sur les principes de l'enseignement. À cet égard, j'ai demandé, depuis plus d'un an, que soit organisé un débat d'orientation scolaire avant que le budget ne soit arrêté. Je regrette également que les rapporteurs pour avis que nous sommes ne disposent que de trois minutes pour présenter un budget aussi important que celui de l'enseignement scolaire en séance publique.

Le décrochage scolaire est une réalité. Dans beaucoup de quartiers ou de communes, le nombre des élèves concernés est énorme. Ceux-ci éprouveront d'ailleurs toutes les difficultés à trouver un emploi et à réussir leur insertion professionnelle.

Sur les rythmes scolaires, nous attendons beaucoup du rapport que notre collègue Françoise Cartron va établir. Je souhaite qu'y soient présentés les assouplissements qui sont nécessaires et qui, dans certains cas, ont déjà été réalisés ; ces assouplissements peuvent ainsi émaner des partenaires locaux, qu'ils soient élus ou enseignants, et tenir compte d'un ensemble de problématiques dépassant la seule question des rythmes scolaires. Je souhaite donc que les élus locaux y soient associés.

Mme Françoise Férat, rapporteur pour avis. – Notre collègue Samia Ghali évoquait l'accueil des enfants de moins de trois ans en classe maternelle. Ce sont des paroles. Car sur le terrain, les choses ne se passent pas comme tel. La réalité, surtout dans le monde rural, est bien différente.

Mme Françoise Cartron. – Je me suis déjà rendue en Haute-Savoie chez notre collègue Jean-Claude Carle, et je crois savoir que les choses se passent bien. Et j’y reviendrai avec grand plaisir si vous m’y invitez.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission s’est toujours particulièrement intéressée à l’enseignement agricole. C’est encore plus le cas aujourd’hui, dans le contexte de grave crise que connaît l’agriculture. J’ai pu rencontrer des jeunes agriculteurs qui sont très attachés à la qualité de l’enseignement dont ils sont issus.

En ce qui concerne les rythmes scolaires, outre la mission conduite par notre collègue Françoise Cartron, le Sénat devrait également conduire sa propre évaluation, une fois la période budgétaire achevée et à l’issue d’une année de généralisation. Ces démarches seront donc complémentaires. Monsieur le rapporteur, pouvez-vous nous présenter votre amendement ?

M. Jean-Claude Carle, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à faire prendre en charge par l’État une partie des manuels scolaires de l’école primaire ; cette prise en charge incombant pour le moment aux communes. Le coût global du renouvellement peut être estimé à 240 millions d’euros, qui seront étalés sur trois ou quatre ans. Je vous propose en conséquence un redéploiement de crédits, à hauteur de 50 millions d’euros pour 2016.

La commission adopte l’amendement.

La Commission émet ensuite un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire » du projet de loi de finances 2016, sous réserve de l’adoption par le Sénat d’un amendement présenté par M. Jean-Claude Carle ainsi que des deux amendements de la commission des finances visant, pour le premier, à réduire de 65 millions d’euros les crédits consacrés à la création de postes d’enseignants dans le second degré ainsi qu’aux opérateurs et, pour le second, à supprimer les crédits destinés au programme SIRHEN, soit 44 millions d’euros en autorisations d’engagement et 40,4 millions en crédits de paiement, les groupes socialiste et républicain, écologiste, CRC et RDSE s’abstenant.

Mardi 17 novembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

Loi de finances pour 2016 – Audition de Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication

La réunion est ouverte à 17 h 50

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette traditionnelle audition sur le budget de la culture et des médias pour 2016 se tient dans des circonstances extraordinaires : c’est notre première réunion depuis les attentats qui ont si lâchement et cruellement endeuillé notre pays vendredi soir et nous ont tous profondément ébranlés. La colère se mêle en nous à l’émotion et à la compassion pour les victimes de ces attaques sans précédent : personnes décédées, blessés – si nombreux, et dont beaucoup luttent encore contre la mort – qui resteront à jamais marqués dans leur chair, familles et proches des hommes et femmes qui ont hélas croisé le chemin de ces terroristes. En janvier, ils s’attaquaient, à travers

Charlie Hebdo, à la liberté de la presse, à la liberté d'expression et de création. Vendredi, ils frappaient des lieux symboliques de notre art de vivre, de ce qui soude notre communauté nationale : stade, salle de concert, terrasses de café où l'on aime se retrouver.

Nous fêtons aujourd'hui le soixante-dixième anniversaire de l'Unesco et le dixième de la convention pour la diversité culturelle. Le Président de la République a rappelé que c'est comme capitale des arts et de la culture que Paris a été choisi pour accueillir le siège de l'Unesco. Élus de la nation, nous devons porter les valeurs universelles qui symbolisent la France et être présents auprès de nos concitoyens qui doutent. Nous avons une pensée particulière pour le monde de la culture et des médias, endeuillé par le décès de techniciens, dans le groupe Vivendi et ses filiales et de journalistes. Nous sommes la commission de la jeunesse, qui a été lourdement frappée et auprès de laquelle nous nous tenons tous.

Je vous propose donc que nous respections une minute de silence. *(Toutes les personnes présentes dans la salle se lèvent et observent une minute de silence.)*

Je donne la parole à Mme la ministre.

Mme Fleur Pellerin, ministre de la culture et de la communication. – Oui, dans ces graves circonstances, cette audition revêt une signification particulière. La France est en deuil, comme le monde de la culture, qui a payé vendredi soir un lourd tribut. C'est la culture que les terroristes ont voulu mettre à terre. Ils s'en sont pris à notre art de vivre, dont nous sommes si fiers, à notre idéal de liberté, de diversité, de mixité, d'ouverture à l'autre, d'intelligence collective... Ils s'en sont pris à toutes les valeurs qui s'épanouissent à travers notre vie culturelle et nos loisirs. Ils s'en sont pris à une génération, qui en est le symbole. À la façon dont nous donnons sens et profondeur à nos vies. Bref, à ce que nous sommes.

Face au terrorisme, la culture est une arme d'émancipation, de destruction de l'ignorance et de l'obscurantisme. Les Français sont déterminés à la mobiliser dans notre guerre contre la terreur. Les terroristes rêvent de salles désertes : il y aura toujours plus de spectacles. La protection des établissements culturels profitera des renforts policiers annoncés par le président de la République. Nous menons actuellement un audit pour identifier les besoins. Déjà, la préfecture de police redéploie ses effectifs vers les sites les plus fragiles : aucun artiste ni aucun spectateur ne doit pénétrer dans un lieu de spectacle la peur au ventre. Pour que la musique continue à se faire entendre, j'ai annoncé hier la création d'un fonds de soutien exceptionnel aux lieux de culture les plus fragiles, qui compensera les difficultés économiques et financières résultant des attentats. Et l'Assemblée nationale a adopté vendredi un crédit d'impôt pour soutenir les producteurs et les tourneurs de spectacle vivant.

Les terroristes s'en prennent à notre jeunesse et à son bouillonnement créatif. Nous allons soutenir les résidences d'artistes et les lieux intermédiaires favorables au partage de projets pluridisciplinaires. Nous financerons davantage l'enseignement supérieur de la culture, qui forme les artistes de demain : la jeunesse reste la priorité du Gouvernement, et la jeune création est la mienne depuis des mois.

Les terroristes contestent la liberté de création et rejettent celle de la presse. Nous gravons la première dans le marbre de la loi – je défendrai le projet de loi sur la liberté de la création, l'architecture et le patrimoine au Sénat début 2016 – et donnons à la seconde de nouveaux moyens pour se moderniser en réformant les aides à la presse, en renforçant les moyens et l'indépendance de l'audiovisuel public et en pérennisant le fonds de soutien aux médias de proximité pour garantir une information de qualité.

Les terroristes veulent brûler les livres. Nous élargissons les horaires d'ouverture des bibliothèques et doublons le budget des contrats territoire-lecture. Les 16 000 médiathèques de France forment le premier réseau culturel de proximité. Nous agissons fermement pour le rendre toujours plus accessible : rapprocher la culture des Français, et surtout de ceux qui s'en sentent le plus éloignés, est ma priorité.

Les terroristes rejettent la vie en bonne intelligence, la mixité : nous leur répondons par une meilleure représentation de la diversité sur scène et à la télévision et en portant notre politique en faveur de l'éducation aux arts et à la culture à son plus haut niveau. Cette ambition, nous l'avons déjà. Les attentats renforcent sa signification. Le Gouvernement continue à faire le choix de la culture, le Premier ministre l'a redit ce matin. Elle continuera à nous faire vibrer à l'unisson, à nous consoler, à nous libérer, à nous émanciper. Elle continuera à interroger le monde, à nous bousculer, à nous donner une raison d'être, à nous rendre lumineux, à faire de nous des citoyens.

Je vous propose une hausse de 2,7 % de la contribution de la nation à la vie culturelle de notre pays. Je vous propose de porter le budget du ministère de la culture à 7,3 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter le fonds de soutien du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui disposera de 672 millions d'euros. La mission Culture sera dotée de 2,7 milliards d'euros.

Pour renforcer la participation de tous à la vie culturelle, les crédits affectés à la démocratisation culturelle atteindront près de 100 millions d'euros en 2016, contre 75 millions d'euros en 2012. Sur ces sommes, l'éducation artistique et culturelle représente 54,6 millions d'euros, soit 35 % de plus qu'en 2015. Ces crédits en hausse viennent notamment appuyer le retour de l'État dans le financement des conservatoires conventionnés, à hauteur de 8 millions d'euros, ou le renforcement du plan d'éducation artistique et culturelle, qui sera porté l'an prochain à 14,5 millions d'euros.

Nous créerons 65 postes supplémentaires pour accompagner l'ouverture sept jours du sept du musée d'Orsay, de Versailles et du Louvre, pour les enfants et les publics éloignés de la culture. Les territoires pourront compter sur le soutien de l'État pour développer l'accès de tous à la culture : les crédits en région augmenteront de 2,2 % par rapport à 2015 pour atteindre 780 millions d'euros. Les moyens consacrés aux pactes culturels signés avec les collectivités territoriales qui maintiennent leurs efforts en matière de culture seront renforcés.

Deuxième priorité du Gouvernement, soutenir la création, dans sa diversité et dans son renouvellement. Elle est cohérente avec la reconnaissance législative du régime de l'intermittence, qui prend en compte la spécificité des métiers du spectacle. L'intervention de l'État en faveur de la création s'élèvera à 400 millions d'euros, dont 365 millions d'euros pour le spectacle vivant et 35 millions pour les arts plastiques, soit 4 % de plus qu'en 2015.

Nous avons affecté en priorité ces crédits à la jeunesse, en consacrant en particulier plus de 7 millions d'euros à la mise en œuvre des conclusions des Assises de la jeune création. Les moyens dédiés à la formation des artistes seront en augmentation de 4,9 millions d'euros. Pour accompagner un recrutement plus juste et plus diversifié, cette hausse viendra entre autres financer des classes préparatoires aux écoles de l'enseignement supérieur culture et l'accès aux bourses et à un logement universitaire pour les élèves de ces classes. Enfin, nous financerons à hauteur de 1 million d'euros la programmation « avant les murs » du projet Médicis Clichy-Montfermeil, emblématique de notre politique : hybridation des esthétiques, renouvellement de la création, accès de tous aux œuvres et aux pratiques.

Nous continuerons à protéger la diversité du cinéma et à améliorer sa compétitivité en France, en stabilisant les financements que nous lui consacrons et en élargissant les crédits d'impôt. En 2016, les moyens du CNC seront stabilisés : il n'y aura ni ponction, ni plafonnement des taxes prélevées sur le marché de la diffusion audiovisuelle. Le crédit d'impôt sera amélioré pour mieux soutenir les entreprises françaises du cinéma et relocaliser les tournages sur notre territoire. Il vous est notamment proposé de l'élargir aux œuvres tournées en langue étrangère pour des raisons artistiques, aux films d'animation et aux films à fort effet visuel. Le taux sera majoré à 30 % pour les œuvres tournées en français et le plafond sera relevé de 4 à 30 millions d'euros pour une même œuvre.

La troisième priorité du Gouvernement est de donner à mon ministère les moyens de son ambition à long terme. Préparer l'avenir, c'est sécuriser les outils de financement, en particulier pour l'archéologie préventive : pour stabiliser le financement des activités de l'Institut de recherches archéologiques préventives (Inrap), le projet de loi de finances budgétise la redevance sur l'archéologie préventive. Préparer l'avenir, c'est aussi préserver les crédits consacrés aux investissements : 524 millions d'euros, soit 1,5 % de plus qu'en 2015. Pour la troisième année consécutive, nous maintiendrons nos efforts en faveur des monuments historiques. Les crédits de paiement seront stabilisés et les autorisations d'engagement portées à 333 millions d'euros. Ils bénéficieront en particulier aux territoires *via* les services déconcentrés. Nous lancerons ou poursuivrons des chantiers importants : archives, schémas directeurs du château de Versailles, de Fontainebleau, du Centre Pompidou, relogement du Centre national des arts plastiques, réaménagement des Ateliers Berthier...

Ce budget ambitieux est à la hauteur de ce que nous devons à la culture et de ce que nous devons faire pour elle, *a fortiori* lorsqu'elle est prise pour cible et que les Français voient dans leur vie culturelle un acte de résistance face à la barbarie et, tout simplement, parce qu'elle est l'expression de ce que nous sommes.

Pour 2016, la mission « Médias, livre et industries culturelles » est dotée de 717 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter les 3,8 milliards d'euros que l'État consacre au compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public. »

La première ambition du Gouvernement est de donner aux médias les moyens de leur indépendance, qui passe par une sécurisation des outils de financement. Nous garantissons l'indépendance de l'audiovisuel public en asseyant ses ressources sur des recettes stables. Le financement sur crédits budgétaires sera supprimé dès 2016, avec un an d'avance. Parallèlement, le financement de l'audiovisuel public sera renforcé. Par la contribution à l'audiovisuel public d'abord, dont le produit augmentera mécaniquement de 61 millions d'euros du fait de l'inflation et de la progression du nombre de redevables. Par la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) ensuite, qui sera portée à 1,3 % de son rendement et en partie affectée au financement de France Télévisions, dont les moyens augmenteront de 40 millions d'euros. Cet engagement est nécessaire. Même si l'Assemblée nationale a renforcé les moyens que nous leur consacrerons en 2016, il ne dispense pas les organismes de l'audiovisuel public de poursuivre les efforts de gestion qu'ils ont engagés ou de renforcer leur coopération.

Après les « accords Schwartz », nous maintiendrons les aides directes au pluralisme pour les quotidiens d'information générale et les étendrons aux périodiques. Nous maintiendrons les aides indirectes comme la TVA à taux réduit ou les aides postales à la presse d'information générale et à la presse de la connaissance et du savoir. Nous réorienterons, à terme, une partie de l'aide postale attribuée à la presse de loisir et de

divertissement vers la création de médias et l'émergence de nouveaux acteurs et l'aide aux marchands de journaux, qui sont en très grande difficulté. M. Emmanuel Giannesini a été mandaté pour proposer des scénarios. Il faudra six à neuf mois pour classer les titres : 2016 sera donc une année de transition, durant laquelle je souhaite que l'ensemble de la presse magazine bénéficie d'un tarif postal dont l'augmentation sera limitée.

Le Gouvernement soutient la création, en particulier dans la musique. Après l'augmentation de la taxe affectée au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) en 2015, il a prorogé le crédit d'impôt phonographique au titre des dépenses engagées pour l'enregistrement de nouveaux talents. Cet effort, qui bénéficie surtout aux TPE et aux PME, représente 11 millions d'euros. Nous augmentons de 0,5 million d'euros les crédits que nous consacrons aux organismes de soutien à l'export. Enfin, nous pérennisons le fonds de soutien à l'innovation et à la transition numérique. Les députés ont en outre adopté un crédit d'impôt en soutien au spectacle vivant pour les tourneurs et les producteurs et amélioré le crédit d'impôt pour la création audiovisuelle.

Le Gouvernement souhaite rendre la création et les industries culturelles plus accessibles. Le financement du fonds de soutien aux médias de proximité sera pérennisé, à hauteur de 1,5 million d'euros : ils apportent un regard différent sur l'actualité et contribuent au lien social sur nos territoires. Les contrats territoire-lecture ont fait leurs preuves : ils seront dotés d'1 million d'euros supplémentaires. Enfin, le Gouvernement proposera par amendement de mobiliser la dotation générale de décentralisation pour soutenir des projets d'extension ou d'évolution des horaires d'ouverture des bibliothèques.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits « Patrimoines ». – J'étais prêt à me réjouir que les crédits du programme « Patrimoines » augmentent, au moins en autorisations d'engagement. Hélas, à la demande du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réduit de 5 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de ce programme. Je le regrette car les communes et les départements ont les plus grandes difficultés à financer les opérations de rénovation du patrimoine. Du coup, les entreprises licencient : 300 postes en moins en 2014, 200 en 2015. Outre l'impact social, ce sont des savoirs qui disparaissent. Comment répartirez-vous ces crédits, à présent que leur montant a changé ?

Créée à l'initiative de notre ancien collègue Jean-Paul Hugot, la Fondation du patrimoine joue un rôle essentiel en faveur du petit patrimoine non protégé : en 2014, elle a lancé 24 000 opérations. En 2005, un amendement de notre ancien collègue Yann Gaillard lui avait affecté une partie des successions en déshérence. Cette ressource atteignait, bon an mal an, 8 à 12 millions d'euros. Cette année, elle n'est que de 4 millions d'euros. Allez-vous intervenir auprès de Bercy pour remédier à cette situation ?

Vous avez annoncé l'ouverture sept jours sur sept du Louvre, de Versailles et du musée d'Orsay, et je m'en réjouis. Vous annoncez pour cela la création de 65 postes supplémentaires. Comment seront-ils financés ? Le Centre des monuments nationaux (CMN) m'informe qu'il s'est préparé pour réaliser quelque 30 millions d'euros de travaux dans la centaine de monuments qu'ils gère, mais qu'il ne disposera guère que de 20 millions : pourquoi une telle restriction, qui fera reporter des chantiers dans les monuments historiques . Le CMN propose, dans certains cas, de sortir du plafond d'emplois les vacances saisonnières, afin que certains établissements puissent rester ouverts plus longtemps. Il faudrait par exemple ouvrir l'Arc de Triomphe plus tôt le matin et certains monuments au-delà de 18 heures l'été. Est-ce envisageable ?

M. David Assouline, rapporteur pour avis des crédits « Création et cinéma ». – Je veux dire mon émotion et ma peine après ce qui s’est passé vendredi soir, dans un quartier où je vis depuis trente ans et dont je suis élu. Pour tous ceux qui ont l’habitude de traverser ces rues, de s’arrêter pour prendre un café, d’aller au concert, c’est un choc. Peu de personnes, dans ce quartier, ne connaissent pas une ou plusieurs victimes. Les barbares qui ont tué, indiquent dans leur revendication qu’ils ont ciblé ce lieu pour frapper ce qui est vivant, ce qu’ils détestent, comme le montre bien le film d’Abderrahmane Sissako : pour eux, même le football, même la musique sont interdits.

Après la consolidation de l’an dernier – et, hélas, les baisses des deux années précédentes – je me réjouis que ce budget soit en hausse, car la culture est un antidote à l’obscurantisme et la meilleure réponse au défi qui nous est lancé. Dans un moment de délitement social, de doute, et même en période de restrictions budgétaires, il faut mettre le paquet. C’est ce que vous faites, madame la ministre : 27 millions d’euros supplémentaires pour la transmission des savoirs, 15 millions d’euros de plus, par rapport à la trajectoire triennale, pour le programme 131 « Création » – ce qui est rassurant car la loi LCAP arrive prochainement au Sénat. *Satisfecit*, donc.

J’ai procédé à une quinzaine d’auditions qui m’amènent à vous demander des précisions. Le plan Création artistique, issu des Assises de la Jeune création, prévoit 15 millions d’euros de mesures nouvelles, inscrites au programme 131. S’agit-il bien de mesures nouvelles ? On m’a signalé que la définition des lignes budgétaires et la répartition des crédits n’étaient pas toujours claires. Si les 2 millions d’euros supplémentaires pour le plan SMAC (scènes de musiques actuelles) sont clairement fléchés, on ne sait pas bien où vont aller les 2 millions d’euros prévus pour les « lieux intermédiaires ». Pouvez-vous nous citer des exemples ?

De même, les crédits pour la structuration professionnelle dans les arts plastiques s’élèvent à 640 000 euros, mais le tiers irait à l’organisation d’un Prix de mode. Pourquoi pas, mais quel rapport avec la structuration professionnelle – fondamentale – dans un secteur qui est souvent le parent pauvre du budget ? Du reste, les histogrammes à double échelle du dossier de presse sont trompeurs... Où en est le projet de convention collective pour les arts plastiques ? Je sais que vous sollicitez depuis deux ans le ministère du travail sur ce dossier et qu’il ne répond pas. Comment pouvons-nous progresser ?

Vous avez annoncé, à Arles, la création du Conseil national de la photographie : très bien. Pourquoi ne pas en faire, plus largement, un Conseil national des arts visuels ? Le décret est très attendu. Après de grandes difficultés les années précédentes, la situation s’est améliorée cette année pour les festivals. Certains restent néanmoins fragiles et cette fragilité les menace de disparition. Quel effort concret avez-vous prévu pour les aider ?

M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis des crédits « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». – L’Assemblée nationale a réduit de 10 millions d’euros les crédits de la mission, dont 5 sur le programme 224. Quels sont les domaines concernés ? Vous avez reconnu que le retrait de l’État des conservatoires avait été une erreur et présentez cette année un plan conservatoires de 13,5 millions d’euros, soit 8 millions de plus que le plancher atteint l’an passé : comment comptez-vous répartir ces fonds ? Quelle réforme des procédures de classement envisagez-vous ?

Dans les écoles d’art territoriales, le processus licence-maîtrise-doctorat (LMD) fait monter les exigences. Vous prévoyez des crédits pour les écoles d’architecture : *quid* des

écoles d'art ? Où en est le projet d'un statut des professeurs des écoles supérieures d'art territoriales ? Contrairement à leurs congénères des écoles d'architecture, les étudiants en écoles d'art n'accèdent pas à la mobilité internationale sur critères sociaux et, lorsqu'ils atteignent le troisième cycle ou le post-diplôme, n'ont pas accès aux bourses sur critères sociaux s'ils ne sont pas dans un cursus universitaire. Envisagez-vous la création d'un diplôme national de troisième cycle spécifique aux écoles d'art et qui confère le statut d'étudiant ?

Mme Fleur Pellerin, ministre. – Les crédits consacrés aux monuments historiques bénéficient d'abord aux régions. Grâce à la subvention du ministère et à son fonds de roulement, le CMN pourra mener à bien les 30 millions d'euros de travaux prévus en 2016. Ces opérations étant disséminées sur le territoire, elles sont aussi financées par des crédits déconcentrés. Nous ferons en sorte que la baisse porte sur les crédits qui ont le moins d'impact sur notre politique patrimoniale. Je souligne toutefois que mon ministère jouit d'un traitement très favorable, puisque son effort se limite à 12 millions d'euros, sur un budget global de près de 3 milliards d'euros. L'effort portera sur de grosses opérations de l'État et n'aura guère d'impact sur leur réalisation, si ce n'est, à la marge, sur leur calendrier.

La Fondation du patrimoine est effectivement un partenaire précieux de mon ministère. La Cour des comptes a salué sa gestion en 2013 et relevé que son action n'aurait pas été possible sans des financements publics pérennes. Je suis donc très attentive à la contraction des ressources issues des successions en déshérence. La Fondation se mobilise pour y faire face mais je n'ai pas encore de réponse à vous apporter sur ce point, sur lequel j'ai d'ores et déjà entamé une discussion avec le ministère des finances.

L'ouverture sept jours sur sept des grands établissements était un objectif de longue date : il s'agit de créer un jour d'ouverture à destination des jeunes ou des publics les plus éloignés de la culture. Pour la mettre en œuvre, mon ministère bénéficie de 65 créations nettes d'emplois, de la sanctuarisation de vingt emplois qui devaient être supprimés au Louvre et du maintien du budget de fonctionnement des trois établissements concernés. Le solde des créations d'emplois pour les opérateurs du programme 175 est positif même sans les emplois évoqués, qui n'ont donc pas été financés au détriment d'autres secteurs.

En 2016, le CMN a bénéficié de 27 créations d'emplois pour consolider son réseau. S'agissant d'un opérateur de l'État, le déplafonnement massif du plafond d'emplois est juridiquement impossible. J'en ai beaucoup discuté avec Philippe Béval et je continue à réfléchir à la question. Pour l'heure, aucune concertation n'a été engagée avec le personnel, et le CMN se concentre sur des opérations exceptionnelles comme celle de l'hôtel de la Marine... Cela dit, les monuments les plus visités sont déjà très largement ouverts : l'Arc de Triomphe l'est jusqu'à 23 heures.

Les moyens nouveaux pour le spectacle vivant comportent 3 millions d'euros pour les compagnies nationales, 2,5 millions d'euros pour revitaliser les résidences d'artistes et 2 millions d'euros pour favoriser les lieux intermédiaires qui offrent à la fois des espaces de production, de diffusion, de répétition et de fabrication numérique, comme la Friche la Belle de Mai par exemple. Ces tiers-lieux, hybrides, ne sont pas toujours bien pris en compte par les cadres traditionnels du ministère et je souhaite les promouvoir. Le développement du compagnonnage est encouragé à hauteur de 500 000 euros, comme le préconisaient les Assises de la jeune création. Les compagnies qui ne sont pas au plancher bénéficieront de 2 millions d'euros, et 500 000 euros seront consacrés à la création de pôles européens de production. Enfin, 2 millions d'euros iront à l'achèvement du plan SMAC.

M. David Assouline, rapporteur pour avis. – Pourquoi n’y a-t-il pas de SMAC à Paris ?

Mme Fleur Pellerin, ministre. – C’est une question légitime. Nous privilégions les lieux où l’offre culturelle permet moins de traiter de nouvelles esthétiques.

Les nouveaux moyens consacrés aux arts plastiques renforceront la commande publique dans les territoires les moins bien pourvus. Ils contribueront aussi au soutien aux institutions d’art contemporain en région et favoriseront la politique de résidence et l’engagement de l’élaboration des schémas des arts visuels.

Oui, une convention collective des artistes plasticiens est indispensable. L’initiative en revient toutefois aux partenaires sociaux : ils y travaillent et je les appelle à intensifier leurs négociations. J’espère que leurs réunions, actuellement interrompues, reprendront dans les meilleurs délais, et j’appuierai personnellement leurs propositions auprès de la ministre du travail. La structuration des professions dans les arts plastiques est importante, car les professionnels de ce secteur sont souvent des travailleurs indépendants, qui ne bénéficient donc pas des outils forgés par le paritarisme. Depuis 2012, le ministère a accentué le dialogue et la concertation avec les associations qui les représentent et ouvert plusieurs chantiers complexes, dont la réforme du régime social des artistes auteurs. Nous avons toujours soutenu l’Association nationale de développement des arts de la mode (Andam), qui décerne un prix – essentiellement doté par les partenaires privés – aux jeunes créateurs, dont la situation est très difficile. Emmanuel Macron et moi-même avons confié à Lyne Cohen-Solal une mission sur l’enseignement supérieur, la formation professionnelle et la structuration du secteur de la mode ainsi que sur l’accompagnement des jeunes entreprises. Elle présentera ses conclusions en décembre lors d’un comité stratégique de filière.

J’ai décidé de la création d’un Conseil national de la photographie, qui verra le jour début 2016. Ce parlement de la photographie rassemblera tous les acteurs pour identifier les problématiques communes et formuler des propositions pour y répondre. En attendant, une mission de concertation est en cours sur les questions sensibles : salaire minimum des photojournalistes, droits réservés, droits d’auteur, protection sociale, délais de paiement...

La saison dernière s’est bien passée pour les festivals, dont certains ont enregistré des records d’affluence. Pour autant, nous devons rester attentifs. C’est pourquoi j’ai confié à Pierre Cohen la mission d’identifier les difficultés. Je prépare une circulaire clarifiant les critères d’intervention du soutien de l’État. Du reste, seule une centaine de festivals sur plusieurs milliers bénéficient de son aide. Un comité de rédaction associant France Festivals, Profedim et le Syndicat national des scènes publiques s’est réuni au printemps dernier pour proposer un texte qui fera l’objet d’une concertation.

Le rabot de 5 millions d’euros sur le programme 224 ne portera pas sur nos priorités en matière d’éducation artistique et culturelle. Les économies seront rendues possibles par de décalages dans les projets d’investissement, par exemple à l’école d’architecture de Marseille ou à celle de Bordeaux, ce qui ne remettra pas en cause la priorité assignée à la démocratisation de la transmission des savoirs.

Nous consacrons 8 millions d’euros supplémentaires au plan de soutien aux conservatoires, avec un volet ambitieux d’éducation et de formation artistiques en faveur de la jeunesse, de la diversité artistique et culturelle et de l’irrigation culturelle des territoires. La révision des critères d’intervention de l’État en faveur des conservatoires est menée par un

groupe de travail du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Les pistes de travail portent sur la mise en œuvre de pratiques pédagogiques innovantes, le développement des pratiques collectives, la diversification de l'offre artistique, le développement de projets en réseau entre les différents lieux d'enseignement artistique et la mise en œuvre d'une politique sociale en faveur de l'ouverture au plus grand nombre. Le groupe de travail mène une consultation à l'issue de laquelle il me rendra des propositions, sur le réengagement financier comme sur la révision des critères de classement. Dès la semaine prochaine, associations représentatives du secteur, enseignants, parents d'élèves, directeurs de conservatoires et autres acteurs partenaires seront entendus.

Conformément à l'article 85 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, le Gouvernement a évalué les conditions d'un alignement du statut des professeurs territoriaux d'enseignement artistique sur celui des professeurs des écoles nationales supérieures d'art. Ce rapport, transmis au Parlement en avril, préconise la création d'un statut spécifique reprenant les missions et la grille indiciaire des seconds et la convergence des conditions de recrutement, à bac+5. Cette réforme coûterait entre 1,5 et 2,5 millions d'euros. Le ministère de la culture sollicitera les ministères de la fonction publique, du budget, de l'intérieur et de l'enseignement supérieur afin d'élaborer ce nouveau statut. Le 30 octobre, à Lyon, je me suis engagée à m'impliquer personnellement dans ce dossier.

Un plan de financement en cours de finalisation prévoit 500 000 euros supplémentaires pour consolider et préfigurer la création de troisièmes cycles dans les écoles d'art. L'aide du ministère de la culture, à hauteur de 25 000 euros par troisième cycle, est systématiquement complétée par les collectivités territoriales partenaires, voire d'autres institutions. Une aide particulière est prévue pour l'École nationale supérieure des beaux-arts de Paris (Ensba), l'École nationale supérieure des arts décoratifs (Ensad) et l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (Enssib), qui n'avaient pas été accompagnées au moment du passage au système LMD.

Mme Marie-Christine Blandin. – Vos paroles sur les difficultés du monde de la culture font plaisir. Votre engagement gagnerait à être accompagné de celui de certaines sociétés de perception et de gestion des droits d'auteur, qui dorment sur des milliards quand les salles de spectacle sont en détresse. Si elles n'ont pas la main sur le cœur, nous pourrions avoir la main sur la loi.

Les mesures votées par l'Assemblée nationale minorent votre élan positif de 0,17 %. Il serait question que le couperet tombe plus fort sur le patrimoine et la transmission des savoirs, à hauteur de 0,47 %. J'ai bien entendu que le rabot n'entamerait pas les parcours d'éducation artistique et culturelle, auquel nous tenons beaucoup. En octobre, vous avez dit qu'il fallait rééquilibrer les champs d'intervention pour être en phase avec la société. Nous sommes tous d'accord pour ouvrir les musées et soutenir les lieux d'élite pour tous. Nous sommes lettrés, contre la barbarie, mais certaines personnes ne nous suivent pas dans cet élan vers la culture. Je plaide pour les musiques actuelles : les SMAC, qui ne sont pas présents sur tout le territoire, ne suffisent pas. Il faut des lieux de répétition, de pratique musicale, qu'ont choisie 80 % des Français. Le pourcentage du budget qui leur est alloué est ridicule.

L'augmentation que vous avez portée pour tout le spectacle vivant laisse de côté le domaine des arts du cirque, organisé autour de douze pôles nationaux. Ils ne coûtent pourtant pas cher et sont au plus près des quartiers.

Mme Françoise Férat. – Les crédits en faveur des monuments historiques sont certes maintenus, mais l'État doit soutenir les églises classées qui ne lui appartiennent pas. Dans la Marne, elles sont souvent dans un état sanitaire alarmant, car le coût de leur entretien est trop élevé : imaginez ce que représente 700 000 euros de travaux pour une commune de 150 habitants ! Il faut attendre parfois longtemps une décision favorable de la Drac pour engager les travaux et obtenir le financement lié du département. Les monuments qui appartiennent à l'État reçoivent des fonds en priorité, bien sûr, mais n'oublions pas les autres. Nous allons démolir des églises classées, ce qui est parfaitement insoutenable... Sans compter que de l'activité et des emplois sont en jeu.

M. Jean-Louis Carrère. – Posez donc votre question !

Mme Françoise Férat. – Enfin, le régime fiscal des monuments historiques dit Malraux, profondément réformé par la loi de 2014, le sera à nouveau dans le projet de loi de finances et la LCAP. Vous avez, j'imagine, pris connaissance des propositions du rapport de notre collègue Vincent Eblé sur la dépense fiscale et la préservation du patrimoine historique bâti. Pouvez-vous nous indiquer quelques pistes sur l'application de cette fiscalité ?

Mme Colette Mélot. – Vous avez communiqué sur la croissance du budget en 2016, or celle-ci intervient après une lourde ponction de 4 % en 2013 et de 2 % en 2014 et une stagnation en 2015. En mai, le Premier ministre a même reconnu que la baisse du budget de la culture avait été une erreur. À périmètre constant, les crédits alloués à la culture en 2016 restent inférieurs à ceux de 2012.

Mme Christine Prunaud. – Je me suis entretenue avec le président du Conseil national du livre (CNL), où je représente notre assemblée. Sa situation est très fragile en raison, notamment, de la diminution des taxes de reproduction. Que pensez-vous de la proposition de prélèvement sur l'édition des livres émise par le CNL ?

Mme Françoise Laborde. – Un crédit d'impôt vise à soutenir le cinéma sur tout le territoire. Existe-t-il une ligne budgétaire spéciale pour inciter au tournage de films dans les territoires ruraux ? Des emplois secondaires pourraient être créés. Le CNC décide-t-il seul du maintien des subventions aux festivals de cinéma ? Je pense à celui de Luchon, dont la subvention a beaucoup baissé sous prétexte que le CNC a moins d'argent – ce qui serait de notre faute !

Mme Marie-Pierre Monier. – Je salue l'augmentation des crédits. La budgétisation de la redevance d'archéologie préventive (RAP), très positive dans le contexte de rigueur budgétaire, sécurisera un financement extrêmement aléatoire qui fragilisait l'Inrap et les autres opérateurs, publics ou privés. Éluë d'un territoire rural, je suis attachée à la vitalité des offres culturelles et à la sauvegarde du patrimoine culturel local, qui représente souvent un enjeu économique pour les communes. Le budget du patrimoine monumental a baissé drastiquement depuis 14 ans, avant de remonter légèrement l'an dernier et cette année. Je me réjouis que 70 % des crédits soient destinés à des opérations en région. Réserver l'ouverture de certains musées aux scolaires un jour par semaine est aussi très positif. Les subventions aux musées nationaux sont en légère hausse, après neuf années de baisse. Je regrette cependant que le rééquilibrage des crédits en faveur des musées de province amorcé en 2015 ne soit pas confirmé en 2016. La budgétisation de la RAP financera-t-elle les opérations d'archéologie préventive menées par les collectivités ayant reçu l'agrément, et ce financement remettra-t-il sur pied l'Inrap ?

Mme Fleur Pellerin, ministre. – Hier j'ai annoncé la création d'un fonds d'urgence pour soutenir les petits opérateurs privés, notamment les petites salles qui vont connaître des difficultés avec les annulations de ces derniers jours. Lors de ma rencontre avec le CNV, j'ai invité les sociétés de perception et de répartition des droits à participer à ce fonds. La Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem) a annoncé qu'elle y consacrerait 500 000 euros ; la société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes (Adami) y participera aussi, pour un montant qui sera connu le 26 novembre à l'issue de la réunion de son conseil d'administration.

Je partage la nécessité d'un rééquilibrage des interventions, géographique et esthétique. J'incite les grandes institutions parisiennes à systématiser leur intervention en dehors de l'Île-de-France, puisqu'elles perçoivent une grande partie du budget de la culture. Je souhaite que l'ouverture à des esthétiques nouvelles soit abordée dans le dialogue avec les conservatoires sur les 8 millions d'euros supplémentaires engagés. La création d'un diplôme d'enseignement supérieur de danse hip-hop fait partie de cette ouverture. La priorité à l'éducation artistique et culturelle passe aussi par la reconnaissance de ces nouvelles esthétiques. Nous consacrons 27 millions d'euros aux musiques actuelles, dont 12 millions d'euros aux SMAC ; plusieurs ouvriront prochainement, à Annonay, Sainte-Croix Volvestre, Mont-de-Marsan et Bergerac. Un nouveau pôle d'arts du cirque ouvrira prochainement à Châlons-en-Champagne. La loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine reconnaît les circassiens comme professionnels du spectacle, ce qui leur octroie de nouveaux droits sociaux.

L'effort de l'État en faveur du patrimoine religieux s'élève à 100 millions d'euros par an. L'État prend en charge 40 à 50 % du coût des travaux, en fonction du potentiel fiscal des communes. La Fondation du patrimoine contribue elle aussi activement à sa conservation, par des campagnes efficaces de mécénat populaire. L'association La Sauvegarde de l'art français joue également un rôle important en aidant les propriétaires d'édifices religieux antérieurs à 1800. Les petites communes dotées de monuments importants peuvent faire appel aux services de l'État pour une assistance à maîtrise d'ouvrage ou pour sécuriser les Trésors.

Le rapport Eblé fait des propositions très intéressantes sur la fiscalité, sur lesquelles mes services travaillent déjà. Le dispositif Malraux sera maintenu pour les espaces protégés et les nouvelles cités historiques.

Le budget du ministère de la culture dépasse 1 % du budget général. Nous pouvons financer nos priorités. Nous bénéficions d'une augmentation considérable des moyens alloués, auxquels il faut ajouter les crédits d'impôt. Je suis donc très satisfaite.

Le niveau du fonds de soutien du CNC, qui a baissé depuis plusieurs années, sera stabilisé en 2016. Le soutien à la diffusion et au rayonnement reste une priorité. L'examen des festivals est mené au cas par cas, chaque année : le CNC peut reconsidérer sa position d'une année sur l'autre.

Le crédit d'impôt pour la relocalisation des tournages concerne l'ensemble du territoire. De nombreux pôles d'excellence ont été créés, en Île-de-France, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, à Annecy... L'installation de tournages est aussi souvent liée à l'accompagnement de la région. Les conseils régionaux doivent être sensibilisés pour que le territoire rural soit attractif. Notons que ces crédits d'impôt portent déjà leurs fruits.

La RAP a fait l'objet de quatre réformes depuis sa création, mais aucune n'a jamais offert un rendement suffisamment régulier pour assurer le financement de l'archéologie préventive. La gestion de ce dispositif étant excessivement complexe, j'en ai obtenu la budgétisation à hauteur de son plafond, soit 118 millions d'euros, comme le préconisait le rapport de Martine Faure. Le budget 2016 assure une sécurisation sans précédent à l'Inrap, aux collectivités territoriales et au Fonds national pour l'archéologie préventive (Fnap). La taxe est maintenue selon le principe aménageur-payeur, mais directement reversée au budget général. Les collectivités territoriales qui réalisent des diagnostics se voient attribuer une subvention de 10 millions d'euros – montant jamais atteint ces dix dernières années. Le Fnap est doté de 35 millions d'euros pour participer au financement des fouilles liées à des aménagements d'intérêt général.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Abordons les questions portant sur la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

M. Patrick Abate, rapporteur pour avis des crédits « Presse ». – Les accords Schwartz entre l'État, la Poste et les éditeurs de presse relatif à l'aide postale arrive à échéance le 31 décembre 2015. Vous avez annoncé en juin que le reciblage des aides à la presse sur l'aide au pluralisme modifierait le dispositif en profondeur. La baisse des crédits associés fait craindre une augmentation conséquente des tarifs postaux pour les publications jugées non prioritaires. Si l'on peut comprendre la philosophie de cette réforme, ne craignez-vous pas qu'elle porte un coup fatal à la solidarité indispensable entre familles de presse, qui fonde, depuis la loi Bichet, l'ensemble du système de distribution ?

Mme Colette Mélot, rapporteur pour avis des crédits « Livre et industries culturelles ». – Les ressources issues de la taxe sur la reprographie, dont dispose le CNL, sont en érosion et la taxe sur les éditeurs pâtit d'un très faible rendement. L'opérateur se verra, en 2016, dans l'obligation de limiter le champ de ses interventions, pourtant essentielles, en faveur du livre et de la lecture. Envisagez-vous d'affecter de nouvelles ressources au CNL ?

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits « Audiovisuel ». – La nécessité d'une réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) fait consensus, mais elle est encore différée. C'est dommage. La baisse continue du nombre de téléviseurs va rendre plus aléatoire le montant de la recette procurée par la CAP. Une réforme sera-t-elle possible en 2017 ? Seriez-vous d'accord pour que le Gouvernement rende un rapport au Parlement sur la possibilité d'une réforme « à l'allemande », conduisant à une perception sur l'ensemble des ménages, formule qui recueille le soutien des dirigeants des sociétés de l'audiovisuel public et des syndicats ? Vous compensez l'absence de réforme par une augmentation de la taxe sur les opérateurs, de 0,9 à 1,3 %. L'affectation des 0,9 %, si elle était effective, serait suffisante pour régler certains problèmes.

Quelles suites le Gouvernement entend-il donner aux recommandations du rapport de la Cour des comptes d'avril 2015 sur Radio France ? Pourquoi le projet de contrat d'objectifs et de moyens ne prévoit-il ni la réforme des formations musicales ni la fusion des rédactions qui auraient évité de renvoyer le retour à l'équilibre des comptes à 2018 ?

L'augmentation des ressources propres de France Télévisions à travers les droits attachés à la production est une priorité pour réduire le besoin de financement public. Le Gouvernement envisage-t-il des modifications législatives à brève échéance pour que les diffuseurs puissent faire évoluer leur modèle économique ?

Avez-vous engagé, à la demande de Radio France, une modification du périmètre de la publicité, comme je l'ai entendu ? Quelle serait-elle ?

Mme Claudine Lepage, rapporteur pour avis des crédits « Audiovisuel extérieur ». – Le 8 avril, TV5 Monde était frappé par une cyberattaque de grande ampleur. Quelles conséquences le Gouvernement en a-t-il tiré ? Une telle attaque pourrait-elle se reproduire, sur une autre société de l'audiovisuel public ? Quels sont les moyens mobilisés pour la cybersécurité ?

France 24, RFI et TV5 Monde disposent d'importants moyens d'information. Comment seront-elles associées au projet de chaîne d'information en continu de France Télévisions ? Compte tenu des difficultés de définition du projet, un lancement en septembre 2016 est-il encore réaliste ? Pourrait-on envisager un lancement début 2017, afin de doter cette chaîne d'une équipe, d'une identité, de moyens et d'un mode de diffusion adaptés ?

Mme Corinne Bouchoux. – Qu'envisagez-vous pour régler la question de la dette fiscale de *Mediapart* et d'*Arrêt sur images* due au taux différentiel de TVA entre presse papier et médias en ligne ? *Quid* du critère de respect des droits réservés des photographes, que l'on spolie allègrement ? À quand sa prise en compte dans l'octroi des aides à la presse ? Il n'y a pas de raison d'aider une presse qui spolie ses photojournalistes. Quelles sont les raisons de la hausse du budget d'Hadopi ?

M. David Assouline, rapporteur pour avis. – J'avais préparé un amendement créant un crédit d'impôt pour les séries télévisées, sur le modèle de ce qui existe pour le cinéma. De plus en plus, il s'agit de la même industrie, des mêmes acteurs, des mêmes moyens et de la même tendance à la délocalisation des tournages, d'où la nécessité d'inciter au rapatriement des tournages en France. L'Assemblée nationale l'a voté : elle en a relevé le taux, ainsi que le plafond. Je serai vigilant à ce que cette modification ne soit pas supprimée au Sénat.

Nous sommes partisans de l'élargissement de l'assiette de la redevance afin de pérenniser ce qui représente quasiment la seule ressource du service public, faute de rétablissement de la publicité après 20 heures. Faisons en sorte que cette ressource ne décline pas. L'engagement de ne pas augmenter les impôts ne doit pas empêcher d'apporter une réponse globale pour pérenniser ces recettes. Je doute de l'avenir du service public sans réforme de la CAP. Le financement du service public par l'impôt garantit son indépendance.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Lors du débat sur la proposition de loi relative au deuxième dividende numérique, le Gouvernement avait accepté d'ouvrir des négociations avec les opérateurs techniques de diffusion pour indemniser leur préjudice, et annoncé que des crédits seraient inscrits dans un texte budgétaire d'ici la fin de l'année. Où en sont ces négociations ? Cette inscription est-elle toujours envisagée ?

Les événements récents nous rappellent à quel point le combat pour la liberté d'expression et la diffusion de nos valeurs dans le monde sont essentiels. Trois scénarios portant sur les ressources de France Médias Monde sont envisagés. Nous assurez-vous que vous soutiendrez le troisième, qui prévoit une progression moyenne annuelle des ressources de 2,1 %, quand les deux autres prévoient un maintien voire un tassement des moyens ?

Mme Fleur Pellerin, ministre. – Le Gouvernement a mandaté M. Emmanuel Giannesini pour proposer des pistes sur la sortie des accords Schwartz, à partir de 2016. Les

arbitrages, en cours, seront partagés avec vous. C'est au nom de la solidarité entre les familles de presse que nous avons choisi de ne pas distinguer les taux de TVA, contrairement à des pays voisins ; cette solidarité en est la contrepartie. La soutenabilité tarifaire sera au cœur des décisions du Gouvernement. 2016 sera une année de transition puisque le classement des titres entre presse de loisirs et du savoir prendra six à neuf mois – il n'est pas question de distinguer entre bonne et mauvaise presse, mais de décider de l'allocation des deniers publics. Pendant cette année, je souhaite que l'ensemble de la presse magazine bénéficie d'un tarif postal le plus proche possible de l'inflation, et qu'il soit connu au plus vite.

Nous avons constaté la baisse brutale et préoccupante du rendement des taxes alimentant le CNL. Pour en analyser les causes et proposer des solutions, j'ai demandé, avec le ministre des finances, un rapport à l'Inspection générale des affaires culturelles et au Contrôle général économique et financier. Nous l'attendons dans les jours qui viennent. Sans attendre, le CNL doit construire son budget en tenant compte de la tendance constatée en 2014 et 2015. Des pistes plus structurelles, comme une modification de l'assiette des taxes, pourront être envisagées en 2016.

Les modes d'accès à la télévision ont très fortement évolué, l'accès se faisant de plus en plus par Internet et non plus grâce à une antenne râteau. L'affectation à l'audiovisuel public d'une partie de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques tient compte de cette évolution. Le succès commercial des offres à haut et très haut débit tient largement à la circulation des œuvres, il n'est donc pas illogique que les opérateurs économiques qui en bénéficient contribuent à financer la création. Plusieurs pistes de réforme de la contribution à l'audiovisuel public ont été étudiées. Les choix doivent être les plus consensuels possibles, conjuguer justice sociale et modernité. Nous continuons à travailler sur les différentes hypothèses ; le Parlement sera associé à ces réflexions en temps utile.

Conformément à ses engagements, l'État apporte à Radio France une dotation en capital de 55 millions d'euros pour l'achèvement du chantier de rénovation de la maison de la radio. La dotation d'investissement est de 25 millions d'euros sur trois ans, pour un retour à l'équilibre en 2018. Nous avons clarifié les priorités stratégiques de Radio France dans le projet de contrat d'objectifs et de moyens. J'ai dit mon attachement à la complémentarité des antennes, au soutien à la création, à la musique, à l'éducation de la jeunesse à l'information, et à la stratégie numérique de l'entreprise, afin que les valeurs du service public restent au cœur de l'action de Radio France. J'ai dit à son président, en avril, qu'il fallait réformer les formations musicales, y compris dans leur dimensionnement et leur organisation, pour plus que jamais faire rayonner la culture de notre pays. Nous avons besoin de plus de musique, plus de spectacle, dans la période actuelle. La fusion des deux orchestres n'a pas été retenue dans le projet de contrat d'objectifs et de moyens : ce serait affaiblir l'offre musicale pour des économies incertaines. M. Stephan Gehmacher, directeur musical de la Philharmonie de Luxembourg, missionné par Radio France, a formulé des recommandations avant l'été. Le projet de contrat d'objectifs et de moyens prévoit la mise en place de services transverses, dans le respect des identités de chaque antenne. La diversité fait partie de l'ADN de Radio France : il faut faire attention au risque d'uniformisation et préférer une démarche pragmatique au mécano institutionnel.

J'ai dit, à mon arrivée au ministère, que nous devons faire de la production audiovisuelle, notamment de fiction, une priorité. Depuis janvier, je travaille avec tous les acteurs pour renforcer cette filière, en soutenant la création – audace et innovation font partie de la feuille de route de Delphine Ernotte – mais aussi le rayonnement de la création française, et en travaillant à un meilleur partage des risques entre producteurs et diffuseurs.

J'ai engagé, à cette fin, une négociation sur l'amélioration de la transparence dans ce secteur, dont je souhaite qu'elle aboutisse rapidement à un accord professionnel. De même, j'ai inscrit des dispositions législatives sur ce sujet dans le projet de loi que je porte. J'ai également engagé un rééquilibrage des relations entre producteurs et diffuseurs, notamment par le décret du 27 avril qui accorde aux diffuseurs la possibilité de prendre des parts de coproduction sur les œuvres indépendantes qu'ils financent largement. Il faut accompagner la mutation des activités des diffuseurs, qui souhaitent une plus grande implication. Des discussions sont en cours entre France Télévisions et les organisations de producteurs. Ces évolutions doivent être menées sans bouleverser la production indépendante, qui doit être forte et ambitieuse. Aussi, je me réjouis que l'Assemblée nationale ait renforcé le crédit d'impôt en faveur de la fiction, en revalorisant le taux de 20 à 25 % et augmentant les plafonds, et j'espère qu'il sera confirmé par le Sénat. Nous démontrons ainsi notre volonté de soutenir la production audiovisuelle.

Le Gouvernement souhaite ouvrir le régime publicitaire à tous les annonceurs, par souci de sécurité juridique, tout en encadrant la durée horaire des publicités, y compris pendant la tranche matinale. Une consultation publique était ouverte jusqu'au 1^{er} novembre. L'objectif est de maintenir le chiffre d'affaires publicitaire au niveau observé ces dernières années, soit 42 millions d'euros. Il n'est pas question d'augmenter le volume de publicité.

Concernant le projet de chaîne publique d'information continue : dès le mois de mars, nous avons tracé les orientations stratégiques de France Télévisions. Nous avons besoin d'une information pluraliste, indépendante, décryptant le monde contemporain. Les complémentarités entre les organismes de l'audiovisuel public sont importantes. L'offre publique d'information était l'un des sujets du comité stratégique de l'audiovisuel public, qui s'est tenu le 21 octobre. Différents sujets d'intérêt commun y ont été abordés. La présidente de France Télévisions présentera son projet en fin d'année, afin de le lancer à la rentrée 2016. Ce calendrier ambitieux traduit la mobilisation des acteurs concernés. Le Parlement sera étroitement associé à ce chantier.

La cyberattaque dont TV5 Monde a été victime, le 8 avril, a été particulièrement violente. La réaction extrêmement rapide des équipes techniques et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) a prévenu la destruction totale de ses infrastructures informatiques. Les organismes de l'audiovisuel public ont intégré les recommandations de l'Anssi. J'ai souhaité qu'ils réfléchissent en commun aux moyens de renforcer leur cybersécurité. La reconstruction du système d'information de TV5 Monde et le renforcement de sa sécurité informatique coûtera 4,9 millions d'euros en 2015, 2,9 millions d'euros en 2016, puis 2,4 millions d'euros par an. Nous avons accepté le redéploiement en cours d'année de 1,2 million d'euros destinés à l'acquisition de programmes français vers les frais communs, confirmé l'augmentation de 0,7 million d'euros de la dotation de TV5 Monde en 2016 et lui avons laissé le bénéfice intégral de l'économie fiscale de 1,7 million d'euros lié à son financement par la contribution à l'audiovisuel public.

Le budget de la Hadopi est effectivement en hausse : il sera de 8,5 millions d'euros en 2016. Cet effort significatif intervient après des années où la haute autorité a largement puisé dans son fonds de roulement. Il s'agit donc d'un rattrapage qui lui permettra de maintenir le périmètre de ses missions actuelles.

Je rappelle l'attachement du Gouvernement au taux de TVA super-réduit sur l'ensemble de la presse, imprimée ou en ligne. La Commission européenne a infléchi sa position. Nous continuons d'appuyer le souhait de la Commission de faire évoluer la directive sur la TVA dès 2016 dans le sens de la neutralité fiscale – sujet soumis à l'unanimité des États

membres. Le Gouvernement poursuit son œuvre de conviction sur la substituabilité entre presse imprimée et en ligne. Il ne m'appartient pas d'interférer dans la situation fiscale de *Mediapart*, mais j'espère qu'il trouvera une solution avec l'administration fiscale afin de passer cette période délicate pour sa trésorerie.

Le résultat des enchères sur les fréquences de la bande des 700 MHz ont été très positives. Le Gouvernement, soucieux des conséquences économiques sur les opérateurs de diffusion, privilégie la voie du compromis en matière d'indemnisation. L'Inspection générale des finances a été saisie pour évaluer l'impact de ces opérations sur le marché de la diffusion. Les négociations, confidentielles, sont toujours en cours. Des propositions financières ont été adressées aux opérateurs. Je sais la détermination de M. Emmanuel Macron, comme du Premier ministre, à faire aboutir ces négociations. L'engagement du Gouvernement sera tenu, l'objectif restant le dépôt d'un amendement au projet de loi de finances pour 2016 au Sénat, ou au projet de loi de finances rectificative pour 2015. Cette mesure pourrait prendre la forme d'une hausse de l'enveloppe de 27,3 millions d'euros affectée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR).

La dotation de France Médias Monde augmentera de 2 millions d'euros en 2016. S'y ajoute un effet fiscal favorable de 3,4 millions d'euros en 2016. En hausse de 2 %, le financement des chaînes est solidement assuré. Le contrat d'objectifs et de moyens, en cours de négociation, vous sera soumis pour avis rapidement. Nous discutons des différents scénarios avec les ministères des affaires étrangères et des finances. Nous choisirons l'option la plus respectueuse des missions de service public de France Médias Monde.

La réunion est levée à 19 h 50.

Mercredi 18 novembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2015-2019 - Audition de M. Laurent Vallet, président de l'Institut national audiovisuel (INA)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'ai le plaisir de souhaiter ce matin, en notre nom à tous, la bienvenue à M. Laurent Vallet, président-directeur général de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) qui vient nous présenter le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'INA pour la période 2015-2019.

Je rappelle que M. Laurent Vallet a pris ses fonctions le 21 mai dernier suite à la démission de Mme Agnès Saal dans des conditions que nous gardons en mémoire. Nous vous saurons gré, Monsieur le président, si vous le voulez bien, de nous expliquer quelle est aujourd'hui la situation de l'INA et l'état d'esprit des collaborateurs compte tenu de ces événements.

Je vais vous laisser la parole, monsieur le président, afin de nous présenter les grandes lignes de ce projet de contrat d'objectifs et de moyens. Compte tenu du fait qu'un premier COM nous avait déjà été présenté au printemps, je vous proposerai de nous indiquer également les principales différences entre les deux documents.

À l'issue de votre intervention, je donnerai la parole à notre rapporteur pour les crédits de l'audiovisuel, Jean-Pierre Leleux, puis à l'ensemble des sénateurs.

M. Laurent Vallet, président-directeur général de l'Institut national de l'audiovisuel (INA). – Concernant l'état d'esprit de l'entreprise, après les mois agités qu'elle a connus, j'ai trouvé une entreprise choquée et secouée par les conditions du départ de ma prédécesseure. Le fait que j'étais le troisième président en deux ans et demi pouvait donner aux personnels le sentiment d'un problème de gouvernance. L'expression publique autour de l'établissement ne concernait plus ses métiers et son savoir-faire.

J'ai commencé par aller à la rencontre des collaborateurs sur les différents sites. Je m'attendais à recevoir seulement un accueil poli ; j'ai découvert des salariés passionnés par leur métier. Ils ont noté que j'avais passé treize ans dans mes précédentes fonctions, ce qui constituait un signe de stabilité.

Parmi les différences entre la première version du contrat d'objectifs et de moyens (COM), qui vous a été présenté il y a quelques mois et la version que vous examinez aujourd'hui, je mentionnerai l'abandon du projet de ma prédécesseur de faire de l'INA la mémoire de l'audiovisuel en général à travers la création d'une plateforme culturelle qui aurait rassemblé les archives audiovisuelles du spectacle vivant et des institutions muséales. Ce projet, qui ne disposait pas du plein soutien des tutelles et dont le financement posait question, ne figurait pas explicitement dans le projet de COM. Le projet que je vous présente repose sur la réaffirmation de la vocation de l'INA et la volonté d'imaginer l'après « plan de sauvegarde numérique » (PSN) compte tenu du fait que ce plan, qui a constitué la colonne vertébrale des trois précédents COM, devrait être quasiment achevé en 2019.

Imaginer l'après PSN nécessite de réinventer la place des archives à l'heure du numérique en partant des usages et non plus des outils. Il faut réfléchir à la façon de partager ces fonds numérisés auprès du public le plus large à travers des MOOCs, par exemple. Je suis très heureux du lancement de la plateforme « *INA Premium* » qui constitue un joli succès. On est bien là dans les usages et la réaffirmation de la mission patrimoniale. Il faut, par ailleurs, continuer à enrichir notre fonds car le flux n'alimente plus le stock de la même façon. Il faut trouver des détenteurs de fonds qui font sens avec l'audiovisuel.

La seconde priorité consiste à assumer pleinement le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) hérité de la loi de 1974. Même si les échanges commerciaux n'étaient probablement pas le fruit de négociations avec les différentes branches de l'ancienne ORTF à l'origine, il s'agissait d'un statut visionnaire puisque les ressources propres constituent un tiers du budget de nos jours. Un des objectifs doit consister à enrayer la baisse de nos ressources propres.

Nous avons, par ailleurs, un devoir d'exemplarité en matière de gestion qui dépasse la situation des dirigeants. À cet égard, la suppression, en 2007, de l'agence comptable n'a pas été sans conséquence sur la gestion de la dépense. L'INA n'a pas mis en place de dispositif de contrôle interne comptable et financier satisfaisant.

En matière de gestion des compétences et des effectifs, 25 % des effectifs partiront à la retraite dans les cinq années à venir, d'où la nécessité d'une gestion attentive des ressources humaines pour ne pas perdre les compétences. Il s'agit également d'une opportunité pour faire évoluer les métiers de l'INA.

Enfin, le COM prévoit un projet immobilier stabilisé à travers le site fédérateur historique de Bry-sur-Marne. Même si le lieu est un peu isolé aujourd'hui, il devrait être mieux desservi à l'avenir compte tenu du développement du Grand Paris.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – Le projet de COM qui nous avait été présenté au printemps prévoyait un développement de l'INA auprès des entreprises hors médias et des collectivités publiques pour leur proposer un service de conservation de leurs archives audiovisuelles. Cette « diversification » pouvait s'apparenter à une volonté de compenser par des missions nouvelles la prochaine arrivée à son terme du plan de sauvegarde numérique (PSN). Est-ce que cette diversification demeure une priorité du nouveau COM ? Une telle diversification ne constituerait-elle pas un risque financier pour l'Institut et, par voie de conséquence, pour les finances publiques ? Je souhaiterais avoir des précisions sur ce sujet même si vous avez laissé entendre que cette orientation était abandonnée.

Le projet de COM prévoit un maintien de la masse salariale à 67,5 millions d'euros sur la période 2015-2019 qui s'explique, en particulier, par le coût des augmentations générales de l'accord collectif. Quelles sont, selon vous, les marges qui existent afin que l'INA contribue, dans la durée, aux efforts de maîtrise des dépenses ? Et comment vont évoluer, en particulier, les effectifs d'ici 2019 ?

Enfin, vous avez évoqué l'ouverture de l'« *INA Premium* » à laquelle d'ailleurs je me suis abonné pour 2,99 euros par mois, avec le premier mois gratuit. Quels sont les premiers résultats en termes d'abonnements de cette plateforme, lancée fin septembre ? Avez-vous une perspective de ressources propres ? Et sujet plus sensible, comment cette plateforme pourrait-elle intégrer une offre commune du service public de vidéo à la demande par abonnement ? L'INA est la première institution du service public à offrir une telle plateforme. Je pense qu'il faut néanmoins se concerter avec les autres opérateurs du service public. Des discussions ont-elles commencé avec France Télévisions ?

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Vous nous avez donné l'état d'esprit du personnel à l'INA. Nous étions déjà inquiets quand Mme Agnès Saal est venue devant notre commission et notre inquiétude a augmenté.

Du point de vue de l'évolution de la masse salariale et du maintien des compétences, le fait que l'INA doive faire de plus en plus appel à un financement par ressources propres nous inquiète : ceci introduit une grande incertitude et traduit une diminution des ressources par dotation.

Le projet établi par Agnès Saal visait à la reconstruction de l'entreprise sur la base d'un frein considérable à la suppression des emplois. Vous nous avez indiqué que 25 % des personnels partiraient prochainement à la retraite. Pouvez-vous nous donner quelques explications complémentaires sur l'évolution des effectifs ?

Mme Colette Mélot. – Je voudrai rendre hommage à cet établissement qui vient de fêter ses quarante ans, qui a rempli son rôle et su évoluer, notamment sur la numérisation des archives. Ce COM marque une ère nouvelle.

Je suis arrivée au Conseil d'administration de votre institution à une époque troublée et j'ai pu remarquer la solidité des équipes et la présence d'un personnel compétent et volontaire.

Ma question porte sur les langues régionales. Quelles sont les ressources dont disposent l'INA afin d'avancer dans ce secteur où il existe une attente ?

M. David Assouline. – Je vois trois enjeux pour l'INA.

Comment le fonds d'archives continue-t-il à augmenter son fonds à partir de ce qui a déjà été acquis, et dans quelles conditions peut-il négocier avec les différentes chaînes de télévision ?

Le deuxième enjeu porte sur la conservation des archives à l'heure du numérique. Comment va-t-on utiliser ces archives dans cinquante ans. On a cru que le numérique permettrait un stockage plus facile. Mais, en même temps, les technologies changent. Tout est plus volatil. J'ai une grande inquiétude sur la façon dont on anticipe les évolutions technologique futures.

Ma dernière question est relative au projet de chaîne d'information en continu du service public. Êtes-vous associés à cette perspective ? Votre fonds d'archives, en termes d'images et de documentaires, permettrait d'alimenter cette nouvelle chaîne.

En conclusion, je soulignerai que vous faites partie du service public de l'audiovisuel et votre rôle est primordial. Je pense qu'aucune entreprise publique ne peut vivre sans ressources propres. Au-delà de la ressource, c'est la condition de sa performance et de son dynamisme.

Mme Corinne Bouchoux. – Je souhaite revenir sur deux points de votre exposé sur l'évolution du COM pour l'avenir.

Vous avez également une vocation de formation. Vous disposez d'un institut de formation qui a des taux d'insertion convenables, mais qui pourrait peut-être être consolidé et amélioré. Que comptez-vous faire pour renforcer cet institut de formation ? Et comment comptez-vous renforcer votre coopération avec l'éducation nationale ? Aujourd'hui, l'enseignement passe aussi par l'éducation à l'image. De nombreuses disciplines utilisent les sources audiovisuelles.

Pour une génération qui a connu l'*Office de radiodiffusion-télévision française* (ORTF), l'INA est une évidence. C'est beaucoup moins vrai pour les jeunes générations. Que comptez-vous mettre en place à destination de ceux qui sont vos clients de demain ? Comment concilier toutes ces missions ?

Enfin, quelle est votre vision exacte des missions que l'on pourra donner aux personnels à statut précaire et dont le savoir-faire est précieux ?

M. Philippe Bonnacarrère. – Existe-t-il des institutions similaires en Europe et, si oui, quels sont leur modèle économique ?

Existe-il une coopération avec l'Agence France Presse (AFP) et des optimisations sont-elles possibles dans ce domaine ?

M. Laurent Vallet. – Sur les perspectives de développement commercial, nous avons plusieurs pistes pour stopper le mouvement de baisse des ressources propres. Je vous donnerai deux exemples : sur le plan international, avec nos métiers d'expertise et de formation, nous pouvons aider un certain nombre d'institutions étrangères. L'international

donne lieu à beaucoup d'échanges et de déplacements. Nous sommes en train de négocier un important contrat en Algérie sur la formation auprès de l'audiovisuel public. Cela demande des moyens mais j'y vois également un gisement de ressources propres et de rayonnement de l'Institut, au-delà même des opérations de prestige comme on a pu le faire en restaurant les archives de l'institut audiovisuel cubain ou la restauration et la numérisation des supports audio très particuliers sur lesquels étaient enregistrés les procès de l'ANC et de Nelson Mandela.

Aujourd'hui, toutes les grandes entreprises sont dans une démarche de renforcement de leur *brand content* ou contenu de marque. Pour donner de la valeur à sa marque, on peut faire appel à la mémoire audiovisuelle de l'entreprise. La Française des jeux a pris conscience de sa marque et, outre ses propres archives, l'INA disposait d'un grand nombre d'images depuis plus de quarante ans.

Je considère la plateforme « *INA Premium* » comme une nouvelle façon d'exercer notre mission de service public plutôt que comme une nouvelle source de revenus et de rentabilité. Elle est récente et nous ne nous sommes volontairement pas fixé d'objectifs en termes de nombre d'abonnés. D'ailleurs, qui, parmi vous, connaît le nombre réel d'abonnés à Netflix en France ? Il n'existe pas de secret des affaires pour l'INA et nous sommes très contents du démarrage de la plateforme. À l'issue du premier mois gratuit, le taux de désabonnement a été de 5 à 6 %. Cela devrait permettre d'amortir assez rapidement l'investissement technique, mais définir un objectif de rentabilité pour « *INA Premium* » est compliqué dès lors qu'il faut payer, même un prix très modique. Dès lors que l'on n'a pas la maîtrise totale dans la fixation du prix, on ne peut pas se fixer les mêmes objectifs qu'un opérateur privé.

La version d'octobre 2015 du COM de l'INA n'a pas varié par rapport à celle du printemps dernier en ce qui concerne ses trois piliers financiers, à savoir : stabilité de la ressource publique allouée à l'INA d'un montant de 89 millions d'euros par an ; plafonnement de la masse salariale à 67,5 millions d'euros par an et autofinancement du projet immobilier de l'INA, à hauteur de 25 millions d'euros pour la période 2015-2019.

Compte tenu de l'accord collectif sur le statut des salariés qui garantit une augmentation automatique de 1,5 % des salaires par an et jusqu'à 0,75 % en plus dans le cadre de mesures individuelles, le plafonnement de la masse salariale sur la période 2015-2019 va nécessairement conduire à réduire le nombre de collaborateurs. Sur les 950 équivalents temps plein (ETP) actuels, 25 à 30 ETP devraient disparaître d'ici 2019. J'ai confiance dans le fait que cela pourra se faire de façon apaisée.

Au-delà, il faut également nous préparer au départ à la retraite de 25 % de nos effectifs. S'il faut saisir cette opportunité pour faire évoluer notre organisation, nous devons veiller à ne pas perdre certaines de nos compétences, comme celles des métiers de traitement du film. Dans ce contexte, nous réfléchissons actuellement avec le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et la Cinémathèque française à mutualiser nos moyens techniques de traitement du film afin de sauvegarder les compétences en la matière.

J'ai rencontré récemment Delphine Ernotte pour évoquer l'éventuelle articulation de la plateforme « *INA Premium* » avec une future offre de vidéo par abonnement de France Télévisions. De notre point de vue, plusieurs options sont envisageables. L'INA est quasi-proprétaire de l'outil technique que représente la plateforme sur laquelle s'appuie le service « *INA Premium* » et pourrait éventuellement le mettre à disposition de France Télévisions

selon le principe commercial de marque blanche. Mais « *INA Premium* » pourrait aussi accueillir un certain nombre de contenus du catalogue de France Télévisions comme des documentaires de création dont l'exploitation n'est plus de mise, ce qui compléterait l'offre en la matière de l'INA.

L'INA est membre du comité de pilotage de la chaîne publique d'information en continu et participe activement à l'élaboration de ce projet. Nous avons accueilli sur notre site de Bry-sur-Marne la semaine dernière l'équipe de préfiguration de la chaîne. Nous réfléchissons actuellement à la façon dont l'INA pourrait fournir, sur une base quotidienne, des programmes courts basés sur ses archives permettant de décrypter et de mettre en perspective l'actualité sur la future chaîne.

L'INA compte six délégations régionales dont une des vocations est de recueillir le fonds d'archives des antennes régionales et locales de France 3. Une partie de ce fonds sert à mettre en valeur les langues régionales. La délégation de Strasbourg a ainsi mis sur pied un projet multimédia sur un chansonnier alsacien très connu dans la région, Germain Muller. Des éléments de même nature sont en cours de réalisation à Rennes. Les langues régionales constituent par ailleurs une thématique qui peut parfaitement s'intégrer dans nos « fresques » multimédia.

Les « fresques » multimédia sont des regroupements thématiques d'archives sur lesquels nous nous appuyons, notamment, dans le cadre de nos relations avec l'éducation nationale. L'éducation à l'image à travers ces fresques est un moyen de toucher le public jeune. Mais il faut admettre que, en dehors du cadre scolaire, les images d'archives ne représentent pas un médium très attractif pour cette catégorie de public... sauf éventuellement pour les utiliser dans un esprit de dérision. Or faire de la dérision à partir de nos archives ne fait pas partie de nos objectifs. Toutefois, nous avons choisi pour la campagne de communication en vue du lancement d'« *INA Premium* » de jouer délibérément la carte « jeunes » en diffusant sur les réseaux sociaux des « gifs », ces pastilles vidéo de quelques secondes, réalisées à partir de nos archives. C'est une façon de se rapprocher du public jeune sans porter atteinte à la mission de l'INA, dans le respect des ayants droit.

Nous poursuivons notre démarche de « déprécarisation » visant à faire bénéficier de contrats à durée indéterminée des personnes qui jusqu'à présent étaient employées sur la base de contrats à durée déterminée (CDD) reconduits. Cette démarche a été appliquée à 29 salariés, et se prolongera pour la catégorie des documentalistes.

Les autres pays européens – je pense principalement à l'Allemagne, à l'Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni – ont des modèles très différents en matière de conservation et de diffusion des archives audiovisuelles. Le modèle économique le plus proche du nôtre est celui des Pays-Bas. D'un point de vue plus général, on peut dire qu'ils ont tous un temps de retard en matière de numérisation de leur stock d'archives par rapport à la France, mais ils sont en avance sur le plan des usages.

Nos relations avec l'AFP donnent lieu à différents partenariats : nous vendons sur la plateforme professionnelle de l'INA, *INA Media Pro*, des contenus produits par l'AFP ; l'AFP puise par ailleurs régulièrement dans nos fonds des archives pour illustrer ses reportages. Avec Emmanuel Hoog, qui connaît bien notre maison, nous partageons la volonté de développer ces partenariats. Nous avons ainsi un projet de numérisation d'une partie du fonds de l'AFP en vue d'une mise à disposition dans le cadre d'un mandat partagé. De même,

nous envisageons de valoriser davantage le fonds photographique de l'INA en bénéficiant de la connaissance de l'AFP dans ce secteur.

M. Daniel Percheron. – Vous avez tenu un discours très jacobin de détenteur de la mémoire de la nation et je voudrais vous interroger sur la dimension de la décentralisation car votre prédécesseur était plus créative. Il va y avoir treize régions dont certaines auront la taille d'une nation. Dans le Nord-Pas-de-Calais-Picardie, par exemple, est-ce que vous envisagez de contractualiser avec la région ? Un décalage nous menace car la mémoire de l'image est absente des débats locaux. Attendez-vous des propositions de la part des régions ?

Mme Maryvonne Blondin. – Pouvez-vous nous préciser quelles sont les relations de l'INA avec les cinémathèques de nos régions qui ont pour mission de conserver la mémoire locale ?

M. Jacques Groperrin. – Quelles garanties avez-vous du maintien de votre part de contribution à l'audiovisuel public et quels sont les objectifs financiers de votre nouveau service de vidéo à la demande par abonnement ?

M. Maurice Antiste. – Qui protège l'INA et existe-t-il un « INA bis » en cas de destruction de vos fichiers ?

M. Louis Duvernois. – Vous essayez de faire évoluer le modèle économique de l'établissement. Quels partenariats envisagez-vous avec les autres établissements publics fonctionnant en réseau ?

M. Laurent Vallet. – Sur la décentralisation, j'ai bien noté que vous me trouviez moins dynamique et créatif que ma prédécesseur. J'en prends acte. En tout cas, je me réjouis du document multimédia élaboré pour célébrer la mémoire de votre région. Il est vrai que les délégations régionales se trouvent éloignées du centre. Je vous promets d'être plus dynamique et créatif ! L'INA essaie de partager dans les meilleures conditions possibles ses collections avec ceux qui s'y intéressent. Beaucoup de promesses ont été faites ces derniers mois, et nous allons essayer de les tenir dans la mesure où elles sont en cohérence avec notre modèle économique.

Pour le reste nous trouverons d'autres façons de nous associer au mouvement de décentralisation.

S'agissant des relations avec les cinémathèques et médiathèques, nous disposons de postes de consultation mobiles (PCM). Leur installation et leur déploiement se poursuivent. Le projet de COM fixe d'ailleurs des objectifs chiffrés. Toutes les demandes d'installation de nouvelles bornes multimédias sont les bienvenues. Les coûts restent encadrés et raisonnables. C'est également un moyen d'entretenir notre lien avec les collectivités locales.

Le projet immobilier est financé par un prélèvement sur notre fonds de roulement sur la durée du COM pour un peu moins de 20 millions d'euros et une contribution du budget d'investissement, à hauteur de 5,5 millions d'euros. Nous sommes confiants sur le fait que ce coût doit être correctement évalué et ces ressources identifiées et sanctuarisées dans le COM.

S'agissant des conditions de sécurité dans lesquelles sont conservés nos fonds, nous disposons d'un site miroir à Aubervilliers, où toutes nos machines sont dupliquées. Par ailleurs, la question d'intrusion informatique se pose à l'ensemble des sociétés audiovisuelles

publiques qui échangent régulièrement sur cette question. Dans le cadre du projet immobilier, le stockage des informations se trouvera dans la partie nouvellement construite et bénéficiera, par conséquent, de conditions de sécurité renforcées.

Enfin, les partenariats avec différents réseaux constituent une priorité à mes yeux. Nous souhaitons faciliter l'accès de nos fonds de collection aux réseaux culturels français à l'étranger. C'est un dialogue que j'ai relancé à mon arrivée. Il existe un potentiel important dans les relations de l'INA avec ce réseau.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie, monsieur le président, pour ces précisions. Nous allons poursuivre notre réflexion sur le projet de COM et nous rendrons un avis dans les délais prévus par la loi du 30 septembre 1986.

Loi de finances pour 2016 - Mission Culture - Crédits « Patrimoines », « Transmission des savoirs » et « Création et cinéma » - Examen des rapports pour avis

La commission procède à l'examen des rapports pour avis de M. Philippe Nachbar sur les crédits « Patrimoines », de M. Jean-Claude Luche sur les crédits « Transmission des savoirs » et de M. David Assouline sur les crédits « Création et cinéma » de la mission Culture du projet de loi de finances pour 2016.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits du programme « Patrimoines ». – Les crédits du programme 175 « Patrimoines », après deux ans de recul et une année de stabilisation, progressent pour 2016 : les autorisations d'engagement (AE) gagnent 166 millions d'euros, à 912 millions d'euros (+18%) et les crédits de paiement (CP) 122 millions d'euros, à 873 millions d'euros (+16%). Cependant, cette hausse tient essentiellement à la budgétisation de 118 millions d'euros pour la redevance pour l'archéologie préventive (RAP). En fait, la hausse des crédits budgétaires est en trompe-l'œil, les missions des opérateurs sont élargies et les défis demandent une mobilisation bien plus forte de politiques publiques, en particulier pour l'entretien et la valorisation de notre patrimoine. Ceci est d'autant plus vrai qu'en deuxième délibération, le 13 novembre 2015, l'Assemblée nationale a diminué de 10 millions d'euros les crédits de la mission « culture », dont 5 millions d'euros pour le seul programme 175.

Les crédits de l'action 1 « Patrimoine monumental » progressent de 11,32 millions d'euros en autorisations d'engagement, à 352,72 millions d'euros (+3,32%) mais perdent 1,5 million d'euros en crédits de paiement, à 327,35 millions d'euros (-0,47%). En outre, ces chiffres ne tiennent pas compte du « rabout » de 5 millions d'euros sur le programme 175 qui, d'après ce que m'a dit hier Mme la ministre, pourrait toucher principalement l'action 1.

Cette stagnation des crédits de paiement est inquiétante face à l'ampleur de la tâche à accomplir pour entretenir et valoriser notre patrimoine historique. Je rappelle que la France compte 43 609 immeubles protégés au titre des monuments historiques, dont 14 135 classés et 29 474 inscrits et que s'y ajoutent de très nombreux bâtiments ni classés ni inscrits mais qui présentent un intérêt historique indéniable et pour lesquels nos concitoyens attendent un certain entretien.

Les crédits de l'action 1 vont financer de « grands chantiers » l'an prochain : la restauration et l'aménagement du Grand Palais - projet de 130 millions d'euros de travaux encore soumis à des arbitrages - ; la restauration du château de Fontainebleau, d'un montant global de 114 millions d'euros sur douze ans, lancée l'an passé et qui devrait s'échelonner jusqu'en 2026 ; la construction d'un centre de conservation et d'études en Lorraine (CCEL), commencée l'an passé et qui doit s'achever l'an prochain ; la restauration de l'ancien hôpital Jean Martial à Cayenne ; la nouvelle reconstitution de la grotte de Lascaux et la création d'un centre international d'art pariétal à Montignac, en Dordogne ; la modernisation du musée de Cluny, à Paris et la restauration des thermes gallo-romains.

Les crédits de l'action 2 « Architecture » progressent de 987 000 euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à 28,8 millions d'euros (+3,5%) ; ils vont pour plus de moitié à la Cité de l'architecture et du patrimoine (16,46 millions d'euros), pour 12,6% au cofinancement des études pour la constitution des AVAP et pour 12% aux réseaux de promotion de la qualité architecturale, comme les CAUE et les 184 « Villes et Pays d'art et d'histoire ».

Les crédits de l'action 3 « Patrimoine des musées de France » progressent de 13,15 millions d'euros en autorisations d'engagement, à 344,44 millions d'euros (+3,97%) mais ils reculent de 323 000 euros en crédits de paiement, à 339,38 millions d'euros. C'est important, mais nous devons prendre en compte l'élargissement des missions des musées : ils sont sous pression et c'est bien pourquoi l'annonce d'une ouverture 7 jours sur 7 a suscité de vives réactions parmi les personnels.

L'action 4 « Patrimoine archivistique et célébrations nationales » gagne 20 millions d'euros en autorisation d'engagement, à 43,75 millions d'euros. Ce bond spectaculaire (+ 83%) tient à ce que les crédits d'investissements passent de 6,51 à 25,70 millions d'euros, dont 17,45 millions d'euros pour l'aménagement du site des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine.

Les crédits de l'action 8 « Acquisition et enrichissement des collections publiques » gagnent 500 000 euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, à 8,85 millions d'euros, c'est 6% de mieux que l'an passé. Je signale au passage les vertus du mécénat, qui dépasse les subventions pour l'achat d'œuvres d'art, puisqu'il a atteint 13 millions d'euros en 2013.

Les crédits de l'action 9 « Patrimoine archéologique » passent de 11,29 à 131 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 19,7 à 137,8 millions d'euros en crédits de paiement du fait qu'ils intègrent désormais la redevance d'archéologie préventive (RAP), provisionnée à hauteur de 118 millions d'euros.

La budgétisation de la RAP est une bonne nouvelle ; elle va permettre à l'Institut national pour l'archéologie nationale, l'Inrap, d'en finir avec l'incertitude permanente sur le montant de son budget, situation que nous déplorons depuis de nombreuses années. Cependant, il nous faut résister à la tentation de revenir au monopole de l'Inrap, les pressions sont évidentes, nous le verrons en examinant le projet de loi « liberté de création, architecture et patrimoine » (LCAP) : rappelons-nous, mes chers collègues, ce qu'il en était au temps du monopole, pour les délais, les coûts et les retards, et sachons défendre les apports de la concurrence, qui a permis aux collectivités territoriales d'organiser des services archéologiques et à des entreprises privées - la plupart créées par d'anciens de l'Inrap - de

proposer également leurs services, au bénéfice de l'archéologie préventive. Gardons-nous de revenir en arrière !

Les opérateurs du programme 175, ensuite, en ont trop souvent été la variable d'ajustement : ce n'est pas le cas cette année, semble-t-il, même si je note qu'un million d'euros est retiré au Musée d'Orsay et deux millions au Louvre, du fait de leur capacité d'autofinancement, c'est-à-dire de leur réussite...

Le Centre des monuments français (CMN) demande plus de souplesse dans la gestion des emplois de manière à élargir l'amplitude horaire d'ouverture de certains monuments. Le président du CMN m'a donné l'exemple de l'Arc-de-Triomphe, qui n'ouvre qu'à 10 heures du matin alors que des touristes, arrivés d'Asie dès l'aube à Roissy, pourraient apprécier d'y petit-déjeuner. De façon également regrettable, des musées du sud de la France ferment l'été en fin d'après-midi, à l'heure où des touristes demandent à s'y rendre : pourquoi ne pas adapter davantage les horaires à la demande, de façon saisonnière ? Ne pourrait-on pas, puisque le plafond d'emplois est intouchable, en exclure l'emploi saisonnier, qui représente tout de même 82 équivalents temps-plein au CMN ? La ministre m'a dit, hier, qu'elle y travaillait. Je suivrai ce dossier et j'espère que nous trouverons une solution, utile à la valorisation de notre patrimoine et, finalement, à l'attractivité de notre pays.

Mes chers collègues, je m'apprêtais à vous proposer un avis de sagesse à l'adoption des crédits du programme, mais le « rabout » de 5 millions d'euros sur le programme 175 me fait pencher pour un avis défavorable : la ministre m'a répondu hier que ces économies seraient faites plutôt sur de grands chantiers de l'État, pas sur des opérations conjointes avec les collectivités territoriales, ce n'est guère satisfaisant pour autant. L'inquiétude des professionnels est manifeste, ils me l'ont dit en audition, des entreprises ferment, 300 emplois auraient été perdus l'an passé, déjà 230 cette année : c'est chaque fois un drame économique, social, mais c'est aussi une perte très difficile à réparer pour nos savoir-faire, il ne faut pas que les crédits baissent pour les monuments historiques !

Je m'inquiète, également, que Bercy annonce pour 2015 une diminution de moitié pour le produit des successions en déshérence car, – depuis un amendement de notre collègue Yann Gaillard à la loi de finances pour 2005 –, c'est une source très importante de financement pour la Fondation du patrimoine, pour les milliers de rénovations qu'elle aide chaque année, le plus souvent conduites par des propriétaires privés sur leur patrimoine vernaculaire, non classé ni inscrit. Les successions en déshérence rapportent entre 8 et 11 millions d'euros par an depuis dix ans, mais 4 millions d'euros seulement en 2015, voire moins les années suivantes, ces moyens vont nous manquer cruellement, il faut en tenir compte.

L'argent public manque, nos collectivités territoriales doivent faire des arbitrages, trop souvent au détriment du patrimoine, je crois que nous devons trouver de nouvelles solutions de financement. Notre collègue Vincent Eblé vient de publier un rapport d'information sur « *la dépense fiscale et la préservation du patrimoine historique bâti* », je crois qu'il présentera des amendements en séance, nous pourrons lui apporter notre soutien. Nous devons examiner toutes les pistes, y compris celles d'un élargissement des possibilités d'implantation de bâches publicitaires, d'un Loto affecté au patrimoine, d'un élargissement du mécénat : les idées ne manquent pas !

En attendant, je vous propose de donner un avis défavorable aux crédits de la mission « culture ».

M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis des crédits du programme « Transmission des savoirs et démocratisation culturelle ». – Les crédits du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », représentent un peu plus d'un milliard d'euros dont les deux-tiers vont aux « fonctions supports » du ministère, c'est-à-dire principalement aux personnels, aux locaux et aux équipements du ministère de la culture et de la communication.

Je commencerai par les points de satisfaction. D'abord une hausse d'ensemble des crédits de programme : pour 2016, ce programme gagne 38 millions d'euros en autorisations d'engagement, ce qui représente +3,4 %, et 21 millions en crédits de paiement (+2 %). Cette hausse est concentrée sur la transmission des savoirs et la démocratisation culturelle : les crédits des fonctions support du ministère progressent de 1,2 %, alors que le reste du programme, c'est-à-dire les subventions aux écoles d'art et d'architecture, les actions ciblées en matière de démocratisation culturelle, gagnent 29,3 millions d'euros, soit + 7,7 %. Cette augmentation est continue depuis trois ans, il faut le signaler : en trois ans, les crédits ciblés sur la transmission des savoirs et la démocratisation culturelle ont progressé de 30%.

Deuxième point de satisfaction, le retour de l'État dans le soutien aux conservatoires. Nous n'avons pas ménagé nos efforts, et tout particulièrement notre présidente, pour que le Gouvernement revienne sur sa décision de se désengager complètement ; je rappelle que, l'an passé, nous n'avons pas voté le budget « culture » précisément pour dénoncer ce désengagement de l'État vis-à-vis des conservatoires. La ministre a fait un virage à 180 degrés, elle a reconnu que ce désengagement était une erreur et elle présente cette année un « plan conservatoires » doté de 13,5 millions d'euros : c'est 8 millions de plus que le « plancher » atteint l'an passé. Cependant, ce plan ne représente que la moitié des 27 millions d'euros que l'État consacrait aux conservatoires à rayonnement régional et départemental il y a trois ans.

Ensuite et surtout, comme pour d'autres politiques culturelles, l'État veut « redéfinir » les modalités de l'aide ; on nous parle de « *refondre les procédures de classement* » pour « *ouvrir les conservatoires à la diversité* », on nous dit qu'il faut « *moderniser* » la pédagogie et l'offre des conservatoires, pour « *être au plus près des aspirations de nos concitoyens* ». En réalité, les conservatoires s'ouvrent depuis longtemps à leur environnement ; les musiques, la danse et le théâtre actuels y ont leur place. La réalité de terrain, c'est que le retrait de l'État et sa focalisation sur « *la professionnalisation des artistes* » a provoqué des dégâts : des postes ont été supprimés, les tarifs ont dû être augmentés, c'est plutôt cela qui éloigne nos concitoyens des conservatoires ! La réalité, c'est que les conservatoires sont le plus souvent disposés à coopérer avec leur environnement, en particulier l'Éducation nationale : il faut développer ces coopérations, je pense en particulier à des classes de pratiques artistiques où des collégiens viennent deux fois par semaine au conservatoire, cela demande des instructions interministérielles.

Je sors du cadre strictement budgétaire, mais c'est nécessaire parce que c'est la toile de fond : nous avons besoin d'une mobilisation bien plus importante pour les enseignements artistiques, je le précise dans mon rapport écrit, en particulier pour soutenir la proposition de notre présidente pour une véritable décentralisation, avec transfert des crédits correspondants.

Autre mesure mise en avant par le ministère, le plan d'éducation artistique est renforcé, pour des actions avec les scolaires, avec des publics et des territoires prioritaires. Les crédits augmentent, c'est une bonne chose même s'ils restent très en-deçà des besoins

pour rattraper les écarts au sein de la population comme entre territoires. Ainsi, le plan d'éducation artistique gagne 45% : c'est une belle affiche, mais on parle là de 4,5 millions d'euros supplémentaires à l'échelle du territoire national et pour des objectifs ambitieux...

Même chose pour les bourses sur critères sociaux, dont les crédits augmenteront de 7% l'an prochain –ils auront progressé d'un tiers en quatre ans. C'est appréciable mais là encore, on parle de 8 millions d'euros supplémentaires sur quatre années, qu'il faut comparer à l'augmentation des frais scolaires et hors scolaires des étudiants qui sont eux-mêmes en nombre croissant... Surtout, les étudiants en art accèdent moins facilement aux bourses que dans les autres matières, c'est un héritage dont il faut se défaire, les Assises de la jeune création ont évoqué le sujet et nous devons y revenir.

S'agissant de l'enseignement supérieur, je salue l'effort d'investissement dans les établissements : plusieurs rénovations importantes ont eu lieu ces dernières années, elles se poursuivent et cet effort d'investissement est significatif. En revanche, je m'inquiète pour le développement de la recherche dans les écoles d'art et d'architecture : c'est une obligation pour l'intégration au schéma Licence Master Doctorat du processus de Bologne, mais les moyens ne suivent pas et le « bleu budgétaire » n'est pas clair du tout : il mentionne 1 million d'euros, mais l'appel à projet pour les écoles territoriales ne dépasse pas 600 000 euros : les associations m'ont alerté, il faut plus de transparence.

La ministre a annoncé la création d'un statut pour les professeurs des écoles supérieures d'art territoriales, c'est un véritable sujet pour que nos écoles territoriales ne décrochent pas et je crois que l'Etat doit davantage les aider à se mettre aux nouveaux standards.

Un mot sur les fonctions support, c'est-à-dire les quelque 760 millions d'euros que ce programme réserve aux équipes, aux équipements et aux locaux du ministère : la hausse est contenue à 1,3% et les marges vont servir, grâce à des économies internes, à revaloriser une partie des carrières, c'est important pour le ministère de la culture où les rémunérations sont moindres que dans les autres ministères. On m'a dit qu'à responsabilités égales, les écarts pouvaient atteindre jusqu'au tiers de la rémunération d'ensemble, entre la culture et les finances. Cela m'a surpris et je m'interroge sur la légitimité de tels écarts entre administrations centrales.

Voilà, mes chers collègues, il y a certes un léger mieux par rapport à l'an passé, mais je crois que nous devons marquer clairement que nous attendions davantage pour les conservatoires et pour les enseignements artistiques en général : c'est pourquoi je vous propose un avis défavorable sur ces crédits.

M. David Assouline, rapporteur pour avis des crédits du programme « Création » et du soutien public au cinéma. – *«A la barbarie, nous devons opposer l'invincible humanité de la culture»* : c'est ainsi que le Président de la République a conclu son propos hier à l'Unesco et c'est dans cette perspective que nous devons examiner les moyens que nous mettons dans la culture. Je sais que nous en sommes tous convaincus, que nous partageons tous, ici, cet engagement pour la culture – mais aussi que ce n'est pas le cas de tous nos collègues, que nous devons nous battre pour que cet engagement se traduise en actes, en moyens.

C'est pourquoi je veux souligner l'importance politique de la progression des crédits du programme 131 « Création » et du soutien public au cinéma : la tendance amorcée

l'an passé se confirme avec ce projet de loi de finances, c'est un acte politique fort. L'an passé, j'avais été soulagé de voir cesser la baisse des crédits culturels, nous avons marqué un palier ! Cette année, le budget de la culture augmente, nous devons d'autant plus nous satisfaire de cette hausse qu'elle se produit au moment où les dépenses publiques diminuent. Et c'est d'autant plus utile que nous allons débattre très bientôt de la LCAP : sans cette hausse des crédits, nos débats législatifs auraient été virtuels, nos grandes ambitions laissées sans moyens.

La question se pose dans des termes très proches pour les collectivités territoriales. Comme l'État, elles doivent s'adapter aux contraintes nouvelles, mais alors que l'État fait le choix de maintenir ses crédits à la culture, elles ne peuvent pas toujours s'abriter derrière la baisse des dotations pour justifier le recul de leur participation à des projets culturels. C'est même précisément en période de crise et quand les moyens baissent, que les choix deviennent plus aigus et que celui de la culture devient plus important – car la culture c'est d'abord l'expérience positive d'être ensemble, d'être autre, c'est du lien social.

J'en viens aux crédits du programme 131 « Création » : les autorisations d'engagement gagnent 16 millions d'euros (+2,25 %), les crédits de paiement progressent de 9,7 millions d'euros (+1,3 %). Cette augmentation d'ensemble est un premier motif de satisfaction.

Je déplore depuis plusieurs années que les arts plastiques, avec à peine 10 % des crédits, soient le « parent pauvre » du programme « création » – même s'il faut prendre en compte, au-delà de la nomenclature, les apports des grands équipements dont les budgets figurent au spectacle vivant. Cette année, il y a un mouvement de rattrapage, puisque les deux-tiers des crédits supplémentaires vont aux arts plastiques, au parent pauvre : l'action 2 progresse même de 11,5 % en autorisations d'engagement.

Troisième point de satisfaction, l'accent mis sur l'accès à la culture, sur le soutien à la jeune création et au renouvellement des esthétiques, sur l'aménagement culturel du territoire et sur des mesures très utiles dans la vie des artistes, comme les résidences pour les plasticiens ou le soutien aux « scènes de musiques actuelles » (SMAC) ou encore aux festivals, j'y reviendrai.

La stratégie de l'État est claire, bien formulée, en particulier l'intention de faire mieux avec des moyens très contraints : le ministère est plus exigeant avec ses opérateurs, il leur demande des contrats d'objectifs, d'accueillir des artistes en résidence, de développer la co-production et la co-diffusion, de renforcer l'éducation artistique et culturelle : tout ceci se retrouve dans la politique des labels dont nous allons reparler dans la loi prochaine. L'intention est très bonne également, quand on parle de soutenir des outils de création mutualisés, des « tiers lieux et lieux intermédiaires », des « foyers de jeunes créateurs », quand on encourage, comme les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) le font à une échelle expérimentale, la diffusion de spectacles vivants et d'expositions dans toutes sortes de lieux : les idées ne manquent pas et le ministère est à l'écoute, c'est le sens des Assises de la jeune création qu'il a lancées au printemps dernier et qui ont été fructueuses.

Nous nous saisisons de tous ces sujets lors de l'examen de la LCAP mais le mouvement a déjà commencé : dans les « pactes culturels » que le ministère signe avec les collectivités, dans les contrats d'objectifs en cours de négociation, et y compris dans la mise en œuvre de la réforme territoriale. Le Gouvernement se mobilise pour la culture, nous l'avons vu sur le dossier des intermittents, cette loi de finances le confirme..

Nous devons également nous assurer que les progrès de méthode et les intentions se traduisent en actes conséquents et pas seulement en expérimentations ponctuelles : notre rôle est bien de conforter la réforme, de la faire aller aussi loin que possible.

C'est pourquoi, au-delà de cette satisfaction d'ensemble, je pose dans mon rapport quelques jalons et quelques questions utiles à notre travail dans le projet de loi à venir.

S'agissant des moyens nouveaux dédiés aux arts plastiques, attention aux effets d'annonce : sur trois millions d'euros d'actions nouvelles pour les arts plastiques, un million va au déménagement du Centre national des arts plastiques (CNAP), un autre au projet de la « tour Médicis » à Montfermeil... si bien qu'il ne reste qu'un million d'euros supplémentaire à partager entre les 22 Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), les 48 centres d'art conventionnés, le réseau des résidences et l'ensemble de la commande publique. Le CNAP doit probablement déménager, la « tour Médicis » est certainement un bon projet, mais comment la mobilisation annoncée pour les artistes sera-t-elle perçue si les moyens vont majoritairement au déménagement d'une institution et à un projet qui ne verra pas le jour avant quelques années ?

Autre sujet sur lequel nous devons avancer, la protection sociale des artistes plasticiens, la structuration de leurs professions au sens large. Je le souligne depuis plusieurs années : beaucoup de plasticiens vivent en dessous du seuil de pauvreté, leurs droits d'auteur sont bafoués, y compris par les établissements publics, leurs droits sociaux sont mal gérés, il n'existe toujours pas de convention collective spécifique car le ministère du travail ne répond pas aux demandes du ministère de la culture pour négocier. Il est grand temps d'avancer ces sujets, ou bien nos progrès budgétaires sur le programme « création » paraîtront dérisoires.

Deux mots, enfin, sur la situation des festivals, après une année que la « cartocrise », sur internet, a fait paraître particulièrement sombre. Je fais un point dans mon rapport, le diagnostic est plus nuancé que dans la « cartocrise » mais il faut savoir que les festivals, même les plus grands, sont fragiles, et que quand ils sont annulés, parfois pour un manque de quelques milliers d'euros seulement, il est très difficile de faire machine arrière, nous devons y faire très attention.

J'en viens au soutien public en faveur du cinéma. Son niveau élevé, *via* les taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et les différents dispositifs de crédit d'impôt au bénéfice des producteurs, constitue un cas d'école que l'Europe nous envie, d'autant que leur efficacité ne cesse de progresser. Le succès de nos productions ne cesse de conforter ce choix politique : le cinéma français a encore brillé dans les salles en 2014. *Qu'est-ce qu'on a fait au bon Dieu ?*, *Supercondriaque* et *Lucy* ont attiré des millions de spectateurs. À l'affiche, plus de 340 œuvres originales françaises ont continué à faire vivre l'industrie culturelle la plus populaire, ses milliers d'entreprises et ses 250 000 emplois directs. Le succès de notre cinéma bénéficie à la renommée et à l'image de la France de par le monde.

Dans son rapport d'avril 2014 relatif aux soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle, la Cour des comptes soulignait d'ailleurs les résultats indéniables d'une politique conduite en France avec vigueur et constance depuis plus de soixante-cinq ans, toutes majorités politiques confondues.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, le Gouvernement - en cohérence avec des engagements pris par le Premier ministre au Festival de Cannes en faveur

de la culture - fait le choix de poursuivre son effort budgétaire à destination du cinéma : comme je l'avais proposé l'an passé, le crédit d'impôt cinéma est sensiblement renforcé, tandis que, pour la deuxième année consécutive, l'affectation des taxes au fonds de soutien du CNC est intégralement préservée.

L'opérateur n'est toutefois pas à l'abri d'une nouvelle offensive contre ces ressources. Je ne puis, à cet égard, souscrire à la proposition de nos collègues de la commission des finances de plafonner le niveau des taxes dont bénéficie le CNC, alors même que leur moindre rendement, année après année, oblige l'opérateur à puiser dans ses réserves pour maintenir son niveau d'intervention.

Par ailleurs, les difficultés de la majorité des films français à l'exportation, la délocalisation trop fréquente des tournages et l'échec relatif de la lutte contre le piratage, qui constitue un manque à gagner réel pour l'industrie du cinéma, représentent autant d'ombres au tableau du *satisfecit* général apporté au système français de soutien au cinéma.

Des aménagements sont nécessaires, afin d'adapter les outils, notamment fiscaux, et les règles applicables aux évolutions de l'écosystème du cinéma. Il en va du maintien d'une production aussi qualitative que diversifiée, qui constitue aujourd'hui un objet de fierté nationale.

C'est pourquoi, je salue le dispositif proposé à l'article 44 du présent projet de loi de finances, qui, pour tenter de relocaliser les tournages d'œuvres cinématographiques sur le territoire national, améliore sensiblement les modalités d'application du crédit d'impôt cinéma. Ainsi, le plafond des dépenses éligibles par films est porté de 4 millions d'euros à 30 millions d'euros ; les films en langue étrangère pourront bénéficier du dispositif sous certaines conditions ; l'ensemble des œuvres se verra attribuer un taux de 30 % de crédit d'impôt.

Le pari est audacieux mais nécessaire : nous ne pouvons tolérer éternellement que tant de producteurs français, pour des raisons économiques, tournent leurs œuvres à l'étranger, où, à l'instar de la Belgique ou de la Grande-Bretagne, les pouvoirs publics n'hésitent nullement à proposer une fiscalité favorable à l'industrie cinématographique. Il en va du maintien de nos emplois et de nos savoir-faire.

Se satisfaire de ce nouvel aménagement du crédit d'impôt cinéma serait toutefois oublier un peu vite que la délocalisation des tournages concerne également un nombre croissant de fictions audiovisuelles, genre coûteux mais dans lequel la France peine à s'imposer comme une grande nation de production. C'est pourquoi, mes chers collègues, j'avais envisagé de vous proposer de porter le crédit d'impôt les concernant de 20 à 25 % des dépenses éligibles, c'est-à-dire à un taux équivalent à celui qui s'applique aux fictions audiovisuelles d'animation. Toutefois, et je ne peux que saluer cette initiative, l'Assemblée nationale a adopté vendredi dernier en séance publique un dispositif identique doublé d'une augmentation des plafonds applicables aux dépenses éligibles. Vous comprendrez que je vous invite à maintenir l'article 44 dans sa rédaction issue des travaux de nos collègues députés.

Compte tenu de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Création », au sein de la mission « Culture ».

Mme Sylvie Robert. – L'augmentation du budget de la culture est une bonne nouvelle, qui prend un relief tout particulier dans le contexte actuel et qui nous permettra

d'aborder l'examen du projet de loi « Liberté de la création, architecture et patrimoine » dans de bonnes conditions.

Je me réjouis tout particulièrement de l'augmentation des crédits consacrés à l'éducation artistique et culturelle ainsi que de la signature de pactes culturels entre l'État et des collectivités territoriales. Nous assistons toutefois à une légère diminution des crédits déconcentrés de l'État : restons vigilants !

Je suis également satisfaite des moyens alloués aux résidences d'artistes ainsi qu'aux lieux intermédiaires. Ces crédits permettront d'accompagner le développement de projets pluridisciplinaires et hybrides.

Enfin, s'agissant des arts plastiques qui demeurent le « parent pauvre » de nos politiques culturelles, je rejoins les réserves émises par notre collègue David Assouline.

Le groupe socialiste et républicain donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture ».

Mme Marie-Christine Blandin. – Après plusieurs années de baisse ou de stagnation, l'augmentation du budget de la culture va apporter de l'oxygène au secteur. Nous resterons toutefois vigilants aux éventuels glissements budgétaires et nous regarderons de près ce qu'il en deviendra du « rabot » qui vient tout juste de s'abattre sur cette mission : la ministre nous a dit hier que l'éducation artistique et culturelle ne serait pas touchée, c'est déjà une bonne chose.

Les moyens du CNC sont constamment rognés soit par le ministère des finances soit par la commission des finances de notre assemblée. Je propose que ses missions soient étendues à la mise en accessibilité des petites salles « Art et Essai ».

Il faut aussi que le dossier des droits sociaux des artistes plasticiens avance auprès du ministère du travail. J'encourage notre Présidente à se rapprocher de son homologue de la commission des affaires sociales afin de suivre, de concert, cet important dossier et de tâcher d'y apporter plus de clarté. Des associations nous alertent que des mutuelles se seraient enrichies, alors que les bases des droits sociaux ne seraient pas garanties, par manque de financements de l'État ; il faudrait au s'en assurer.

Enfin, je suis très inquiète d'une forme de myopie du ministère de la culture et de la communication, qui dialogue avec les grandes institutions culturelles de notre pays, sans prêter l'oreille à ce qui se passe dans bien des quartiers et des territoires. Il ne voit pas non plus que les droits culturels de millions d'individus ne sont pas reconnus. Nous avons, au Sénat, fait inscrire dans la loi que sur chaque territoire, les droits culturels des citoyens sont garantis par l'exercice conjoint de la compétence en matière de culture, par l'État et les collectivités territoriales : les droits culturels, c'est la reconnaissance de chacun dans son égale dignité ; cela donne les meilleurs résultats, je pourrais vous en citer beaucoup d'exemples.

Le groupe écologiste donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture ».

Mme Françoise Férat. – Je partage les inquiétudes de notre rapporteur Philippe Nachbar sur l'organisation actuelle de l'archéologie préventive. Savez-vous si l'Inrap a pris des engagements en contrepartie de la budgétisation de la RAP ?

M. Jean-Claude Carle. – Le financement des conservatoires est un sujet cher à notre Présidente : quelles pistes de financement sont envisageables ? Par ailleurs, d'où proviennent les écarts de rémunération entre agents de différents ministères ?

Mme Françoise Laborde. – Le budget qui nous est présenté est plutôt satisfaisant, que ce soit sur l'éducation artistique, l'amélioration de la vie des étudiants ou les crédits consacrés aux conservatoires. Nous resterons cependant vigilants à ce que des coupes sombres n'interviennent pas en dernière minute.

Le groupe RDSE donnera un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture ».

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Ce budget en hausse constitue un signe positif. Je m'interroge cependant sur son caractère suffisant au regard des enjeux auxquels nous faisons face et de nos ambitions. En particulier, la revalorisation des droits sociaux des artistes plasticiens ou encore la nécessaire poursuite de l'amélioration du statut des intermittents du spectacle nécessiteront des moyens supplémentaires. J'appelle donc une nouvelle fois de mes vœux notre sortie du pacte de stabilité européen.

Le groupe CRC s'abstiendra lors du vote sur l'avis à donner sur les crédits de la mission « Culture ».

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis. – À ma connaissance, Madame Férat, il n'y a pas de contrepartie de l'Inrap à la budgétisation de la RAP ; il s'agit surtout de mettre fin à une situation anormale, où l'Institut était incapable de payer ses 2100 salariés et d'assurer ses missions de service public. La budgétisation, cependant, représente un effort public incontestable : l'examen de » la LCAP sera l'occasion de demander des contreparties à l'Inrap.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis. – Les crédits augmentent, c'est une réalité, mais nous devons examiner les choses comme elles sont : le plan d'éducation artistique et culturelle voit ses moyens bondir de 45%, c'est une belle affiche, mais cela représente en fait 4,5 millions d'euros à l'échelle nationale, à diviser entre la centaine de départements, cela ne fait pas beaucoup pour chacun.

Même chose pour les conservatoires : le retour de l'État est une bonne chose, mais avec 8 millions d'euros supplémentaires, on en reste à une aide très ponctuelle, surtout après la régression des dernières années. Des postes ont été supprimés, les tarifs augmentés, des familles ont dû renoncer à inscrire leurs enfants au conservatoire. Le Gouvernement revient sur son erreur, c'est un fait, mais il ne nous donne pas pour autant satisfaction puisqu'il ne rétablit pas les moyens qu'il a supprimés depuis 2012.

La différence de revenus entre les fonctionnaires des ministères des finances et de la culture tient essentiellement aux primes. Je ne m'explique pas qu'il puisse y avoir de telles disparités entre fonctionnaires, elles posent des difficultés de recrutement à la culture et c'est certainement dommageable.

Sur les coupes qui seront réalisées dans le programme 224 pour trouver les 5 millions du « rabet », la ministre m'a seulement répondu, hier, qu'elle y travaillait et qu'elle nous tiendrait informés.

Ce projet de loi de finances apporte donc un petit bol d'oxygène au programme 224, c'est évidemment mieux que les années précédentes mais ce n'est pas satisfaisant pour autant, surtout dans le contexte présent où les problèmes vont être aggravés par la réforme territoriale : les DRAC ne savent pas comment elles vont fonctionner, les associations sont dans le flou le plus total, les collectivités territoriales vont devoir suppléer les retraits de l'État, les familles fournir davantage d'efforts encore ; dans ces conditions, notre devoir politique est de dire que ce n'est pas satisfaisant !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'ajoute que la baisse des dotations aux collectivités territoriales se répercute sur les conservatoires, y compris sur ceux qui sont prioritaires.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis. – Effectivement, les collectivités territoriales n'ont souvent pas d'autre choix que de répercuter la baisse des moyens.

M. David Assouline, rapporteur pour avis. – Vous êtes dans la posture politique ! Nous pouvons comprendre que l'exigence pousse à vouloir toujours mieux, mais en venir à voter contre un budget de la culture qui augmente alors que la plupart des autres budgets sont en baisse, c'est tout à fait inédit et nous prenons date. L'Etat fait des économies budgétaires, le Gouvernement en préserve la culture, parce qu'il fait le choix politique de la culture, mais vous votez contre – et vous qui demandez davantage pour la culture, j'espère que vous serez cohérents avec ceux qui proposent aujourd'hui de diminuer les dépenses publiques de 130 milliards d'euros ! Comme rapporteur pour avis, y compris sous un Gouvernement de droite, je n'ai jamais donné un avis défavorable à budget de la culture en augmentation.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Veuillez répondre précisément aux questions qui vous ont été posées...

M. David Assouline, rapporteur pour avis. – Je ne m'écarte pas davantage du budget que mes collègues ne l'ont fait, ils ont donné un fort accent politique à leur avis, je me devais de leur répondre.

Les crédits déconcentrés, Madame Robert, sont en augmentation et les DRAC les distribuent, sur l'ensemble des territoires, à l'ensemble des structures et lieux, pas seulement à ceux qui sont labellisés.

Effectivement, Madame Blandin, les droits sociaux des plasticiens sont mal gérés. La ministre m'a répondu hier qu'elle allait saisir la nouvelle ministre du travail de ce sujet, nous pouvons espérer des progrès et je veillerai de près sur l'état d'avancement de ce sujet.

S'agissant du financement des travaux d'accessibilité des salles de cinéma évoqué par Marie-Christine Blandin, il pourrait être utilement envisagé une participation du CNC sous forme d'une subvention aux établissements. Un système d'aides leur avait déjà bénéficié au profit de leurs investissements numériques : unique au monde et particulièrement efficace, le dispositif a permis de moderniser le parc de salles français sans le réduire. *A contrario*, en Espagne, où la mise en place d'un système d'aide tel qu'il en existe en France est désormais réclamée, le processus de numérisation, coûteux, a conduit les établissements cinématographiques les plus fragiles à la fermeture. La numérisation de notre parc étant achevée, une partie des crédits qui y était destinée pourrait dès lors être consacrée aux travaux d'accessibilité. À cette fin, les distributeurs, dont l'assise financière est conséquente,

pourraient être mis à contribution. Membre du conseil d'administration du CNC, je m'engage à étudier de plus près avec l'opérateur l'opportunité de mettre en œuvre un tel dispositif.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Nous nous réjouissons tous de l'augmentation de ce budget mais il ne fait que retrouver son niveau de 2012 ...

Je m'inquiète de la baisse des ressources issues du mécénat pour le château de Versailles, qui a obligé l'État à réabonder ses crédits, alors que les besoins sont immenses.

Je m'interroge aussi sur l'élargissement des horaires et des jours de visite de Versailles, du Louvre et du musée d'Orsay : est-ce le bon moment pour y procéder ?

Enfin, je déplore le désengagement de la DRAC du financement du conservatoire de Versailles : celui-ci avait reçu plus de 312 000 euros en 2011, et rien en 2015. A ce désengagement de l'État, s'ajoute celui des départements en raison de la baisse des dotations en provenance du budget de l'État.

Mme Marie-Pierre Monier. – L'augmentation du budget de la culture, qui permet de lutter contre le repli sur soi et l'obscurantisme, est un signe très positif. Je m'en réjouis, tout particulièrement en ce qui concerne le patrimoine.

Je suis tout à fait favorable au principe de l'ouverture 7 jours sur 7 de certains établissements, avec une journée dédiée aux publics scolaires ; 65 créations d'emplois ont été annoncées par la ministre pour permettre ces ouvertures élargies, c'est une très bonne chose.

Je me réjouis de la décision de budgétisation de la RAP qui permettra à l'Inrap de disposer de ressources plus stables et d'apurer progressivement les dettes qu'il a contractées auprès d'autres opérateurs.

Même chose pour les crédits dédiés au patrimoine monumental : leur augmentation permettra de développer l'activité et l'emploi sur les territoires.

Nous avons l'occasion de donner un avis favorable, pour saluer cette hausse, je regrette que vous n'ayez pas pris cette voie.

M. Jean-Pierre Leleux. – Effectivement, mieux vaut une augmentation que la baisse que nous avons connue en 2013 et 2014, ou que la stagnation de l'an passé. La sincérité oblige cependant à dire que dans les 2,7 % d'augmentation pour la culture, une part non négligeable vient de la budgétisation de la RAP. Et finalement, nous sommes tout juste au niveau de 2012...

Monsieur Nachbar, les crédits aux études pour les aires de valorisation du patrimoine (AVAP), aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ainsi qu'aux villes d'art et d'histoire, vont-ils augmenter l'an prochain, ou diminuer ?

Je soutiens notre collègue David Assouline dans ses combats en faveur de l'élargissement du champ du crédit d'impôt ainsi qu'en faveur du financement du CNC. Les avancées sur ces sujets me rendraient presque enclin à voter les crédits de la mission « Culture », tant nous nous sommes battus, unanimement, pour les obtenir. Je n'ai donc pas de posture politicienne sur ce budget.

M. Christian Manable. – Si ce budget n'est certes pas la *Symphonie héroïque*, nous sommes cependant encore loin de *La mort du cygne* : il augmente dans un contexte de disette budgétaire, il ne faut pas le dire *mezza voce* ! Je suis d'avis de suivre l'appel plein de sagesse de notre collègue Jean-Pierre Leleux et je voterai les crédits de la mission « Culture ».

M. Jacques Groperrin. – On pourrait être tenté, effectivement, après trois années de baisse ou de surplace, de voter des crédits qui augmentent. Mais rappelons-nous qu'en mai dernier, le Premier ministre a publiquement reconnu que « *cela avait été une erreur de baisser le budget de la culture au-delà des nécessités de la lutte contre l'endettement et de la lutte contre les déficits publics* ». « *Au-delà* », cela veut donc dire que le chemin parcouru dans le mauvais sens n'est peut-être pas rattrapé... Avec ce budget, le Gouvernement fait-il vraiment machine arrière ? Est-il même sincère, quand un « rabet » arrive à la dernière minute ? Je crois qu'il est prudent, dans ces conditions, de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Françoise Cartron. – Dans le contexte difficile qui est le nôtre aujourd'hui, nous avons besoin d'un message d'espoir. Ce budget en est un : c'est par la culture que nous remporterons nos victoires contre l'obscurantisme.

Nous avons également un nouveau défi à relever, celui de la sécurisation des salles de cinéma, en particulier des petites salles qui, dans nos territoires ruraux, sont parfois le principal lieu de culture et de rencontre.

Mme Colette Mélot. – Je voudrais profiter de cette occasion pour évoquer la remarquable campagne de restauration du château de Fontainebleau, engagée par Renaud Donnedieu de Vabres lorsqu'il était ministre de la culture, poursuivie par son successeur Frédéric Mitterrand et désormais achevée.

S'agissant des crédits du budget de la culture pour 2016, je constate qu'ils n'ont pas encore atteint le niveau qui était le leur en 2012.

M. Jean-Claude Luche, rapporteur pour avis. – Le soutien de l'Etat aux conservatoires était de 27 millions d'euros en 2012, le Gouvernement parle aujourd'hui d'un « plan conservatoires » de 13,5 millions d'euros, c'est la moitié et les conditions d'accès en sont plus sévères ! Ceci après plusieurs années de recul, qui ont fait des dégâts : les conservatoires ont subi la double peine, avec le retrait de l'Etat et des collectivités territoriales contraintes par la baisse des dotations, il est de notre devoir de le dire. Je m'inquiète, en plus, de la mise en place des schémas départementaux, car des intercommunalités pourraient ne pas reconduire leur compétence sur les conservatoires : que se passera-t-il, alors, pour les conservatoires ?

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis. – L'ouverture 7 jours sur 7 me paraît une bonne chose, Madame Duchêne, et la ministre a répondu à mes inquiétudes hier en annonçant la création de 65 postes : c'est une condition à cette ouverture, tout le monde en est bien conscient et je suivrai ce dossier.

Les crédits aux études pour les AVAP, aux CAUE et au label « Villes d'art et d'histoire », Monsieur Leleux, sont stables, à 3,5 millions d'euros.

La restauration du château de Fontainebleau, lancée l'an passé, est une grande opération d'un montant global de 114 millions d'euros prévue sur douze ans, donc jusqu'en 2026.

M. David Assouline, rapporteur pour avis. – Comme Mme Cartron, je pense que la sécurisation des salles de spectacle requiert une aide spécifique, nous ne sommes pas dans le registre de la mise aux normes. Je crois aussi qu'il faut prêter la plus grande attention aux décisions de fermer les salles, eu égard à leur rôle dans la vie sociale de notre pays.

Je vous remercie, Monsieur Leleux, d'avoir distingué le sort que vous réserviez au programme 131 « Création » en précisant que vous souhaiteriez donner un avis favorable, parce que, sans me mêler de l'opinion des autres rapporteurs pour avis, je crois très important de manquer notre satisfaction quand les crédits de la culture progressent : les chiffres sont là, ces crédits augmentent de manière sûre et certaine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'avis de la commission porte sur la mission « Culture » dans son ensemble, pas sur les programmes.

M. Jean-Pierre Leleux. – Dans le fond, je suis d'accord avec chacun des rapporteurs pour avis et je fais miens leurs arguments : pour en donner un signal, je m'abstiendrai.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture » du projet de loi de finances pour 2016.

Questions diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pour terminer je laisse la parole à notre collègue Jean-Pierre Leleux qui souhaite vous présenter deux projets d'amendement sur la première partie du projet de loi de finances alors que le délai limite est fixé à 11 heures.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – Le premier amendement que je souhaite vous proposer vise à supprimer la hausse de la taxe sur les opérateurs de communication électronique (TOCE) de 0,9 % à 1%, adoptée à l'Assemblée nationale. La TOCE a été créée en 2009 pour compenser la baisse des recettes de publicité de France Télévisions et il n'y a pas de raison d'en augmenter le taux alors que son produit actuel permettrait de financer les 140,5 millions d'euros affectés à France Télévisions.

Le second amendement vise à affecter les 140,5 millions d'euros mentionnés précédemment à France Télévisions sur la base du produit de la TOCE au taux de 0,9 % actuel.

M. David Assouline. – L'augmentation de la TOCE permet de répondre au déficit structurel de France Télévisions et à la hausse limitée de 1 euro de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Vous dites être opposé à la hausse de la TOCE et pour une affectation du produit des 0,9 %. Or en supprimant la recette, il ne sera pas possible d'affecter des crédits à France Télévisions car ceux-ci ont déjà été déployés par ailleurs dans le budget et on ne sait pas où ces crédits seraient pris. Le succès des enchères sur la bande des 700 MHz, qui ont permis d'obtenir 2,8 milliards d'euros, prouve que les opérateurs de télécommunication trouvent leur intérêt dans la vente d'abonnements grâce aux contenus qu'ils distribuent.

M. Michel Savin. – Quels crédits du budget général seraient impactés par l’annulation de la hausse de la TOCE.

M. Jean-Pierre Leleux. – Le Parlement a adopté, en 2009, la création d’une taxe dont le produit est aujourd’hui détourné de son objet. Je suis opposé à la hausse du taux de cette taxe et les amendements que je vous propose visent à préserver la situation de France Télévisions. C’est une question de principe. Je souhaite une réforme de la contribution à l’audiovisuel public ; en l’absence de celle-ci, il faut un signal. Le premier des amendements est identique à celui déposé par le rapporteur général de la commission des finances et le second permet de sécuriser les 140,5 millions d’euros affectés à France Télévisions.

Mme Marie-Christine Blandin. – Ce débat est surprenant sur la forme puisque nous n’avons pas encore examiné la mission Médias, livre et industries culturelles, mais nous n’avons pas d’autre choix compte tenu des modalités d’examen du projet de loi de finances.

Sur le fond, nous nous prononcerons contre ces amendements à titre de précaution, car nous ne disposons pas à ce stade suffisamment d’informations. Il faut que le débat ait lieu en séance.

M. David Assouline. – Avec votre second amendement, vous voulez compenser la suppression de la hausse de la TOCE. Je propose que notre commission se rapproche de la commission des finances afin de la convaincre de renoncer à la suppression de cette hausse.

Les deux amendements ne sont pas adoptés.

La réunion est levée à 12 h 30.

Jeudi 19 novembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Loi de finances pour 2016 - Mission Recherche et Enseignement supérieur - Crédits « Enseignement supérieur » et « Recherche » - Examen des rapports pour avis

M. Jacques Gasperrin, rapporteur pour avis des crédits de l’enseignement supérieur au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». – Les trois programmes de la mission consacrés à l’enseignement supérieur représentent quelque 15,6 milliards d’euros pour 2016, en quasi-stabilité par rapport à 2015. Plus des trois quarts de ces sommes sont destinés au programme 150 qui finance les établissements. À l’heure où la norme de réduction des budgets appliquée à l’ensemble des opérateurs de l’État est de 2 %, cette relative stabilité des crédits consacrés à l’enseignement supérieur mérite d’être remarquée.

M. Thierry Mandon, secrétaire d’État chargé de l’enseignement supérieur et de la recherche, a évoqué, il y a quelques semaines, le défi quantitatif auquel est confronté notre système d’enseignement supérieur, avec l’arrivée d’étudiants chaque année plus nombreux, et le défi qualitatif, avec les transformations induites par le numérique. Je partage sur ce point son analyse : disposer d’un système d’enseignement supérieur rayonnant est un enjeu

primordial pour notre pays, notre économie, notre société, le modèle de valeurs que nous avons tous à cœur de défendre.

L'investissement dans l'enseignement supérieur est extrêmement rentable : un euro en rapporte quatre, sans compter les bénéfices annexes du rayonnement. Quelle part de la richesse nationale voulons-nous consacrer à notre enseignement supérieur ? Les crédits ont été préservés cette année ; le Gouvernement a même ajouté 100 millions d'euros en première lecture à l'Assemblée nationale. Mais l'État est à bout de souffle. En dépit de ses déclarations sur la priorité nationale accordée à l'enseignement supérieur, le Gouvernement est incapable d'accompagner seul le développement de l'enseignement supérieur à la hauteur de nos ambitions communes. S'il maintient les crédits, il prélève 100 millions d'euros sur le fonds de roulement des établissements ; il divise par deux son engagement financier dans les contrats de plan État-Région 2015-2020 ; il baisse les crédits accordés aux collectivités territoriales et aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui financent aussi l'enseignement supérieur ; il laisse des impayés, réforme la taxe d'apprentissage et, ce faisant, fragilise les rares ressources propres des budgets des établissements...

Si l'objectif annoncé par la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) et par le ministre est de passer en 2025 à 2 % du produit intérieur brut (PIB) consacré chaque année à l'enseignement supérieur, nous devons franchir une marche à 40 milliards d'euros, soit 2,5 milliards d'euros supplémentaires chaque année pendant les dix prochaines années.

Face à l'essoufflement des financements publics, il est indispensable de repenser avec réalisme le modèle économique de notre enseignement supérieur. Confronté à une équation impossible, le Gouvernement fait miroiter les fonds de la formation professionnelle continue. Mais, ce n'est pas la caverne d'Ali Baba. L'on peut escompter 400 millions d'euros supplémentaires dans le meilleur des cas, soit tout juste 1 % des 40 milliards nécessaires.

Nous devons sortir des postures idéologiques et envisager avec sérénité les solutions. Je plaide pour une hausse raisonnable des frais d'inscription de l'ordre de 500 euros par an, à deux conditions : qu'elle soit compensée à due concurrence pour les familles modestes par un élargissement des bourses sur critères sociaux et qu'elle ne soit pas l'occasion pour l'État de se désengager. En abondant leur budget, cette hausse offre aux établissements une plus grande autonomie et une visibilité financière accrue. Les enseignants-chercheurs pourraient être mieux rémunérés. Un signal-qualité positif serait adressé aux étudiants, les autorisant à être plus exigeants quant à la qualité des formations dispensées.

L'enseignement privé non-lucratif contribue aussi à la mission de service public de l'enseignement supérieur. Il accueille 500 000 étudiants, soit près d'un sur cinq. Depuis 1998, ses effectifs ont crû de 75 % contre 6 % pour ceux du public. Il revient moins cher à l'État par étudiant, mais ses crédits ont été réduits de 36 % depuis 2011, atteignant un étiage en-deçà duquel la pérennité des établissements n'est plus garantie. J'accueille donc très favorablement l'initiative de Philippe Adnot, qui a fait adopter à l'unanimité par la commission des finances un amendement abondant les crédits de l'enseignement privé. Mon avis dépendra notamment du sort réservé à cet amendement. A ce stade du débat, je serais tenté de m'abstenir.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis des crédits consacrés à la recherche au sein de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». – Notre débat prend un relief particulier en cette période où toutes les énergies

doivent être mobilisées pour résister à une barbarie qui veut réduire à néant notre civilisation. La culture, l'éducation, la connaissance, le partage des savoirs sont essentiels pour lutter contre les dogmes et les croyances. Il y va de l'émancipation des esprits, de la liberté de penser et d'agir, de la grandeur de la France, soutenue par l'ensemble du monde démocratique, qui se drape des couleurs de la nation, et entonne la Marseillaise comme signe de ralliement.

Deux programmes de ce ministère sont consacrés à la recherche : le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » qui regroupe tous les opérateurs de recherche sauf le Centre national d'études spatiales (Cnes), et le programme 193 « Recherche spatiale ». À structure constante, le montant alloué est stable par rapport à 2015. Il s'élève à 7,7 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 6,3 milliards d'euros pour le programme 172. Les opérateurs de recherche liés à ces programmes voient leurs subventions globalement reconduites au niveau de 2015, selon l'engagement du secrétaire d'État.

Outre l'Éducation nationale, cinq ministères sont impliqués dans la Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (Mires) : celui de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; celui de l'économie, de l'industrie et du numérique ; celui de la défense, celui de la culture et de la communication et celui de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Or la stabilité des crédits accordés aux opérateurs par la subvention pour charges de service public n'est pas totalement assurée partout. Par exemple, dans le cadre du programme 190 opéré par le ministère de l'écologie, les subventions pour charges de service public destinées aux opérateurs sont orientées à la baisse.

La sanctuarisation du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche devrait concerner les programmes de tous les ministères contribuant à la Mires. Son budget a été modifié à la marge par l'Assemblée nationale, qui a voté en seconde délibération une minoration des crédits de 119,6 millions d'euros sur tous les programmes à l'exception du 191 sur la recherche duale, ce qui annule l'amendement d'abondement de 100 millions d'euros proposé par le Gouvernement.

Dans un contexte budgétaire très contraint, les subventions pour charges de service public aux opérateurs de recherche sont stabilisées, ce qui les pousse à poursuivre leurs efforts, compte tenu de la progression de leur masse salariale. Les programmes d'investissement d'avenir (PIA) ont un effet très positif en constituant une ressource non négligeable pour les organismes de recherche. Le premier programme lancé en 2009 représente un financement extrabudgétaire équivalent à 11,7 milliards d'euros entre 2010 et 2020. Le deuxième programme, ouvert en 2014, dispose de 5,9 milliards d'euros à déployer entre 2014 et 2025. Ces programmes constituent aussi un formidable levier pour renforcer la lisibilité de la recherche française. Ils mettent à la disposition de l'Agence nationale de la recherche (ANR), en tant qu'opérateur dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, des instruments pour faire émerger des grands pôles d'enseignement supérieur et de recherche nationaux tels que les initiatives d'excellence (Idex) et renforcer la compétitivité des équipes de recherche en finançant de grands projets de recherche ou de grands équipements multithématiques tels que les laboratoires et les équipements d'excellence (Labex et Equipex).

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a contribué à structurer le paysage. Le mouvement de regroupement des établissements publics

d'enseignement supérieur et des organismes de recherche partenaires, pour coordonner leur offre et leur stratégie, est maintenant achevé.

Les crédits de l'ANR sont reconduits à 585,1 millions en autorisations d'engagement et 590 millions en crédits de paiement. Ce budget plancher ne peut être diminué davantage, sauf à s'interroger sur l'utilité d'une agence de recherche, puisqu'elle est contrainte à un taux de sélection des projets très bas, ce qui crée des frustrations.

La communauté scientifique française doit s'impliquer davantage dans les appels à projets lancés par la Commission européenne. Après des résultats médiocres pour le 7^e programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRDT), les premiers résultats liés aux appels Horizon 2020 sont encourageants. Ainsi, avec un taux de succès de 17,1 %, la France se place en première position des pays de l'Union européenne. Néanmoins, elle ne représente que 9,2% de la demande totale de financement, ce qui la place en cinquième position des pays participants. La stratégie nationale de la recherche a été publiée en mars dernier. Je m'interroge sur le nombre d'orientations retenues, qui fait courir un risque de dilution des priorités. Je souhaite que le Conseil national stratégique ait un véritable rôle d'impulsion et d'arbitrage auprès du Premier ministre. On a l'impression que les décisions proviennent du comité opérationnel de la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI).

Je me préoccupe aussi de l'avenir du Conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle, que je préside. Outre le retard de sa constitution, en l'absence de ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'État ne semble pas avoir pris la mesure de son implication nécessaire dans la stratégie nationale de la culture scientifique, technique et industrielle.

L'État, comme les organismes de recherche et beaucoup des scientifiques qui y travaillent, a pris conscience de la nécessité de renforcer la valorisation. Tous les organismes de recherche ont développé en interne une politique cohérente de valorisation. L'État, quant à lui, a multiplié les structures de valorisation sur l'ensemble du territoire, notamment depuis le lancement des investissements d'avenir. Toutefois, le foisonnement des outils de valorisation rend le dispositif globalement complexe et difficilement lisible – ce dont le ministre a convenu –, notamment pour les entreprises désirant bénéficier et développer des innovations des laboratoires. Ce morcellement peut freiner la constitution de structures de valorisation à réelle capacité d'action dans le domaine de la maturation. Or de fortes mises de fonds sont nécessaires, à long terme, pour que les résultats de la recherche soient suffisamment développés pour être transférés vers l'industrie. Le devenir des sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) suscite des interrogations quand les grands organismes de recherche disposent déjà de leur propre structure de valorisation. Une évaluation transparente des secteurs couverts, des chevauchements et des synergies pourrait être utile.

Compte tenu du contexte budgétaire très contraint, félicitons-nous d'un budget de la recherche globalement sanctuarisé, qui accompagne bien la reconnaissance de la recherche au cœur des activités majeures de notre société. Je vous propose en conséquence de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche au sein de la Mires.

Hier, la commission des finances a adopté à l'unanimité un amendement de notre collègue Philippe Adnot majorant légèrement la dotation en faveur des étudiants accueillis dans les établissements privés à but non lucratif, et notre collègue Michel Berson rétablissant les 119 millions supprimés à l'Assemblée nationale. A titre personnel, je suis favorable à ces

deux amendements en sachant que nous devons rester vigilants pour faire respecter l'engagement du ministre validé par le Premier ministre : nous ne sommes pas à l'abri d'un amendement d'équilibre de dernière minute.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – On voit l'exercice inextricable que représente la réduction des dépenses publiques, et combien la StraNES avait raison de suggérer d'y soustraire l'enseignement supérieur et la recherche de cette contrainte. La notion de réalisme relève aussi d'une posture idéologique, que je refuse. Si je partage les propos du rapporteur sur la situation des universités, je n'approuve pas ses recommandations. Il ne s'en étonnera pas. La hausse des frais d'inscription serait le pire message à envoyer. Le budget est sanctuarisé ? Avec 45 000 nouveaux étudiants, avec des postes gelés parce qu'il faut affronter le quotidien ? On rogne sur la vie étudiante. Les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) auront du mal à faire face au nouvel effort demandé.

Je ne partage pas l'optimisme de la rapporteure sur le budget de la recherche. Il faut faire davantage, sur le terrain, pour résorber la précarité. Je suis très inquiète. Étant donné les difficultés financières actuelles, pourquoi ne pas réexaminer le crédit d'impôt recherche (CIR), qui augmente de 214 millions d'euros ? Sans le supprimer, plusieurs millions d'euros pourraient être économisés sur sa gestion et réinjectés dans la recherche. M. le secrétaire d'État n'a pas rejeté l'idée d'un travail sur ce sujet. La question se reposera. Notre avis sera donc négatif.

Mme Françoise Laborde. – Monsieur Groperrin, n'existe-t-il pas une contradiction entre hausse des frais d'inscription et besoin de bourses ?

Sans être aussi virulente que ma collègue sur le CIR, je la comprends. Nous voulons quant à nous insister sur le fléchage : le CIR est censé servir aux chercheurs. Je suis satisfaite que les crédits du programme 193 « Recherche spatiale », qui me tient à cœur, soient maintenus. En revanche, la sanctuarisation n'existe pas dans les autres ministères. Les 119 millions d'euros de réduction des crédits que vous avez évoqués ont également porté sur les crédits alloués à l'enseignement supérieur et à la recherche agricole. Mme Dominique Gillot peut-elle nous en dire davantage sur les deux amendements de la commission des finances ?

M. Jean-Claude Carle. – Je remercie les deux rapporteurs. Le budget évoqué est important en masse, mais aussi stratégique. Première priorité de la nation, l'éducation représente 120 milliards d'euros. Mme Gillot a rappelé le contexte actuel. Moins on a de mots, plus on est violent. Les auteurs de l'irréparable n'ont sans doute pas été assez éduqués.

Ce budget reflète la mauvaise répartition des moyens dans l'éducation. L'enseignement secondaire, très bien doté, ne réduit pas les insuffisances du primaire et ne prépare pas à l'enseignement supérieur. Pensez au nombre d'élèves qui quittent l'enseignement sans diplôme ni qualification !

Je suis d'accord avec les propositions de Jacques Groperrin, sur la hausse des frais d'inscription, en tenant compte du niveau social des étudiants, et sur l'enseignement supérieur privé non lucratif. J'y ajouterai la nécessité d'une meilleure implication du monde économique. Des gains de productivité aideraient à développer la culture scientifique, technique et industrielle, qui est essentielle. Le groupe Les Républicains s'abstiendra.

Mme Corinne Bouchoux. – Merci aux rapporteurs pour leur éclairage précieux. Nous n'avions pas de ministre, nous en avons un ; le budget était très contraint, il va dans le bon sens. Néanmoins, les rapporteurs ont-ils bien demandé le coût en temps, en trajets, en réunions, de la nouvelle stratégie « *big is beautiful* » de fusions, de regroupements et de communautés d'universités et d'établissements (Comue) ? Comme pour les collectivités territoriales, la fusion coûte, dans un premier temps, bien plus cher que la situation antérieure.

La StraNES compte beaucoup de priorités. Le travail de tous les enseignants-chercheurs est important, notamment en sciences humaines et sociales, surtout en ce moment. La solution ne consiste pas à armer tout le monde.

Je l'ai vérifié, les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) de l'enseignement privé ne paient pas les droits d'inscription à l'université alors que leurs enseignants sont payés par l'État et que les élèves des lycées publics acquittent ces droits. Je ne comprends pas qu'un amendement n'ait pas été déposé pour rétablir l'équité avec l'enseignement public. Personne ne s'explique cette bizarrerie, pas même les directions diocésaines.

Nous sommes farouchement opposés à la majoration des droits d'inscription. Je vous incite à vous pencher sur la bulle d'endettement des étudiants américains. Le président des États-Unis, Barack Obama, a achevé de rembourser ses propres frais de scolarité il y a quatre ans seulement. Ne reproduisons pas les erreurs des autres pays, surtout quand ils reviennent sur leur logique. Sauf coup de théâtre, nous sommes enclins à un avis positif sur les crédits de la mission.

Mme Françoise Cartron. – La hausse des droits d'inscription n'est pas la piste à suivre. Je rejoins les propos de Mme Corinne Bouchoux : l'anomalie de différence de traitement entre les élèves de CPGE privées et publiques doit cesser. L'enseignement diocésain, qui est attaché à un traitement équitable, ne pourra que s'associer à cette démarche.

Nous sommes enclins à un regard positif sur ces crédits sanctuarisés, qui ne subissent pas les baisses nécessaires à l'équilibre global des finances publiques. La requalification des bourses attribuées aux plus fragiles et aux plus faibles, qui était un signal très important, est poursuivie. Je m'associe à l'amendement de Michel Berson. Nous serons vigilants sur le rétablissement des crédits rapidement subtilisés à l'Assemblée nationale. La même opération a été effectuée sur l'enseignement scolaire. Sous ces réserves, nous donnerons un avis favorable à l'adoption de ces budgets des crédits de la mission.

M. Claude Kern. – A l'UDI-UC, nous ne sommes pas favorables à l'augmentation des droits d'inscription à l'université. La faiblesse du recrutement des chercheurs et leur vieillissement posent problème : ne s'achemine-t-on pas vers une vraie crise des effectifs scientifiques ? Le choix du financement sur projet, par l'ANR, l'Union européenne et les PIA n'est-il pas un frein au développement de la recherche ? Le CIR est l'une des mesures fiscales les plus coûteuses. Si son efficacité globale est établie, il n'en est pas de même au niveau sectoriel. Pourquoi 500 millions d'euros sont-ils accordés chaque année aux laboratoires pharmaceutiques alors que leur investissement en recherche a baissé de 85 millions d'euros par an entre 2007 et 2012 ? Ne peut-on éviter les effets d'aubaine ?

Nous sommes pris dans un étau entre un système en crise et la tentation du système américain. Il faudra trouver le juste milieu. Le groupe UDI-UC propose de s'abstenir

et attendra les prises de position de la commission des finances et le vote des amendements en séance pour se prononcer définitivement.

Mme Maryvonne Blondin. – Plusieurs d’entre nous ont récemment participé à une mission du groupe d’amitié France-Québec. Les droits d’inscription des 12 500 étudiants français au Québec ont été multipliés par dix, atteignant plus de 10 000 euros par an. Nous avons obtenu la baisse des droits d’inscription à environ 4 000 euros, à égalité avec les étudiants canadiens. Le sujet du niveau des droits d’inscription mérite d’être approfondi, notamment dans la perspective de la mobilité étudiante.

La baisse des crédits des Crous est importante, d’un point de vue social et médical. Le Gouvernement a annoncé un plan national pour la vie étudiante comportant 35 mesures facilitant la vie des étudiants pour une meilleure réussite, concoctées avec les acteurs de l’enseignement supérieur. Elles ont pour objectif la simplification des démarches administratives, un meilleur accès aux prestations de santé, une plus grande attractivité des campus, et une meilleure prise en compte des étudiants étrangers, handicapés, ainsi que des étudiantes enceintes. J’espère que l’adoption de l’amendement présenté par Michel Berson apaisera mon inquiétude. Le régime de base étudiant sera pris en charge par la Mutuelle générale de l’éducation nationale (MGEN). Reste tout le travail des mutuelles à poursuivre.

Mme Marie-Christine Blandin. – J’approuve la remarque de Dominique Gillot : outre la commission des finances, plusieurs commissions donnent un avis sur les crédits de la recherche. Notre vision n’est pas suffisamment transversale et l’éparpillement cache des détails sur les enveloppes financières, mais aussi les orientations. La décarbonisation de notre économie, vantée à l’unisson, n’apparaît guère dans les projets de recherche dissimulés au sein de programmes de recherche dans le domaine de l’énergie.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette remarque est tout à fait juste, nous avons du mal à coordonner les avis.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – L’État est à bout de souffle, le Gouvernement incapable d’accompagner seul l’enseignement supérieur et la recherche. La hausse des droits d’inscription proposée est raisonnable, sans commune mesure avec ce qui se passe aux États-Unis : ils passeraient de 180 à 500 ou 700 euros, à comparer avec ce que dépensent les étudiants pour la téléphonie, le sport ou les loisirs. Vous avez un totem, mais vous savez qu’on y arrivera.

Mme Françoise Cartron. – Non !

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – J’espère vous faire changer d’avis.

Mme Françoise Cartron. – Moi aussi !

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – J’entends que vous craignez que si les frais d’inscription augmentent, l’État ne se désengage. Ce n’est pas mon idée. Les étudiants auront le sentiment de disposer de cours de meilleure qualité, avec des enseignants-chercheurs mieux payés. Vous savez que les Français ont moins de respect pour ce qu’ils ne paient pas. On fréquente davantage le club de sport que l’on paie cher. Nous n’aurons pas le choix. Je suis sûr qu’en votre for intérieur, vous êtes d’accord.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – J'ai beau scruter, je ne vois pas d'accord en mon for intérieur !

Mme Françoise Cartron. – Cherté et qualité ne sont pas liées.

M. Jacques Gosperrin, rapporteur pour avis. – Philippe Adnot préconise de relever le montant de l'enveloppe accordée aux établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif. Il estime que ces établissements coûtent moins cher, contribuent à l'équilibre des comptes publics et accueillent de plus en plus d'étudiants. Il suggère en conséquence de réduire de 5,59 millions d'euros le montant de l'action 2 consacrée aux aides indirectes, les Crous disposant d'une trésorerie importante, et d'affecter cette somme aux établissements privés.

Merci de votre confiance, Monsieur Carle. On constate un vrai problème d'orientation entre secondaire et supérieur. Je compte sur la mission d'information pilotée par nos collègues Jacques-Bernard Magner et Guy-Dominique Kennel pour nous éclairer. L'implication du monde économique dans l'enseignement supérieur est réelle. À terme, les entreprises bénéficient de la qualité de la formation des étudiants.

Madame Bouchoux, vos questions sont toujours d'une grande acuité. Je vous encourage à déposer l'amendement que vous avez évoqué. Vous avez raison de souligner le problème de l'absence de droits d'inscription à l'université des élèves des CPGE privées. S'agissant des Comue, les économies ne sont pas au rendez-vous. D'ailleurs, sur les 1 000 postes créés en 2016, plus d'un tiers sera absorbé par les emplois administratifs des Comue. On a peut-être créé quelques monstres universitaires. Aux États-Unis, certaines universités accueillent entre 9 000 et 12 000 étudiants, avec des résultats exceptionnels ; la Comue Bretagne-Loire rassemble plus de 120 000 étudiants. Notre modèle, à 700 euros de frais d'inscription, n'est pas celui de la bulle d'endettement.

Monsieur Kern, l'UDI doit réfléchir au niveau des droits d'inscription. Le programme sur la vie étudiante augmente en 2016. Le plan de construction de 40 000 logements est en bonne voie.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Je comprends le débat sur les droits d'inscription. Il y a quatre ans, j'étais sensible à l'idée qu'une petite augmentation donnerait de l'aisance au budget des établissements. Des acteurs majeurs de l'enseignement supérieurs y sont favorables, dont la Conférence des présidents d'université (CPU). Entretemps, j'ai assisté au comité de réflexion sur la StraNES, qui a analysé très précisément les effets restrictifs de la hausse des droits d'inscription dans les pays comparables au nôtre. Elle a fait apparaître un effet de frein à l'inscription des enfants des familles les moins favorisées. Même une petite augmentation reviendrait à donner un signal négatif aux enfants de familles aux moyens modestes, où l'incitation est forte à rejoindre au plus tôt le monde du travail. Jacques Gosperrin propose de compenser cet effet de frein par une augmentation des bourses à due concurrence, si bien que je ne vois pas où est le bénéfice pour le budget de cette rupture d'égalité. Un travail de Gribouille...

Mme Françoise Cartron. – ...qui toucherait les classes moyennes !

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Les pays démocratiques considèrent la connaissance comme un bien public. Sans aller jusqu'à la gratuité, comme en Allemagne ou dans les pays du nord de l'Europe, on peut évoluer dans cette direction.

L'augmentation des droits d'inscription n'est pas un totem, mais un sujet de réflexion majeur pour notre politique économique. Je n'y suis par conséquent pas favorable.

Quant à l'amendement de Philippe Adnot, la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) prévoit déjà un label pour les associations à but non lucratif qui gèrent des grandes écoles, de manière à reconnaître leur appartenance à part entière au service public de l'enseignement supérieur. L'intégration de ces écoles dans les regroupements universitaires en cours a mis en évidence les différences de traitement à leur égard ; elles compensent ce déficit par une augmentation des droits d'inscription. Si l'on veut intégrer plus l'enseignement privé à but non lucratif dans les regroupements, il faudra réfléchir à l'équilibre de la dotation de l'État.

Le travail de la commission d'enquête sur le CIR a fait mûrir les esprits et tomber quelques idées reçues de part et d'autre. Ce n'est ni la panacée, ni un détournement de fonds publics au profit de certaines entreprises. Un observatoire du CIR a été constitué pour mieux en apprécier l'utilisation.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Quelle est sa composition ?

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Je l'ignore, mais il est essentiel que nous en soyons informés. Les entreprises qui passent des conventions avec les laboratoires publics pourraient bénéficier du CIR.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Il me semble que c'est déjà le cas...

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Non, du moins pas autant. L'augmentation du coût du CIR s'est ralentie : 5,2 milliards d'euros au lieu des 6 à 8 milliards attendus. L'utilisation du crédit d'impôt pour l'emploi scientifique doit néanmoins être contrôlée.

Que Claude Kern se rassure, les entreprises ont été sensibilisées à l'intérêt d'embaucher des docteurs par des campagnes de l'organisation patronale et du ministère. La loi ESR prône la « valorisation du diplôme de docteur dans l'emploi privé » ; cela ne se décrète pas, mais nous sommes parvenus à l'encourager. Parallèlement, l'emploi public scientifique reste soutenu, les principaux organismes s'étant engagés à maintenir le recrutement. La masse salariale continue d'augmenter.

Après deux ans, il est prématuré de mesurer l'augmentation des temps de trajet liée aux regroupements d'établissements, mais nous pouvons l'envisager pour l'année prochaine. Au demeurant, la gouvernance a été améliorée et le travail d'harmonisation des systèmes d'information engagé à l'occasion des regroupements facilitera grandement la communication à distance.

En 2015, les 1 000 nouveaux postes ont été répartis à parts égales entre les fonctions support administratives, les fonctions académiques et l'équilibre budgétaire. La structure administrative étant désormais établie, la part des fonctions académiques devrait être renforcée en 2016.

Madame Blandin, je partage votre souhait de disposer d'une vision globale de l'effort public en faveur de la recherche ; le temps nous a manqué jusqu'à présent, mais je commence à recevoir des responsables d'organismes de recherche dépendant d'autres ministères. Se sentant quelque peu délaissés au sein de l'enseignement supérieur, ils m'en

sont reconnaissants. Il convient que notre commission s'intéresse à l'ensemble des crédits de la mission.

Tous les contrats d'objectifs stratégiques mentionnent la transdisciplinarité. Aucun chercheur en sciences dures ne croit plus pouvoir avancer sans le soutien des sciences humaines et sociales. Le cerveau et l'esprit vont désormais ensemble.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – Je vous propose de reprendre les deux amendements adoptés par la commission des finances : identique à celui présenté par Philippe Adnot au nom de la commission des finances, l'amendement n° 1 prévoit un abondement en faveur des établissements d'enseignement privé. L'amendement n° 2 est identique à celui présenté par Michel Berson au nom de la commission des finances ; il rétablit les 119 millions d'euros de crédits supprimés par l'Assemblée nationale en seconde délibération.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Je m'abstiendrai pour ma part sur les amendements, en attendant l'examen des crédits en séance.

Mme Françoise Cartron. – Pour prendre position, nous avons besoin de davantage d'informations notamment sur l'amendement n° 1.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – Les Crous ne sont pas en situation difficile.

Mme Françoise Laborde. – L'amendement n° 2 ne nous pose aucun problème, mais le n° 1 me gêne dans la mesure où l'abondement ne se ferait pas seulement au détriment du logement. Je vous ferai un compte rendu exhaustif de la prochaine réunion du conseil d'administration du Centre national des services universitaires et scolaires (Cnous) au sein duquel je représente le Sénat.

Mme Corinne Bouchoux. – Nous voterons l'amendement n° 2 ; en revanche, l'amendement n° 1 ne nous satisfait pas. Réduire les crédits de la vie étudiante pour renflouer l'enseignement privé, c'est déshabiller Pierre pour habiller Paul.

L'amendement n° 1 est adopté, ainsi que l'amendement n° 2.

M. Jacques Groperrin, rapporteur pour avis. – Après le vote des amendements, mon avis sur les crédits de la mission est favorable.

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis. – Même modifiés par ces deux amendements, il serait gênant de ne pas adopter les crédits de la mission. Je propose par conséquent de donner un avis favorable à leur adoption.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et Enseignement supérieur », sous réserve de l'adoption de ses deux amendements.

La réunion est levée à 10h55.

**COMMISSION DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE**

Jeudi 12 novembre 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

**Loi de finances pour 2016 – Audition de M. Alain Vidalies, secrétaire d'État
chargé des transports, de la mer et de la pêche, auprès de la ministre de
l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

La réunion est ouverte à 11 h 10

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le secrétaire d'État, nous sommes heureux que vous soyez venu répondre à un certain nombre de questions sur le budget de la mission Ecologie.

On observe en effet une diminution globale des crédits de cette mission, une baisse des autorisations de programme supérieure à 8 %, et une baisse des crédits de paiement de l'ordre de 1,9 %. Nous sommes certes dans une période d'efforts budgétaires, mais on a du mal à comprendre comment cet effort est conciliable avec les priorités que le Gouvernement affiche en matière de transition énergétique, de climat, de politique de l'eau, de croissance verte, de mobilité durable, de sécurisation des infrastructures, de qualité de l'air.

Comment fait-on toujours mieux avec toujours moins de crédits ? Ces priorités ne nécessiteraient-elles pas d'être mieux hiérarchisées ? Tout ceci ne manque-t-il pas d'un peu de cohérence ?

Notre commission est également très attachée à la question de la fiscalité écologique, à propos de laquelle on ne voit guère d'évolutions - c'est peu de le dire ! Tout au long de l'examen du projet de loi sur la transition énergétique, on a souligné l'absence d'une telle fiscalité, que l'on n'imagine évidemment pas punitive, bien au contraire ! On nous a répondu qu'on aborderait ce sujet au moment de la loi de finances ; or, on ne voit toujours rien venir sur ce volet. Sans doute pourrez-vous nous apporter des éléments sur ce point.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez souhaité que l'on vous interroge essentiellement sur le volet transport de la mission. Même si cela limite le champ des questions que nous aurons à vous poser, les sujets ne manquent pas. Nous entendions, il y a une semaine, le président d'Air France. Il y aura peut-être aussi des questions à ce sujet.

La question de la privatisation des aéroports – Toulouse, demain Nice et Lyon –, la question de l'écotaxe, les trains d'équilibre du territoire (TET), la situation de la SNCF, le prélèvement sur le dividende de la SNCF Mobilité qui n'est pas conforme à ce qui était prévu, le plan de relance autoroutier, le canal Seine-Nord et, bien sûr, la mobilité durable constituent autant de sujets sur lesquels vous serez amené à vous exprimer.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. – Il y a un an, j'avais présenté trois priorités de la politique des transports du Gouvernement : la sécurité et la qualité des infrastructures et des services, le rééquilibrage entre les modes de

transport et le respect des règles économiques et sociales, notamment la lutte contre le *dumping* social.

Ces trois priorités demeureront les nôtres en 2016 et, avant de vous présenter les principales orientations des budgets qui sont soumis à votre examen, je veux revenir sur ces priorités.

Tout d'abord, le vieillissement de nos infrastructures ferroviaires et fluviales ainsi que des chaussées et des ouvrages d'art routiers demeure une problématique principale. J'y ai accordé la plus grande importance cette année. Cela s'est traduit notamment par deux actions.

Un comité de suivi de la sécurité ferroviaire a été instauré et s'est réuni au printemps et à l'automne, où a été notamment engagé un travail sur la mise œuvre renforcée des recommandations du Bureau enquêtes accidents des transports terrestres (BEA-TT), en lien avec les acteurs concernés.

J'ai également demandé à SNCF Réseau d'assurer d'ici début 2016, vis-à-vis des usagers, une transparence complète sur les opérations de maintenance réalisées au quotidien sur le réseau.

S'agissant de l'entretien de la régénération des réseaux routier et fluvial, j'ai annoncé au printemps la mobilisation de 100 millions d'euros supplémentaires sur le budget de l'AFITF pour des travaux de maintenance et de régénération. Ces travaux, commencés cet été, sont réalisés pour la plupart par des PME des travaux publics.

La deuxième priorité concerne le rééquilibrage des modes de transport. Il est aujourd'hui toujours plus nécessaire d'optimiser l'utilisation de nos infrastructures et de mieux organiser la complémentarité entre les modes de transport. Il y a plusieurs chantiers en cours.

Une Conférence nationale sur la logistique s'est tenue en juillet dernier et a rassemblé près de 300 acteurs. Ses travaux ont été présidés par le député François-Michel Lambert, et ont permis d'impulser une politique mobilisatrice dans un secteur qui, je le rappelle, contribue à 10 % du PIB et emploie près de 1,8 million de personnes. À sa suite, une stratégie nationale, dénommée « France Logistique 2025 », est en cours de préparation.

Un soutien spécifique est apporté au mode fluvial à travers la modernisation de la flotte – un plan d'aide a été autorisé par la Commission européenne à hauteur de 22,5 millions d'euros – et à travers une expérimentation menée depuis septembre 2015 par les acteurs du port de Dunkerque pour mutualiser les coûts de manutention entre les modes ferroviaire, routier et fluvial.

Plus largement, les travaux de la conférence du fret fluvial, que j'ai réunie récemment, ont bien progressé. Un plan d'action en faveur de cette filière devrait être finalisé à la mi-2016 autour des deux axes structurant que sont la compétitivité, l'innovation et la sécurité, d'une part, le développement commercial du transport fluvial, d'autre part.

En troisième lieu, les acteurs du fret ferroviaire sont mobilisés deux fois par an depuis 2013 dans le cadre de la conférence périodique pour le fret ferroviaire, afin de construire et de suivre un programme d'actions concrètes et pragmatiques, et d'engager le fret ferroviaire dans un processus de reconquête effective de parts de marché vis-à-vis des autres modes de transport.

La troisième priorité s'attache au respect des règles économiques et sociales. Les conditions de travail, la sécurité des salariés, comme celle des usagers, les conditions de concurrence sont autant de sujets qui nécessitent notre plus grande attention pour assurer un fonctionnement de nos transports efficace et respectueux des enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

À titre d'exemple, je voudrais souligner que dans le transport routier de marchandises, la France a renforcé son arsenal législatif en matière de lutte contre le *dumping* social par les lois du 10 juillet 2014 et du 6 août 2015 qui encadrent l'application de la directive européenne sur le détachement. Des actions judiciaires sont engagées contre les entreprises ne respectant pas ces règles.

Permettez-moi à présent de vous présenter les principales orientations des budgets pour l'année 2016. Ces budgets s'inscrivent dans la stratégie du Gouvernement et allient la maîtrise des dépenses publiques et les priorités que je viens de rappeler.

Le budget des « infrastructures et services de transport », en baisse de moins de 0,5 %, est maintenu à un niveau comparable à celui de 2015.

Les crédits d'entretien routier sont en baisse de 1 % à 324 millions d'euros, comme cela a été le cas en 2015 avec le programme exceptionnel de travaux que j'ai déjà mentionné.

Les dépenses de l'AFITF pourront consacrer en 2016 un effort plus important à la régénération routière en lien avec la contribution des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Les crédits de la subvention accordée à VNF, qui sont consacrés pour leur plus grande partie au paiement de la masse salariale de l'opérateur, sont en baisse modérée de 2,5 %. Le Gouvernement poursuivra en 2016 ses travaux visant à la consolidation des ressources parafiscales de VNF.

S'agissant de l'AFITF, le Gouvernement s'était engagé à assurer un niveau de dépenses opérationnelles de 1,9 milliard d'euros en 2015, 2016 et 2017. Ce niveau sera pratiquement atteint en 2015, de même qu'en 2016, avec un montant de dépenses opérationnelles prévisionnel de 1,855 milliard d'euros.

Les recettes de l'AFITF sont en 2016 notamment assurées par l'affectation d'une fraction de la TICPE sur le gazole. Un groupe de travail, rassemblant les professionnels du transport routier de marchandises et les chargeurs, s'est réuni entre octobre 2014 et juin 2015 et, à l'issue de ses travaux, le Gouvernement a décidé de maintenir la mesure adoptée en 2015 d'augmentation de 4 centimes de la TICPE pour les poids lourds.

Les recettes de l'AFITF seront également assurées en 2016 par une contribution de 100 millions d'euros des sept principales sociétés concessionnaires d'autoroutes, en application de l'accord conclu le 9 avril dernier entre l'État et ces dernières.

Au-delà de 2016, alors que certains engagements de l'AFITF viendront porter leurs effets, je souhaite vous indiquer que le Gouvernement assumera ses engagements.

S'agissant des infrastructures et services de transport, je voudrais mentionner plus particulièrement quatre chantiers ou projets.

À la suite de la remise, le 26 mai dernier, du rapport de la commission présidée par Philippe Duron, le Gouvernement a défini en juillet dernier une feuille de route concernant les TET.

Une mission a été confiée au préfet Philizot pour mener une concertation sur les évolutions à mettre en place concernant l'offre TET. Cette concertation ne pourra être utilement menée à bien qu'après la mise en place des exécutifs des nouvelles grandes régions.

Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé en faveur du fait que le parc de matériel roulant des lignes structurantes de l'offre TET soit entièrement renouvelé d'ici 2025, pour un montant d'investissement d'environ 1,5 milliard d'euros. Je vous confirme qu'une décision sera prise d'ici la fin de l'année sur les modalités d'achat de ce nouveau matériel.

Concernant le canal Seine-Nord Europe, la société de projet devrait être opérationnelle dans le courant du premier semestre 2016. Le projet d'ordonnance créant la société de projet est actuellement à la consultation des collectivités territoriales. L'enquête publique préalable à la DUP des modifications du tracé du canal a lieu du 7 octobre au 20 novembre de cette année. L'horizon d'obtention de la DUP est fixé début 2017, pour un début des travaux la même année, et une mise en service en 2023.

Une convention concrétisant l'engagement financier de l'Europe dans le projet de liaison Seine-Escaut, à hauteur de 980 millions d'euros, devrait être signée par la France et les partenaires européens du projet.

Le projet Lyon-Turin est aujourd'hui déclaré d'utilité publique à la fois en France et en Italie. TELT, le nouveau promoteur chargé de conduire les travaux, a été mis en place. Le dossier de demande de crédits européens a obtenu une réponse positive, 814 millions d'euros ont été attribués par l'Europe pour couvrir les investissements à réaliser d'ici l'année 2019.

Par ailleurs, le Gouvernement a signé avec l'Italie, en février 2015, un nouvel accord pour permettre le lancement des travaux définitifs. La perspective d'engagement de ces travaux se situe en 2017.

S'agissant des transports urbains, le Gouvernement a tenu ses engagements en faveur du développement des projets de mobilité durable. Les subventions du troisième appel à projets seront délivrées par l'AFITF après conventionnement des opérations avec les maîtres d'ouvrage.

Concernant l'ouverture du marché du transport par autocar, l'offre de mobilité a connu un développement significatif en un mois seulement. Le décret encadrant l'ouverture du marché a été publié le 14 octobre dernier pour s'assurer que les nouvelles lignes d'autocars ne portent pas atteinte à l'équilibre des services publics.

L'enjeu est maintenant d'accompagner la croissance du secteur en développant les arrêts et gares routières pour assurer un bon maillage du territoire et un traitement optimal de l'intermodalité. Le travail est en cours.

Enfin, dans le cadre du plan d'actions pour les mobilités actives de 2014, plus de 80 % des vingt-cinq mesures s'appliquent d'ores et déjà ou sont engagées.

Dans le domaine de la mer et de la pêche, les crédits du programme « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » sont maintenus, avec une baisse de 1 %, à 183,4 millions d'euros, à un niveau préservant les moyens du programme.

Un amendement du Gouvernement visant à attribuer à la SNSM une subvention exceptionnelle de 1,4 million d'euros en 2016 a été adopté jeudi dernier par l'Assemblée nationale.

Le programme porte de nombreuses missions régaliennes de sécurité maritime et de mise en œuvre de la politique commune des pêches. Le programme conduira, pour ce qui concerne la sécurité et la signalisation maritimes, à des actions ciblées pour réaliser des investissements porteurs d'économies pour le futur :

- la modernisation des systèmes d'information des CROSS ;
- le renouvellement d'un baliseur pour l'armement des phares permettant d'ici deux ans le retrait du service de deux anciens baliseurs dont l'exploitation est devenue difficile ;
- la modernisation technologique dans le domaine de la surveillance des pêches dans la zone exclusive des terres australes françaises.

Les dépenses en faveur d'un bon fonctionnement de l'enseignement maritime secondaire et supérieur sont maintenues constantes.

Les exonérations de charges, qui améliorent la compétitivité de la flotte soumise à concurrence internationale, continueront à être prises en charge par le programme.

En matière de sauvetage en mer, comme je l'ai indiqué, l'État a pris ses responsabilités en contribuant à assurer le financement de la SNSM, acteur majeur du sauvetage en mer : outre la subvention annuelle de 2,1 millions d'euros, qui est maintenue, 1,4 million d'euros seront dégagés en 2016 pour le financement des investissements et, à terme, 5 % de la taxe éolienne devront être affectés à la SNSM.

L'économie maritime occupe une place essentielle dans l'activité de la France : 310 000 emplois directs et un chiffre d'affaires de 69 milliards d'euros.

Le Gouvernement a pris des engagements importants lors du dernier comité interministériel à la mer, réuni le 22 octobre à Boulogne-sur-Mer sous la présidence du Premier ministre.

Je retiendrai parmi ces annonces le renforcement de la compétitivité des grands ports maritimes français et la mise en place de mesures afin d'assurer le renouvellement de la flotte de commerce pour s'adapter aux conditions du marché mondial.

Pour l'accompagnement des secteurs de la pêche et de l'aquaculture dans la mise en œuvre de la nouvelle politique commune des pêches, le programme mobilisera les moyens budgétaires nécessaires pour appeler le nouveau fonds européen, le FEAMP, dont la mise en œuvre effective commencera en 2016. Le commissaire européen m'a confirmé la semaine dernière que le programme opérationnel de la France serait bien validé officiellement d'ici la fin de l'année.

Enfin, le Comité interministériel de la mer (CIMer) a permis de mettre en avant la nécessité de valoriser le potentiel considérable des espaces maritimes ultramarins, en assurant le renouvellement des moyens maritimes permettant leur surveillance et en soutenant la mise en place d'une stratégie spécifique pour nos ports d'outre-mer.

Dans le domaine aérien, le budget annexe contrôle et exploitation aériens (BACEA) pour l'année 2016 permet d'atteindre les objectifs fixés tant en termes d'investissement que de désendettement.

Les ressources du BACEA sont en hausse de 1 % par rapport à 2015 et s'établissent à 2 milliards d'euros. Ce niveau de ressources est notamment atteint par une légère augmentation des redevances, qui reste néanmoins la moins chère des pays limitrophes.

La DGAC poursuit par ailleurs sa politique de réduction des coûts structurels au moyen d'une redéfinition de l'implantation géographique de ses services et d'une optimisation de leurs dépenses de fonctionnement. Ce niveau de ressources et de performance permettra en 2016 de réaliser 252 millions d'euros de dépenses d'investissement, montant qui assure la poursuite de l'engagement de la DGAC dans la construction du ciel unique européen.

Le budget 2016 de l'aviation civile permet par ailleurs d'accélérer le désendettement de la DGAC et de l'État. Le désendettement net du BACEA s'établira à 107 millions d'euros en 2016, après 57 millions d'euros en 2015, permettant d'abaisser le stock de dette à 1,117 milliard d'euros

M. Hervé Maurey, président. – La parole est aux rapporteurs.

M. Louis Nègre, rapporteur pour avis « Transports ferroviaires ». – Monsieur le secrétaire d'État, j'ai écouté avec attention ce que vous avez dit. Vos objectifs sont d'améliorer la qualité ferroviaire, de rééquilibrer les modes de transports, d'améliorer les conditions matérielles, sociales et économiques. On ne peut y être que favorable.

L'autre bonne nouvelle concerne le renouvellement du matériel des TET pour 1,5 milliard d'euros ; vous avez précisé que les modalités d'achat seraient fixées dès la fin de l'année. C'est un problème extrêmement préoccupant pour l'industrie française. Je souhaiterais donc en savoir plus sur les discussions actuellement menées concernant l'achat sur étagère ou par appel d'offres.

Vous avez dit maîtriser les dépenses. C'est incontestable ! Vous avez d'ailleurs vous-même reconnu la baisse des crédits dans le secteur des transports, des infrastructures routières, et des voies navigables. En outre, 400 millions d'euros manquent à l'appel pour l'AFITF, qui ne bénéficiera plus du montant total de la TICPE, tel que cela avait été prévu l'an dernier !

Par ailleurs, 26 millions d'euros sont prévus dans les crédits consacrés au soutien, à la régulation, à la sécurité, et aux transports terrestres pour compenser les tarifications sociales, et 15 millions d'euros seulement sont dédiés au soutien au transport combiné ferroviaire, soit 1,4 million de moins que l'année dernière.

Le budget des transports fluviaux est en baisse de 4 % et 7 millions d'euros sont consacrés au transport combiné fluvial, soit un million de moins que l'an passé.

Je ne reviendrai pas sur l'écotaxe, que vous avez supprimée, alors qu'elle permettrait d'alimenter le financement de l'AFITF, mais rappellerai plutôt qu'il y a quasiment un an jour pour jour, le 29 octobre 2014, devant notre commission, vous affirmiez que les montants de l'indemnité due à Écomouv' ne seraient pas ponctionnés sur le budget de l'AFITF. Je vous cite : « *Les recettes consacrées au financement des infrastructures sont non seulement fléchées, mais sécurisées pour l'année 2015. Quoi qu'il arrive, ce n'est pas sur ce budget qu'on viendra ponctionner les sommes nécessaires au paiement d'une indemnité* ». Vous avez été malheureusement démenti par les faits – et je le regrette profondément !

Vous indiquez que le plan de relance autoroutier représente 3,27 milliards d'euros. On a confié aux sociétés historiques la réalisation de nouveaux investissements en contrepartie d'un allongement de la durée de concession. Ce projet sera-t-il tenu ?

Sur le compte d'affectation spéciale des services nationaux de transport conventionné de voyageurs, vous avez dit que l'on renvoyait ce sujet à la concertation. Philippe Duron, président de la commission sur l'avenir des TET, a lui-même proposé une ouverture à la concurrence ! J'aurais souhaité connaître votre position sur ce point, alors que la Commission européenne renvoie l'ouverture de celle-ci à 2026 ! Nous croyons quant à nous qu'il s'agit du seul moyen de sauver la SNCF et de la faire évoluer positivement.

Par ailleurs, quand dégagerez-vous le milliard et demi d'euros en faveur du matériel roulant ? Notre plan de charge industriel s'effondre. 2017 et 2018 seront des années extrêmement difficiles à passer. Il ne faut pas attendre 2025 pour agir : ce sera alors trop tard.

Vous avez augmenté de cinq ETP les moyens de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), ce qui constitue une bonne nouvelle. Toutefois, l'Inspection générale des finances, généralement très peu généreuse, avait prévu que, compte tenu de l'augmentation des compétences de l'Autorité, il aurait fallu en prévoir au minimum quinze. Que va-t-il se passer ? Arrivera-t-on à faire face à la demande ? En quoi l'Arafer sera-t-elle crédible si elle n'a pas les moyens de sa politique ?

La politique du Gouvernement m'échappe. D'un côté, vous nous refusez, le 4 août 2014, l'ouverture à la concurrence du ferroviaire et, quelques mois après, vous décidez d'ouvrir celle-ci à l'autocar, à la surprise générale. Où est la cohérence ?

Je reviens sur un sujet qui m'est cher, celui du traitement de la dette. Vos objectifs sont fort louables, mais on ne traite à aucun moment de la dette, alors qu'on est dans le projet de loi de finances et qu'on aurait pu penser qu'il y avait quelque chose de positif à faire dans ce domaine. Cette dette plombe la SNCF, qu'il s'agisse de la partie mobilité ou du réseau. On remet donc la poussière sous le tapis, et on n'en parle pas !

Je regrette cette absence de vision à moyen et long termes, qui ne permet pas à l'industrie française - la troisième du monde - d'avoir un plan de charge lissé sur les cinq à dix ans à venir. C'est une industrie lourde : vous ne pouvez pas lui faire faire du yoyo !

Voilà pourquoi je ne suis pas favorable à l'adoption des crédits du PLF sur les transports.

M. Jean-Yves Roux, rapporteur pour avis « Transports routiers ». – Je suis bien sûr très favorable à ce projet de budget – vous vous en doutez ! S'agissant du programme 203, les crédits de l'AFITF sont stables et, comme vous l'avez indiqué, monsieur

le secrétaire d'État, les dépenses opérationnelles également, conformément aux engagements du Gouvernement. On peut donc être satisfait.

Quant aux crédits en faveur du transport routier, ceux-ci sont quasiment identiques à ceux de l'année dernière. Cette augmentation est liée à la prise en compte du plan de relance autoroutier, qui fournit 100 millions d'euros de recettes à l'AFITF, et qui permettra de réaliser des travaux, mais aussi de développer l'emploi dans les infrastructures routières. C'est un élément important, car on se bat tous aujourd'hui pour développer l'emploi. Cet engagement témoigne de l'action du Gouvernement pour sortir de la crise et améliorer l'emploi.

Concernant la mise en œuvre de la libéralisation du transport par autocar, quel est le nombre de passagers transportés un mois après la mise en place de la loi, et quels en sont surtout les effets sur le transport ferroviaire ?

M. Charles Revet, rapporteur pour avis « Transports maritimes ». –

Monsieur le secrétaire d'État, je ne me prononcerai pas sur ce budget, réservant mon avis pour la commission du développement durable, la semaine prochaine.

Vous avez affirmé que le Gouvernement prendrait des mesures pour renforcer la compétitivité des grands ports maritimes. Quelles sont-elles ? Ce sujet me paraît important, étant rapporteur des sujets touchant aux ports depuis quelques années.

Vous avez en second lieu évoqué le canal Seine-Nord et l'avancée de ce dossier. Je suis élu de la région havraise. Les trois grands ports qui se complètent, le Havre, Rouen et Paris, vont dans le même sens. Or, le canal Seine-Nord donne quelques inquiétudes aux habitants de ma région, qui craignent fort que les trafics ne viennent pas chez nous mais partent vers le nord, la situation actuelle étant peu reluisante.

J'ai souvent dit que la France disposait des ports maritimes les mieux placés de l'Europe du nord et du sud. Cependant, Anvers, à lui seul, fait plus que tous les ports Français réunis. Anvers est finalement le premier port de France et de Paris ! Cela démontre bien que nous ne savons pas prendre les dispositions nécessaires. Que je sache, la France dispose de la plus grande zone économique maritime, juste derrière les États-Unis. Nous avons donc beaucoup d'atouts.

Beaucoup d'entreprises utilisent le port d'Anvers pour des questions de récupération de TVA. Elles gagnent ainsi six mois. Où en est-on à ce sujet ? Va-t-il y avoir des avancées ?

J'en viens plus spécifiquement au port du Havre, dont je suis voisin. Un centre multimodal y a été construit, mais il ne fonctionne pas jusqu'à preuve du contraire – ou très peu – tout simplement parce que son utilisation augmente les coûts du fait de la manutention, et ceci fait perdre de la compétitivité aux entreprises, notamment fluviales.

Par ailleurs, pourquoi n'avance-t-on pas plus vite en matière d'électrification de la ligne Serqueux-Gisors ? Cela ne représente pourtant pas des sommes importantes et pourrait être un atout fabuleux pour la desserte franco-française, mais aussi pour l'Europe du centre.

Lorsque j'ai rédigé mon rapport sur les grands ports maritimes, j'ai indiqué qu'il était possible de réaliser une « chatière » pour avoir un lien direct entre la Seine et le grand port maritime du Havre. Aujourd'hui, il faut passer par l'estuaire et, même si certains bateaux

peuvent le faire, on ne gagne que 50 % à 60 % de temps. Va-t-on avancer dans ce domaine ? La chatière constituerait une économie importante pour le trafic fluvial. On prétend que cela va coûter 150 millions d'euros, alors qu'elle a été chiffrée à 50 millions d'euros. Cela me paraît surprenant. Peut-être faudrait-il revoir les modalités d'attribution. L'État a la possibilité, du point de vue juridique, de recourir à un appel d'offres auprès de grandes entreprises. Cela permettrait des économies de temps et d'argent. Pourquoi n'avance-t-on pas plus vite ?

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez la parole.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État – S'agissant de l'achat des matériels TET annoncé par le Gouvernement pour 1,5 milliard d'euros, et de l'option que nous devons prendre, soit par achat sur étagère, dans le cadre du marché passé par les régions – qui permettrait d'aller très vite et d'avoir une commande industriellement opérationnelle et plus intéressante – soit par appel d'offres, la problématique est juridique et sérieuse.

L'achat sur étagère est-il aujourd'hui possible ou juridiquement hasardeux ? Vous en connaissez les règles. Lorsqu'on veut faire un achat sur étagère, il convient de déterminer s'il s'agit ou non de modifications substantielles du marché initial pouvant entraîner une réaction des concurrents évincés à l'origine ou potentiels.

Il semble évident que des trains conçus pour aller à 160 kilomètres à l'heure peuvent, en théorie, monter à 200 kilomètres à l'heure, mais du point de vue technique, ce n'est pas si simple. Nous sommes donc face à une véritable difficulté. Les différents ministères sont en train de comparer leurs expertises juridiques. Nous ferons connaître notre décision avant la fin de l'année, mais je ne prendrai aucun risque. Nous rendrons le débat public le moment venu, assorti des analyses juridiques.

S'agissant de l'AFITF, je suis en désaccord avec Louis Nègre à propos de son interprétation du compte rendu de la séance de l'année dernière. Lui-même a d'ailleurs été obligé d'admettre, en toute honnêteté, lors de votre dernière réunion de commission – dont j'ai lu attentivement le compte rendu – que malgré la réduction, l'AFITF devrait retrouver un budget d'intervention de l'ordre de 1,9 milliard d'euros, ainsi que je m'y étais engagé depuis le début ! Personne ne peut dire ici que l'indemnité payée via le budget de l'AFITF a réduit les engagements. On pouvait croire, au début de l'intervention de Louis Nègre, que les 520 millions payés pour Écomouv' avaient amputé les 1,9 milliards d'euros sur lesquels nous nous étions engagés. Louis Nègre a lui-même reconnu que c'était faux. C'est le budget de l'AFITF qui devait le supporter, mais les engagements que nous avons pris ont été tenus, et ils le seront également cette année.

Ceci n'enlève rien à la question principale, sur laquelle nous sommes d'accord, qui demeure celle de la trajectoire. Je veux être clair : nous pouvons assurer nos engagements pour 2016 avec la somme de 1,9 milliard d'euros. Nous retomberons ensuite sur les projections de la commission Mobilité 21, ainsi que sur les engagements pris dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER), et sur les grands projets que j'ai évoqués par ailleurs, que l'État devra payer.

Même si la fourchette sera finalisée en 2016, il faut évidemment que les moyens de l'AFITF, au-delà des 1,9 milliard d'euros qui sont suffisants pour 2016, soient probablement augmentés de 500 à 700 millions d'euros par an à partir de 2017 pour tenir nos

engagements. L'État les tiendra : c'est une réalité car si, en 2017, nous n'avons pas ces sommes supplémentaires dans le budget de l'AFITF, il faudra remettre les programmes en cause. Nous sommes parfaitement d'accord avec le diagnostic.

La trajectoire est tenue et nous respecterons nos engagements. Comment ? Vous êtes des spécialistes : lorsqu'on considère les recettes de l'AFITF et ce qui lui est véritablement affecté, notamment à partir d'une fiscalité dédiée, il n'est point besoin de beaucoup d'imagination pour trouver les recettes - sauf dans une discussion serrée avec le budget mais, dès lors que les centimes additionnels représentent 1,1 milliard d'euros et qu'on retrouve 700 millions d'euros dans le budget de l'AFITF, il existe une base de discussion.

Pour ce qui est des autoroutes, nous avons passé un contrat avec les autorités concessionnaires pour plus de 3 milliards d'euros de travaux. Les engagements seront-ils tenus ? La question s'adresse plus aux sociétés autoroutières qu'à l'État. Pour l'instant, oui.

Concernant les moyens de l'Arafer, il ne s'agit pas, selon moi, d'une discussion majeure et irréversible. Dans le projet de budget, nous avons porté les plafonds d'emploi de 63 à 68 ETP. Certains, dont le président de l'Arafer, estiment qu'il faut au moins 70 à 75 ETP. Aujourd'hui, ils sont cinquante. Il nous a semblé que permettre le recrutement de dix-huit personnes permettait d'avoir une certaine marge de manœuvre. Le Gouvernement n'a aucunement l'intention de limiter les moyens de l'Arafer ; s'il faut donner des moyens supplémentaires, nous le ferons, mais il nous semble que ce que nous avons proposé est suffisant.

M. Revet a posé des questions importantes. Je suppose que vous avez eu connaissance du compte rendu du CIMer. Je ne vais pas reprendre ici l'ensemble des dispositions. Le Gouvernement a pris des décisions importantes pour le transport maritime, notamment sur le champ industriel. On appelle ce système la COFACE inversée : l'État s'engage à donner la même garantie que ce qu'un constructeur obtiendrait auprès d'un autre pays. Quatre paquebots du Ponant vont être mis en chantier : cette décision était très attendue par la profession.

Vous avez évoqué la question de la TVA. Nous avons fait des annonces en matière d'auto-liquidation. Celle-ci a fait l'objet d'une expérimentation positive, et le Premier ministre en a annoncé la généralisation, ainsi que je l'ai dit lors des assises de la mer, à Marseille, la semaine passée.

S'agissant de la problématique du Havre et de la plate-forme multimodale, vous avez raison de dire qu'on ne peut envisager le canal si on ne parle pas de Serqueux-Gisors. Je confirme que ceci a été pour nous une priorité que nous avons inscrite dans le contrat de plan. L'enquête publique sera diligentée à partir du début de l'année prochaine. C'est une question de semaines. Les travaux seront engagés dans le temps prévu.

Reconnaissez avec moi que le renversement d'appréciation des grands élus locaux a été assez subit. Il y a quelques années, certains élus du Havre soutenaient ce projet, pensant qu'il était indispensable. Ils avaient raison mais on a assisté, au moment où on a annoncé que cela allait se faire, à une remise en cause. Ce n'est pas une bonne approche. Certes, il faut avoir des exigences. Serqueux-Gisors en est une, mais c'est un grand projet pour l'ensemble du bassin de la Seine.

Vous avez évoqué le centre multimodal. Je voudrais vous faire part de mon extrême préoccupation à ce sujet. Il s'agit de la mise en place d'un transit de la mer vers le fluvial et le ferroviaire, construit à travers un montage juridique assez particulier, avec une société propriétaire des installations, dans laquelle le grand port du Havre est actionnaire à 49 %, mais qui garantit les emprunts à hauteur de 80 %, l'actionnaire majoritaire étant une filiale du Crédit agricole, qui a elle-même porté le dossier. On est là sur des investissements essentiellement publics de l'ordre de 140 millions d'euros à 150 millions d'euros.

Une société de gestion a ensuite été mise en œuvre, mais le démarrage n'a pas eu lieu une fois les travaux finis. La société de gestion a déposé le bilan.

Heureusement, certains des actionnaires dans la société de gestion sont des actionnaires de référence. Cette affaire me préoccupe beaucoup. J'ai rencontré le PDG de CGM et les responsables de la SNCF, en leur disant que c'était maintenant à eux, acteurs principaux, en liaison avec le port, d'essayer de trouver une solution. Un montage a été fait : il faut l'assumer.

Nous ne sommes pas aujourd'hui dans l'alternative de la chaudière : nous cherchons à faire fonctionner ce qui a été financé par des fonds publics. Je crois la chose possible. Cela va demander un effort de chacun. Nous y travaillons et je suis optimiste, dans la mesure où les partenaires que j'ai sensibilisés à cette question sont à la recherche d'une solution.

Enfin, M. Roux, au mois d'octobre, depuis l'ouverture des lignes, 250 000 passagers ont fréquenté les autocars libéralisés ; soixante-dix villes sont concernées.

Le dispositif pour prémunir cette initiative des conséquences éventuellement fâcheuses sur le transport ferroviaire est dans la loi. À ce stade, il serait présomptueux de dire qu'on a le recul suffisant pour savoir si les précautions prises par la loi et l'intervention de l'Arafer et des collectivités territoriales fonctionnent. Je ne veux pas tirer d'enseignements définitifs de façon prématurée.

J'ai présenté en juillet dernier la feuille de route relative aux TET. Vous conviendrez que nous sommes dans une situation quelque peu singulière du point de vue institutionnel, du fait des élections régionales et du redécoupage des régions. Il m'a semblé démocratiquement difficile de tirer des enseignements des rencontres réalisées par le préfet Philizot, sans que celui-ci n'ait fait un tour de table avec les nouveaux exécutifs.

D'autant que, pour un certain nombre de lignes, la configuration est différente, certaines lignes de TET qui couvrent plusieurs régions devant, demain, se trouver à l'intérieur d'une seule région. La question de la complémentarité entre ces lignes TET et les lignes TER, qui peut arriver à un partage des responsabilités ou des initiatives entre les régions, mérite d'être vérifiée avant de prendre des décisions.

Dans tous les cas, je n'attendrai pas la fin de l'année pour prendre des décisions. Le calendrier que le Gouvernement a en tête, c'est la mise en place des exécutifs, afin de pouvoir annoncer, fin février, les décisions qui viendront à la suite du rapport Duron et de la feuille de route.

M. Hervé Maurey, président. – La parole est aux commissaires.

M. Gérard Cornu. – Monsieur le secrétaire d'État, Ségolène Royal s'était engagée à ce que les installations liées à l'écotaxe soient réutilisées à d'autres fins. Où en est-on ?

M. Alain Fouché. – Monsieur le secrétaire d'État, la loi Duflot a obligé la SNCF à vendre des terrains à des prix relativement bas aux collectivités pour leur permettre de construire des logements HLM.

Or, la SNCF, faisant fi d'une bonne gestion, a préféré abandonner ou raser certaines gares plutôt que les vendre.

Quel pouvoir avez-vous dans ce domaine ? Aujourd'hui encore, des collectivités veulent acheter des terrains à la SNCF, qui leur en propose des prix exorbitants. Cela représente une perte d'argent pour la SNCF.

Où en est-on de la ligne Poitiers-Limoges, très chère au Président de la République ?

Enfin, la Cour des comptes, tous les deux ou trois ans, rédige un rapport sur le coût exorbitant des aiguilleurs du ciel. Si les collectivités suivent les recommandations des chambres régionales des comptes, l'État ne suit pas quant à lui celles de la Cour des comptes. Comment faire pour que ce corps fonctionne à des coûts moins élevés, tout en restant aussi efficace ?

M. Michel Vaspert. – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez parlé d'opacité de SNCF Réseau, que vous appelez à plus de transparence. C'est un vœu que nous pouvons partager, car il est excessivement compliqué d'avoir des informations fiables.

Vous avez changé les clefs de répartition des financements des rénovations des lignes secondaires en appelant les collectivités locales et territoriales à davantage de financement lorsqu'il faut rénover les lignes.

Cela pose un certain nombre de difficultés, car trouver 20 % de financement auprès des collectivités locales et territoriales n'est pas aisé, alors qu'il s'agit d'un réseau indispensable pour l'aménagement du territoire.

Je ne veux pas parler uniquement du barreau Nord Bretagne, mais nous avons un sérieux problème dans cette région.

Vous avez évoqué la mise en place des régions. La nôtre n'a pas bougé dans ses limites ; cependant, certains réseaux ferroviaires sont à cheval sur deux départements, et si quelques départements acceptent de participer à la rénovation de la ligne, ce n'est pas le cas de tous. Quel pouvoir l'État peut-il avoir en matière d'aménagement du territoire s'agissant de la rénovation de ces lignes ?

Vous avez, en outre, annoncé une extension des lignes LGV, notamment dans le sud-ouest. Cela ne se fera-t-il pas au détriment de la rénovation des lignes secondaires, indispensables à l'aménagement du territoire ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Je me félicite de la qualité de votre intervention et des réponses que vous avez apportées aux rapporteurs. On est là dans un vrai dialogue entre un secrétaire d'État et des parlementaires.

Les crédits du programme 203 sont stabilisés, ce qui apparaît positif.

Vous vous êtes engagés sur la feuille de route relative au rapport TET, auquel j'ai participé, en particulier à propos de la somme de 1,5 milliard d'euros consacrée au renouvellement des matériels. Cette somme pourrait venir abonder le programme d'Alstom, à moins qu'il n'y ait appel d'offres. Les inquiétudes à ce sujet se dissipent toutefois, le PDG venant d'annoncer qu'Alstom en avait pour cinq années de travail et que l'entreprise sortait renforcée de l'épreuve qu'elle a vécue. Pouvez-vous nous le garantir ?

Je me félicite également de l'engagement du Gouvernement dans la régénération des lignes d'Île-de-France, qui en avaient vraiment besoin.

Le Premier ministre a confirmé la modification des seuils du versement de transport, qui devrait être complètement compensée. Pouvez-vous en attester ?

Il faudrait également que les petites entreprises de travaux publics puissent participer au plan de relance autoroutier au moins à 55 % des travaux, ainsi que le prévoit la convention.

Par ailleurs, l'autoroute ferroviaire Atlantique est semble-t-il relancée. Pouvez-vous le confirmer ?

Je souhaite enfin, s'agissant des deux lignes LGV Sud-Ouest, que la mobilisation financière soit différente de la ligne Sud Europe Atlantique actuelle, qui est une véritable catastrophe.

M. Jean Bizet. – Je voudrais évoquer le transport aérien, le contrat de régulation économique (CRE), ainsi que le niveau élevé des taxes aéroportuaires pour le pavillon national.

On sait que l'État participe dans ce domaine à des hauteurs différentes, tant dans ADP que dans Air France, mais je ne vois pas où se situe la stratégie de l'État en matière de transport aérien. J'invite donc le Gouvernement à ne pas rester dans l'inaction.

J'ai déposé un certain nombre d'amendements l'an passé à ce sujet, et j'ai fait de même cette année. Ils sont à chaque fois refusés. J'aimerais donc comprendre.

M. Rémy Pointereau. – Monsieur le secrétaire d'État, vous avez évoqué le rapport Duron, qui préconisait un coup d'arrêt des lignes LGV au moins jusqu'en 2030 – dont Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax – pour tout miser sur le renouvellement des voies existantes et la maintenance du matériel roulant. Qu'en est-il exactement ?

Mon collègue ayant évoqué la ligne Poitiers-Limoges, j'évoquerai à mon tour la ligne Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon (POCL). Où en sont ces deux dossiers ?

Vous avez rappelé que la mise en place des investissements relatifs aux TET serait assurée par l'exécutif des nouvelles grandes régions. Ne pensez-vous pas que ces investissements risquent de connaître un certain retard dans leur mise en place, compte tenu du fait qu'il va falloir revoir tout l'organigramme et la direction de ces régions ?

Pouvez-vous nous dire où en sont les discussions avec les sociétés d'autoroute au sujet de l'éventuelle renégociation de la gestion de celles-ci, et ce qu'il en est de la

contribution éventuelle complémentaire qui pourrait leur être demandée ? Un rapport avait été réalisé il y a quelque moi à ce sujet. Or, tout le monde s'interroge sur le devenir de cette gestion. L'État doit-il reprendre la main, allonger les délais de gestion ou les raccourcir ?

Enfin, pouvez-vous nous apporter quelques compléments d'information sur la ligne Lyon-Turin ?

M. Hervé Poher. – Il existe une grande quantité de camions sur l'autoroute A1. C'est pourquoi nous avons considéré l'idée des autoroutes ferroviaires d'un œil bienveillant. La semaine dernière, la ville de Calais a inauguré le premier terminal d'autoroute ferroviaire d'un genre nouveau.

Deux autoroutes ferroviaires qui pouvaient intéresser le nord de la France étaient prévues à l'origine. La première allait de Calais jusqu'au Boulou, à côté de Perpignan. Le trafic était estimé entre 30 000 et 50 000 remorques. Cela représentait une économie de 50 000 tonnes de CO2 minimum, et permettait de capter le flux du transport britannique.

Une deuxième autoroute appelée « autoroute ferroviaire Atlantique », allant de Dourges, entre Lille et Lens, jusqu'à Tarnos, à côté de Bayonne, par laquelle transitent environ 85 000 camions, permettait de capter les flux d'Europe du Nord.

En mars dernier, vous avez annoncé que le projet Tarnos était arrêté. Il y a quinze jours, vous avez annoncé qu'il était remis en selle. Ce qui intéresse la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, c'est de savoir si ce projet est confirmé, et si le Gouvernement imagine d'autres axes d'autoroutes ferroviaires, essentiels en matière de développement durable et de transition énergétique.

M. Michel Raison. – M. le secrétaire d'État, je reviendrai à mon tour sur le rapport Duron que vous semblez vouloir exécuter à la lettre, ce qui peut d'ailleurs inquiéter, car cela voudrait dire que l'autorité organisatrice qu'est l'État considère que, lorsqu'une ligne n'est pas satisfaisante, la seule solution est de s'en débarrasser.

Pour ce faire, vous avez dit attendre des élections régionales. Cela peut paraître normal mais allez-vous « fourguer » ces lignes aux régions en leur donnant de quoi les faire vivre ? Derrière tout cela, il faut respecter la Constitution : toute délégation de compétences et de services transférée par l'État aux différentes collectivités doit être accompagnée de son financement.

Un TER, ce n'est pas un TET. Ce n'est pas le même service. On en perd donc un de toute façon.

D'autre part, si on veut aider les régions, en dehors du financement qui pourrait sembler nécessaire, il faut traiter de la libéralisation de la SNCF. On ne peut continuer ainsi ! On a entendu le président de La Poste il y a quelques jours dans cette même salle. La Poste a aujourd'hui des positions fortes dans un certain nombre de pays, est première en Pologne et dans d'autres pays, deuxième en Allemagne. La SNCF, qui est une entreprise dont nous sommes tous fiers, qui bénéficie d'un savoir-faire inégalé par rapport à d'autres pays sur le plan technologique, voit ce savoir-faire s'éroder largement en matière de rentabilité. Le seul moyen de sauver la SNCF, c'est de la stimuler. Si on laisse le monopole perdurer, elle finira par mourir, d'autant qu'on l'y aide en lui adjoignant des bus, et en supprimant ses lignes. Il faut donc absolument réagir, monsieur le secrétaire d'État !

Mme Nelly Tocqueville. – Je reviens sur le sujet du canal Seine Nord, étant moi aussi élue de la Seine-Maritime.

Ce projet, qui fait l'objet de beaucoup d'interventions, a soulevé des inquiétudes légitimes, au Havre en particulier. Une réunion a réuni à ce sujet un ensemble d'acteurs et d'élus à la préfecture, il y a quelque temps.

On sait combien ce canal est indispensable pour le raccordement direct des grands ports du Nord avec l'Île-de-France, combien il est essentiel au bassin de la Seine et combien il serait contre-productif de refuser cet aménagement.

Je me félicite donc de la réponse que vous avez apportée à propos du tronçon Serqueux-Gisors, indissociable de ce projet. Cependant, pouvez-vous nous préciser comment s'exprime cette priorité dans l'enquête publique en termes d'échéance de réalisation des travaux de ce tronçon ?

D'autre part, pouvez-vous nous préciser comment s'expriment les garanties de compétitivité dans le temps de la plate-forme multimodale et de ses aménagements, sans oublier les ports de Rouen et de Cherbourg ?

Mme Annick Billon. – Monsieur le secrétaire d'État, beaucoup sont déjà intervenus au sujet du rapport Duron. Ayant participé à ces travaux avec Jean-Jacques Filleul, je me devais d'intervenir pour le sud Vendée. Je pense que Didier Mandelli soutient également cette remarque.

Certaines décisions ont été prises pour éviter la suppression de l'arrêt de Luçon, avec des investissements sur les infrastructures et le matériel. Des inquiétudes persistent cependant, ces travaux risquant d'engendrer des temps de trajet extrêmement longs et de déplacer une clientèle existante vers d'autres modes de transport.

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. – M. Cornu est intervenu à propos du sort des portiques Ecomouv'. Nous discutons avec les douanes et la police pour étudier les conditions dans lesquelles ceux-ci sont intéressés par leur utilisation, avec un aspect juridique quelque peu compliqué par des questions autour des droits des logiciels de Thalès.

Par ailleurs, nous avons lancé un marché public pour démonter et stocker les équipements déployés pour la perception de l'écotaxe. Ce marché public devrait être mis en œuvre dans les prochaines semaines pour protéger le matériel actuellement installé, dont la réutilisation dépendra de l'aboutissement des discussions en cours.

M. Fouché, concernant les ventes de terrain de la SNCF aux collectivités territoriales, il est vrai que des décotes sont normalement prévues dans les périmètres identifiés par les préfets. Je partage votre préoccupation, le Premier ministre également. Le Président de la République a demandé que le comité de suivi se réunisse courant 2015. C'est chose faite et nous avons demandé à la SNCF d'accélérer la libération du foncier dans l'attente d'un accord avec les opérateurs locaux. La réunion destinée à faire le point a eu lieu le 24 juin dernier à l'Élysée. Je partage votre exigence à ce sujet.

En ce qui concerne les aiguilleurs du ciel, on pourrait déduire de votre question que vous avez le sentiment que leur coût exorbitant obérerait notre compétitivité dans ce domaine. Ce n'est pas vrai ! J'ai lu comme vous les rapports de la Cour des comptes, mais le coût horaire de vol contrôlé est aujourd'hui de 101 euros en Suisse, 87 euros au

Royaume-Uni, 78 euros en Italie, 75 euros en Allemagne, 72 euros en Espagne, et 65 euros en France. Il ne faut donc pas engager le débat sur une idée fausse. J'ajoute que le temps de travail et les rémunérations sont parfaitement défendables par rapport à ce qu'est aujourd'hui la situation du contrôle aérien.

Certes, il existe des revendications et des mouvements à répétition, mais il faut savoir sur quelle base on est. Il n'y a là aucune situation inadmissible à laquelle il faudrait mettre fin. Le dialogue social existe. Il est de qualité, parfois un peu aigu, menée par le directeur de la DGAC et par nous-mêmes, et il se poursuit.

Un nouveau préavis de grève a été annoncé. Le dernier s'est arrêté après une discussion positive avec nos services. J'espère que celui-là sera abandonné au profit d'une discussion constructive.

Sur la ligne Poitiers-Limoges, vous connaissez la situation : la déclaration d'utilité publique a eu lieu. Il existe des recours devant le Conseil d'État. Je ne vais pas faire de commentaires sur des procédures en cours. Le Gouvernement a pris ses responsabilités. On attend l'avis du Conseil d'État.

S'agissant du versement transport, oui, le Gouvernement confirme que la perte de recettes pour les collectivités, du fait du passage de neuf à onze salariés pour les entreprises concernées par le versement obligatoire, sera intégralement compensée.

Je vous confirme également que, dans l'accord passé avec les sociétés autoroutières, 55 % des travaux doivent être attribués aux PME n'ayant aucun lien direct avec les sociétés en question. Ce ne sont donc pas des PME, filiales majoritaires des entreprises qui doivent en bénéficier.

Sur les autoroutes ferroviaires, il existe aujourd'hui deux questions. La première concerne l'équilibre financier du produit. Vous le savez, au départ, un certain nombre de ces autoroutes ferroviaires ont été mises en place avec une subvention d'équilibre de l'État voire, dans certains cas, de l'Europe. Cela peut s'entendre dans le cadre du démarrage, mais on ne va pas encourager un modèle qui générerait du déficit.

On n'est pas loin de réussir. C'est la longueur du train qui fait l'équilibre. On est parti sur des trains de 750 mètres. On en a expérimenté de 850 mètres. Cette modification semble démontrer que l'on arrive à un équilibre en 2015, ce qui est très important. On étudie maintenant ce que cela peut donner avec des trains de 1 000 mètres.

Pourquoi ai-je arrêté l'autoroute ferroviaire Atlantique ? Je n'étais pas contre, mais ce dossier était voué à l'échec. La contestation locale, à Tarnos, était en effet considérable, cette commune se trouvant en pleine zone urbaine. Les passages à niveau auraient dû être fermés seize fois par jour durant sept minutes. Compte tenu de la longueur des trains, on réussissait l'exploit de fermer en même temps deux passages à niveau se trouvant sur des routes de circulation en agglomération allant de Bayonne à Tarnos.

Après avoir étudié ce dossier de très près, j'en suis arrivé à la conclusion qu'on allait avoir beaucoup de difficultés auprès des tribunaux administratifs, compte tenu de la façon dont le dossier avait été mis en œuvre.

Il n'empêche que j'ai relancé le dossier. Je me suis rendu compte que les Espagnols avaient le même projet, à Victoria, d'une plate-forme multimodale. J'ai rencontré

Ana Pastor, ma collègue espagnole, fin juillet. Je lui ai proposé de le faire ensemble, ce qu'elle a accepté. Cela nous a permis de donner un label européen à cette démarche. J'ai donc réuni la semaine dernière, à Bordeaux, les Espagnols et les responsables du corridor pour en faire un projet européen.

Les Espagnols sont d'accord. Les Portugais s'y intéressent également, car cela peut leur permettre de se rattacher à un projet de même nature. Le projet est donc relancé. Nous travaillons dans l'idée de faire d'une plateforme commune à Victoria. Certes, on aura pris un peu de retard, mais un grand projet européen sur cet axe, qui intéresse l'ensemble de la France, me paraît très intéressant.

S'agissant du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO), les discussions aujourd'hui en cours sont extrêmement difficiles. Le montage financier qui a été envisagé au départ dans le cadre d'un partenariat public-privé, avec un financement par 68 collectivités territoriales, se révèle être une usine à gaz peu ordinaire. On est dans une situation très compliquée.

Pour la suite, il faudra tirer les leçons de cette affaire. Soit on est capable d'avoir un financement public à la hauteur de ce qui a été fait pour les autres grands investissements, soit on ne l'est pas. Avec 70 % de financements publics, le fonctionnement peut s'équilibrer, mais croire que l'on va ainsi rembourser l'investissement n'est pas vrai, que ce soit chez nous ou ailleurs. Il faut rester lucide !

S'agissant du transport aérien, du CRE et d'Air France, c'est un secteur qui se développe. Le pavillon français a cependant perdu dix points en dix ans au profit du *low cost*, secteur émergent.

On peut faire le procès du *low cost*, mais c'est le consommateur qui choisit. Si le *low cost* remporte le succès qu'il connaît, c'est parce que des millions de gens peuvent aujourd'hui voyager à des prix auxquels ils n'avaient pas accès jusqu'alors, à la seule condition, émise par tous les gouvernements, de respecter les règles sociales. Le *low cost* ne peut toutefois fonctionner sur le *dumping* social. Il doit recourir à un modèle très particulier – recours à un seul avion, gains sur les rotations, utilisation d'aérodromes de province.

Il existe certaines limites : les compagnies *low cost* ne peuvent faire payer les collectivités locales – l'Europe a répondu : ce n'est pas un bon modèle – ni utiliser le *dumping* social, d'où les actions que nous avons introduites. Ryanair a fait l'objet d'une condamnation sévère, et une information est actuellement en cours à son encontre.

Il nous faut également mettre en œuvre un modèle *low cost* chez Air France. C'est ce qui a été fait par le biais de Transavia, qui va passer à trente-sept avions. Le principal opérateur sur les aéroports franciliens sera rapidement Transavia, dont le développement constitue une bonne réponse au problème.

Pour ce qui est de la concurrence des compagnies du Golfe, j'ai pris l'initiative – et les Allemands nous ont suivis – de demander un mandat commun à la Commission européenne. Des négociations bilatérales ne servent à rien. Le principe a été acté et le contenu sera formalisé au début de l'année prochaine afin de négocier les conditions d'une concurrence loyale. Est-ce un vœu pieu ? Je ne le crois pas. On vient de passer un accord bilatéral avec Oman, le mandat n'étant pas encore signé. Ce sont donc des choses tout à fait

possibles. Nous ne refusons pas la concurrence ; encore faut-il qu'elle soit loyale. Or, on a là-dessus des interrogations, tout comme les Américains.

Reste la question de la compétitivité, au sens de la comparaison avec les entreprises de même nature, comme Lufthansa. Le déficit existe. C'est toute la discussion qui est menée chez Air France. Des efforts ont déjà été faits par les salariés dans le cadre du premier plan. Est-il possible d'arriver à un accord ? Celui-ci doit être signé en février. Cela laisse suffisamment de temps pour que le dialogue social l'emporte. La marche n'est pas impossible à franchir.

Le Gouvernement préfère avoir des gains de compétitivité sans suppression d'emplois. Il appartient aujourd'hui aux syndicats de négocier avec la direction.

L'État, l'année dernière, a diminué de 50 % la redevance pour les passagers en transit ; cela représente 90 millions d'euros de moins. Air France, par rapport à ses concurrents, bénéficie en outre du CICE, soit 63 millions d'euros chaque année. Ce n'est pas rien ! Il faut mettre ces sommes en rapport avec l'objectif annoncé par le PDG d'Air France, qui avait indiqué qu'il fallait parvenir à un résultat autour de 740 millions d'euros. Ce n'est pas irréaliste. Des efforts doivent être réalisés ; les salariés en ont déjà faits, et nous demeurons très attentifs, quoi qu'il arrive, à la sauvegarde du pavillon français.

S'agissant de POCL, le Gouvernement a décidé d'avancer sur ce dossier ; les conventions sur Nevers, Lyon et la partie francilienne sont en train d'être finalisées. 30 millions d'euros sont prévus au CPER pour le projet portant sur la partie centrale du tracé. Le préfet coordonnateur reprendra la concertation avec les nouveaux exécutifs.

M. Raison demande si l'on va « fourguer » les lignes TET déficitaires aux régions. Si l'on pose ainsi le problème, on voit bien où est la solution ! Quelle est la problématique des TET, sans caricaturer ce dossier ? C'est très simple : 200 millions d'euros de déficits en 2010-2011, 400 à 430 millions d'euros annoncés pour 2015-2016.

Mon problème n'est pas de rendre les TET bénéficiaires mais, défendant les intérêts de l'État, autorité organisatrice, de maîtriser le déficit et de revenir à 200 millions d'euros, compte tenu des sujétions de service public. Le but n'est pas de laisser dériver le déficit.

Comment y arriver ? Certains ont des solutions simples, qui consistent à fermer les lignes, dont quelques-unes présentent des particularités, où la subvention par voyageur et par jour s'élève à 238 euros. Quand on est responsable, on en discute !

Nous allons donc parler avec les régions. Nous acceptons de partager une partie du fardeau, du fait des objectifs d'aménagement du territoire. Dans les discussions qui sont menées par M. Philizot, on s'aperçoit qu'il existe une certaine rationalité du TET par rapport au TER. Vous verrez que la discussion est possible. Cela ne règlera bien sûr pas tous les problèmes, comme celui des trains de nuit. Ces questions feront l'objet d'une réponse spécifique.

Mon objectif est d'arriver à maîtriser les déficits. Il peut être partagé et il serait souhaitable que tout le monde y souscrive.

Nous sommes en désaccord avec Michel Raison et Louis Nègre au sujet de l'ouverture à la concurrence. Il n'est pas inutile d'essayer de partager nos expériences

communes. L'ouverture à la concurrence sans préparation, comme pour le fret ferroviaire, m'amène à la prudence. La part de la SNCF dans le fret ferroviaire est tombée à 10 % du fait d'une ouverture à la concurrence non préparée. Je suis donc attentif à cette situation.

Le quatrième paquet ferroviaire a fait l'objet d'un accord avec le Parlement européen. Certes, il n'est pas définitif et demeure en discussion. L'idée est d'ouvrir les lignes commerciales à la concurrence en 2020, et le reste en 2026, étant précisé qu'on pourra alors avoir le choix entre un appel à la concurrence et l'attribution directe.

Je remercie Louis Nègre de nous attribuer le mérite d'avoir réussi à convaincre les gouvernements allemand et espagnol. On prétend pourtant souvent que la France a peu d'influence.

Certains, s'agissant du paquet ferroviaire, disent qu'on a bradé le service public ; d'autres estiment qu'on a préservé un système archaïque. La vérité est probablement entre les deux. Ma démarche a consisté à apporter la réponse équilibrée que je défends. C'est aujourd'hui une position de l'ensemble des pays européens.

Concernant Le Havre, nous avons plusieurs problèmes. Les mêmes qui soutenaient ce dossier ont changé d'opinion ! Ce n'est pas interdit, mais c'est un peu déstabilisant. Alors que chacun semblait partager les mêmes idées, on a assisté à une bataille entre les territoires qui ne me paraît pas fondée et qui fragilise notre position vis-à-vis de l'Europe – même si les décisions sont acquises.

Il convient de discuter du Serqueux-Gisors. L'enquête publique va être lancée début janvier. Les travaux sont inscrits au CPER et seront réalisés dans les temps prévus.

Vous avez également évoqué l'affaire de la plateforme multimodale ; mon objectif est de trouver une solution avec tous les acteurs, que j'ai trouvés plutôt positifs et impliqués. Ceci me laisse optimiste.

En ce qui concerne les questions de Mme Billon au sujet de la mission de M. Philizot, j'ai déjà apporté une partie de la réponse. Je ne vais pas la rendre publique, puisque nous en sommes encore au stade exploratoire. L'ensemble des lignes n'a pas aujourd'hui reçu de réponse, mais on voit bien que l'idée de la complémentarité entre TET et TER, à propos de laquelle je suis en désaccord avec M. Raison, est spontanément abordée par quelques présidents de région s'agissant de certains circuits. C'est une question de réalité physique. Il peut donc y avoir une discussion constructive à ce sujet.

Vous avez raison – et c'est une des difficultés de nos rapports avec nos concitoyens – concernant le fait que le réseau est vieillissant. Je l'ai dit en introduction : il faut procéder à des travaux de régénération du réseau ferroviaire. Plus on retarde ces travaux, plus on doit faire de la maintenance quotidienne, parfois dans des conditions de sécurité difficiles. C'est tout le travail qui a été mené à l'occasion de la conférence ferroviaire sur la sécurité.

Quand peut-on procéder à la restructuration ? Il existe plusieurs solutions. On peut le faire systématiquement la nuit. Il n'existe parfois pas d'autres moyens, comme en Ile-de-France, par exemple. On peut également le faire vite ; cela coûte moins cher, mais les travaux eux-mêmes génèrent des inconvénients pour les voyageurs. Vous vous en faites souvent l'écho auprès de moi.

C'est une situation difficile, et il faut faire preuve d'une grande solidarité entre élus sur ces questions. Il n'y a pas de recettes miracles, mais il existe une ligne directrice : il faut consacrer les crédits nécessaires à la restructuration du réseau.

Pour l'avenir, les moyens dont on dispose pour restructurer ce réseau, à hauteur de 2,6 milliards d'euros, sont-ils suffisants ? Je ne le pense pas. Dans les années à venir, il faudra faire un effort, quels que soient ceux qui sont aux responsabilités. Il nous faut rénover le réseau et le remettre à niveau. Nous nous y sommes engagés. C'est la seule voie à suivre, et il faudra le faire avec les moyens nécessaires.

La réunion est levée à 12 h 45

Mardi 17 novembre 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président, de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et de M. Jean Claude Lenoir, président de la commission des affaires économiques -

Audition de M. Miguel Arias Canete, commissaire européen « Action climat et énergie » (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 18 heures.

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 19 h 30.

Mercredi 18 novembre 2015

- Présidence de M. Rémy Pointereau, vice-président, puis de M. Hervé Maurey, président

Loi de finances pour 2016 – Crédits « Transports aériens » – Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 9h45.

M. Rémy Pointereau, vice-président. – Mes chers collègues, le président Hervé Maurey va nous rejoindre d'ici quelques minutes. Nous avons ce matin trois points à l'ordre du jour : l'examen du rapport pour avis de Nicole Bonnefoy sur les crédits « Transports aériens » du projet de loi de finances pour 2016 ; l'examen du rapport pour avis de Charles Revet sur les crédits « Transports maritimes » du projet de loi de finances pour 2016 ; enfin, le vote reporté sur trois rapports pour avis, à savoir l'avis « Transports ferroviaires et fluviaux » présenté par Louis Nègre, l'avis « Transports routiers » présenté par Jean-Yves Roux, et l'avis « Biodiversité - Transition énergétique » présenté par Jérôme Bignon.

En ce qui concerne le premier point, c'est la première fois que notre collègue Nicole Bonnefoy nous présente le budget « Transports aériens ». Elle succède à François Aubey qui avait fait ce travail l'année dernière. C'est un rapport aux multiples facettes puisqu'au-delà même des crédits budgétaires consacrés aux transports aériens, il permet

chaque année de faire un point complet sur la situation du secteur et de ses principaux acteurs – constructeur, transporteur, gestionnaire d’infrastructures.

Notre commission y a consacré plusieurs de ses travaux cette année, notamment deux déplacements : un le 27 mai à ADP sur le site de Roissy-Charles de Gaulle et un le 18 juin au Salon du Bourget. L’actualité très récente nous a également conduits à entendre le président d’Air France-KLM, Alexandre de Juniac, il y a une dizaine de jours. Je cède donc la parole sans plus tarder à Nicole Bonnefoy pour la présentation de son rapport.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, il me revient de vous présenter les crédits relatifs aux transports aériens pour l’année 2016, en ayant une pensée particulière pour François Aubey, qui s’était brillamment acquitté de cette tâche l’année dernière. Je vous remercie de m’avoir donné cette occasion d’examiner à mon tour un domaine stratégique pour notre pays.

Rares sont les secteurs qui connaissent d’aussi solides perspectives de croissance au niveau mondial que l’aérien. Le trafic est tiré par les besoins de mobilité d’une classe moyenne émergente dans de nombreux pays. On estime généralement qu’il croît deux fois plus vite que le PIB. En 2014, ce trafic dépasse 6 000 milliards de passagers kilomètres transportés (PKT) au niveau mondial, contre 3 000 milliards en 2000, soit un doublement en quinze ans et un taux de croissance annuel moyen supérieur à 5 %. Sauf crise économique majeure, les projections restent favorables et la France possède des atouts incomparables pour capter cette croissance, grâce à son « triple A » : un grand constructeur d’avions, une grande compagnie nationale et le plus grand groupe aéroportuaire du monde.

Mais nous savons aussi que le pavillon français souffre, notamment de la concurrence déloyale des compagnies du Golfe persique. Les tensions chez Air France sont d’ailleurs très révélatrices des difficultés rencontrées. Nous savons aussi que les hubs européens voient leur position menacée par les plateformes du Moyen-Orient et de Turquie, qui jouissent d’une position stratégique. Les trois grands hubs du Golfe réalisent un volume de correspondances intercontinentales trois fois supérieur à celui des quatre grands hubs européens, alors qu’ils étaient équivalents en 2005. Nous savons enfin que notre industrie aéronautique continue d’enregistrer des succès, mais la pression concurrentielle est de plus en plus forte pour Airbus : les pays émergents sont sur le point de faire leur entrée par le bas de la gamme, tandis que les Américains soutiennent massivement leur constructeur Boeing.

Derrière les enjeux économiques, on mesure donc toute l’importance des ambitions étatiques et des rapports de force géopolitiques dans un secteur qui n’entre pas dans le cadre de l’Organisation mondiale du commerce (OMC). C’est désormais au niveau européen qu’il faut une réaction forte : face à l’agressivité de nos concurrents, il n’est plus possible de se contenter d’une politique limitée au seul contrôle aérien dans le cadre du Ciel Unique. L’Europe doit parler d’une seule voix pour soutenir la compétitivité de nos compagnies, renforcer l’attractivité de nos hubs et défendre notre industrie aéronautique.

Ce n’est donc pas un hasard si, dans son programme de travail pour 2015, intitulé « Un nouvel élan », la Commission Juncker s’est fixé pour objectif de dynamiser la compétitivité du secteur de l’aviation. Elle prévoit d’ailleurs de présenter un nouveau train de mesures lors du Conseil Transports du 10 décembre. Les autorités néerlandaises ont d’ores et déjà clairement exprimé que l’examen de ce « paquet aviation » serait la priorité de leur présidence au premier semestre 2016.

Pour l'heure, il n'est pas certain que le « paquet aviation » intègre une proposition visant à modifier ou à remplacer le règlement de 2004 sur la protection contre les subventions et les pratiques tarifaires déloyales, afin d'élaborer un instrument plus efficace. C'est pourtant la position qu'ont défendue conjointement Alain Vidalies et son homologue allemand, le ministre Alexander Dobrindt, dans un courrier adressé à la Commissaire européenne chargée des transports, Violeta Bulc, en février 2015, puis devant leurs homologues européens lors du Conseil Transports du 13 mars 2015.

Il serait en effet plus que souhaitable que l'Europe se dote d'un outil réellement efficace et dissuasif, à l'image de l'instrument dont disposent les États-Unis avec le *US International Air Transportation Competition Act*. A fortiori, les trois rencontres qui ont eu lieu en novembre 2013, octobre 2014 et mai 2015 entre la Commission et les États du Golfe, sans la moindre avancée, laissent planer le doute sur la volonté réelle de ces États d'aller vers un fonctionnement plus transparent de leur secteur aérien. Je ne m'étends pas davantage car la commission des Affaires européennes examine demain un rapport sur ce sujet présenté par nos collègues Jean Bizet, Eric Bocquet, Claude Kern et Simon Sutour. Je ne puis que vous inviter à suivre attentivement ce dossier important dans les mois à venir.

Ces éléments de contexte étant posés, j'en viens à présent à l'analyse des crédits consacrés aux transports aériens dans notre budget pour 2016. Ces crédits figurent, d'une part, au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) géré par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), d'autre part, au programme 203, dans les actions 11 et 14 relatives aux infrastructures de transport et au soutien des lignes pour l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne le volet DGAC, ce PLF 2016 apporte de bonnes nouvelles. Par rapport à 2015, le dynamisme du trafic aérien permet une hausse globale de 1,1 % des recettes d'exploitation. Parallèlement, les économies de fonctionnement se poursuivent, conduisant à des dépenses d'exploitation en baisse de 1,7 %. Fait remarquable, les dépenses de personnel diminuent pour la première fois, dans le cadre d'un programme de réduction des effectifs de 100 ETP par an. Au total, le résultat d'exploitation est en forte hausse (+34 %) et atteint 199,7 millions d'euros (M€) contre 148,9 M€ en 2015.

L'autre point important du budget annexe 2016 est qu'il confirme la trajectoire de désendettement amorcée depuis 2015, avec une diminution de 107 M€ de l'encours de dette, soit -8,7 %, pour atteindre 1 117,2 M€. On retrouve ainsi un niveau proche de 2009. Pour rappel, le stock de dette avait augmenté de 75 % depuis 2005, pour atteindre 1,28 milliard d'euros (Md€) en 2014. La DGAC avait volontairement joué un rôle d'amortisseur au plus fort de la crise de 2009, en refusant d'augmenter le montant de ses redevances pour compenser la baisse du trafic, afin de ne pas pénaliser davantage nos compagnies aériennes. Il est donc positif que cette gestion conjoncturelle de la dette fonctionne. Il reste maintenant à profiter du haut de cycle pour reconstituer davantage de marges de manœuvre et éventuellement apurer le stock de dette consécutif à la privatisation d'Aéroports de Paris en 2005-2006.

J'en viens à présent au second volet, qui concerne le programme 203 relatif aux infrastructures et services de transports. Le montant des crédits est beaucoup plus faible puisqu'il s'établit à 17 M€ en autorisations d'engagement et 13 M€ en crédits de paiement. Par rapport à 2015, leur forte hausse s'explique essentiellement par le début des travaux de rénovation de la piste de l'aérodrome de Saint-Pierre Pointe-Blanche. Par ailleurs, une dépense de 4,5 M€ a également été provisionnée, pour prendre acte du rejet des recours

intentés et de la reprise des travaux à Notre-Dame-des-Landes, annoncée le 30 octobre dernier.

Enfin, les crédits consacrés aux lignes d'aménagement du territoire (LAT), après avoir atteint un point bas en 2015, sont en hausse de 8% en 2015. Cela traduit un soutien ponctuel de l'État à la ligne Rodez-Paris, à hauteur d'un million d'euros, alors que dans l'ensemble les crédits continuent de diminuer. L'objectif reste bien de concentrer le soutien aux liaisons aériennes en métropole sur les destinations les plus enclavées : Aurillac-Paris, Le Puy-Paris, Brive-Paris et Rodez-Paris.

J'en ai terminé avec la partie budgétaire à proprement parler, et je vous propose à présent de tracer quelques perspectives d'ordre général sur le secteur aérien.

Je ne reviens pas sur la situation d'Air France, que le PDG Alexandre de Juniac nous a longuement présentée il y a deux semaines. J'espère que l'on pourra sortir par le haut de ce dialogue difficile autour de la compétitivité interne, en évitant la mise en œuvre du « plan B » pour 2017. L'attrition des personnels et des destinations desservies serait en effet une bien mauvaise nouvelle, dans un domaine où la connectivité constitue le facteur-clé de succès d'une compagnie de *hub*. Le groupe dispose du deuxième réseau intercontinental au monde, il faut s'efforcer de préserver cet actif inestimable.

Plus globalement, nous savons que la part de marché du pavillon français recule chaque année et n'est plus que de 43,7 % en 2015 contre 48,7 % en 2009 pour le nombre de passagers. D'ailleurs en 2014, le nombre de passagers transportés par le pavillon français connaît sa première baisse depuis 2010 pour atteindre 63,1 millions, soit à peine 2 % de plus qu'en 2008.

Le rapport de Bruno Le Roux, remis au Premier Ministre le 3 novembre 2014, avait dressé plusieurs pistes pour soutenir la compétitivité externe de notre pavillon, en particulier en ce qui concerne l'optimisation du coin fiscal-social. Pour l'heure, seule l'exonération de la taxe d'aviation civile (TAC) pour les passagers en correspondance a été mise en œuvre, laissant en suspens deux autres sujets majeurs pour la compétitivité de notre pavillon.

Le premier consiste à faire évoluer l'assiette de la taxe de solidarité dite « taxe Chirac », prélevée sur les billets d'avion pour financer l'aide aux pays pauvres. La France est le seul pays d'Europe à l'avoir adoptée et apporte plus de 90% du financement d'Unitaid, soit 200 millions d'euros par an, dont 70 millions pour la seule compagnie Air France. Le rapport Le Roux a proposé d'asseoir cette taxe sur une toute autre assiette, celle de la grande distribution. L'idée a bien été retenue l'année dernière, puisque l'on a majoré la taxe sur les surfaces commerciales, mais uniquement pour compenser l'effet d'aubaine du CICE, et non pour élargir l'assiette de la taxe Chirac.

Le second sujet consiste à maîtriser le poids de la taxe d'aéroport, due par toute entreprise de transport aérien, pour financer les missions de sécurité. Dans de nombreux pays, les autorités publiques contribuent au financement de ces missions. La sûreté du transport aérien ne concerne pas que les passagers mais l'ensemble des citoyens, comme l'ont malheureusement illustré les attentats du 11 septembre 2001. Alors que de nombreux investissements sont à prévoir, à la fois en raison du contexte actuel et des réglementations européennes, le rapport recommande que l'État contribue à leur financement. Cette piste se heurte cependant à la contrainte budgétaire.

En tout état de cause, si ces propositions méritent d'être examinées, il convient de garder à l'esprit que le soutien de la puissance publique constitue bien un accompagnement, et non un préalable ou un substitut aux efforts de compétitivité interne des compagnies aériennes.

En attendant, il est de notre responsabilité de continuer à freiner l'octroi de nouveaux droits de trafic aux pays du Golfe, afin de limiter l'impact du dumping dont elles bénéficient. Dans leur étude « Fair Skies » de mars 2015, les trois plus grandes compagnies américaines (American Airlines, Delta Airlines et United Airlines) viennent d'ailleurs de chiffrer à 42 milliards de dollars le montant des aides dont Emirates, Etihad Airways et Qatar Airways auraient bénéficié en dix ans. Elles ont également demandé au gouvernement américain de revoir les accords de ciel ouvert conclus par les États-Unis avec les États du Golfe. La France et l'Allemagne sont parmi les rares pays de l'Union européenne à disposer encore d'une réserve de droits de trafic intéressants pour les pays du Golfe, nous devons donc impérativement conserver ce levier de négociation. La crédibilité de cette stratégie est confortée par le récent engagement du sultanat d'Oman auprès de la France : une clause de concurrence loyale entre transporteurs aériens a pu être intégrée dans l'accord entre nos deux pays.

Un mot à présent sur les aéroports. Je commence par Aéroports de Paris (ADP) qui continue à afficher d'excellents résultats et une situation financière solide. Je ne rentre pas dans le détail des chiffres, mais un indicateur est particulièrement révélateur : entre janvier 2014 et novembre 2015, le cours d'ADP est passé de 80 à 115 euros environ, soit une hausse de 40 % alors que le CAC40 n'a progressé que de 16% sur la même période. Sa capitalisation boursière avoisine désormais les 11,5 milliards d'euros (Mds€), alors qu'elle était de 5,8 Mds€ en novembre 2012. Le climat social est relativement bon, en dépit de l'annonce d'un gel des rémunérations pour la première fois en 2015, afin que la situation du personnel ne soit pas totalement décorrélée de celle d'Air France, pour deux populations qui cohabitent quotidiennement.

La principale actualité pour ADP est le renouvellement de son contrat de régulation économique, le CRE3, pour la période 2016-2020. Il existe un débat avec les compagnies aériennes sur le montant des plafonds retenus pour l'évolution des redevances aéroportuaires. Le Gouvernement a fixé cette évolution au milieu du gué, sur la base d'une évaluation du coût du capital à 5,4 %, alors que la Commission consultative aéroportuaire (Cocoaéro) l'a estimé à moins de 5%. Les compagnies ont porté plainte auprès de la Commission européenne, pour non-respect du principe d'indépendance de l'autorité chargée de cette évaluation. Au-delà de ces considérations juridiques, je pense que l'équilibre retenu est au final satisfaisant pour les compagnies, Alexandre de Juniac l'a d'ailleurs reconnu à demi-mots la semaine dernière. En effet, le CRE3 et le plan Connect 2020 d'ADP prévoient un programme d'investissement sans précédent, à hauteur de 3 milliards d'euros sur le périmètre régulé et de 4,6 milliards d'euros pour l'ensemble d'ADP.

Investir dans le *hub* parisien est en effet devenu une nécessité, tant la concurrence est féroce avec les autres plateformes. Je pense bien sûr à Amsterdam, Londres et Francfort, mais surtout aux *hubs* du Golfe persique et à Istanbul, car ils sont idéalement positionnés. À ce sujet, le Gouvernement turc a confirmé que le nouvel aéroport d'Istanbul sera opérationnel au premier trimestre 2018, grâce à deux pistes d'atterrissage et un terminal. Les travaux se poursuivront progressivement afin de porter sa capacité à terme à 150 millions de passagers annuels, alors que *Turkish Airlines* poursuit son expansion.

Je reviens rapidement sur les privatisations des aéroports régionaux. En ce qui concerne Toulouse-Blagnac, la cession de 49,99 % de la société gestionnaire a été effectuée au profit du consortium chinois Symbiose en avril 2015, pour un montant de 308 millions d'euros. L'opération transite par une société de droit français CASIL Europe, dont le président Mike Poon a mystérieusement disparu au mois de juin 2015, sur fond d'accusations de corruption. Une lettre de démission a été reçue au mois de septembre par Anne-Marie Idrac, présidente du Conseil de surveillance. Globalement, l'objectif affiché par les nouveaux investisseurs est de faire de Toulouse-Blagnac un *hub* destiné aux compagnies chinoises pour acheminer les touristes vers le sud de la France et le sud de l'Europe. Leur ambition est de tripler le trafic passagers de 7,5 millions aujourd'hui à 18 millions à l'horizon 2046.

Après cette opération, l'État travaille désormais à la privatisation des aéroports de Nice (11,6 millions de passagers en 2014) et Lyon (8,4 millions de passagers), respectivement troisième et quatrième aéroports français (derrière Roissy - Charles de Gaulle et Orly). Les valorisations pourraient atteindre respectivement 1,5 milliard et 900 millions d'euros. Comme à Toulouse, l'État conserverait la propriété des terrains, des bâtiments et la régulation de l'activité. Ces privatisations concernent donc bien les sociétés d'exploitation, mais l'infrastructure demeure publique. Une concertation a actuellement lieu avec les collectivités locales, et nous en avons sécurisé le cadre juridique dans la loi Macron.

Sans m'y opposer par principe, je m'interroge cependant sur l'opportunité de multiplier les privatisations d'aéroports, qui sont des monopoles naturels. Prenons garde à ne pas commettre, dans l'urgence dictée par la contrainte budgétaire, les mêmes erreurs qu'avec les concessions autoroutières.

Je passe à présent aux petits aéroports, avec le sujet sensible des lignes directrices sur les aides d'État qui ont été publiées le 4 avril 2014, après plus de deux ans de débats intenses. La DGAC estime qu'une quarantaine d'aéroports de plus de 10 000 passagers commerciaux perçoit des aides et peu l'ont notifié : ces aéroports sont donc pour la plupart dans l'illégalité au regard du droit communautaire. 23 d'entre eux sont toujours sous le coup d'une plainte déposée par Air France en raison des avantages accordés à la compagnie Ryanair sur 27 aéroports français.

Dans ce contexte, la Commission européenne a prononcé en juillet 2014, pour la première fois, des condamnations à remboursement à propos des aéroports de Pau, Nîmes et Angoulême, auxquels les compagnies Ryanair et Transavia doivent rembourser près de 10 millions d'euros au total. Le 27 juillet 2015, la Commission a d'ailleurs traduit la France devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour n'avoir pas encore récupéré ces aides. En tant que présidente du Syndicat mixte des aéroports de Charente de 2011 à 2015, j'ai directement été confrontée à ce sujet, et je ne puis que vous inciter à suivre attentivement ce dossier dans les années à venir.

Une bonne nouvelle vient tout de même de l'approbation de trois régimes cadres nationaux d'aide à l'investissement, à l'exploitation et au démarrage, par la Commission le 8 avril 2015 : ils devraient faciliter les échanges et écourter les délais d'approbation pour les aéroports qui y sont éligibles ; ils fournissent également un canevas-type de présentation des dossiers pour la notification.

J'aborde à présent la question de notre industrie aéronautique, dont les carnets de commande ne désemplissent pas. L'année écoulée est notamment marquée par les premières livraisons de l'A350, un salon du Bourget réussi, et une baisse de l'euro qui, moyennant la

dégressivité des couvertures de change, devrait produire pleinement ses effets à partir de 2017. Il faut savoir que pour chaque dixième de dollar de dépréciation de l'euro, Airbus améliore son résultat d'un milliard.

Le principal enjeu pour l'ensemble de la filière est de trouver du personnel qualifié, dans un secteur qui recrute 15 000 personnes en 2015. Nous l'avons vu au Bourget, dans certains métiers comme l'ajustage, l'usinage, le soudage ou la chaudronnerie, les emplois sont hélas difficiles à pourvoir : d'un côté, les spécificités du secteur requièrent un degré élevé d'exigence en termes de savoir-faire manuel, de méthodologie et de rigueur ; de l'autre, le niveau des jeunes sortant du système éducatif dans les formations mécaniques de base est jugé insuffisant par beaucoup d'entreprises.

Un important effort de formation professionnelle et de valorisation de ces métiers est donc à mener. Une expérimentation de parcours partagés d'apprentissage (PPA) est conduite actuellement dans le cadre du Comité stratégique de la filière (CSF) aéronautique : cette initiative permet de créer une mobilité interentreprises entre grands groupes et PME de la filière en co-formant des apprentis. Aujourd'hui près de 170 parcours ont été initiés sur un objectif de 300, impliquant 64 fournisseurs. En parallèle, un travail est mené pour mettre en place des passerelles avec la filière automobile.

Concernant le paysage concurrentiel de notre industrie aéronautique, les premiers modèles concurrents d'Airbus et Boeing sur le court-courrier (A320 et B737) devraient bientôt apparaître sur le marché. Il s'agit notamment du C919 du chinois COMAC, qui doit effectuer son premier vol en 2016 pour une mise en service entre 2018 et 2020, ainsi que du MS21 du russe UAC qui suit peu ou prou le même calendrier. Cette concurrence émergente est prise au sérieux, et Airbus préfère pour le moment remotoriser l'A320 pour se laisser le temps de développer une prochaine génération d'aéronefs, qui offrira davantage de ruptures technologiques et contribuera ainsi à garder la concurrence à distance. En ce qui concerne les avions long-courriers, la concurrence mettra plus de temps à émerger mais Russes et Chinois se sont d'ores et déjà alliés pour essayer de mettre au point ensemble un programme gros porteur.

Pour l'heure, le véritable problème reste le soutien massif accordé par le gouvernement américain à Boeing. Ce sont ainsi 8,7 milliards de dollars d'avantages fiscaux qui sont accordés par le seul État de Washington au constructeur, pour l'inciter à produire le prochain B777X, dont la mise en service est prévue à l'horizon 2020 : cette somme est jugée supérieure au coût total de développement du programme !

Notons également que la *Federal Aviation Administration* (FAA) utilise régulièrement son pouvoir normatif pour freiner la pénétration du marché américain par Airbus en retardant la certification des nouveaux modèles pour des motifs techniques, par exemple le bruit ou la taille des pistes pour l'A380. L'impact de cette politique est d'autant plus dommageable que les États-Unis servent souvent de référence pour l'édiction des standards internationaux. Je regrette que l'Agence européenne de sécurité aérienne (EASA) ne poursuive pas le même objectif de soutien à la filière. J'espère que la révision du règlement de 2008, dans le cadre du « paquet aviation » sera l'occasion de corriger cette asymétrie.

Pour finir, j'attire votre attention sur deux enjeux relatifs au contrôle aérien. Le premier concerne la multiplication des drones, un marché qui a pu se développer en France grâce à une réglementation innovante publiée en avril 2012, et qui nous a permis d'acquérir une réelle avance dans ce domaine. La filière représente aujourd'hui 40 constructeurs,

5 000 emplois, 150 organismes de formation et connaît un véritable essor. L'EASA devrait publier, d'ici la fin de l'année, une opinion technique qui servira de base à une future réglementation européenne. L'acceptabilité des drones a été ternie par les survols illicites de sites sensibles au cours de l'hiver 2014-2015 : ce phénomène ne doit pas être surestimé mais est bel et bien réel, et représente une préoccupation importante pour les pouvoirs publics, d'ailleurs partagée par de nombreux gouvernements étrangers. Les magistrats ont de fait tendance à être de plus en plus sévères dans le traitement des dossiers « drones ».

Un autre sujet pose quelques problèmes à la DGAC. Il s'agit de l'essor d'initiatives de coavionnage, depuis le début de l'année 2015, sur le modèle de BlaBlaCar ou Uber. Il s'avère que la conformité de ce type d'activité avec la réglementation en vigueur et son classement en transport privé ou en transport public sont délicats à apprécier. Le problème majeur est celui de la sécurité : soumettre un pilote amateur à une pression économique (arriver à l'heure à un endroit précis) pourrait le conduire à effectuer de mauvais choix, notamment au regard de l'appréciation des conditions météorologiques. Il n'est d'ailleurs pas garanti qu'un assureur accepterait d'intervenir en cas d'accident.

Au niveau international, seule la *Federal Aviation Administration* (FAA) américaine s'est prononcée récemment en défaveur du « flight sharing ». A ce stade, la DGAC envisage surtout de freiner le coavionnage amateur pour favoriser le coavionnage professionnel, dans la mesure où l'expérience du pilote constitue le seul gage tangible de sécurité. Elle a d'ailleurs mis en place un groupe de travail en octobre 2015, auquel la Fédération Française Aéronautique, représentant les aéroclubs, et les porteurs de projets de coavionnage sont associés.

Enfin, à quelques jours de la COP21, je ne résiste pas à l'envie de vous donner quelques éléments d'actualité sur l'avion électrique, qui vole dans le sillage de Louis Blériot et Charles Lindberg. Premier point, l'E-Fan d'Airbus, dont nous avons parlé l'année dernière, a traversé la Manche le 10 juillet 2015. Pour rappel, il s'agit d'un biplace propulsé par deux moteurs électriques alimentés par des batteries lithium-ion. Pour Airbus, il s'agit d'une première étape dans la production de générations successives d'avions électriques de taille croissante, jusqu'à la construction d'un avion régional, capable de transporter une centaine de personnes, à l'horizon 2030.

Second point, la fondation Océan Vital créée par le navigateur Raphaël Dinelli, envisage de réaliser en juin 2016 un vol transatlantique sans escale et sans empreinte carbone, au moyen d'un biplan décalé à propulsion hybride solaire et bioénergie (25 % de solaire environ), baptisé Eraole. L'énergie solaire sera récoltée par des cellules photovoltaïques disposées sur les ailes et stockée dans des batteries lithium-ion, tandis que la bioénergie sera produite en utilisant un biocarburant élaboré à base de micro-algues. Les premiers vols d'essais pourraient avoir lieu depuis la base de Creil au mois de décembre prochain et l'avion devrait être présenté lors de la COP 21.

Il y aurait encore bien des sujets à aborder, mais pour le moment, au vu des éléments que je viens de vous présenter, et notamment de l'amélioration du budget de la DGAC, je vous propose un avis favorable à l'adoption de ces crédits. Je vous remercie.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie pour cette présentation intéressante et détaillée, qui va bien au-delà d'une simple analyse budgétaire.

Je vous prie d'excuser mon retard mais j'assistais à une réunion du comité de pilotage de la COP21, seul moment malheureusement où le Parlement est associé à l'organisation de cet événement, raison pour laquelle je tenais à y participer.

Comme vous, j'ai constaté avec étonnement au Salon du Bourget, que la filière aéronautique avait du mal à recruter, alors que ce sont de très beaux métiers avec une rémunération attractive. Gérard Miquel, qui sait vendre l'aéronautique française à l'étranger, ne me démentira pas !

M. Charles Revet. – Ce rapport très complet montre bien que dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, notre pays est à un tournant. Nous allons devoir être très attentifs pour ne pas perdre de parts de marché.

Je me pose deux questions. Existe-t-il, à l'instar du registre international français en matière maritime, un dispositif d'allègement de charges pour améliorer la compétitivité du transport aérien ? Comment sont gérées les arrière-pensées géopolitiques, telle la stratégie chinoise à Toulouse, dans le cadre des privatisations d'aéroports ?

M. Jean Bizet. – Je regrette, comme la rapporteure, la lenteur des instances communautaires en matière de lutte contre la concurrence déloyale dans ce secteur. Nous devons plaider, ce sera l'une des conclusions du rapport que je présenterai demain, pour que le transport aérien relève de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), afin de pouvoir renvoyer certains régimes d'aides devant l'Organisme de règlement des différends (ORD).

Je considère également que la sécurisation des aéroports est une mission régaliennne de l'État, qui ne peut être intégralement à la charge des compagnies aériennes. Nous devons trouver un équilibre avec le Gouvernement sur ce point.

En ce qui concerne la taxe Chirac, elle part d'un très bon sentiment, et personne ne souhaite revenir dessus. Mais nous devons faire évoluer son assiette, car il n'est pas juste de la faire peser uniquement sur les compagnies aériennes françaises, au premier rang desquelles Air France.

À ce propos, je tiens à souligner que l'amélioration de la situation financière de l'entreprise est due à des raisons purement conjoncturelles. Il y a toujours un différentiel de coût de 25 % pour les pilotes par rapport à la concurrence.

Dans le cadre de l'examen du PLFSS, j'ai déposé un amendement visant à créer un régime sectoriel d'exonérations de charges. Je sais bien que ce n'est pas dans l'air du temps, mais Bruno Le Roux a fait pareil à l'Assemblée nationale. L'amendement n'a pas été adopté, mais le ministre a eu tort de dire qu'il n'est pas euro-compatible, car Alitalia a bénéficié d'une mesure similaire. En revanche, je suis d'accord avec le fait que les pilotes doivent d'abord faire des efforts, avant d'envisager un accompagnement par la puissance publique.

Quoiqu'il en soit, nous arrivons à un moment crucial, je sens que le ministre est honnête dans sa réflexion et prêt à avancer sur ce dossier. Je ne saurais que trop recommander aux pilotes de faire un effort. Ayons aussi à l'esprit qu'Air France, ce n'est pas seulement une compagnie qui transporte des passagers, c'est une marque qui véhicule l'image de la France, son nom et son renom !

M. Jean-Jacques Filleul. – Je remercie Nicole Bonnefoy pour son rapport, il est intéressant de pouvoir faire le point sur le secteur aérien au moins une fois par an. Je me félicite de l'évolution positive du budget de la DGAC.

En ce qui concerne les drones civils, je tiens à souligner la qualité de la filière française. Notre réglementation est très différente de celle de nombreux pays. En particulier, les États-Unis où il n'y a tout simplement pas de réglementation, ce qui explique que beaucoup d'entreprises françaises font le choix de s'y implanter. Nous devons donc conserver un regard particulier sur l'évolution de ce marché appelé à croître fortement dans les années à venir. N'oublions pas que les drones vont remplacer beaucoup de métiers, comme les géomètres, les arpenteurs...

Au sujet des aéroports régionaux, je n'aime guère le terme de « privatisation ». Les cessions de parts ne concernent que les sociétés d'exploitation, et pour Toulouse elles sont inférieures à 50 % du capital pour le moment. Je crois d'ailleurs que les autorités concernées sont à la recherche d'un nouveau partenaire, après la disparition du dirigeant chinois accusé de corruption.

M. Alain Fouché. – Il faut quand même savoir que la DGAC est l'administration la plus dure de toute l'Europe. Elle a littéralement tué l'aviation civile, en imposant beaucoup trop de contraintes.

En ce qui concerne les aides d'État aux aéroports régionaux, le problème vient au départ du fait qu'Air France ne veut plus desservir certaines destinations de province. Les collectivités se tournent vers d'autres opérateurs, comme Ryanair, et apportent des subventions pour équilibrer le modèle économique. Il faut bien garder à l'esprit que derrière les questions de transport, il y a des enjeux d'emplois et d'économie touristique. Je veux bien que l'on évoque les contraintes du droit européen, mais que doit-on faire concrètement ?

M. Guillaume Arnell. – Il serait intéressant de se pencher sur la question de la desserte aérienne de l'outre-mer, sans pour autant rentrer nécessairement dans le détail des spécificités propres à chaque territoire, mais d'en faire une analyse globale. Il s'agit d'un sujet complexe, qui n'est malheureusement pas évoqué lors de l'examen des crédits dédiés à l'outre-mer.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – Je vous remercie pour l'ensemble de vos remarques.

Comme le président Hervé Maurey, j'ai été particulièrement sensibilisée aux difficultés de recrutements de la filière aéronautique, qui ne parvient pas à attirer nos jeunes alors qu'il s'agit d'une importante source d'emploi. Nous avons encore des progrès à faire en matière d'accompagnement et de formation.

En ce qui concerne les interrogations de Charles Revet sur d'éventuels allègements de charges, Jean Bizet a parfaitement dressé l'état des lieux des réflexions menées à ce stade. Même si l'amendement qu'il a déposé doit encore être travaillé, il s'agit de l'une des recommandations du rapport Le Roux, au même titre que le financement de la sécurité des aéroports ou l'élargissement de l'assiette de la taxe Chirac. Nous devons donc continuer à suivre ce sujet dans les mois à venir.

À propos de la privatisation des aéroports, il est légitime d'être prudent pour ne pas commettre les mêmes erreurs qu'avec les concessions autoroutières. J'insiste bien sur le fait que l'on ne privatise que la société d'exploitation, et non l'infrastructure elle-même.

Enfin, pour répondre à la question d'Alain Fouché sur les aides d'État aux aéroports régionaux, je rappelle que trois régimes-cadres nationaux ont été approuvés par la Commission européenne cet été : c'est dans ce cadre que les collectivités qui le souhaitent pourront intervenir pour apporter leur soutien. Je sais à quel point ce sujet est délicat, j'ai pour ma part été confrontée au contentieux avec Ryanair au sujet de l'aéroport d'Angoulême. Il y a des avancées, et l'aboutissement des procédures en cours apportera sûrement des éclairages supplémentaires.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Transports aériens » du projet de loi de finances pour 2016.

Loi de finances pour 2016 – Crédits « Transports maritimes » – Examen du rapport pour avis

M. Hervé Maurey, président. – Le deuxième point à l'ordre du jour concerne l'examen du rapport pour avis de Charles Revet sur les crédits « Transports maritimes », un secteur qu'il suit depuis longtemps.

Il nous rappelle souvent à quel point notre pays a la chance de disposer d'immenses atouts dans le domaine maritime, que ce soit en métropole ou outre-mer, un secteur très porteur, notamment dans le domaine du développement durable.

Mais il exprime aussi le sentiment, que nous partageons, que nous ne valorisons pas assez ces atouts. Nous connaissons bien sûr certains freins liés aux conditions de notre pavillon national, mais il y a aussi d'autres difficultés. Je laisse à Charles Revet le soin de nous en dire davantage, et notamment de préciser si les crédits prévus pour 2016 permettront d'améliorer la situation.

M. Charles Revet, rapporteur pour avis. – Monsieur le Président, mes chers collègues, il me revient de vous présenter cette année encore les crédits relatifs aux transports maritimes et je vous remercie pour cette marque de confiance. Ces crédits relèvent de deux programmes de la mission « Écologie » dans le projet de loi de finances pour 2016.

Les crédits « sécurité et affaires maritimes » du programme 205 connaissent une diminution de 4 % et s'élèvent à 136 millions d'euros. Cette érosion est principalement due à deux phénomènes bien identifiés : d'une part, la fin de la construction des nouveaux locaux de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) au Havre, d'autre part, une baisse du montant des exonérations de charges en raison de perspectives d'emploi dégradées dans la branche « ferries ». Il s'agit de la conséquence directe des difficultés de la SNCM et de MyFerryLink.

Je vous rappelle en effet, que près de la moitié des crédits de ce volet compensent les exonérations de charges patronales pour l'emploi de marins français sur les navires inscrits au registre international français, afin de soutenir la compétitivité de notre flotte. Or si le pavillon français comporte de moins en moins de navires, il y a de moins en moins de marins, et donc de moins en moins d'exonérations de charges sociales. Ce malthusianisme permet certes de réaliser des économies dans le budget de l'État, mais certainement pas de renouer

avec la croissance et l'emploi. Il est déplorable que l'on se contente de réduire les crédits chaque année, comme un aveu d'échec. Ces exonérations de charges devraient au contraire être redéployées pour servir d'instrument à destination d'une politique volontariste de développement de notre flotte commerciale. J'y reviendrai.

Pour le reste de ce volet, 20 % des crédits sont affectés aux moyens techniques de la sécurité maritime, 20 % à la formation et au soutien à l'emploi, et les 10 % restants alimentent des mesures techniques de soutien au programme. Les montants sont relativement stables et n'appellent pas de commentaire particulier.

Puisque la sécurité est l'une des missions principales de la direction des affaires maritimes, j'en profite simplement pour rappeler l'importance de l'accidentologie en mer. Je propose depuis de nombreuses années que l'on équipe l'ensemble des marins de balises de détresse, pour les localiser plus facilement lorsqu'ils passent par-dessus bord. J'ai conscience qu'il est déjà difficile de faire accepter le port du gilet de sauvetage, dont l'encombrement gêne le travail sur le navire. Mais une balise de détresse ne souffre pas du même inconvénient et présente un intérêt évident lorsque l'on sait que le temps est le facteur déterminant pour sauver une vie.

J'en viens maintenant aux crédits du programme 203 relatif aux « infrastructures et services de transport ». De façon schématique, il s'agit, pour une grosse moitié des crédits, de financer l'entretien des grands ports maritimes, à hauteur de 46 millions d'euros en 2016. Concrètement, ces crédits sont destinés au dragage des ports, dont les coûts ne cessent d'augmenter au fil des années. Or l'État ne prend à sa charge qu'environ la moitié de ces coûts, alors qu'il devrait les supporter en totalité, et cette part est en diminution constante. La Cour des comptes a d'ailleurs dénoncé ce désengagement dans un rapport sur la gestion du GIE Dragages-Ports publié le 6 octobre 2014. Faut-il rappeler que le bon dragage des sédiments est une condition essentielle de la survie de nos ports ? Rouen perdrait 30% de son trafic avec une profondeur inférieure à 10 mètres, tandis qu'à Dunkerque les navires avec un tirant d'eau de plus de 14 mètres représentent entre 40 et 50 % du trafic. Il est donc indispensable d'ôter régulièrement les dépôts de sédiments dans les voies d'accès.

L'autre moitié des crédits de ce volet sert quant à elle au développement des infrastructures grâce à des fonds de concours de l'AFITF, à hauteur de 60 millions d'euros de crédits de paiement, correspondant essentiellement au volet portuaire des contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020 et à un résidu du plan de relance portuaire.

Au total, lorsque l'on regarde l'ensemble de ces crédits et leur évolution à long terme, on voit qu'ils ne font qu'accompagner lentement le déclin de notre flotte et de nos ports. Certes, le budget de l'État est contraint. Mais à l'heure où l'on souhaite cibler des secteurs d'avenir, à l'heure où le monde entier fait le pari de la croissance bleue, nous faisons le choix délibéré de mépriser la mer.

Cela apparaît clairement dans le document de politique transversale consacré à la politique maritime de la France, que nous avons réclamé pendant de nombreuses années, est présenté pour la première fois au Parlement, à l'occasion de ce PLF 2016. Il nous permet d'avoir une vision consolidée de l'ensemble des crédits relatifs au monde maritime. Que révèle-t-il ? Le montant total de ces crédits s'élève à 1,8 milliard d'euros tous ministères confondus, c'est-à-dire moins d'un dixième de point de PIB ! Ce n'est clairement pas à la hauteur pour un pays qui possède la deuxième zone économique maritime mondiale, avec une superficie maritime supérieure à la superficie terrestre de l'Europe entière.

D'autant que le montant affiché est probablement surévalué, puisqu'en l'absence de comptabilité analytique, la contribution détaillée de chaque programme n'apparaît pas. Par exemple, les actions 11 et 14 du programme 203 relatif aux infrastructures et services de transport sont comptabilisées à hauteur de 117,6 millions d'euros (M€), alors qu'en réalité seulement 51,3 M€ concernent réellement la politique maritime.

Autre problème, les doublons qui consistent à affecter les mêmes crédits à plusieurs politiques transversales différentes, ce qui conduit à une surévaluation de l'effort global. Par exemple, les actions 2 et 8 du programme 162 relatif aux interventions territoriales de l'État sont comptabilisées à la fois dans le document de politique transversale relatif à l'aménagement du territoire et dans celui-ci.

En outre, on observe une prépondérance du régime spécial de sécurité sociale et de retraite des gens de mer, qui compte pour 46 % du budget de la politique maritime de la France ! Or de plus en plus d'entreprises considèrent qu'il n'est plus adapté. Il s'agit certes d'un marqueur identitaire de la profession, mais un rapprochement avec le régime général serait une mesure de bon sens, d'autant plus que l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) manque d'appui et d'expertise pour assurer correctement ses missions.

Au total, je salue l'existence de ce nouveau document de politique transversale, qui permettra peut-être d'objectiver le constat dramatique que je dresse depuis de nombreuses années : la France n'a tout simplement pas de politique maritime. Ce n'est pas un phénomène nouveau propre à ce Gouvernement, mais bien un constat dressé sur une longue période. Il serait temps que nous en prenions conscience et que nous regardions la réalité en face. Autrement, la croissance bleue risque de nous échapper, une fois n'est pas coutume, alors que notre pays est idéalement doté pour en profiter.

Ce n'est pourtant un secret pour personne : 90 % des échanges mondiaux transitent par la mer. Nous pouvons honnêtement rougir du manque d'ambition de nos politiques et de la faiblesse consternante de nos investissements dans ce domaine. Ils sont dérisoires à côté de celui que notre pays consent sur l'autre frontière du futur qu'est l'aérospatial. Et puisque nous avons eu l'occasion d'examiner les crédits consacrés au transport aérien, juste avant ceux-ci, je me permets de vous livrer une comparaison.

D'après le rapport rédigé en juillet 2015 par le Commissariat général au développement durable, consacré aux comptes des transports en 2014, le secteur des transports, pris de manière globale (route, air, fer, mer, fluvial, passagers et marchandises), affiche un déficit de ses échanges extérieurs de 12,3 milliards d'euros : il contribue par conséquent à la perte de compétitivité de la France. Or dans ce paysage catastrophique, il n'y a qu'un bon élève : le transport maritime, avec un solde positif de 4 milliards d'euros et une performance qui croît de 6 % en moyenne annuelle depuis 2008. J'ajoute que le transport aérien est lui aussi en excédent commercial, mais avec un montant nettement plus bas, de l'ordre de 100 millions d'euros, alors que son chiffre d'affaires global est bien plus élevé, 19 milliards d'euros contre 14 milliards d'euros pour le transport maritime.

Ces deux secteurs, l'aérien et le maritime, ont la particularité d'être confrontés directement à la concurrence internationale, et d'être soumis à une exigence de compétitivité forte. Au lieu de les aider à se développer, à gagner des parts de marché, à générer de la croissance et de l'emploi, on se contente de faire des rapports qui ne sont pas suivis d'effets. C'est le cas du rapport d'Arnaud Leroy pour le transport maritime comme de celui de Bruno Le Roux pour le transport aérien. Bien sûr, le Gouvernement s'empresse de mettre en œuvre

quelques mesures de simplification, pour montrer qu'il agit. Mais le cœur de ces rapports n'est pas là : ils préconisent des mesures économiques fortes de soutien à la compétitivité de notre pavillon et de nos hubs. Rien de tout cela n'est mis en œuvre.

En matière maritime, nous sommes en train d'aller à rebours de toute logique économique et historique. Nous savons que l'avenir d'une nation se décide depuis toujours par l'avenir de ses ports. Nous savons que toutes les grandes économies du monde disposent de ports puissants pour exporter leurs productions. Il n'y a pas de grand pays industriel qui ne soit pas aussi un grand pays portuaire. C'est une loi intangible, de la Venise d'hier à la Chine d'aujourd'hui.

Que constate-t-on pour la France ? Le trafic de nos grands ports maritimes ne fait que baisser quand celui de nos voisins continue d'augmenter.

Sur les cinq dernières années, de 2010 à 2014, le trafic global recule de 1 % par an en moyenne. En Manche et mer du Nord, l'ensemble formé des ports de Dunkerque, du Havre et de Rouen, affiche un taux de croissance annuel moyen stable (0,7 %) sur les cinq dernières années, alors que l'ensemble des dix-huit ports étrangers progresse de 1,5 %. Sur la façade Atlantique, le trafic français régresse de 2 % entre 2010 et 2014, alors qu'il augmente de 1,2 % par an pour les onze ports étrangers. En Méditerranée, le trafic de marchandises du port de Marseille se contracte annuellement de 2,2 % par an entre 2010 et 2014, alors qu'il progresse de 2,3 % par an pour les quinze autres ports.

Il ne s'agit pas d'une tendance récente mais bien d'une évolution structurelle. En 1995, le Havre traitait environ 1 million de conteneurs et Anvers 2 millions ; en 2014, Le Havre est à 2,6 millions et Anvers à près de 9 millions : la différence est presque passée du double au quadruple. Rotterdam atteint désormais les 14 millions de conteneurs ; Tanger Med, créé de toutes pièces en 2007 vise déjà un objectif de 3 millions en 2016, quand Le Havre espère atteindre entre 3,5 et 4,5 millions en 2020 et Marseille 2 millions.

Nous avons fait des réformes entre 2008 et 2013, mais force est de constater que la tendance reste inchangée. L'explication par la baisse (réelle) des trafics pétroliers français ne suffit pas car Rotterdam comme Anvers sont de grands ports pétroliers et n'ont pas connu d'effondrement dans ce domaine. En réalité, nous n'avons toujours pas réglé les vrais problèmes.

Nous avons malheureusement besoin, en cette période de disette budgétaire, de beaucoup d'investissements. Rotterdam et Anvers sont équipés de technologies modernes et offrent une bien meilleure qualité de service, alors que nous nous sommes contentés de faire du maintien en condition de matériel vieillissant.

Et surtout, nous n'offrons toujours pas à nos ports un accès suffisant à un hinterland de portée européenne. Le rail est présenté comme le seul mode massifié capable d'accompagner le développement des hinterlands terrestres de nos ports. Mais en dépit des ambitions affichées dans plusieurs plans, lois et projets stratégiques, sa part modale peine à décoller.

Personnellement, j'attends toujours l'électrification de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors. Des études sont en cours et 300 millions d'euros ont été prévus à cette fin dans les contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020. Mais combien d'années précieuses auront nous perdues pour mettre en place ce projet ?

Je ne parle même pas de la réalisation d'une liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre, pour laquelle je me bats depuis des années. On se heurte sur ce point à un véritable problème d'égo. En effet, l'administration a soutenu le projet de terminal multimodal, qui a coûté au total 134 millions d'euros. Le problème est que ce terminal est calibré pour un trafic deux fois plus élevé que les niveaux actuels. Son modèle économique n'est donc pas équilibré et nécessite de surcroît de trouver un accord raisonnable avec les dockers. Par conséquent, la SNCF n'a pas véritablement intérêt à utiliser le terminal à ce stade. Mais comme cette installation existe, l'administration refuse d'étudier toute solution complémentaire qui serait susceptible de lui faire concurrence. Et au final, rien ne change pour la desserte du Havre !

Derrière cette situation kafkaïenne, se dessine un autre problème, celui de la gouvernance de nos ports qui, malgré la réforme de 2008, est encore caractérisée par l'omniprésence de l'administration. Puisque nos ports traversent une situation difficile, ils n'ont aucune capacité d'autofinancement, et restent par conséquent totalement tributaires de Bercy pour leurs projets d'investissements. L'autonomie juridique de nos ports est donc une fiction, car au fond rien ne change. Même si la mode est aux *start up* d'État, je ne pense pas que nous puissions attendre de l'administration qu'elle insuffle l'esprit entrepreneurial nécessaire pour concurrencer les politiques commerciales agressives de nos voisins.

Quoiqu'il en soit, le fait même que des ports étrangers, notamment ceux de la mer du Nord, soient en capacité de concurrencer nos ports sur leur propre hinterland en dit long sur le chemin qui reste à parcourir. Une dynamique d'investissements est nécessaire, mais elle nécessite pour cela une véritable volonté politique qui fait défaut actuellement. Je ne rouvre pas le débat sur le canal Seine Nord, mais l'effet de signal est quand même désastreux pour le port du Havre ! Si nous concentrons davantage nos efforts sur la desserte du Havre, l'impact économique du canal Seine-Nord serait amoindri, car les entreprises auraient pris l'habitude d'utiliser nos installations !

Quant à notre flotte de transport, elle compte aujourd'hui 176 navires et nous avons dépassé depuis longtemps le seuil psychologique des 200, sans réagir pour empêcher ce mouvement continu de dépavillonnement. Rien qu'en 2014, on a enregistré la sortie de 15 navires pour 4 entrées seulement ! Le tonnage français représente désormais 0,5 % du tonnage mondial tandis que les cinq premiers pavillons pèsent à eux seuls 53,4 %. Il n'y a qu'à regarder la nationalité de ces pavillons pour comprendre le phénomène qui nous touche : Panama, Liberia, Îles Marshall, Hong Kong et Singapour. On est en plein cœur d'un dumping social !

On ne luttera pas contre ce problème avec des mesures de simplification administrative, même si elles sont bienvenues. Il est également illusoire d'espérer une application stricte de normes sociales au niveau mondial. La seule solution est d'ordre économique : nous devons soutenir notre pavillon afin de réduire le plus possible l'écart de compétitivité. La mise en place du registre international français (RIF) en 2005, qui permet de recruter des membres de l'équipage à des conditions internationales, a permis de résister un temps mais ne suffit plus aujourd'hui.

A fortiori, le pavillon français ne souffre pas tant de la concurrence internationale que de celle d'autres États membres de l'Union européenne, pourtant soumis aux mêmes lignes directrices communautaires. Le Danemark, que l'on ne peut suspecter de mener une politique du moins-disant social, a mis en place un dispositif de « *netwage* » qui consiste en une exonération totale de charges patronales et salariales, et qui permet même aux

armateurs de conserver une fraction de l'impôt sur le revenu prélevé à la source. En conséquence, la flotte danoise connaît une croissance de 10 % en nombre de navires et en tonnage.

La Commission européenne a d'ailleurs joué un rôle moteur, puisqu'elle a explicitement reconnu la possibilité de recourir à ce dispositif dans ses lignes directrices sur les aides d'État au transport maritime. Plusieurs pays ont d'ores et déjà franchi le pas comme la Finlande, l'Allemagne, la Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni. Ce n'est donc pas un hasard si les 1^{er} et 2^{ème} armements mondiaux sont le danois APM Maersk et l'Italien MSC, qui ne cessent de grossir et distancent nettement CMA-CGM en nombre de navires et en capacité !

Le rapport d'Arnaud Leroy a lui aussi suggéré de s'aligner sur le régime du « *netwage* », sans grande avancée depuis deux ans. Mais la France est aujourd'hui dans une situation de déni total, puisqu'elle préfère au contraire profiter des dépaillonnements pour réaliser des économies sur les exonérations de charges !

Je pense désormais que l'heure n'est plus aux annonces grandiloquentes autour d'une politique maritime ambitieuse ou d'une nouvelle stratégie nationale de la mer et du littoral, annoncée chaque année pour mieux être repoussée.

Nous devons porter la responsabilité de ce que nous faisons, et de ce que nous votons. Nous avons de l'or bleu dans les mains et nous sommes en train de mutiler notre pays en refusant sa vocation maritime. Par conséquent, je vous propose, mes chers collègues, et croyez bien que c'est par dépit, un avis plus que défavorable à l'adoption de ces crédits alarmants. Je vous remercie.

Mme Odette Herviaux. – Je connais votre passion pour le monde maritime, les ports et l'économie bleue en général, passion qui vous conduit peut-être à voir le verre à moitié vide plutôt que le verre à moitié plein.

Je vous rejoins cependant sur un grand nombre de points. Je me félicite comme vous du nouveau document de politique transversale : même s'il n'est pas encore exhaustif, il nous permet d'avoir une vision consolidée et un regard plus global sur notre politique maritime.

Parmi les bonnes nouvelles de cette année 2015, figure l'effort important de l'État en faveur de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), annoncé lors du comité interministériel de la mer (CIMer) du 22 octobre dernier : le Premier ministre s'est engagé à augmenter la subvention de l'État de 1,4 million d'euros à partir de 2016, en complément de la subvention annuelle de 2,1 millions d'euros. Ce financement est pérennisé par l'affectation d'une part des recettes de la taxe sur les éoliennes *offshore*. Est-ce que ce montant vous paraît suffisant pour permettre à la SNSM d'assurer ses fonctions ? Quant aux centres de sécurité des navires (CSN), les effectifs sont stables mais les missions sont de plus en plus importantes. Quel est votre avis sur ce point ?

En ce qui concerne l'enseignement maritime, le tassement des crédits est lié à la fin d'une période d'investissement, après une hausse des moyens de 160 % en cinq ans. Vous l'avez fait remarquer à juste titre.

Sur le volet portuaire, on observe effectivement une contraction de 6 % des crédits. Mais je ne partage pas votre analyse sur le matériel vieillissant : il ne faut pas oublier les investissements importants des entreprises de manutention et des chargeurs !

Il est sans doute un peu fort d'affirmer que l'on « méprise la mer ». Le CIMer du 22 octobre a été l'occasion d'annoncer un certain nombre de mesures, avec une réelle volonté de lutter contre le dépavillonnement et de soutenir la croissance bleue. Nous aurons les moyens d'aller plus loin lorsque nous examinerons prochainement le projet de loi sur l'économie bleue.

M. Didier Mandelli. – J'ai une question relative aux autoroutes de la mer, en particulier la liaison entre Nantes-Saint-Nazaire et Gijón. Ce programme a été financé par l'Union européenne et les États français et espagnol. Il doit permettre d'écarter de la route des milliers de camions et de véhicules grâce à des liaisons hebdomadaires. La ligne s'est arrêtée depuis plus d'un an, faute d'avoir pu atteindre l'équilibre économique. Elle devait faire l'objet d'une démarche du Gouvernement pour une relance éventuelle avec l'opérateur Louis-Dreyfus Armateurs. Avez-vous des informations à ce sujet ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Le budget décrit effectivement une situation compliquée pour le transport maritime, même si le ton de Charles Revet me paraît un peu sombre. Tout n'est pas aussi négatif : les crédits sont relativement stables, bien qu'en légère baisse. La sécurité maritime reste une priorité ferme. J'ajoute que les engagements du CIMer du 22 octobre vont permettre d'affecter quelques moyens supplémentaires, plus d'un million d'euros.

Il faut également y ajouter les moyens des CPER 2015-2020 : les priorités restent les infrastructures multimodales, la préparation à l'installation d'activités logistiques et industrielles, et l'amélioration des services ferroviaires et fluviaux en direction de l'*hinterland*.

Enfin, sachons aussi mettre en avant nos points forts : le port de Rouen est le premier port européen en matière de céréales !

M. Jean-Claude Leroy. – En tant qu'élu du Pas-de-Calais, je confirme que l'essor d'un port comme Dunkerque donne de l'espoir !

Je n'ai pas bien compris comment seraient abondés les crédits de la SNSM : s'agit-il d'une subvention d'équilibre ou d'une taxe, par exemple sur l'éolien en mer ? Le mécanisme de la taxe me paraît plus pérenne, pour une société qui doit faire face à des renouvellements importants.

Mme Nelly Tocqueville. – Comme mes collègues, je me félicite que Rouen soit le premier port céréalier d'Europe. On peut toujours regretter que l'activité ne soit pas suffisamment importante, mais je trouve qu'une progression de 0,7 %, c'est quand même une belle performance. Ce port est en constante évolution et en constant développement.

Il n'a pas été fait mention du groupement HAROPA, entre Le Havre, Rouen et Paris, qui symbolise le dynamisme de nos ports. Il s'agit d'une véritable porte à l'entrée de l'Europe, qui accueille des navires géants. Récemment, le plus grand porte-conteneurs du monde y a été inauguré, le MSC Oscar. Il s'agit du premier exemplaire d'une série de vingt porte-conteneurs, qui seront une chance d'ouverture sur l'Asie. Cette première escale

confirme bien la confiance que les armateurs placent dans HAROPA, l'un des rares ports du Range Nord Europe à pouvoir accueillir ce type de navires. Ce projet permettra à Rouen de développer son *hinterland*, en particulier vers l'Île-de-France.

Sur le canal Seine-Nord, j'ai également relayé des inquiétudes concernant le pôle multimodal du Havre. Le Premier Ministre a apporté un certain nombre de garanties la semaine dernière, mais nous devons rester vigilants.

Enfin, vous avez parlé du dragage des ports. Un vrai sujet environnemental se pose en Seine-Maritime concernant l'entrepôt des boues de dragage, qui sont chargées de métaux lourds. Où en sont les réflexions sur ce point ?

M. Jérôme Bignon. – Je remercie Charles Revet pour sa présentation à la fois géopolitique, sociale et économique. La mondialisation nous impose d'avoir de l'ambition sur les questions maritimes.

J'exprime simplement un point de désaccord au sujet du canal Seine-Nord, auquel s'associe notre collègue Natacha Bouchart. Il ne faut pas opposer le canal Seine-Nord et le port du Havre, il faut que les deux se développent en même temps ! Le canal va être construit, il est inutile de mener un combat perdu d'avance, et plutôt se concentrer sur les moyens de développer la complémentarité.

Si j'étais Normand, je me battrais surtout pour la poursuite de l'électrification vers Châlons-en-Champagne. Le Havre et Rouen sont des ports céréaliers, il faut aller chercher le blé là où il se trouve, c'est-à-dire dans les plaines de Champagne. Je suis prêt à travailler avec la SNCF et l'État pour que Le Havre puisse tirer pleinement parti de son positionnement géographique.

M. Michel Vaspert. – Je partage l'analyse de Charles Revet. La France n'exploite pas son potentiel maritime, tous les professionnels que je rencontre le confirment !

On ne peut pas à la fois se féliciter que Rouen soit le premier port céréalier d'Europe, et voter certaines mesures de la proposition de loi sur les dockers, qui inquiètent justement les céréaliers. J'ai largement insisté sur ce point lors de la présentation de mon rapport.

Mme Odette Herviaux. – Mais leurs craintes ne sont pas justifiées !

M. Michel Vaspert. – D'une façon générale, je pense que le développement de notre activité maritime mérite une loi spécifique traitant l'ensemble des sujets, y compris la manutention, si l'on veut réussir à développer nos ports. Je ne peux pas me satisfaire d'une croissance de 0,7 %, surtout lorsque l'on regarde les performances des ports dans les pays voisins !

Mme Natacha Bouchart. – Je souhaite simplement relayer une interrogation concernant le port de Calais, premier port de voyageurs en Europe. Pourquoi reste-t-il rattaché à la région, alors qu'il devrait faire partie, à mon sens, des ports « d'État » ? Je rappelle qu'il est actuellement engagé dans un projet de 750 millions d'euros, et je m'étonne que son positionnement soit systématiquement sous-estimé, et peu mis en avant dans la stratégie portuaire nationale.

M. Charles Revet, rapporteur pour avis. – Je vous remercie pour l'ensemble de vos remarques. D'une façon générale, la situation maritime de la France m'inquiète et je la regarde d'un œil marri. Je suis pourtant d'un naturel optimiste, mais je vous rappelle que nous possédons la deuxième zone maritime derrière les États-Unis et que nous importons malgré tout 85 % de nos besoins en poissons et crustacés. Cela soulève quand même quelques interrogations légitimes !

En ce qui concerne les grands ports maritimes, j'avais essayé d'introduire des dispositions pour améliorer leur situation lorsque j'étais rapporteur de la réforme en 2008. Il n'est pas normal que nous soyons les mieux positionnés en Europe, et que le premier port de France soit Anvers, qui traite autant de conteneurs à lui seul que l'ensemble de nos grands ports maritimes réunis. C'est un constat, ce n'est pas du pessimisme, mais la triste réalité. Et mon discours ne varie pas au gré des majorités politiques. L'avenir du monde se joue en mer, où ont lieu 90 % des échanges mondiaux.

En Europe, les ports sont largement gérés au niveau régional. Il n'y a qu'en Espagne ou en France que l'on trouve des ports « d'État ». Et encore, l'Espagne a déconcentré la majeure partie des responsabilités, de sorte que l'État ne joue qu'un rôle d'arbitre en cas de différend entre deux ports. En France, l'autonomie de nos grands ports est une fiction juridique : dans les faits, toutes les grandes décisions relèvent encore de l'administration, qui d'ailleurs n'assume pas du tout ses responsabilités. Il y a un vrai problème de gouvernance.

En ce qui concerne le budget consacré aux transports maritimes, il est vrai que la baisse observée en 2016 reste relativement contenue, mais c'est le niveau général des crédits, beaucoup trop faible, que je critique depuis de nombreuses années ! Et ce n'est pas le million supplémentaire décidé pour l'entretien des phares et balises qui change réellement la donne.

Nous ne nous donnons pas les moyens de tirer profit de nos atouts et de nos outils. Il fallait effectivement créer HAROPA pour renforcer la coordination, mais cela n'a pas changé grand-chose en termes d'activité : on ne fait qu'additionner les trafics des trois ports ! De même, je ne suis pas contre le canal Seine-Nord, au contraire. Mais nous n'anticipons pas assez les incidences sur Le Havre et Rouen : nous devons attirer dès maintenant les entreprises sur ces places portuaires, et pour cela, régler les problèmes d'acheminement des produits en amont et en aval. Le grand port maritime du Havre est magnifique, et il est vrai que les plus gros navires du monde y font escale, mais davantage pour des inaugurations que pour décharger des produits ! Je me bats depuis longtemps pour que l'on réalise une liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre, afin de permettre un accès 365 jours par an et 24h/24. Aujourd'hui, l'administration retarde volontairement ce projet car il risque de freiner le développement du terminal multimodal, que les entreprises hésitent à emprunter pour des raisons de coût.

En ce qui concerne l'enseignement maritime, il est vrai que l'ENSM forme aujourd'hui davantage d'ingénieurs à terre que de marins. Je plaide en partie coupable car j'avais défendu cette réorientation vers l'ingénierie afin d'attirer davantage d'étudiants.

Il faut également admettre que le matériel de nos ports est parfois vieillissant, surtout lorsque l'on regarde le degré d'automatisation des ports du range nord européen, par exemple celui de Hambourg. Le Havre et Rouen ne sont pas automatisés ! Nous devons faire beaucoup d'efforts pour améliorer la qualité du service proposé.

L'autoroute de la mer entre Nantes-Saint-Nazaire et Gijón a effectivement du mal à être pérennisée, car l'équilibre économique est difficile à atteindre. Des discussions sont en cours mais je n'ai pas davantage d'informations. Quant au port de Calais, il est vrai qu'il est dans une situation particulière, tout comme celui de Dunkerque.

Mme Odette Herviaux. – Je tiens à préciser que lorsque je disais que vous voyiez le verre à moitié vide, il s'agissait surtout de votre appréciation sur les crédits pour 2016, car des efforts sont faits, surtout avec les annonces du dernier CIMer. Pour le reste, je partage une grande partie de vos inquiétudes !

M. Charles Revet, rapporteur pour avis. – J'ai surtout voulu, à travers ce rapport, « pousser un coup de gueule » - pardonnez-moi l'expression - car il n'est plus possible de continuer à traiter le monde maritime comme on le fait aujourd'hui.

M. Hervé Maurey, président. – Je crois que tout le monde reconnaît votre engagement fort sur ce sujet, avec un discours et des critiques qui ne varient pas au gré des alternances politiques ! C'est suffisamment rare pour être souligné.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « transports maritimes » du projet de loi de finances pour 2016.

Votes reportés sur les rapports pour avis « Transports ferroviaires, collectifs et fluviaux » – « Transports routiers » et « Biodiversité – Transition énergétique »

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons décidé les deux dernières semaines d'attendre l'audition du ministre Alain Vidalies - qui a eu lieu jeudi dernier - pour nous prononcer sur trois avis budgétaires relatifs à des politiques dont il est le responsable. Cette audition ayant eu lieu, je vous propose que la commission se prononce aujourd'hui sur ces trois avis.

Sur les crédits des transports ferroviaires collectifs et fluviaux, le rapporteur pour avis, Louis Nègre, a proposé le rejet des crédits, en particulier du fait de la situation défavorable du budget de l'AFITF. Cet avis défavorable à l'adoption des crédits est-il suivi ?

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Transports ferroviaires collectifs et fluviaux » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Hervé Maurey, président. – Sur les crédits des transports routiers, le rapporteur pour avis, Jean-Yves Roux, à l'inverse de Louis Nègre, nous avait proposé de donner un avis favorable, invoquant le succès du plan de relance autoroutier, la nouvelle offre de transport par autocar, le maintien à un niveau correct du budget de l'AFITF, les aides mises en place pour les véhicules propres. Cet avis favorable au vote du budget est-il suivi ?

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Transports routiers » du projet de loi de finances pour 2016.

M. Hervé Maurey, président. – Sur les crédits des programmes consacrés à la biodiversité et à la transition énergétique, le rapporteur pour avis, Jérôme Bignon, nous avait proposé un avis défavorable, estimant que ce budget n'est pas à la hauteur des ambitions

portées par la France dans le cadre de la COP et qu'il prévoit même un certain nombre de prélèvements indus sur des organismes chargés de mettre en œuvre cette politique : ADEME, agences de l'eau... Cet avis de rejet est-il suivi ?

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits « Biodiversité – transition énergétique » du projet de loi de finances pour 2016.

La réunion est levée à 11h30.

Jeudi 19 novembre 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Déplacement en Chine - Communication

La réunion est ouverte à 10 h 15.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous présente ce matin le compte rendu du principal déplacement de l'année 2015 pour notre commission, qui s'est déroulé en Chine du 20 au 25 septembre derniers. Notre délégation comprenait cinq sénateurs, Jérôme Bignon, Evelyne Didier, Louis Nègre, Rémy Pointereau ainsi que moi-même.

Pourquoi la Chine ? Tout simplement parce que, dans la perspective de la Conférence de Paris sur le climat, plusieurs de nos interlocuteurs nous y avaient vivement encouragés au cours des derniers mois, en particulier Laurence Tubiana, ambassadrice chargée des négociations internationales sur le climat.

C'est la raison pour laquelle, le programme de notre déplacement a été très orienté autour des questions climatiques. Mais nous avons tenu à y ajouter une dimension développement durable, comprenant les aspects transports, infrastructures et mobilité, car c'est l'un des domaines dans lesquels la Chine s'engage résolument aujourd'hui. C'est aussi un secteur dans lequel nos entreprises sont présentes et actives.

Nous tenions également à ne pas rester uniquement à Pékin car beaucoup d'initiatives sont prises actuellement dans les villes de l'intérieur, « moyennes » à l'échelle de la Chine - c'est-à-dire tout de même des villes de plus de 10 millions d'habitants, en très forte croissance démographique, urbanistique, etc.

Concrètement, nous avons donc passé deux journées et demie à Pékin et deux journées et demie à Wuhan, capitale de la province du Hubei, au bord du fleuve Yang Tse Kiang, dans le centre de la Chine.

A Pékin, notre séjour s'est orienté autour de trois axes.

Le premier axe était une série d'entretiens de haut niveau avec les principales institutions concernées par les négociations climatiques internationales : la commission de la population, des ressources naturelles et de l'environnement de la Conférence consultative politique du peuple chinois, dont nous avons rencontré le premier vice-président ; le NCSC, think tank chinois qui pourrait s'apparenter à notre Commissariat au Plan, qui apporte un soutien technique au Gouvernement chinois pour fixer les objectifs de la politique climatique, et notamment pour fixer les objectifs de réduction des émissions et les répartir entre secteurs

économiques et régions ; le département changement climatique de la Commission nationale pour la réforme et le développement dont est issue l'équipe des négociateurs chinois de la COP21.

Deuxième axe de notre séjour à Pékin : la rencontre avec des associations impliquées dans les questions environnementales. Nous avons ainsi passé une soirée avec M. Ma Jun, pionnier de la mobilisation environnementale en faveur de la qualité de l'air et de la qualité de l'eau. C'est grâce à lui et ses relais associatifs, à Pékin et dans de nombreuses autres villes du pays, que des mesures de la pollution sont effectuées désormais en temps réel et surtout rendues publiques. Nous avons d'ailleurs pu le constater, chaque habitant de Pékin pouvant consulter son smartphone pour connaître à tout moment l'indice de la qualité de l'air. C'est évidemment un sujet de préoccupation majeur pour la population. Et c'est grâce à l'obstination de personnes comme M. Ma Jun, qui a su à chaque étape aller aussi loin que le régime le lui permettait, que la population peut bénéficier aujourd'hui d'une réelle transparence sur cette question. Reste bien sûr le plus difficile : améliorer significativement la qualité de l'air dans toutes les grandes villes chinoises. Le défi est là immense. Lors de notre séjour, nous avons pu mesurer ce que signifie un ciel pollué puisque pendant une journée à Pékin, nous avons vécu dans une sorte de brouillard dense et piquant aux yeux et à la gorge.

Nous avons également rencontré deux autres associations, beaucoup plus modestes, mais qui tentent de mettre en place des modèles intéressants de développement durable auprès de familles pour un mode de vie sobre en carbone et pour favoriser des constructions à énergie positive. L'ambassade de France apporte un soutien à ces initiatives venues de la société civile chinoise.

Troisième axe : les infrastructures et l'urbanisme. Nous sommes allés sur le site du futur second aéroport international de Pékin pour lequel ADP-international est très actif, notamment pour la conception du projet. Cette visite sur le terrain, à 50 km au sud de Pékin, a été très instructive car elle nous a permis de voir successivement les villages abandonnés, les villages détruits, les tas de gravats, les travaux de terrassements, puis enfin le lieu où les premières dalles ont été posées. La rapidité d'avancement d'un projet d'une telle ampleur - 6 pistes d'atterrissage pour accueillir 100 millions de passagers par an et 4 millions de tonnes de fret - est évidemment extrêmement frappante pour nous : du début des études de faisabilité en novembre 2014, à la mise en service de l'aéroport, prévue pour fin 2019, devraient s'écouler à peine cinq ans. En même temps, le souci de respecter un certain nombre d'objectifs verts et de règles environnementales est réel, aussi bien dans la construction de l'aéroport que dans son fonctionnement futur (architecture, bruit, eau, énergie), celui-ci devant être autonome sur le plan énergétique.

Autre visite, cette fois-ci dans Pékin, celle des quartiers anciens et traditionnels où sont menés des travaux de réhabilitation avec le souci de préserver le patrimoine ancien, tout en modernisant les infrastructures et en organisant la reconversion d'un certain nombre d'usines ou d'ateliers désaffectés.

A Wuhan, notre visite a été entièrement consacrée au thème du développement durable, avec un fort accent sur les coopérations franco-chinoises dans ce domaine. Wuhan a en effet été sélectionnée en 2009 par le Gouvernement central chinois pour être une ville modèle pour le développement durable.

Là aussi trois axes dans notre programme.

Premier axe : des entretiens officiels. Ces entretiens, avec le gouverneur du Hubei, avec le maire de Wuhan et avec le secrétaire du parti, ont tous concerné le projet de ville durable franco-chinoise. Celui-ci a été imaginé en juillet 2013. Il s'inscrivait dans la perspective du 50^{ème} anniversaire de la relation diplomatique franco-chinoise (1964-2014). Mais il s'inscrivait aussi dans une continuité puisque dès 2006 a été lancé un partenariat sur l'efficacité énergétique des bâtiments à Wuhan.

Le projet de ville durable franco-chinoise du district de Caidan vise à faire d'une zone encore peu urbanisée de Wuhan un modèle de développement urbain, en prenant en compte tous les aspects de l'aménagement urbain, notamment celui de la mobilité. Malgré des visites sur place de Martine Aubry, initiatrice du projet, et de Manuel Valls, ce projet n'est pas encore parfaitement défini. Dans ce contexte, le consul général de France nous a demandé d'appuyer deux demandes des autorités françaises correspondant à deux points de blocage : la délimitation d'un périmètre cohérent de 100 km² au lieu de 32 km² et la présence d'une gare TGV au cœur même de cet éco-quartier afin d'en faire un vrai hub intermodal avec 3 lignes de métro et 2 lignes de tramway, et non en bordure de ce quartier.

Deuxième axe : l'urbanisme et l'urbanisation de demain. Nous avons visité la « Maison des Wuhanais » qui est une sorte de gigantesque musée de la ville avec toutes sortes de plans, cartes et maquettes, décrivant le passé, le présent et surtout le futur de Wuhan. Nous avons été extrêmement impressionnés par ces gigantesques maquettes sur lesquelles figurent tous les axes de transport (en particulier les nouvelles lignes de métro), les nœuds ferroviaires et routiers, l'organisation des différents quartiers, actuels et futurs (y compris la ville durable franco-chinoise), et même les nouveaux bâtiments envisagés, certains très hauts. On y prépare le passage de 10 millions d'habitants aujourd'hui à 50 ou 60 millions en 2030.

Troisième axe : la présence française, à travers près de 130 entreprises implantées à Wuhan et dans sa région, notamment les constructeurs automobiles PSA et Renault, mais aussi Alstom, Schneider, Keolis, Suez environnement, Veolia, L'Oréal, Carrefour, Auchan, Decathlon, etc. Une ligne aérienne directe relie Paris-Wuhan trois fois par semaine. Des échanges universitaires, des jumelages parfois anciens rendent cette relation franco-chinoise particulièrement vivante à Wuhan.

À titre d'exemple, nous avons passé un moment dans les services de la municipalité de Wuhan qui a entrepris un travail de réhabilitation de 25 bâtiments publics, avec l'aide de PME françaises, le soutien technique de l'Ademe et le soutien financier de l'AFD (à hauteur de 20 millions d'euros). L'originalité du projet est non seulement de permettre de réduire la consommation et donc la facture énergétique de ces bâtiments, mais de démontrer l'efficacité d'un modèle de performance énergétique, en particulier d'économies d'énergie, qui permet de financer les travaux. En principe, une fois mis en place, ce projet est destiné à être étendu à un très gros parc de bâtiments publics.

Quelles conclusions tirer de ce voyage ?

Première conclusion : sur la COP21. La France et la Chine ont noué des contacts très étroits au cours des derniers mois dans la perspective de cette conférence :

– c'est à Paris, le 30 juin dernier, que le président Xi Ping a rendu publique la contribution nationale chinoise avec les engagements de ce pays en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre ;

– c'est à Pékin, il y a quelques jours, que les présidents Xi Ping et Hollande ont déclaré ensemble leur souhait que l'accord de Paris puisse être revu tous les cinq ans.

Que contient la contribution chinoise et quels sont les engagements de la Chine ? Il y en a quatre :

- parvenir à un pic d'émissions de CO2 en 2030, ou plus tôt si possible ;
- réduire l'intensité carbonique de l'économie de 60 à 65 % en 2030 par rapport à 2005 ;
- atteindre au moins 20 % d'énergies renouvelables ;
- augmenter le stock forestier.

Pour y parvenir, nos interlocuteurs nous ont dit que la Chine misait désormais clairement sur le nucléaire ainsi que sur l'éolien et le photovoltaïque, mais aussi sur le développement d'une économie plus sobre en carbone. Le secteur des transports est en pleine évolution avec beaucoup de véhicules électriques : vélos, motos, voitures électriques, et un développement très rapide des transports en commun : bus, metro, trains intercitys, etc.

Nos interlocuteurs nous ont tous assuré que la Chine accordait une très grande importance à la COP21. Ils nous ont aussi indiqué être optimistes sur ses résultats.

Mais ils nous ont aussi fait observer que la Chine n'avait pas achevé sa transition : plus de 300 millions d'habitants des campagnes vont rejoindre les villes au cours des 10 à 15 prochaines années. Il n'est donc pas possible de fixer un pic d'émissions avant cette date. Si la Chine est le premier émetteur mondial de gaz à effet de serre, c'est aussi parce que c'est la deuxième économie mondiale et que, dépourvue de ressources pétrolières ou gazières, elle est très dépendante du charbon.

Deuxième conclusion : sur la qualité de la relation franco-chinoise. La France est un partenaire ancien et loyal de la Chine, depuis la reconnaissance officielle par le Général de Gaulle de la Chine populaire, ce qui nous donne une place particulière dans ce pays, sur laquelle nous devons à l'évidence continuer à miser.

Le Gouvernement a beaucoup renforcé les services de l'ambassade et des consulats présents dans chacune des grandes villes et centres économiques de la Chine. Le but est de développer nos échanges commerciaux et de faire profiter nos entreprises de la croissance chinoise qui, même ralentie, reste significative, car nous pouvons lui apporter nos compétences.

Mais cela nécessite beaucoup de souplesse et de réactivité de notre part car les évolutions sont très rapides dans ce pays. Nous l'avons en particulier mesuré en visitant le site du futur nouvel aéroport de Pékin. C'était néanmoins pour nous un vrai motif de satisfaction de voir autant d'intervenants français présents dans tous les secteurs porteurs d'avenir du développement durable.

Je laisse maintenant mes collègues qui ont participé à ce déplacement compléter ces propos s'ils le souhaitent.

Mme Évelyne Didier. – Je voudrais témoigner d'un voyage réussi. Il a montré qu'à tout point de vue, le raisonnement ne se fait pas à la même échelle en Chine où tout est plus grand et plus rapide.

L'engagement de ce pays dans la lutte contre le réchauffement climatique est réel, la motivation principale en étant la pollution. La population chinoise, qui sait protester sur ce sujet, impose une véritable obligation de résultat au Gouvernement.

Celui-ci aborde la question essentiellement par le biais de l'énergie, avec trois priorités : le nucléaire, les énergies renouvelables et l'accroissement des forêts. Les économies d'énergie sont également jugées essentielles, par exemple lors de la rénovation de quartiers ou immeubles anciens, témoignant d'une grande capacité de réactivité, servie par le caractère autoritaire du régime.

Pour cette politique, la Chine dispose d'un atout incomparable : la maîtrise de la monnaie et des financements et une très grande capacité d'endettement.

C'est un grand pays qui souhaite être traité à l'égal des Etats-Unis et exige une dimension de respect dans ses relations avec les autres pays.

M. Jérôme Bignon. – Je voudrais souligner la qualité des services français présents en Chine où se situe désormais la première ambassade de notre pays, ce qui témoigne de l'intérêt de la France pour la Chine.

Au-delà du caractère impressionnant de la dimension des projets, il faut indiquer que ceux-ci donnent lieu, quoiqu'on en pense, à un débat politique, avec des allers-retours entre le local et le Gouvernement central, l'organisation générale du pouvoir étant avant tout verticale. Il existe des points de vue différents au sein des 95 millions de membres du parti communiste chinois.

D'une manière générale, les dirigeants semblent obéir à un grand réalisme et même à une forme de cynisme en traitant par exemple le dossier de la pollution sous la pression de la population.

M. Louis Nègre. – L'économie chinoise dispose d'une arme atomique avec ses excédents de 3 000 milliards. L'industrie ferroviaire française par exemple fait difficilement le poids face à la puissance financière chinoise.

M. Rémy Pointereau. – Plusieurs impressions ressortent de ce voyage : la pollution avec le sentiment d'être dans un brouillard permanent ; la circulation très intense et le développement des vélos électriques ; le poids de la sécurité avec la présence généralisée de caméras dans les rues et de nombreux militaires ; le nombre impressionnant de grues et de chantiers de construction ; la mise en place prioritaire des infrastructures de transport avant tout développement urbanistique comme à Wuhan ; le doublonnage de tous les pouvoirs entre les responsables des collectivités et ceux du parti ; la croissance à deux chiffres du nombre de véhicules automobiles.

M. Hervé Maurey, président. – La progression du parc automobile est telle, notamment dans les très grandes villes, que le Gouvernement essaie de la limiter en instaurant un droit d'entrée élevé avec une taxe sur les plaques d'immatriculation.

Mme Nelly Tocqueville. – Ayant eu l’occasion de visiter certains hutongs chinois, je peux témoigner que nombre de ces quartiers anciens sont simplement détruits et leur population rejetée à l’extérieur de la ville, ce qui est source de déstabilisation alors que, malgré leur pauvreté, ces quartiers avaient organisé une vraie solidarité entre les habitants.

Les classes moyennes qui ont émergé à Pékin cherchent maintenant à quitter la ville en raison de l’ampleur de la pollution.

M. Hervé Maurey, président. – Notre délégation a visité des hutongs réhabilités mais il y en a bien sûr aussi qui sont détruits. En allant visiter le site du nouvel aéroport de Pékin, nous avons longé des maisons de grand standing, on nous a indiqué qu’il s’agit de résidences secondaires.

M. Jean-Jacques Filleul. – J’ai un regard extérieur et plutôt méfiant à l’égard de la puissance chinoise qui a parfois pour objectif la captation des découvertes occidentales. Il est important que notre pays puisse toujours avoir un temps d’avance en matière d’innovation. Je note aussi que la Chine a des pratiques critiquables en Afrique. Elle n’a pas le système de protection sociale que nous connaissons dans notre pays.

M. Hervé Maurey, président. – C’est un pays qui se caractérise en effet pas son dynamisme, son gigantisme et son cynisme. Nous avons pu en observer certains aspects.

Déplacement dans le sud-est de la France, à la suite des inondations - Communication

M. Hervé Maurey, président. – La commission s’est déplacée, le 23 octobre dernier, dans le Sud-Est de la France, à la suite des inondations ayant touché la région au début du mois d’octobre. Notre délégation était composée, pour notre commission, de Louis Nègre et moi-même, pour le département des Alpes-Maritimes, outre Louis Nègre, de Dominique Estrosi Sassone, Jean-Pierre Leleux et Marc Daunis, et pour le département du Var, de Pierre-Yves Collombat.

Les inondations ont eu lieu le samedi 3 octobre, dans la soirée. En quelques heures, tous les records d’intensité des précipitations ont été battus. Ce phénomène climatique avait été anticipé par Météo-France, mais pas dans son extrême concentration dans le temps, et a donné lieu au déclenchement de l’alerte orange et de l’alerte Apic, avertissement pluies intenses dans les communes, en milieu de journée.

Le bilan a été très lourd puisque ce sont au total 20 morts, des dégâts privés et publics, évalués autour de 650 millions d’euros par les assureurs. Ce montant n’inclut pas les effets induits. On nous a par exemple expliqué que le central téléphonique de Cannes ayant été inondé, on ne pouvait plus payer par carte bancaire, alors que des congrès se tenaient à ce moment-là. Le coût total des inondations serait plutôt le double que ce qui est annoncé aujourd’hui. Le bilan aurait pu être beaucoup plus lourd, si l’événement n’avait pas eu lieu un soir de fin de semaine.

La préfecture des Alpes-Maritimes a engagé une procédure d’enquête très approfondie sur l’ensemble des phases de l’événement : prévision par Météo France et le service de prévention des crues, alerte, prise en compte de l’alerte, mobilisation des secours, transmission d’informations. L’idée est de pouvoir tirer les leçons de l’événement

complètement et au plus vite car, nous le savons, ce type de phénomène est amené à se répéter.

Comment s'est déroulée notre journée ?

Le matin, nous avons été reçus par le président du département, Éric Ciotti. Nous avons ensuite suivi une réunion très intéressante à la préfecture avec l'ensemble des services concernés par les inondations. Nous sommes ensuite allés à Biot, commune d'environ 10 000 habitants, dans un environnement naturel, où des mesures de prévention avaient été mises en place, avec des bassins, des embâcles. Malgré cela, la commune a été violemment touchée.

Nous nous sommes ensuite rendus à Cannes. Les séquelles de l'événement sont visibles au cœur de la ville et ne résultent pas de problèmes d'urbanisation récente. Il y avait encore de nombreux gravats dans les rues, ce qui mettait en lumière un problème annexe important auquel on ne pense pas d'emblée : l'évacuation d'une très grande quantité de déchets.

Nous avons participé, avec Louis Nègre, à l'assemblée générale des maires des Alpes-Maritimes, ce qui a été l'occasion de présenter le message du président du Sénat Gérard Larcher et d'annoncer les fonds débloqués par le Sénat pour l'après-inondations.

Louis Nègre va vous présenter un premier bilan de l'événement, au regard des préconisations qui avaient été faites dans le rapport réalisé avec Pierre Collombat en septembre 2012 sur les inondations dans le Var et le Sud-Est.

M. Louis Nègre. – Monsieur le président, vous avez été bien inspiré d'organiser ce déplacement. Le département et les maires ont apprécié que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat vienne sur le terrain se rendre compte de ce qui s'était passé.

J'avais présidé la mission commune d'information qui avait travaillé sur les inondations dans le Var et dans le Sud-Est de la France. Notre mission avait remis ses conclusions, sur le rapport de Pierre-Yves Collombat, le 24 septembre 2012. Plusieurs constats avaient été faits. La conclusion principale était la très grande insuffisance accordée dans notre pays, dans les faits comme dans le discours, à la prévention. Nous ne sommes pas trop mauvais dans la gestion des catastrophes. En amont en revanche, nous souffrons de graves insuffisances.

L'analyse des événements de juin 2010 et de novembre 2011 nous avait également montré qu'il y a deux types de crises : la crise théorique pour laquelle toutes les procédures standard ont été prévues, et la crise exceptionnelle, imprévisible, pour laquelle les procédures ne fonctionnent pas. Dans le cas des inondations d'octobre dernier, au vu du bilan tragique que le président a rappelé, nous étions dans le second cas de figure. Malheureusement, il semble se répéter.

Trois points me semblent fondamentaux : l'alerte, la culture du risque et enfin, la compétence de gestion de l'eau et des milieux aquatiques (GEMAPI).

L'alerte tout d'abord. Samedi 3 octobre, six départements du Sud-Est, dont les Alpes-Maritimes, ont fait l'objet d'une alerte orange « orages » et « pluies-inondations », émise par Météo France. En émettant cette vigilance orange, Météo-France a prévenu que des

phénomènes importants allaient survenir, suggérant à la population d'être « très vigilante » et de se tenir « au courant de l'évolution de la situation ».

Au vu du bilan désastreux, humain et matériel, la question se pose : pourquoi n'a-t-on pas déclenché une alerte rouge ? En cas d'alerte rouge, les habitants doivent non seulement se tenir au courant de la situation, mais surtout suivre impérativement les consignes de sécurité des autorités, notamment l'interdiction de se déplacer. Cette forme de vigilance est très contraignante. Le préfet doit en outre procéder à l'alerte systématique des maires et des services concernés, ce qui n'est pas le cas pour une vigilance orange. Je me suis trouvé, en tant que maire de ma commune touchée par les inondations, sans la moindre information le soir des événements, ni des autorités, ni des pompiers que je n'ai pas réussi à joindre pendant la soirée.

Météo-France indique que l'épisode orageux a été correctement cerné et que les vigilances rouges concernent généralement des phénomènes de plus grande ampleur. Ici, seule une partie limitée du département a été touchée.

Pour autant, je suis convaincu que les réactions des élus comme de la population auraient été très différentes si l'alerte fournie avait été adaptée. Il y avait le soir des inondations un concert ainsi qu'un match de foot à Nice, qui ont rassemblé des dizaines de milliers de personnes. Compte tenu du peu de prévention mis en œuvre, nous ne devons qu'à la chance que le bilan n'ait pas été plus lourd !

L'alerte est donc véritablement un point à creuser dans la suite de nos travaux. La commission mise sur pied par le préfet des Alpes-Maritimes a bien identifié ce problème.

Les citoyens sont habitués à voir constamment à la télévision des alertes orange et nous sommes face à un problème d'accoutumance à ces alertes. Se pose donc la question de la compréhension par les élus locaux et par les citoyens de la signification de l'alerte et des comportements à adopter. Un certain nombre de destinataires dans ma commune ont reçu l'alerte orange lors de son déclenchement. Personne ne me l'a transmise. Météo-France nous a expliqué qu'il n'y avait eu que deux alertes orange dans l'année dans le département. Le phénomène d'accoutumance est dû à la répétition des alertes au niveau national. Dans notre cas, même tardivement, il aurait fallu déclencher une alerte rouge, qui permet de débloquent des moyens de réponse.

Ce qui m'amène à mon deuxième point : la culture du risque. L'inondation est le premier risque naturel en France. Un habitant sur quatre est concerné mais la population n'est pourtant pas informée sur les conduites à suivre en cas de survenue d'un événement extrême. J'en veux pour preuve les circonstances de certains des décès constatés le 3 octobre. Plusieurs des morts sont attribuables au fait que les personnes sont descendues dans leur garage souterrain et ont tenté de sauver leur véhicule. Ce type de comportements ne devrait pas se produire, ou se reproduire, si nous avons une culture du risque. Des messages simples pourraient être transmis à la population : rechercher les points hauts, ne pas se réfugier dans les sous-sols, éviter de prendre les voitures. Des simulations pourraient également être organisées en grandeur nature. La culture du risque est donc le deuxième chantier à approfondir dans le cadre de nos travaux.

Enfin, concernant la GEMAPI, nous avons constaté lors de la mission inondations en 2012 qu'aucune politique globale n'était menée en France, faute de compétence clairement définie et attribuée. La compétence de gestion des milieux aquatiques

et prévention contre les inondations a donc été créée, avec un financement adapté, à l'initiative de Pierre-Yves Collombat, soutenu par moi-même et suivi par le Sénat, dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Cette compétence, confiée aux intercommunalités, a vocation à être exercée par des établissements publics territoriaux de bassin, en ce qui concerne les grands fleuves, et par des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau, pour les sous-bassins fluviaux. Le texte que nous avons voté et que l'Assemblée nationale a confirmé prévoit également que la gestion des ouvrages et équipements de prévention soit rationalisée.

Cependant, l'entrée en vigueur de ce dispositif a été plusieurs fois reportée. Nous avons voté la loi en 2014. La GEMAPI a d'abord été reportée à 2016, et nous en sommes maintenant arrivés à 2018 ! Là aussi, s'il nous faut approfondir le sujet sur certains points, il n'en reste pas moins qu'il y a urgence. On ne peut continuer à renvoyer indéfiniment le traitement de ce dossier douloureux qui, je le rappelle, cause chaque année de nombreuses victimes et des milliards d'euros de dégâts. Si le dispositif doit être amélioré, améliorons-le en concertation avec les différentes parties prenantes, mais il est nécessaire maintenant d'agir et d'agir sans délai. Nous n'avons que trop tardé.

Ces événements sont amenés à se reproduire. Arrêtons de parler d'événement exceptionnel. Seul un manque de mémoire longue peut laisser croire que chaque inondation exceptionnelle est un événement sans précédent. Au titre des statistiques de Météo-France, l'événement d'octobre est exceptionnel. Une telle quantité d'eau n'avait jamais enregistrée en aussi peu de temps. Nous avons pourtant connu le même type d'événement dans le Var. Il est à craindre que le changement climatique se traduise par une récurrence accrue de ces inondations dites « exceptionnelles ».

Aux Pays-Bas, pays pourtant largement situé sous le niveau de la mer, et donc selon les critères administratifs français, en zone rouge absolue, il y a des décennies que les inondations ne se soldent plus par des morts, contrairement à notre pays. Avec la volonté politique et le financement nécessaires, les Néerlandais nous ont montré que, dans ces zones à risque majeur, il était possible de continuer à vivre et même à se développer. Si nous nous en donnons les moyens, il n'y a aucune raison que la France ne puisse faire de même : vivre, se développer et prendre les mesures nécessaires et adaptées aux contraintes locales pour protéger aussi efficacement la population.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous propose que nous poursuivions nos travaux sur ce sujet et que nous organisions à cet effet deux tables rondes : une table ronde sur la question de l'alerte météorologique et une table ronde sur la culture du risque. Il y a à réfléchir et à agir sur ces deux sujets.

L'alerte orange était sans doute insuffisante. Quand on voit une alerte orange et qu'on reçoit des appels par un automate de la préfecture, ce n'est pas de nature à permettre de mesurer l'importance de l'alerte. Une gradation pourrait être envisagée dans l'alerte orange. D'autres questions pourraient être abordées sur les alertes : leurs destinataires, leur prise en compte, les mesures de suivi, la formation des personnes concernées.

Concernant la culture du risque, nous avons rarement les bonnes réactions, comme prendre sa voiture et se déplacer. Comment développer la culture du risque ? Quelles formations dispenser ? Quelles actions pédagogiques mener ? Comment font les autres pays ?

À partir de ce que nous aurons observé et conclu de ces tables rondes, notre commission pourra examiner les suites à donner sur ces différents points, en lien avec les résultats de l'enquête menée par la préfecture des Alpes-Maritimes.

Nous sommes tous convaincus que ces événements vont se reproduire. Si on ne peut pas les empêcher, on peut au moins prévenir les conséquences observées début octobre.

M. Jean-Jacques Filleul. – Je suis particulièrement touché par cette communication. Les répercussions du changement climatique vont affecter l'ensemble de nos territoires. La catastrophe des inondations survenues dans le Sud-Est de la France n'est malheureusement pas isolée : la Martinique a été par exemple gravement touchée il y a quelques jours.

J'adhère totalement aux propositions énoncées. Il est nécessaire de s'approprier la culture du risque. Sa prise en compte ne se fait que progressivement au sein d'une population qui s'est historiquement développée en bordure de fleuves.

Le fonctionnement des alertes météorologiques, trop nombreuses aujourd'hui et pas nécessairement pertinentes, doit être revu. Leur contenu doit être précisé et structuré autrement.

Une vraie discussion devrait pouvoir s'engager entre les élus et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Les positions très arrêtées de ces dernières sont souvent catastrophistes, et pas seulement dans le Sud-Est ! Contrairement à ce qu'estime l'administration, il me semble par exemple possible de s'installer en bord de Loire en mettant en œuvre des techniques de construction et d'aménagement adaptées...

M. Hervé Maurey, président. – Les problèmes soulevés se posent en effet sur l'ensemble du territoire. Les tables rondes que nous organiserons ne concerneront pas seulement le Sud-Est de la France.

Mme Nelly Tocqueville. – Les mêmes questions se posent en effet partout. Je suis bien entendu volontaire pour approfondir ce sujet.

Je m'interroge sur les propos tenus par le Président-directeur général de Météo-France qui avait indiqué devant notre commission, peu de temps avant les inondations, que les moyens d'information en cas de danger étaient au point !

Je pense que la réflexion des DREAL doit s'améliorer lors de l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). Il ne s'agit plus, aujourd'hui, de tracer des lignes en fonction des catastrophes passées, mais de s'interroger sur les risques à venir.

Un plan communal de sauvegarde (PCS) a été défini dans ma commune. Les préfets ne devraient-ils pas davantage attirer l'attention des élus locaux sur ce document ? Ne serait-il pas pertinent d'en simplifier l'élaboration ? Son efficacité actuelle est, de toute façon, à revoir elle aussi.

Si je suis favorable aux exercices de simulation d'alertes réalisés localement, je m'interroge sur leur portée réelle. Ils permettent de se donner bonne conscience mais pas de prendre conscience des risques !

M. Hervé Maurey, président. – Le Président-directeur général de Météo-France a eu la chance d'être entendu en commission une semaine avant les inondations du Sud-Est. Sur le terrain, nous avons constaté que les représentants de cet établissement public n'avaient pas amorcé la moindre autocritique.

D'une manière générale, l'administration donne l'impression de chercher principalement à adopter les mesures qui lui permettront de s'exonérer de toute responsabilité. Les incessants appels automatiques reçus à tort et à travers en témoignent !

M. Jérôme Bignon. – Je suis d'accord pour participer aux travaux qui seront menés sur ces sujets.

Les alertes rouges sont aujourd'hui déclenchées par Météo-France. Ne serait-il pas plus pertinent de confier cette responsabilité au préfet ? Aux Pays-Bas, le service qui surveille le risque d'inondation répond directement à la Reine ! Il serait intéressant d'effectuer un déplacement dans ce Royaume qui a su développer une culture du risque et des solutions techniques alors que 40 % de sa surface est située au-dessous du niveau de la mer.

M. Cyril Pellevat. – Je souscris aux critiques sur les alertes automatiques transmises aux élus. Le système donne le sentiment que les services se couvrent en envoyant une multitude de messages inadaptés.

Une réflexion doit également être menée sur les plans de sauvegarde. Lorsqu'ils sont mis en œuvre, le pouvoir de décision est transféré aux préfets et les maires ne sont même plus tenus informés, s'agissant par exemple de l'ouverture et de la fermeture des ouvrages d'art.

Face au manque de moyens locaux, une piste intéressante est à signaler : la possibilité de signer des partenariats avec les services de la Protection civile.

M. Louis Nègre. – Ces différentes réactions confirment que les problèmes d'inondations concernent tous les territoires.

La culture du risque n'est pas facile à acquérir. Je le constate dans ma commune : les réunions d'information sur les incendies et sur les inondations n'attirent pas la population civile. C'est un vrai problème.

Je pense aussi que les élus locaux devraient être davantage associés à l'élaboration des PPRI par les DREAL. Ce n'est pas l'administration mais le ministère chargé de l'environnement qui, au niveau politique, impose jusqu'à présent une vision binaire alors qu'une troisième voie est parfois possible. On le constate aux Pays-Bas ! Ce pays a des solutions à proposer.

La France n'a pas encore pris la mesure de la situation. Pourtant, nous déplorons des victimes et des dégâts matériels chaque année.

Mes chers collègues, puisque tout est à revoir, un beau chantier s'ouvre à nous.

La réunion est levée à 11h55.

COMMISSION DES FINANCES

Jeudi 12 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Loi de finances pour 2016 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 *quater*) – Examen du rapport spécial

Puis la commission procède à l'examen du rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 *quater*).

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La mission « Relations avec les collectivités territoriales » représente à peine plus de 2 % des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, qui prennent essentiellement la forme de prélèvements sur recettes. Ses crédits augmentent de plus de 25 % en autorisations d'engagement, du fait de la mise en place de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, pour un montant de 800 millions d'euros. La majoration exceptionnelle de 200 millions d'euros des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est reconduite en 2016, ce qui traduit l'engagement du Premier ministre de soutenir l'investissement local à hauteur d'un milliard d'euros. Les crédits de paiement correspondants s'élèvent cependant à 150 millions d'euros environ, du fait du décaissement progressif des crédits.

Une « dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales touchées par des événements climatiques ou géologiques » est créée dans le programme 122, qui remplace les fonds « calamités publiques » et « catastrophes naturelles ».

Les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » s'élèvent à près de 110 milliards d'euros en 2016. Ce compte retrace essentiellement les avances sur les recettes fiscales des collectivités territoriales, mais aussi les avances que l'État peut accorder à des collectivités territoriales connaissant des difficultés de trésorerie. L'évolution de ces crédits n'appelle pas de remarque particulière. Nous vous proposons l'adoption sans modification des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Article 58

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 58 prévoyait une réforme profonde de la dotation forfaitaire des communes et de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ainsi que des évolutions importantes des dotations de péréquation des communes. Le 3 novembre dernier,

le Premier ministre a annoncé le report de cette réforme à 2017, tout en souhaitant que ses grands principes soient inscrits dès le présent projet de loi de finances. Le texte a été modifié en ce sens à l'initiative du Gouvernement : l'ensemble des dispositions relatives à la réforme est conservé, mais un paragraphe ajouté précise qu'elles n'entreront en vigueur qu'en 2017. Le Gouvernement prévoit de remettre un rapport au Parlement avant le 30 juin 2016, pour « approfondir l'évaluation des dispositions » relatives à la réforme de la DGF, « notamment en fonction des nouveaux périmètres des EPCI à fiscalité propre » et précise que « ce rapport peut proposer des adaptations aux règles de répartition prévues ».

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements, à commencer par un nouveau dispositif de garantie pour les communes qui verraient baisser leur DGF d'un montant supérieur à 25 % de leurs recettes de fonctionnement entre 2017 et 2021. Cette nouvelle garantie montre que tous les effets de cette réforme n'ont pas été correctement anticipés.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Cela ne vous surprendra pas, Charles Guené et moi ne parvenons pas à la même conclusion sur l'article 58. Certains points peuvent néanmoins faire l'objet d'un consensus. La réforme nous oblige au regard de la situation des collectivités territoriales, et peut être améliorée. Nous pensons toujours qu'il est nécessaire de réformer la DGF. Le rapport Pires Beaune - Germain a mis en évidence à quel point cette dotation est devenue illisible et injuste et a souligné la difficulté d'expliquer les différences de dotations entre communes aux caractéristiques parfois très proches. Le report de la réforme ne doit pas nous empêcher de continuer à travailler sur ce sujet. Les simulations des effets de la réforme ont mis en lumière des situations difficiles à comprendre et à justifier, notamment pour la répartition de la dotation de centralité, dont la part communale est répartie en fonction de la part de la population communale dans la population de l'EPCI, portée à la puissance 5. Dans certaines zones urbaines et en périphérie des grandes métropoles, la répartition de cette dotation n'était pas véritablement corrélée aux charges de centralité, mais dépendait excessivement de la carte intercommunale et des choix d'entrer dans telle ou telle intercommunalité.

De plus, la volonté technique de supprimer les « DGF négatives » a conduit à redonner une DGF à des communes bénéficiant de ressources considérables, du fait par exemple de la présence d'une centrale nucléaire, par le mécanisme regrettable redonnant une dotation forfaitaire aux communes qui n'en percevaient plus en 2015 du fait de leur contribution au redressement des finances publiques. Cela doit être corrigé.

Par ailleurs, comment expliquer que les communes qui perdent le bénéfice de la dotation nationale de péréquation (DNP) et qui ne bénéficiaient ni de la dotation de solidarité urbaine (DSU), ni de la dotation de solidarité rurale (DSR), seraient les seules à ne pas bénéficier d'un dispositif de lissage ?

Réduire les écarts-types de dotation forfaitaire par habitant peut avoir du sens, à condition que ces écarts ne soient pas justifiés par des différences de situation. S'intéresser aux écarts de potentiel financier entre communes serait intéressant, surtout dans le contexte de réduction de la DGF.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La méthode choisie par le Gouvernement est tout autant critiquable. Il y a une semaine, le Premier ministre a semblé découvrir que la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), adoptée il y a trois mois, prévoyait une refonte de la carte intercommunale en 2017. Mener en

2016 une réforme de la DGF prévoyant une dotation de centralité fortement dépendante de la carte intercommunale est insensé, ou du moins très difficile. Les simulations sont entièrement fausses, puisque basées sur une réalité qui aura complètement changé dans quelques mois.

Certes associé à la réflexion en amont, le Comité des finances locales n'a pu travailler que sur l'architecture globale de la réforme ou sur des données financières partielles, tardives et ne correspondant pas au projet finalement présenté au Parlement. Le 8 octobre, plus d'une semaine après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement n'était pas en mesure de transmettre les simulations des conséquences de sa réforme au Parlement. Une semaine plus tard, des données ont été transmises aux commissions des finances de chaque assemblée, qui laissaient de côté les communes du Grand Paris, soit plus de sept millions d'habitants et près de 20 % de la dotation forfaitaire – excusez du peu... Deux semaines après le dépôt du projet de loi de finances, le Gouvernement ne connaissait toujours pas les effets de la réforme qu'il proposait au Parlement.

Le report de la réforme est une bonne chose, mais le texte transmis au Sénat est paradoxal. Nos collègues députés – qui ont déposé plusieurs centaines d'amendements – ont considéré que le projet du Gouvernement n'était pas bon et ne pouvait s'appliquer en 2016, tout en inscrivant dans la loi qu'il s'appliquerait en 2017. De même, le Gouvernement prévoit un rapport avant l'été pour continuer à travailler sur la réforme mais souhaite qu'elle soit adoptée dès aujourd'hui.

Soyons plus cohérents et prenons acte que la réforme de la DGF proposée par le Gouvernement ne s'appliquera pas en 2016 et donnons-nous le temps de préparer une réforme pour 2017. L'amendement n° 1 que je vous propose écrase totalement les dispositions de l'article 58 tout en complétant l'objet du rapport proposé par le Gouvernement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Dès lors que la carte de l'intercommunalité n'est pas achevée, la réforme est impossible. Lors de mon contrôle sur place, le directeur général des collectivités locales a reconnu que le texte n'était pas applicable en l'état. Le Gouvernement a reporté la réforme au 1^{er} janvier 2017 et annonce un rapport d'évaluation avant le 30 juin 2016, comme si la loi s'appliquait. Remettons de l'ordre ! Il faut d'abord achever la carte de l'intercommunalité, demander au Gouvernement un rapport sur ses intentions, effectuer des simulations et ensuite adopter le texte en se fondant sur celles-ci. Nous n'allons pas voter à l'aveugle !

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – Il est paradoxal d'adopter des articles précis alors que la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale a prouvé par le dépôt de centaines d'amendements que le texte ne fonctionnait pas. Nous vous proposons d'inscrire seulement les principes de la réforme qui font consensus en écrasant les dispositions du texte telles qu'elles sont formulées. Cela n'empêchera pas le Gouvernement de travailler sur sa réforme en 2016.

M. Vincent Delahaye. – Je souscris aux propos du rapporteur général et de Charles Guéné, peut-être que Claude Raynal y souscrit également ! Évitions toute précipitation. Nous sommes favorables à une réforme de la DGF par un texte spécifique ; le Gouvernement craint peut-être qu'il ne passe jamais, d'où l'intégration dans le projet de loi de finances... Il prend davantage le temps que pour la réforme à toute vitesse de la taxe professionnelle. L'application sera reportée en 2017, mais on veut nous faire voter les principes et les modalités. Pourquoi voter ces dernières ? Nous sommes dans le brouillard, avec la réduction des dotations et le changement de périmètre des intercommunalités. Il s'agit

non seulement de réformer la DGF mais aussi de revenir sur certaines compensations aux collectivités territoriales, ce qui peut faire très mal. C'est le flou artistique complet ! Prenons le temps de l'analyse et ne votons que les principes dans la loi de finances.

M. Didier Guillaume. – Tout le monde approuve une réforme de la DGF, mais personne ne l'a faite, ni à droite ni à gauche : on a toujours complexifié. Le Gouvernement a fait le choix de se lancer dans une aventure risquée, la réforme de la DGF à moyens constants, en pleine décrue des dotations aux collectivités, sans compensation pour éponger les pertes. Évidemment, personne n'est d'accord, chacun regarde d'abord comment sera traitée sa ville ou son intercommunalité. Lors de notre réunion de commission du 28 octobre dernier, les orateurs de notre groupe ont annoncé qu'en l'état, nous ne la voterions pas. Nous avons essayé de convaincre qu'il fallait revenir sur les charges de centralité, sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales (FPIC)... Mais pour donner le signal de la réforme de la DGF, il faut inscrire ses orientations et ses moyens dans le budget : il est toujours plus facile d'amender ce qui sera écrit que de partir de rien. Soutenons le Gouvernement. Certes, nous devons attendre la mise en place des intercommunalités pour l'application de la loi. Mais le Gouvernement a répondu aux élus locaux et au Parlement en n'allant pas jusqu'au bout de sa réforme. Nous en reparlerons lors du prochain congrès des maires.

Oui ou non, pouvons-nous collectivement réformer la DGF, avec des gagnants et des perdants ? Si l'on refuse d'avoir des perdants, ce sera impossible, aujourd'hui, en 2017 ou en 2020.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas d'accord avec Didier Guillaume: il est plus difficile de modifier par la suite un dispositif inscrit dans la loi que d'innover. Je partage l'avis du rapporteur général sur le calendrier et l'ordonnancement. On met en évidence des éléments de centralité sans rien savoir du financement de la métropole du Grand Paris en 2016 et 2017. On veut réformer la DGF avant la mise en place des nouveaux conseils de territoire, sur lesquels nous n'avons aucune simulation.

Mme Marie-France Beaufils. – Selon les simulations, certains dispositifs ne fonctionnent pas correctement. Pourrions-nous connaître les points précis de fragilité du texte pour en débattre ? J'avais compris qu'un amendement du Gouvernement présenterait les grandes orientations de la réforme ; or nous débattons de la nouvelle DGF. Il est important d'assurer un minimum vital pour les collectivités, mais pourquoi ne pas tenir compte du ratio de leurs charges par rapport à leur population, sujet souvent abordé au sein du Comité des finances locales ? La dotation de centralité avec une puissance 5 favorise la commune la plus importante et créera des distorsions impensables et inacceptables, ce qui montre la fragilité du système. J'aurais aimé un débat sur les grands principes avant de discuter de leur mise en œuvre qui impactera fortement les collectivités : l'attente de composition des intercommunalités n'est qu'un épiphénomène.

La réunion est levée à 12 h 30.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 quater) – Suite de l'examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 13 h 35.

La commission poursuit l'examen du rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 quater).

Mme Michèle André, présidente. – Nous reprenons l'examen des articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et notre discussion sur la réforme de la DGF.

M. Vincent Capo-Canellas. – Impossible d'en traiter sans aborder l'ensemble des moyens et missions des collectivités territoriales. L'examen des lois Maptam et NOTRe, et en particulier la création des métropoles, ont mis en évidence l'absence d'anticipation du Gouvernement. Quelle improvisation dans le traitement du FPIC, de la DGF, du Grand Paris... La proposition de Charles Guené va dans le bon sens. Certes, le Gouvernement a fait un pas en acceptant le compromis, en s'en tenant aux principes et en renvoyant à plus tard le détail des modalités. Ce recul est à saluer. Cependant, sur les sujets fiscaux, le diable est souvent dans les détails...

M. Marc Laménie. – Je soutiens moi aussi l'amendement de Charles Guené. Deux critères doivent être mieux pris en compte dans le calcul de la dotation : l'effort fiscal et les charges de fonctionnement, qui varient fortement en fonction des collectivités. L'amendement va dans le bon sens, celui de la sagesse. La finalisation des intercommunalités se révèle très compliquée, et la réforme de la DGF ne l'est pas moins. Le sujet de la fiscalité directe locale et des bases d'imposition doit être abordé en parallèle.

M. Michel Bouvard. – Je ne méconnais pas les difficultés. Le Gouvernement a reconnu que son texte n'était pas applicable en l'état. Nous sommes des élus responsables et nous savons bien que la réforme de la DGF a été trop longtemps reportée. Cependant, nous ne pouvons la mettre en œuvre dans n'importe quelles conditions. Comme Marie-France Beaufils, je suis convaincu de la nécessité de fixer des principes, de prendre en compte les charges de chaque collectivité, variables parce que liées à la sociologie de la population, à la géographie et à l'activité dominante. Or on ne trouve pas cela dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

M. Francis Delattre. – La réforme de la DGF présente l'avantage, pour le Gouvernement, de casser le front uni présenté par les collectivités face à la baisse des dotations. Nous défilions ensemble devant les préfetures, à présent chacun fait pour lui-même le compte de ce qu'il peut gagner ou perdre. Reconnaissons que c'est bien joué, mais ne soyons pas dupes. Cessons aussi d'invoquer le Comité des finances locales. C'est ici, au Sénat, que la réforme doit être étudiée.

Je représente un territoire relégué de la région parisienne ; on nous oblige à créer une intercommunalité d'au moins 200 000 habitants, ce qui nécessite de très nombreuses

réunions pour fixer les statuts, déterminer les compétences, les encours, les aides, etc. Nous ne savons même pas encore quel sera notre coefficient d'intégration fiscale : imposer en plus de cela la réforme de la DGF est précipité. Mais j'y insiste, trouvons les solutions ici, et pas dans des comités Théodule.

M. Jean-François Husson. – En parlant d'aventure, je ne sais si Didier Guillaume voulait dire que ce projet est aventureux, ou que le Gouvernement est aventurier ? Il y a deux ans, juste avant le Congrès des maires de France, le Premier ministre d'alors annonçait une réforme de la fiscalité locale. Nous savons ce qu'il en est advenu : rien. Prenons garde à la colère des élus devant cette lessiveuse démocratique qui n'arrête pas de tourner sans que nous ne percevions ni le sens ni la portée des réformes.

Il serait bon que le Sénat, fort de sa réputation de sagesse, se réapproprie le débat sur les ressources locales, fiscalité incluse.

Il y a manifestement une erreur de calendrier. Aucune simulation n'est possible puisque la réforme de la carte intercommunale modifie le champ des compétences de chaque intercommunalité. De gauche, de droite ou du centre, nous nous devons d'attirer l'attention du Gouvernement sur ces aspects et de porter une parole commune. Les départements et les régions auront eux aussi de nouvelles compétences, avec les effets collatéraux que cela implique pour les autres collectivités.

M. Daniel Raoul. – Vous remplacez un article 58 qui définissait la répartition des dotations par une demande de rapport sur l'évolution de la DGF. Comment cela va-t-il se traduire dans le budget définitif ? Autant je peux être d'accord sur le contenu de l'amendement, autant je suis en désaccord sur la méthode et sur l'objet tel qu'il est rédigé, il est à peine objectif.

M. Yannick Botrel. – **Nous sommes d'accord sur la nécessité d'une réforme de la DGF. Le mécanisme est trop complexe. Néanmoins, toutes les communes n'ont pas été affectées de la même façon par les premières baisses de la dotation, qui n'est pas leur seule ressource.**

Faut-il qualifier toutes les parties qui se prononceront de « comités Théodule » ? Le Gouvernement a raison d'écouter les élus, sans faire abstraction des arrière-pensées des uns et des autres. Le délai de mise en œuvre accepté par le Gouvernement est nécessaire et devra être mis à profit pour définir clairement les critères à prendre en compte dans le calcul de la future DGF et pour procéder à des simulations. L'improvisation est à bannir.

M. Éric Doligé. – Je partage l'avis du rapporteur spécial. Comme Marie-France Beaufils et d'autres collègues, je pense qu'il faut prendre en compte les charges et des facteurs comme la composition de la population ; mais il faut aussi considérer l'effort accompli dans le passé pour réduire les dépenses.

M. Philippe Dallier. – Je suis favorable à la réforme de la DGF, et même à une réforme plus ambitieuse qui intégrerait l'ensemble des dotations de péréquation. Cependant, l'attitude du Gouvernement est incompréhensible : tout en reconnaissant que le texte n'est pas mûr et que tout sera remis en discussion l'an prochain, il nous demande d'approuver les principes de la réforme. C'est illisible. La demande de rapport, cher Daniel Raoul, est la seule manière de faire si nous voulons préparer la réforme d'ici l'été prochain. J'espère que nous

aurons le temps nécessaire pour élaborer un texte acceptable, en évitant les effets de bord constatés lors de la mise en place du FPIC... par la majorité que nous soutenions.

Mme Michèle André. – Vos remarques montrent que la commission s’est emparée du sujet et devra continuer d’y travailler.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Vous l’avez dit, nous avons un problème de calendrier. Comme Didier Guillaume, je suis séduit par les fondements de la réforme, mais force est de constater qu’elle ne convient pas en l’état : des centaines d’amendements ont été déposés à l’Assemblée nationale. De là notre position, qui conserve cependant les principes acceptés par tous. Notre amendement donne au Gouvernement la possibilité d’adapter sa réforme. Il est également de nature à satisfaire Michel Bouvard et Marie-France Beauvils, puisqu’il fait bien mention des charges.

Nous sommes prêts à réécrire, comme le demandent Jean-François Husson et Marc Laménie, la fiscalité locale : après cinquante ans, ce ne serait pas indécent. En nous saisissant du sujet, nous allons apaiser le débat. Les collectivités territoriales seront attentives à notre action.

Nous avons réécrit l’article 58 et posé, dans l’article 58 *bis*, les bases du fonctionnement de la DGF pour 2016, année transitoire avant la mise en place de la réforme. Dans ce cadre, le Gouvernement présentera un rapport plus élaboré précisant toutes les incidences escomptées, et notre commission travaillera en parallèle, comme c’est son rôle. Le Sénat s’en trouvera valorisé.

La prise en compte des efforts réalisés par les collectivités vertueuses reste problématique en France, mais il faudra bien l’aborder. En Italie, cette notion est mieux partagée.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La volonté d’avancer nous réunit tous et je m’en félicite. Nous nous accordons tous sur la nécessité d’un report. L’intervention de Vincent Capo-Canellas m’a donné le sentiment que tout est dans tout, et réciproquement ... Il parle de cohérence, mais à un niveau si global...

M. Francis Delattre. – C’est un centriste !

M. Vincent Capo-Canellas. – J’ai une vision globale et cohérente.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – C’est une vision totalisante...

M. Philippe Dallier. – Tant qu’elle n’est pas totalitaire !

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Qui trop embrasse mal étreint. Restons sur notre sujet.

Le critère des charges sera pris en compte : il est mentionné dans l’amendement. Je ne partage pas l’incompréhension de Philippe Dallier au sujet de la réaction du Gouvernement : ce qui sépare le texte de l’Assemblée nationale de l’amendement de Charles Guené n’est rien d’autre que la confiance. Le Gouvernement impose un terme, celui de 2017. Un amendement de suppression obligerait à tout recommencer à zéro : et serions-nous prêts pour 2017 ? Soyons responsables : nous ne pouvons justifier, auprès de nos mandants, une opposition sans propositions alternatives. Avançons et proposons. Les deux

positions – d’un côté une ouverture de la réflexion, de l’autre le maintien du délai – peuvent se rejoindre.

M. Jacques Chiron. – Très bien ! C’est cela, une attitude responsable.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les points d’accord sont minces ! Le Gouvernement souhaite maintenir la date de 2017 ; il est maître de l’ordre du jour, la question de la confiance ne se pose donc pas. L’amendement de Charles Guéné fixe le principe de la réforme. Nous sommes d’accord pour travailler, mais pas dans n’importe quelles conditions : la dotation de centralité ne fonctionne pas, les intercommunalités ne sont pas stabilisées, la péréquation n’est pas prise en compte... Ne mettons pas la charrue avant les bœufs : la solution de bon sens est de fixer certains principes en maintenant le cap.

L’amendement n° FINC.1 est adopté.

Article 58 bis

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L’amendement n° 2 réécrit totalement l’article 58 *bis* introduit par l’Assemblée nationale afin de fixer la répartition de la DGF pour 2016. Il regroupe l’ensemble des dispositions relatives à cette DGF, reprenant les dispositions de l’article 58 relatives à la répartition de la baisse de la DGF des départements et des régions, ainsi que les dispositions de l’article 58 *bis* concernant la DGF des communes et des EPCI.

Il tire également les conséquences de l’amendement adopté ce matin par la commission des finances sur la première partie du projet de loi de finances, qui majore de 1,6 milliard d’euros le montant de la DGF, afin de prendre en compte les dépenses contraintes des collectivités territoriales, et il gèle le montant de la péréquation verticale à son niveau de 2015.

Ainsi, la baisse des dotations des communes serait de 820 millions d’euros au lieu de 1,45 milliard d’euros, celle des EPCI de 350 millions d’euros au lieu de 621 millions d’euros, celle des départements de 650 millions d’euros au lieu de 1,148 milliard d’euros et celle des régions de 255 millions d’euros au lieu de 451 millions d’euros ; la diminution des dotations est ainsi réduite de plus de 43 %.

L’amendement n° 2 supprime également une disposition introduite à l’Assemblée nationale : la prise en compte des recettes des budgets annexes des services publics autres que les services publics à caractère industriel et commercial dans la répartition de la minoration de la dotation forfaitaire des communes. Une remise en cause des modalités de répartition de la baisse de la DGF du bloc communal nuirait à la prévisibilité dont ont besoin les collectivités. De plus, les conséquences d’une telle mesure sont difficiles à évaluer, des données fiables sur les budgets annexes n’étant pas disponibles.

En matière de dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), l’amendement vise à revenir au texte du Gouvernement, en reprenant le mécanisme de sortie en sifflet en quatre ans pour les communes perdant le bénéfice de la dotation en 2016 ; et en étendant les futures hausses de la DSU au-delà des communes cibles, à l’ensemble des communes éligibles.

Enfin, l’amendement ne reprend pas les dispositions du VII de l’article 58, autorisant l’État, à titre expérimental, à créer une dotation pour compenser la perte de recettes

résultant de l'abattement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient les organismes de logement social dans les quartiers de la politique de la ville. Ce dispositif trouverait mieux sa place en première partie du projet de loi de finances et le recours à l'expérimentation interroge.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je ne suis pas co-signataire de l'amendement. Je n'ai pas d'objection à la première partie de l'amendement : la suppression de la prise en compte des budgets annexes relève du bon sens, le mécanisme de sortie en sifflet aussi. En revanche, je m'oppose à la majoration de 1,6 milliard d'euros de la DGF.

M. Philippe Dallier. – Concernant la DSU, le Gouvernement avait décristallisé l'évolution de la DSU, l'étendant à l'ensemble des communes ; mais François Pupponi et les députés ont réintroduit une hyper-concentration sur les communes bénéficiant de la DSU « cible ». Voulez-vous compléter le texte de l'Assemblée nationale ou revenir à celui du Gouvernement ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Revenir au texte initial.

L'amendement n° FINC.2 est adopté.

Article 58 quater

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 58 *quater* prévoit des incitations financières pour les communes nouvelles créées jusqu'au 1^{er} janvier 2016, qui comptent moins de 10 000 habitants ou regroupent l'ensemble des communes membres d'un ou plusieurs EPCI.

En 2016, 54 communes devraient être créées et bénéficier de ces dispositions : 100 à 250 projets sont en cours de finalisation et plusieurs centaines en cours d'élaboration. Les communes créées après le 1^{er} janvier 2016 ne pourront bénéficier des incitations financières. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a repoussé ce terme au 30 juin 2016, à condition que la délibération soit prise avant le 31 mars ; elle a réservé les incitations aux communes nouvelles regroupant l'ensemble des membres d'un ou plusieurs EPCI de moins de 15 000 habitants ; enfin, l'extension ne s'applique pas à la dotation de consolidation.

Tout cela va dans le bon sens, mais ne touche pas l'ensemble des communes nouvelles créées en 2016. Or elles sont le meilleur moyen d'améliorer l'efficacité de l'action publique locale tout en respectant l'institution communale et la démocratie locale. De plus, créer une commune nouvelle est un processus long et complexe, qui ne peut se faire dans la précipitation.

C'est pourquoi l'amendement n° 3 repousse au 1^{er} janvier 2017 la date limite de création des communes nouvelles pouvant bénéficier de l'ensemble des incitations financières. Il conserve le seuil de population de 15 000 habitants introduit par l'Assemblée nationale pour limiter le coût du dispositif.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Les modifications introduites par l'Assemblée nationale me paraissent justes. La prolongation de trois mois du délai limite pour la délibération ouvre le dispositif aux communes qui ont pris la décision mais ont besoin de temps supplémentaire pour la mettre en œuvre. De plus, la fin mars est aussi le moment où la carte des intercommunalités sera définie. Les EPCI auront le temps nécessaire pour définir

leur projet. C'est une date bien choisie. Un report d'un an pourrait déboucher ... sur un nouveau report d'un an. Sans parler du coût budgétaire.

M. Michel Bouvard. – Cela se fait à enveloppe fermée.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Il y a un coût de solidarité, donc. Surtout, il faut savoir poser un terme à une procédure.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pour avoir suivi un projet de commune nouvelle, je peux témoigner de la complexité du processus. L'amendement exclut tout effet d'aubaine. Seule la question du délai nous sépare : je reste favorable à la date butoir du 31 décembre 2016, d'autant que, même si la carte est arrêtée au mois de juin, les préfets auront jusqu'à la fin de l'année pour prendre les arrêtés définitifs.

Mme Marie-France Beauvils. – Nous avons un désaccord de fond sur les communes nouvelles. Les élus recherchent par là des solutions à leurs difficultés financières, mais sans réfléchir au périmètre le plus pertinent. On risque ainsi de modifier le paysage de nos structures communales et intercommunales sans y associer les habitants. Je voterai contre l'amendement.

M. Philippe Dallier. – Je partage la position de mes collègues Marie-France Beauvils et Claude Raynal. D'accord pour étendre le dispositif aux communes déjà engagées dans le processus de création, mais ne rouvrons pas la boîte de Pandore : dans 80 % des cas, les communes nouvelles ne se créent que pour bénéficier de la dotation. Et ce sont les autres communes qui paient ! Mieux vaut en rester aux dispositions retenues par l'Assemblée nationale.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – De nombreuses communes nouvelles sont en attente de création en raison de l'imperfection des textes ; les communes déléguées, en particulier, attendent une proposition de loi qui n'arrivera pas avant la fin de l'année. Ce sont ces communes, souvent de dimensions modestes, qui ont besoin de temps. Nous avons veillé à éviter des effets d'aubaine préjudiciables à la solidarité intercommunale.

M. Maurice Vincent. – Soyons pragmatiques et surmontons les divergences d'appréciation, notamment pour tenir compte de la maturation nécessaire des petites communes. Attendons les deux ou trois prochains mois, pour voir si le mouvement de création s'amorce. Il sera temps alors de prendre les décisions qui s'imposeront. Nous nous abstiendrons et mettrons les jours prochains à profit pour étudier ce qui pourrait nous réunir.

M. Jacques Genest. – Il est déjà difficile de créer des communes nouvelles en milieu rural. Les élus nous reprochent notre précipitation, et nous leur allons leur demander de tout définir en deux mois ! Si nous voulons des communes nouvelles, il faut des incitations. Mieux vaut créer une commune nouvelle à la date du 1^{er} janvier, notamment pour des raisons comptables. C'est pourquoi je suis favorable au 31 décembre 2016. Donnons aux communes le temps de la réflexion.

L'amendement n° FINC.3 est adopté.

Article 58 quinquies

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 supprime la disposition introduite à l'Assemblée nationale qui exclut des dotations de péréquation

verticale les communes qui font l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU), sauf si leur potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % du potentiel moyen de leur strate démographique.

Actuellement, 218 communes font l'objet d'un tel arrêté. La suppression abrupte et totale des dotations de péréquation, sans tenir compte de la situation particulière de chaque commune, constituerait une mesure injuste et disproportionnée. Certaines font face à des difficultés réelles pour acquérir des bâtiments et en faire des logements sociaux ou pour trouver des terrains disponibles afin de construire de tels logements. Celles qui ne respectent pas leurs obligations en matière de logements sociaux font déjà l'objet de sanctions financières.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Une commune carencée est une commune qui ne suit pas le plan de progression du logement social tel qu'il a été défini, qui ne fait pas d'efforts pour accroître le parc de logements sociaux : ce n'est pas le cas, heureusement, de toutes les communes encore en dessous des 25 % !

Il peut être nécessaire de durcir les mesures, et la disposition introduite à l'Assemblée nationale va dans ce sens. On peut bien sûr discuter la nature de la sanction, ou sa portée. Je pense que cet article peut être vu comme un amendement d'appel de nos collègues députés, que l'on peut néanmoins partager dans son principe.

M. Daniel Raoul. – On tente à chaque fois de revenir sur cet article 55. Peut-être serait-il utile de rappeler que les arrêtés de carence sont pris par le préfet en tenant compte des conditions matérielles propres à chaque commune : plan de prévention du risque inondation (PPRI) ou risques industriels, par exemple. On ne se contente pas de calculer le pourcentage !

M. Vincent Capo-Canellas. – Combien de communes peuvent être concernées par cet article sanction ? Vu les conditions, il ne doit pas y en avoir beaucoup. Ne s'agit-il pas d'une simple gesticulation ?

Mme Marie-France Beaufils. – Exact ! Les communes concernées seront peu nombreuses. Cela reste néanmoins un moyen de sanctionner celles qui n'ont pas voulu faire un minimum d'efforts.

M. Claude Raynal. – On compterait 218 communes carencées, dont 190 bénéficieraient de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Ce n'est pas tout à fait rien.

M. Philippe Dallier. – D'autant que leur nombre augmentera fortement du fait de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur). On est passé de 20 à 25 %, avec un objectif figé à 2025. Il reste neuf ans à toutes les communes en retard pour atteindre un objectif qui a beaucoup augmenté. Ma ville de 22 000 habitants devra construire 400 logements sociaux dans la prochaine période triennale, et 400 de plus les trois ans suivants. La situation devient intenable. Inscrire dans le texte qu'on supprimera la DSU des communes concernées, et que les pénalités pourront être multipliées par cinq, c'est décidément aller trop loin. Il serait temps de revenir sur l'article 55 en jouant le contrat plutôt que le coup de bâton. On peut pénaliser ceux qui ne veulent pas faire – car ils existent – sans multiplier à l'envi les sanctions financières. Trop, c'est trop.

Mme Marie-France Beaufils. – Les communes qui bénéficient de la DSU et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne sont protégées. Des

dispositifs de protection existent, il faudrait voir comment ils s'appliquent aux 190 communes concernées.

M. Daniel Raoul. – Le coefficient 5 dans la pénalité n'est pas obligatoire. C'est une possibilité laissée à l'appréciation du préfet en fonction des conditions propres à chaque situation.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – La carence définit un cas très précis, qui ne se résume pas aux communes qui seraient en dessous des 25 % de logements sociaux en 2025. Il s'agit de comparer la réalisation aux objectifs de rattrapage que la collectivité, EPCI ou commune, s'est engagée à poursuivre dans ses pré-négociations avec l'État. Il y a carence quand le contrat n'est pas respecté. Il faudrait néanmoins regarder de quoi on parle en termes de montants financiers.

Mme Fabienne Keller. – La disposition de l'Assemblée nationale laisse à penser que les maires ne respectent pas la loi et sont presque des délinquants. Mieux vaudrait songer à les épauler ! Quant à une pénalité imposée par les préfets, elle n'est pas réaliste. Le préfet doit appliquer la règle. Lui transmettre la responsabilité d'une évaluation globale alors que la loi a déjà fixé des critères, cela relève de l'illusion.

L'amendement n° FINC.4 est adopté.

Article 58 septies

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 concerne la dotation politique de la ville (DPV), qui a remplacé la dotation de développement urbain. Il s'agit d'une dotation finançant des projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social. Aujourd'hui, la loi précise qu'elle ne peut pas financer de dépenses de personnel. L'Assemblée nationale revient sur cette interdiction. Notre amendement supprime l'ajout des députés pour revenir au droit existant.

M. Yvon Collin. – Très bien.

M. Jean-Claude Requier. – On est d'accord.

L'amendement n° FINC.5 est adopté.

Article 61

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 6 est de cohérence avec notre vote de ce matin sur la première partie du projet de loi de finances. Dans l'article sur la DGF, nous avons choisi de geler la péréquation à son niveau de 2015. Par cohérence, le montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) doit être fixé à 780 millions d'euros.

L'amendement n° FINC.6 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – En ce qui concerne le FPIC, l'Assemblée nationale a adopté de nombreuses modifications des règles de majorité.

Je vous rappelle que la répartition dite dérogatoire permet de répartir, entre les communes membres, la contribution ou le reversement selon les critères choisis, sans

s'écarter de plus de 30 % de la règle de droit commun. Cette répartition dérogatoire doit être prévue par une délibération de l'EPCI à la majorité des deux tiers.

Nous vous proposons de prévoir qu'il est également possible de déroger à la répartition en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF), entre l'EPCI d'une part et l'ensemble de ses communes membres d'autre part, à condition qu'elle ne conduise pas à s'écarter de plus de 30 % de la répartition de droit commun. Tel est l'objet de l'amendement n° 7. Autrement dit, nous proposons d'introduire dans la répartition dérogatoire la possibilité pour l'EPCI de revenir sur le CIF dans une limite de plus ou moins 30 %.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Cette mesure ouvre la possibilité que l'ajustement se fasse au profit des EPCI, selon les mêmes règles de majorité. C'est un système plus souple.

L'amendement n° FINC.7 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Pour répartir librement le FPIC, des délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers et des conseils municipaux des communes membres sont requises. Tout en maintenant cette règle, nous vous proposons de rétablir la possibilité de l'unanimité du conseil communautaire. Tel est l'objet de l'amendement n° 8. Il faudra donc procéder en deux temps : s'il y a unanimité, il ne sera pas nécessaire de solliciter la majorité des deux tiers et toutes les communes membres, ce qui simplifiera le processus.

Nous prévoyons que l'EPCI se prononce dans un délai de deux mois à compter de la notification par le préfet, et que les conseils municipaux, s'il y a lieu de les consulter, le font dans un délai d'un mois à compter de la notification de sa délibération par l'EPCI. Les conseils qui ne se prononcent pas seront réputés favorables.

M. Vincent Capo-Canellas. – J'ai cru entendre que dans certains départements de province, certaines communautés se trouvaient confrontées à une absence d'unanimité, ce qui posait problème. Cela laisse à penser que l'unanimité est requise dans certains cas ?

M. Michel Bouvard. – Je comprends la nécessité de simplifier le dispositif. Cela étant, dans la mesure où il s'agit d'un prélèvement sur les recettes de la commune, il est hautement souhaitable que chaque conseil municipal puisse en délibérer.

M. Philippe Dallier. – Je voterai cet amendement dont les perspectives sont un peu plus larges que ce qui a été dit. Vous supprimez à juste titre les alinéas 29 et 30. Il y était cependant fait état du problème des communes pauvres qui rejoignent des intercommunalités moins pauvres. Si l'intercommunalité est contributrice au FPIC, même légèrement, les communes pauvres qui en avaient le bénéfice le perdent. François Pupponi a déposé un amendement pour régler ce cas, mais sa solution est inacceptable : il réaffecte aux communes pauvres de l'intercommunalité les fonds anciennement prélevés sur les communes moins pauvres. On arrive ainsi à des situations absurdes où deux communes, par exemple, reçoivent un montant de FPIC multiplié par cinq, grâce aux contributions de toutes les communes voisines, alors même que les dotations de l'intercommunalité au titre du FPIC ont baissé.

On peut bien sûr s'en remettre à la sagesse des élus communautaires à la majorité des deux tiers. On peut comprendre aussi que certaines communes s'inquiètent, et il serait bon de leur apporter des garanties.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Il est vrai que le système fonctionnait initialement à l'unanimité. Michel Bouvard imagine une situation où le représentant de chaque commune à l'intercommunalité ne reflète pas la vision de son conseil municipal ...

M. Michel Bouvard. – Cela arrive. Il suffit d'un vote avec panachage et majorité à une voix d'écart pour que les choses puissent devenir très compliquées.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Nous voulons au moins les simplifier dans le cas où l'accord est unanime au niveau de l'EPCI, ce qui, précisons-le, est très difficile à obtenir. Nous proposons, avec l'amendement n° 12, de revenir sur l'amendement de François Pupponi évoqué par Philippe Dallier.

L'amendement n° FINC.8 est adopté.

La réunion est levée à 14 h 55.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 *quater*) – Suite de l'examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 16 h 05.

Enfin, la commission achève l'examen du rapport de MM. Charles Guené et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et articles 58 à 62 *quater*).

Article 61

Mme Michèle André, présidente. – Nous reprenons la discussion à l'examen de l'amendement n° 9.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Une répartition dérogatoire du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) entre communes est possible sur des critères de ressources ou de charges, à condition que cela ne conduise pas à une majoration de la contribution, ou une minoration de l'attribution, de plus de 30 % par rapport au droit commun. L'Assemblée nationale a prévu que l'on puisse aller au-delà de ces 30 % si les communes les plus pauvres ne sont pas prélevées ou lorsque les communes riches perçoivent moins.

Créer des dérogations à la dérogation complexifierait le fonctionnement du FPIC. En outre, l'encadrement prévu actuellement évite de mettre en difficulté des communes. Enfin, si la répartition dérogatoire n'est pas assez souple, l'EPCI peut toujours recourir à la répartition libre. Aussi, l'amendement n° 9 supprime les règles introduites à l'Assemblée nationale qui remettent en cause l'encadrement de la répartition dérogatoire.

M. Michel Bouvard. – C'est trop compliqué, il faudrait supprimer le FPIC ! Je m'abstiens.

L'amendement n° FINC.9 est adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L’amendement n° 10 revient sur la modification de l’Assemblée nationale. Dans le droit actuel, le prélèvement au titre du FPIC susceptible d’être dû par les 260 communes les plus pauvres bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) cible n’est pas appliqué, et son montant est divisé par deux pour les 120 autres communes également éligibles à la DSU cible. Le coût est pris en charge par leur EPCI. Le Gouvernement propose d’élargir l’exonération de prélèvement aux 280 communes percevant la DSU cible ainsi qu’aux 2 500 premières communes bénéficiant de la fraction cible de la dotation de solidarité rurale (DSR). L’Assemblée nationale a préféré exonérer les communes bénéficiaires de la DSU dont le potentiel financier par habitant est inférieur à celui de sa strate ; les montants correspondants seraient pris en charge par l’EPCI et les communes membres, au prorata de leur contribution. Cette solution ne permet pas une identification claire des bénéficiaires et nous ne connaissons pas ses incidences financières. Il est donc préférable d’en revenir au dispositif du Gouvernement, plus lisible, dont les bénéficiaires sont clairement identifiés.

L’amendement n° FINC.10 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’amendement n° 11 vise à résoudre le problème des communes pauvres dans des EPCI riches. La situation actuelle est paradoxale puisque des communes sans recettes sont prélevées au titre du FPIC. Cet amendement – sans doute perfectible – exclut du prélèvement les communes, qui, si elles étaient isolées, bénéficieraient du fonds de péréquation. Le coût de cette exonération serait réparti au sein de l’EPCI. Lorsque j’y ai fait un contrôle début octobre, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a reconnu que certaines communes sans ressources rencontraient des difficultés monstrueuses parce qu’elles appartiennent à un EPCI riche.

M. Michel Bouvard. – Je remercie le rapporteur général de cette excellente initiative. L’on pourrait également prendre en compte, parmi les critères de l’exonération l’éligibilité des communes à l’ancienne dotation de solidarité des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, qui visait les communes considérées comme pauvres.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je suis réservé sur cet amendement, que je prends comme un amendement d’appel. Plusieurs aspects sont problématiques. D’abord, le retour à une logique communale, contraire à la logique du FPIC. L’indice synthétique devra être calculé pour chaque commune – ce sera une usine à gaz. Il ne faut pas non plus oublier qu’une commune pauvre membre d’un EPCI riche bénéficie de cette richesse, par les dotations de solidarité communautaire, les services mis en place... Il faut rester équilibré et ne pas se contenter d’une vision uniquement à l’échelle du FPIC. Enfin, le Gouvernement propose que le prélèvement dû par les 280 communes bénéficiant de la DSU cible soit annulé, et que les 2 500 communes bénéficiant de la fraction cible de la dotation de solidarité rurale (DSR) soient exonérées. Cela prend en compte ces problèmes.

M. Dominique de Legge. – Je partage l’objectif recherché, mais m’interroge sur la rédaction : l’amendement parle des communes n’appartenant à aucun établissement de coopération intercommunale. Sauf erreur de ma part, aujourd’hui, cela n’existe plus.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il s’agit bien d’un amendement d’appel destiné à poser le problème qui n’est pas résolu par l’exclusion des communes percevant la DSR et la DSU. J’ai essayé de comparer la situation de ces communes avec celle qu’elles connaîtraient si elles étaient isolées et bénéficiaient du FPIC. C’est un critère simple. J’ai conscience que cet amendement est perfectible.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Je comprends le souhait du rapporteur général, mais je m’abstiens.

Mme Marie-France Beaufiles. – Autre situation particulière : une commune pauvre appartenant à un EPCI ayant certains moyens permet à celui-ci de ne pas être prélevé au titre du FPIC. L’amendement ne couvre pas la diversité des situations. On risque l’injustice.

M. Daniel Raoul. – Selon mon expérience du fonctionnement d’une communauté d’agglomération, ce problème était réglé par la dotation de solidarité communautaire, facilement, par une connaissance de proximité.

L’amendement n° FINC.11 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L’Assemblée nationale a prévu que lorsqu’une commune contributrice au FPIC intègre un EPCI non contributeur, elle reverse chaque année le montant de sa contribution à certaines communes membres de l’EPCI. L’amendement n° 12 supprime cette possibilité qui revient à figer la contribution due par une commune : dans les cas de changements de périmètres intercommunaux, une commune qui contribue aujourd’hui au FPIC car elle appartient à un EPCI riche devrait continuer à le faire, quelles que soient les caractéristiques du nouvel EPCI. Enfin, il s’agit d’un changement de logique du FPIC, qui a toujours été calculé à l’échelon intercommunal.

M. Michel Bouvard. – Je m’abstiens.

M. Philippe Adnot. – Je vote contre. C’est une question de solidarité, il ne faut pas inciter à l’opportunisme financier.

M. Philippe Dallier. – Mais non !

L’amendement n° FINC.12 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L’Assemblée nationale a porté le montant du Fonds de solidarité des communes de la région d’Île-de-France (FSRIF) de 270 millions à 290 millions d’euros. L’amendement n° 13 suit la proposition du Gouvernement et propose d’en rester au montant fixé dans le projet de loi de finances initiale.

M. Roger Karoutchi. – On demande une réforme du FSRIF depuis des années, sans l’obtenir, et chaque année, il est augmenté. Réformons-le d’abord. Je soutiens l’amendement du rapporteur général.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Cet amendement correspond à un gel de la péréquation. Je m’abstiens.

M. Francis Delattre. – Je vote contre, mais je suis bien seul...

L’amendement n° FINC.13 est adopté.

Article 61 bis

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L’amendement n° 14 corrige une erreur de référence.

L'amendement n° FINC.14 est adopté.

Article 61 sexies

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 15 reconduit annuellement le rapport sur le FPIC remis cette année pour la première fois au Parlement, qui évalue notamment la soutenabilité du prélèvement et les conséquences pour les communes bénéficiaires. Cela ne doit pas empêcher la direction générale des collectivités locales de fournir également aux commissions des finances les fichiers de répartition du FPIC. Demander un rapport sur l'utilisation des ressources du fonds, comme le propose l'Assemblée nationale, ne nous paraît pas justifié.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Il y a déjà un rapport sur le sujet, qu'il vaut mieux lire attentivement plutôt qu'en demander un deuxième.

M. Michel Bouvard. – Le rapport de cette année ne porte pas sur la soutenabilité du FPIC, mais sur ses usages. La question n'est abordée que dans les annexes, alors que c'était pourtant la commande du Parlement. On s'est moqué de la représentation nationale ! Non seulement le rapport a été délivré après le dépôt du projet de loi de finances et l'engagement de sa discussion à l'Assemblée nationale, mais en plus il est hors sujet.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Le rapport précédent devait porter sur la soutenabilité des prélèvements. Astucieusement, nous avons laissé cette demande et ajouté l'effet du reversement pour les communes bénéficiaires. Nous aurons peut-être les deux... Il est vrai que ce rapport sur le FPIC est extrêmement léger.

M. Michel Bouvard. – C'est une caricature.

L'amendement n° FINC.15 est adopté.

Article 62

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 16 rétablit l'article 62 qui réduisait le plafond du taux de cotisation obligatoire des collectivités territoriales au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) de 1 % à 0,8 %. Cela permettrait de restituer 68 millions d'euros aux collectivités qui souffrent de la baisse des dotations. Cette mesure est totalement soutenable pour le CNFPT, dont la Cour des comptes indique qu'il pourrait contribuer à la réduction des déficits publics sans réduire sa qualité de service. Chaque année, il dégage un excédent de fonctionnement. Ses dépenses de fonctionnement ont augmenté de 14,6 % entre 2007 et 2013, en raison de charges de structure, d'immobilier et d'une masse salariale non maîtrisée. Ses réserves étaient de 55 millions d'euros en 2013. Une baisse de 20 % du taux de la cotisation obligatoire était tout à fait soutenable, mais l'Assemblée nationale n'a pas été très courageuse.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Je propose pour ma part de rester au taux actuel de 1 %. Le rapport de la Cour des comptes cité a quatre ans, ce n'est pas la situation actuelle. Un nouveau rapport vient corriger le tir.

Le gain pour les collectivités territoriales est factice. Actuellement, beaucoup d'offres de formation sont gratuites, en particulier si elles sont internes aux collectivités, l'objectif étant d'utiliser activement le fonds en réserve. Le CNFPT assume la formation des apprentis, estimé entre 10 et 15 millions d'euros en 2016. La Cour des comptes a noté une

amélioration de l'utilisation des fonds. Une baisse du taux de cotisation se traduira par une diminution de l'offre de formation, ou par des offres payantes à l'extérieur. Mais je ne sens pas un vent très favorable dans notre assemblée...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le rapport de la Cour des comptes auquel je faisais référence date de mai 2015.

M. Daniel Raoul. – Quand on connaît l'aisance financière du CNFPT et la dérive de sa masse salariale, on peut baisser de 20 % la dotation que payent les communes pour que le CNFPT contribue à l'effort national.

M. Roger Karoutchi. – Très bien.

M. Philippe Adnot. – Absolument.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je soutiens cet amendement, qui exauce un souhait de Jean Arthuis, qui m'en a encore parlé récemment.

L'amendement n° FINC.16 est adopté.

Mme Michèle André, présidente. – Merci, chers collègues, de votre disponibilité et de votre présence active.

La réunion est levée à 16 h 35.

Mardi 17 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

La réunion est ouverte à 09 h 02.

Mme Michèle André, présidente. – Hier, le Président du Sénat a ouvert la séance du soir en déclarant, en hommage aux victimes du 13 novembre 2015 : « *Ce matin, nous nous sommes rassemblés très nombreux pour exprimer notre compassion, notre unité, notre détermination. La meilleure réponse à ceux qui veulent abattre la démocratie, c'est le fonctionnement de nos institutions* ». Continuons à travailler comme nous savons le faire, et soyons fiers de ce que nous sommes.

J'indique que les annonces du Président de la République hier au Congrès à Versailles pourraient se traduire par des amendements aux crédits des missions « Sécurité », « Justice », et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui pourraient être déposés au Sénat.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement », précédemment examinée et réservée

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'examen des missions précédemment examinées et réservées : « Immigration, asile et intégration » et « Direction de l'action du Gouvernement ».

M. Michel Canevet, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». – Nous avons décidé la réserve de la mission dont j'ai la charge parce que la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes n'avait pas encore rendu son rapport. Nous connaissons désormais ses propositions concrètes et le budget a été modifié entretemps : un amendement en première lecture à l'Assemblée nationale augmente les crédits du programme 308 « Protection des droits et libertés » de 750 000 euros, et un amendement adopté en seconde délibération réduit de 9,3 millions d'euros les crédits dédiés aux missions des trois programmes de la mission.

Le rapporteur général a relevé que le projet de loi de finances pour 2016 s'écartait de 500 millions d'euros par rapport au triennal. En ce qui concerne la mission « Direction de l'action du Gouvernement », l'écart à la trajectoire est de 11 millions d'euros. Dans la situation préoccupante des finances publiques, il m'a semblé nécessaire de respecter la trajectoire de dépenses. Par l'amendement adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait une grande partie du travail. Mon amendement a pour objet de compléter cet effort en réalisant une économie de 1,7 million d'euros sur ces programmes, en sous-consommation depuis 2013.

Une baisse de 1,15 million d'euros des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental » est proposée. Au regard des événements récents, il ne paraît toutefois pas opportun de réduire les crédits du Secrétariat général à la sécurité et à la défense nationale (SGDSN) ou de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), qui voient leurs effectifs augmenter. Les économies devraient être réalisées sur d'autres postes.

Je vous propose de minorer de 550 000 euros les crédits affectés au programme 308, qui concerne le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) et la Commission nationale informatique et libertés (Cnil). Le rapport présenté par Jacques Mézard au nom de la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes propose une fusion de la Cnil et de la Cada et le Gouvernement a fait une annonce en ce sens. Or les crédits de ces deux organismes sont en augmentation dans la loi de finances, alors que l'on attend des économies de leur mutualisation.

De même, la progression des crédits du Défenseur des droits et du Contrôle général des lieux de privation de liberté s'inscrit dans un contexte d'efforts demandés à tous. Je pense d'ailleurs qu'il conviendrait de regrouper ces deux instances dont les activités se recoupent très largement. Le Comité consultatif national d'éthique et la Convention nationale consultative des droits de l'homme ne devraient pas avoir le titre d'autorités indépendantes. Enfin, certaines commissions nationales ne se réunissent jamais.

En somme, une rationalisation s'impose.

En revanche, le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » a déjà vu ses moyens réduits, alors que le nombre d'emplois liés à ce programme est en augmentation avec le rattachement des systèmes d'information territoriaux au système central. Je ne propose aucune modification.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement n° 1 que je viens de vous présenter, je vous propose d'adopter les crédits de cette mission.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – L'amendement proposé par le rapporteur spécial rejoint les conclusions de notre commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes, adoptées à l'unanimité, et qui n'ont pas vocation à rester lettre morte.

M. Claude Raynal. – Je comprends la réserve demandée par le rapporteur et ses observations sur le décalage de 11 millions d'euros constaté entre la prospective et la loi de finances proposée. Cependant, le Gouvernement a déjà comblé la plus grande partie de cet écart, et les économies de 1,7 million d'euros proposées par l'amendement – 1 pour mille du budget global – correspondent à l'épaisseur du trait.

M. Philippe Dallier. – Nous constatons l'épaisseur du trait pour toutes les missions – nous parlerons du logement demain – mais il faudrait mesurer le total...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'appuie moi aussi les conclusions du rapporteur spécial. Elles vont dans le sens de la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes, dont les effectifs comme ceux des divers opérateurs de l'État, ont augmenté de moitié en cinq ans. L'amendement proposé contribue à la maîtrise de leur budget.

M. Michel Bouvard. – Il a une double valeur pédagogique en montrant que lorsque le Parlement engage des études, il entend leur donner des suites et que les autorités administratives indépendantes ne sont pas dispensées de la contrainte budgétaire.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Direction de l'action du gouvernement » ainsi modifiés.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Immigration, asile et intégration », précédemment réservée

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ». – J'avais demandé la réserve de cette mission sur la base de trois éléments : la sous-budgétisation chronique de l'hébergement d'urgence et de l'allocation aux demandeurs d'asile ; l'amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale prévoyant une augmentation de 98 millions d'euros dont nous n'avons pas le détail ; l'incertitude sur l'inscription de crédits supplémentaires pour la construction de places d'hébergement.

La sous-budgétisation, que j'estime à 150 millions d'euros, demeure. Sur les 98 millions d'euros qui constituaient à mes yeux une base de départ pour faire face à l'afflux de nouveaux migrants, l'Assemblée nationale a voté en seconde délibération une réduction, incompréhensible, de 11 millions d'euros. Enfin, nous n'avons pas de précisions sur la construction de nouvelles places de centres provisoires d'hébergement. Un décret vient de réduire l'allocation pour les demandeurs d'asile de 11,50 euros à 6,80 euros par jour pour une personne seule. Je ne suis pas favorable à l'immigration massive, mais comment peut-on imaginer survivre avec 6,80 euros par jour ?

Je vous propose par conséquent de rejeter les crédits de la mission ; je formulerai de nouvelles propositions en séance, le Gouvernement s'étant déclaré disposé à avancer sur le sujet.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Loi de finances pour 2016 – Mission « Santé » - Examen du rapport spécial et de l'article 62 quinquies

Enfin, la commission examine le rapport de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur la mission « Santé » et l'article 62 quinquies.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial pour la mission « Santé ». – La mission « Santé » recouvre quelques actions sanitaires ponctuelles assurées par l'État, pour un budget total de 1,257 milliard d'euros. Ce sont des politiques sensibles mais qui représentent peu au regard des 200 milliards d'euros de dépenses de l'assurance maladie.

Le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » regroupe des subventions de l'État aux opérateurs sanitaires et aux agences régionales de santé (ARS). Le programme 183 « Protection maladie » concerne principalement le financement de l'aide médicale d'État (AME), un sujet particulièrement sensible et une dotation de 10 millions d'euros au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva). Les crédits du premier programme sont réduits de 2,4 %, ceux du second augmentent de près de 10 %.

Le budget pour 2016 se situe dans le prolongement de la tendance observée en 2014 et 2015 avec, d'abord, une diminution de 3,1 % des moyens alloués aux agences sanitaires, après une baisse de 4,4 % en 2015. La mise en œuvre du schéma d'emploi supprimerait cinquante équivalents temps plein (ETP) chez cinq des opérateurs financés par la mission.

Une réforme est en cours afin de fusionner trois opérateurs de la mission : l'Institut national de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (Inpes) et le moins connu, l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus), dont la genèse remonte à l'épidémie de grippe A/H1N1. Cette fusion est souhaitable en raison du caractère complémentaire de leurs missions : c'est la veille sanitaire qui, le cas échéant, doit mettre l'Eprus en éveil. Je rappelle que l'Eprus s'appuie sur un réseau de deux mille volontaires ; il s'agit d'un système original et réactif qu'il convient de conserver au sein de la nouvelle agence. Sept dépôts répartis sur le territoire sont utilisés pour le stockage de médicaments de première nécessité en cas d'épidémie ou de toute autre urgence sanitaire.

Le deuxième point d'attention est la stabilisation des crédits de prévention, alloués aux ARS dans le cadre du Fonds d'intervention régionale (FIR) : ils s'élèveront à 124,5 millions d'euros.

La troisième évolution marquante de la mission en 2016 est la hausse de 10 % des crédits dévolus à l'AME, qui assure la prise en charge gratuite, sans avance de frais, des soins aux étrangers en situation irrégulière, présents sur le territoire français depuis au moins trois mois et dont les ressources sont inférieures à environ 720 euros mensuels pour une personne seule.

Environ 300 000 personnes ont bénéficié de cette aide en 2014, majoritairement des hommes jeunes, même si environ 20 % des séjours hospitaliers concernent des grossesses

et des accouchements. Près de 70 % des dépenses sont des prises en charge à l'hôpital, en particulier aux urgences.

L'augmentation de 10 % des crédits du programme 183 « Protection maladie », qui finance presque exclusivement l'AME, et l'ouverture de 87,6 millions d'euros de crédits supplémentaires par le projet de loi de finances rectificative pour 2015 révèlent surtout la sous-budgétisation chronique de ce dispositif.

Il y a en réalité trois types d'AME : l'AME de droit commun, qui couvre les soins aux étrangers résidant en France depuis plus de trois mois et dont la dotation s'élève à 700 millions d'euros en 2016, les soins urgents pour les étrangers ne remplissant pas la condition de résidence de l'AME de droit commun mais pour qui une absence de soins mettrait en jeu le pronostic vital ou entraînerait une incapacité définitive pour lesquels une dotation forfaitaire de 40 millions est prévue et, enfin, une AME dite « humanitaire », accordée au cas par cas sur décision gouvernementale.

Les dépenses totales de l'AME sont passées de 636 millions d'euros en 2009 à 831 millions d'euros en 2014, avec une pointe à 845 millions d'euros en 2013 suivie d'une stabilisation. La dette cumulée de l'État vis-à-vis de l'assurance maladie s'élevait à 57,3 millions d'euros fin 2014. Aussi souhaitable que soit un resserrement du dispositif, une baisse trop importante du financement de l'État se traduirait par un report de charges sur les hôpitaux, puisque les malades qui se présentent aux urgences sont systématiquement soignés. La stabilisation des dépenses s'explique surtout par la réforme de la tarification hospitalière. Nous avons pu nous rendre compte, lors de nos visites, du climat difficile au sein des urgences. Les soins prodigués aux étrangers en situation irrégulière sont en général importants et la durée du séjour tend à être plus longue ; certaines patientes venues accoucher n'ont nulle part où aller à leur sortie de l'hôpital.

À l'évidence, le budget de 604 millions d'euros pour 2015 n'était pas suffisant, comme le prouve la rallonge de 87,5 millions d'euros qui nous est proposée en fin d'année. Au 31 décembre, 294 000 personnes disposaient de l'attestation donnant droit à l'AME, et ce nombre est en augmentation. Pour les 30 % de dépenses qui concernent les consultations de ville, il n'existe pas de système de collecte de données permettant d'identifier les pathologies soignées.

Notre collègue Roger Karoutchi a proposé un resserrement du dispositif inspiré du système allemand, adopté dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration. Il faut rappeler qu'en Allemagne, la plus grande partie des dépenses est assumée par les Länder. Seuls les soins urgents et les douleurs aiguës peuvent, en principe, donner lieu à un accès gratuit aux soins. Si le malade étranger en situation irrégulière ne peut justifier de l'urgence, il doit, pour consulter un médecin, obtenir un certificat maladie au centre social de sa commune de résidence. La commune avance alors le prix des soins, qui lui est remboursé par le Land. L'État fédéral verse à cet effet une dotation aux Länder, d'un montant global d'environ 1 milliard d'euros. Au total, le coût du système semble par conséquent comparable au système français.

Pour toutes ces raisons, et compte tenu des observations de la Cour des comptes sur l'AME, envisager des critères pour resserrer le dispositif, comme le propose Roger Karoutchi, me paraît pertinent. Il est faux d'affirmer que le contrôle de l'assurance maladie est insuffisant – grâce aux recoupements effectués par la caisse primaire d'assurance maladie

de Paris, une filière de fraude a récemment été démantelée – mais la réforme proposée permettrait de responsabiliser davantage les acteurs.

Je propose par conséquent d'adopter les crédits de la mission « Santé » sous réserve de l'adoption d'un amendement visant à baisser de 200 millions d'euros les crédits de l'AME. En 2016, la dotation budgétaire était de 700 millions d'euros pour l'AME de droit commun ; l'amendement ramènerait ce montant à 500 millions d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La question du contrôle est complexe. On comprend bien pourquoi l'on ne peut avoir un tri aux urgences. La position des hôpitaux sur ce sujet est parfois ambiguë. Cependant, le projet annuel de performances de la mission « Santé » ne fixe aucun objectif pour 2016 et 2017 en matière de pourcentage de dossiers contrôlés ayant conduit à un refus de droit à l'AME. C'est inquiétant. Dans d'autres pays européens, cette dépense est mieux maîtrisée. Nous ne pouvons refuser les soins d'urgence ; la lutte contre la tuberculose et d'autres maladies est également une nécessité. Cependant, il convient de mettre en place une politique de contrôle efficace. Je m'étonne que la carte Vitale biométrique n'ait pas encore vu le jour ; on nous fait valoir que c'est compliqué, que les caisses primaires d'assurance maladie ne souhaitent pas le faire... Je soutiens par conséquent l'amendement de crédit.

Mme Corinne Imbert, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. – Je ne m'exprime ici pas au nom de la commission des affaires sociales, puisque je ne présenterai mon rapport pour avis en commission que la semaine prochaine. Dans le cadre de mes travaux, j'ai reçu des représentants de la caisse nationale et de la caisse primaire d'assurance maladie de Paris, de l'InVS et de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Je partage la position du rapporteur Francis Delattre sur l'évolution des crédits de la future agence nationale de santé publique et la nécessité de préserver les moyens de l'Eprus, en particulier concernant l'achat de médicaments et l'indemnisation des professionnels de santé. J'ai été pleinement rassurée sur l'efficacité du dispositif.

Les hôpitaux sont effectivement en première ligne pour accueillir les bénéficiaires de l'AME. Je ne sais s'il faut réduire les crédits ou si ces crédits sont sous-évalués. Quant aux contrôles ou aux inquiétudes sur les séjours médicaux des étrangers, les caisses primaires d'assurance maladie peuvent être forces de proposition ; elles souhaitent d'ailleurs accéder au logiciel de visas du ministère des affaires étrangères, ce que la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) leur refuse. Il reste que ceux qui se présenteront dans les hôpitaux continueront à être pris en charge quoi qu'il arrive.

M. Marc Laménie. – Voilà un dossier bien complexe, même si les sommes en jeu sont limitées. Quels sont les liens entre les huit opérateurs de la mission « Santé » et les ARS ? Pourquoi la dotation pour les victimes de l'amiante n'est-elle que de 10 millions d'euros ? Ce sujet si sensible est-il abondé par d'autres lignes budgétaires ?

M. Maurice Vincent. – Je remercie Francis Delattre pour ce rapport clair, modéré et pragmatique. Il me paraît difficile d'adopter l'amendement proposé tirant les conséquences de la proposition de Roger Karoutchi, dont je comprends néanmoins l'objectif. D'abord, les vases communicants entre les dépenses engagées quoi qu'il arrive par les hôpitaux pour les cas d'urgence et la dotation de l'État rendent l'amendement inopérant. Ensuite, les membres de notre commission ne sont ni formés, ni suffisamment informés pour distinguer ce qui relève de l'urgence de ce qui n'en relève pas. Je suis favorable à davantage de rigueur, mais je

ne vois pas d'autre approche qu'un renforcement des contrôles pour débusquer, quand il y en a, des cas de fraude avérée.

M. Claude Raynal. – Je salue à mon tour le travail du rapporteur et la qualité de ses explications sur un dossier qu'il maîtrise bien, à rebours des propos quelque peu provocateurs qu'il lui arrive de tenir. Il est évident que l'amendement proposé, en aggravant la sous-budgétisation, ne répond pas aux besoins. Je le considère comme un amendement d'appel. Quant aux « soins non urgents liés à une maladie chronique », je suis dubitatif. Le traitement d'une maladie comme le diabète n'est-il pas obligatoire ? Je ne voterai pas l'amendement.

M. Roger Karoutchi. – Je regrette que ce débat prenne un tour théorique, voire théologique d'affrontement gauche-droite. Les dépenses de l'AME ont été multipliées par quatre en douze ans, pour atteindre au total près de 1 milliard d'euros. Par conséquent, une remise à plat du dispositif est nécessaire. Depuis plus de dix ans, des réseaux tirent profit de la prise en charge gratuite des étrangers en situation irrégulière par les hôpitaux. Dans cinq ans, les dépenses de l'AME atteindront 1,5 milliard d'euros, alors que nous demandons aux Français des efforts sur leurs dépenses de santé. L'opinion publique y mettra le holà. Je ne me fais pas d'illusion sur le parcours de l'amendement à l'Assemblée nationale. C'est un avertissement : si nous n'équilibrons pas le système, il explosera et nous évoluerons vers un dispositif beaucoup moins favorable comme celui qu'a mis en place l'Espagne.

Mme Marie-France Beauvils. – Vous signalez une stabilisation des besoins financiers du Fiva. Ce n'est pas ce qui ressort sur le terrain, où l'on se plaint surtout d'un ralentissement dans le traitement des dossiers. La stabilisation dont vous faites état ne s'explique-t-elle pas par cet allongement des délais ?

Ma ville, qui mène depuis très longtemps des actions de prévention, est de moins en moins accompagnée. Vous annoncez, dans votre note de présentation, des baisses de crédits non négligeables en matière de prévention sanitaire. Cette diminution est-elle bien réaliste ?

Enfin, je me souviens qu'il y a quelques années, Roger Karoutchi avait signalé que négliger la situation de santé des migrants accueillis sur notre territoire favoriserait la transmission des maladies. Comment réduire les crédits en tenant compte de la réalité ? Il y a déjà sous-estimation ! Je ne suis pas partisane de réduire les crédits de l'AME.

M. Éric Bocquet. – Concernant le schéma d'emploi du programme 204, vous signalez cinquante ETP en moins. Cela signifie-t-il que les opérateurs étaient en sureffectif ? Si ce n'est pas le cas, qu'en est-il des missions qu'assumaient les agents dont on a supprimé le poste ? Sont-elles assumées par d'autres avec des gains de productivité ou avec des heures supplémentaires ? A-t-on évalué l'impact de la suppression des cinquante-deux emplois prévue en 2015 sur le fonctionnement des agences sanitaires ?

M. Francis Delattre, rapporteur spécial. – La seule année où la prévision initiale de dépenses de l'AME – de 588 millions d'euros – a été conforme avec l'exécution a été l'année 2012. En 2009, la prévision s'agissant de l'AME était de 490 millions d'euros. La proposition de ramener les dépenses d'AME de droit commun à 500 millions d'euros n'est donc pas très éloignée, et reste tout à fait réaliste. Comme l'a dit Roger Karoutchi, si on laisse les dépenses filer jusqu'au milliard d'euros, c'est tout le dispositif qui explosera. D'où l'urgence de l'améliorer, d'autant que la Cour des comptes le critique régulièrement. Certes,

nous ne sommes pas médecins mais soyons efficaces dans la gestion des finances publiques. Je peux tout supporter, hormis le déni de réalité. Même s'il est difficile d'avoir une approche scientifique concernant cette baisse de crédits de 200 millions d'euros, une réforme est indispensable pour pérenniser le dispositif.

Si les dossiers d'indemnisation des victimes de l'amiante ont pris du retard, c'est notamment à cause de conflits de jurisprudences entre cours d'appel. Les parlementaires étaient d'ailleurs intervenus auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé pour mettre fin à un cafouillage scandaleux. L'État et l'assurance maladie consacrent au total un milliard d'euros à l'indemnisation des victimes de l'amiante : ce n'est pas rien. La remise de créances accordée aux victimes ou ayants droit débiteurs du Fiva, prévue par l'article 62 *quinquies*, est estimée à 3,4 millions d'euros.

Concernant l'AME, il me semble que le travail de vérification des dossiers est fait. Les déclarations de ressources nulles font l'objet de contrôles. Les recoupements ont d'ailleurs permis de mettre en évidence l'existence d'une filière de malades issus de Géorgie qui ont reçu des soins en France pour un coût moyen très élevé. Ce genre d'abus a été éradiqué.

Si l'on doit être soigné en France, alors que l'on vient d'un pays où il existe un système de couverture sociale, c'est d'abord l'assurance maladie de ce pays qui doit financer les soins. Or il existe des problèmes d'échange d'information concernant les ressortissants de certains États de l'Union européenne. Comme l'a rappelé Corinne Imbert, le ministère des affaires étrangères et du développement refuse aux caisses primaires d'assurance maladie l'accès aux informations du logiciel relatif aux visas. Cela devrait pourtant être possible à l'ère numérique. Un amendement d'appel pour favoriser la coopération contribuerait à réduire les abus.

Éric Bocquet sait, pour exercer les fonctions de rapporteur spécial, qu'on se plaît à nous vanter des gains de productivité. Il faudra nous montrer vigilants au sujet des trois agences qui vont fusionner, même si ce rapprochement devrait faciliter la coordination entre la veille sanitaire et l'opérationnel. En particulier, l'Eprus, avec ses stocks répartis sur l'ensemble du territoire, est un outil à conserver.

Mme Michèle André, présidente. – Merci pour votre présentation de ce rapport d'autant plus précieuse dans le contexte actuel. Dans nos hôpitaux, des hommes et des femmes se relaient pour donner les meilleurs soins à toutes les victimes, quelles que soient leur histoire et leurs origines. Saisissons cette occasion pour remercier le corps de santé dans son ensemble.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Santé » ainsi modifiés, ainsi que l'article 62 quinquies.

M. Daniel Raoul. – Au vu des votes intervenus, je m'interroge sur l'efficacité des pouvoirs. Pendant trois ans, la commission des affaires économiques ne les a pas fait jouer, et cela n'a rien changé aux votes. Supprimer les pouvoirs irait dans le sens de la simplification que nous réclamons tous.

Mme Michèle André, présidente. – J'entends votre réflexion.

La réunion est levée à 10 h 20.

Nomination d'un rapporteur

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission nomme M. Albéric de Montgolfier rapporteur sur la proposition de résolution n° 143 (2015-2016) présentée par MM. Jean-Paul Emorine et Didier Marie, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la mise en œuvre du plan d'investissement pour l'Europe, dit « plan Juncker ».

Loi de finances pour 2016 -Mission « Travail et emploi » et compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » - (et communication sur le contrôle sur les écoles de la deuxième chance) – Examen des rapports spéciaux

Puis la commission procède à l'examen du rapport de MM. François Patriat et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » et compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage », et entend leur communication sur le contrôle relatif aux écoles de la deuxième chance.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Selon Pôle emploi, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A – sans aucune activité – a diminué de 23 800 au mois de septembre dernier ; il faut remonter à juin 2006 pour trouver une baisse supérieure. Cette diminution est particulièrement marquée chez les moins de 25 ans : - 2,6 %. Je ne dis pas qu'il s'agit du retournement de la courbe du chômage. Mais c'est une bonne nouvelle marquant que la politique du Gouvernement commence à porter ses fruits.

M. Dominique de Legge. – Je n'irais pas jusque-là...

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Le budget 2016 de la mission « Travail et emploi » s'inscrit dans la continuité. Doté de 11,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 11,4 milliards d'euros en crédits de paiement, les crédits sont donc maintenus à un haut niveau en 2016.

Ses trois priorités sont l'emploi des jeunes, l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi et le soutien aux PME et TPE. Les dispositifs en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes seront consolidés. La garantie jeunes sera dotée de près de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et de plus de 270 millions d'euros en crédits de paiement, afin de financer l'entrée de 10 000 jeunes supplémentaires dans le dispositif, soit 60 000 bénéficiaires en 2016. Les crédits de l'établissement public d'insertion de la défense (Épide) seront augmentés pour financer 570 places supplémentaires, conformément à l'engagement du président de la République. Les crédits des écoles de la deuxième chance (E2C) seront maintenus à hauteur de 24 millions d'euros.

Pour accompagner les personnes les plus éloignées de l'emploi, 590 millions d'euros seront consacrés aux structures de l'insertion par l'activité économique.

Par ailleurs, dans le prolongement des mesures prises en faveur des demandeurs d'emplois âgés de plus de soixante ans depuis le début du quinquennat, la prime transitoire de solidarité (PTS) permet, depuis le 1^{er} juin 2015, de faire bénéficier, sous certaines conditions, les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou du revenu de solidarité active (RSA) nés entre le 1^{er} janvier 1954 et le 31 décembre 1955, d'une prime de 300 euros par mois jusqu'à la retraite. Le nombre de contrats aidés financés en 2016 sera maintenu à un niveau élevé : 295 000 seront créés, en lien avec les évolutions attendues de l'économie et du marché de l'emploi.

Dans le prolongement du plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME » lancé par le Premier ministre en juin dernier, un effort particulier sera consenti en faveur de l'apprentissage avec la création de l'aide « TPE-Jeunes apprentis » de 4 400 euros versée la première année aux entreprises de moins de onze salariés recrutant un apprenti de moins de 18 ans. Plus de 277 000 entrées en apprentissage sont programmées contre 265 000 en 2015, soit un renversement de la courbe. L'aide « TPE embauche premier salarié » encouragera certaines des 1,2 million d'entreprises sans salarié à recruter.

Les moyens consacrés au service public de l'emploi seront préservés. La subvention pour charges de service public sera quasi stable à 1,5 milliard d'euros, pour un accompagnement renforcé des publics les moins autonomes, dans la lignée des recommandations formulées dans le rapport de la Cour des comptes de septembre 2015.

Le budget initial consacré aux maisons de l'emploi prévoyait une diminution de moitié de leurs crédits à hauteur de 13 millions d'euros. L'Assemblée nationale l'a cependant abondé de 8 millions d'euros supplémentaires. Ce rééquilibrage me semble justifié.

Le projet de budget prévoyait un maintien des crédits de fonctionnement des missions locales, importantes pour accompagner les jeunes. L'Assemblée nationale a abondé ces crédits à hauteur de 12 millions d'euros supplémentaires, compte tenu du renforcement de leurs missions, notamment en matière d'accompagnement des bénéficiaires de la garantie jeunes. Cette initiative me semble bienvenue.

Ce budget de sortie de crise accompagnera les publics les plus fragiles. Je vous propose donc l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » sans modification.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial ». – Avec plus de 11 milliards d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, le budget de la mission « Travail et emploi », que présentait le Gouvernement, est préservé. La conjoncture économique et sociale appelait l'État à maintenir son soutien à l'emploi et je me félicite des choix du Gouvernement. Ce budget accompagnera la reprise en finançant des dispositifs en faveur des jeunes, des seniors et des personnes les plus éloignées du marché du travail.

Ce budget responsable fait des choix assumés. La mission « Travail et emploi » participera à l'effort de redressement de nos comptes publics. La réduction des dépenses d'intervention dans le contexte actuel n'aurait pas été responsable, c'est pourquoi les dépenses de fonctionnement et les dépenses de personnel ont été réduites. Conformément à la norme gouvernementale de réduction des crédits de fonctionnement, les dépenses du ministère diminueront de 7 % en autorisations d'engagement et de 5 % en crédits de paiement. Des efforts particuliers en matière de politique des achats seront réalisés avec la poursuite du

regroupement au niveau central des services supports du ministère du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social, et du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, sous l'égide du secrétariat général. Les dépenses afférentes aux affaires immobilières seront réduites de près de 30 % en autorisations d'engagement et stables en crédits de paiement. Les dépenses de personnel diminueront de 4,5 millions d'euros en 2016 avec la suppression de 192 postes. Il convient de souligner cet effort significatif.

Des chantiers importants en matière de dialogue social seront poursuivis en 2016, dernière année de mesure de l'audience syndicale, qui verra l'organisation de l'élection dans les très petites entreprises ; près de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 16 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés à ce rendez-vous. En application de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et au dialogue social, un mécanisme de mesure de l'audience des organisations patronales a été mis en place. Les premiers résultats seront connus en 2017, en même temps que la deuxième mesure de la représentativité syndicale.

L'année 2016 sera la deuxième année de mise en œuvre du fonds paritaire destiné au financement des organisations syndicales et patronales, dont la réforme était nécessaire. Le dispositif, doté de 33 millions d'euros en crédits de paiement, semble garantir un système plus transparent et plus satisfaisant. Ces crédits prendront aussi en charge la formation des salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales ainsi que la participation des partenaires sociaux à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques du travail et de l'emploi.

Le budget de la mission « Travail et emploi » s'inscrit donc dans la cohérence par rapport à l'action menée depuis 2012 et aux priorités du Gouvernement, notamment l'emploi des jeunes. Les orientations du Gouvernement comme les choix effectués vont dans le bon sens, celui de l'accompagnement de la reprise économique. Je vous propose à mon tour d'adopter ces crédits sans modification.

Nous avons, avec François Patriat, réalisé un contrôle sur les écoles de la deuxième chance. Créées dans le prolongement du livre blanc « Enseigner et apprendre – vers la société cognitive » de la Commission européenne présenté lors du Conseil européen de Madrid de décembre 1995, elles accueillent chaque année, sur 107 sites, plus de 14 000 jeunes âgés de 16 à 25 ans sortis du système scolaire et rencontrant la plupart du temps d'importantes difficultés scolaires et sociales, et les aident à définir un projet professionnel adapté à leur profil et à leurs aspirations. Elles reposent sur une organisation originale, chacune d'entre elles jouissant d'une très grande autonomie, mais devant faire l'objet d'une labellisation pour assurer une certaine homogénéité sur l'ensemble du territoire.

Les auditions réalisées – notamment celle d'Édith Cresson, ancienne Premier ministre, présidente de la fondation des Écoles de la deuxième chance – et un taux de sortie positive de près de 60 % nous ont convaincus de l'utilité de ce dispositif.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Alors que 150 000 jeunes quittent le système scolaire sans diplôme ni qualification chaque année, il nous semblait important de réaliser un contrôle budgétaire sur ce dispositif. Les écoles de la deuxième chance sont une goutte d'eau au sein de la mission « Travail et emploi », avec des crédits de 24 millions sur 11 milliards d'euros, et un dispositif largement méconnu. Cinq pistes sont à envisager.

Il faudrait renforcer et institutionnaliser la coordination des dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire et entre les écoles. Une multitude d'initiatives en faveur des décrocheurs scolaires coexistent sans dialogue institutionnalisé entre elles. Au-delà des échanges informels, des mutualisations seraient possibles – par exemple les bénéficiaires de la garantie jeunes pourraient profiter des compétences des E2C pour la remise à niveau scolaire. Une seule structure de référence d'orientation et de structuration de l'offre en faveur des décrocheurs devrait être identifiée, notamment en renforçant les plateformes de suivi et d'appui aux jeunes décrocheurs. L'autonomie des écoles a pour contrepartie la faible mutualisation des pratiques et de certaines fonctions entre les structures. Le réseau devrait regrouper certaines fonctions – notamment administratives – au sein d'un seul établissement, ce qui déchargerait des personnels déjà fortement sollicités.

Améliorer la visibilité du dispositif serait nécessaire. La plupart des jeunes intégrant une E2C ont été orientés par les missions locales ; les candidatures spontanées demeurent marginales. La communication à destination des établissements scolaires et des jeunes doit être renforcée. L'attestation de compétences acquises remise en fin de « scolarité » en E2C ne jouit actuellement d'aucune reconnaissance juridique. Elle devrait être inscrite à l'inventaire de la Commission nationale de la certification professionnelle afin d'être mieux reconnue par les chefs d'entreprises.

Si le suivi des anciens stagiaires par les écoles – faiblesse majeure de ce dispositif – est obligatoire, il est en réalité très hétérogène, allant du simple appel téléphonique à un suivi individuel et renforcé. Un effort d'harmonisation devrait être poursuivi afin de renforcer l'accompagnement des jeunes sortis du dispositif.

Le suivi même du dispositif peut être amélioré : actuellement, l'autorité de tutelle dépend entièrement des informations remontées par le réseau. La nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs 2016-2018 devrait être l'occasion de définir des indicateurs de suivi permettant à l'ensemble des financeurs (État, régions, etc.), dans le cadre d'un dialogue de gestion renforcé, de connaître l'activité de chaque établissement ainsi que sa situation financière.

Il nous semble en outre nécessaire de poursuivre le développement territorial du réseau : pour des raisons historiques, l'ouest et le sud-ouest de la France comportent très peu de structures. La première école a ouvert à Marseille et le dispositif a peu à peu essaimé. Pour des raisons politiques, certains exécutifs régionaux n'ont pas souhaité accompagner ce type de projets. En Bourgogne, nous avons créé une école dans chaque département de la région. L'augmentation du nombre de places décidée par le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 6 mars 2015 doit permettre d'étendre le réseau pour une couverture plus homogène du territoire.

La structure du financement des E2C est mixte. Sur un budget total de 75,6 millions en 2013, l'État apporte 20 % des financements, les régions près d'un tiers, le reste étant réparti entre le fonds social européen (FSE), la taxe d'apprentissage et diverses recettes. Si la plupart des écoles présentent une situation financière saine, certaines d'entre elles, notamment situées en région parisienne, connaissent d'importantes difficultés de trésorerie du fait de modalités de répartition de la taxe d'apprentissage et de versement des aides du FSE mal interprétées ou appliquées de manière hétérogène.

L'interprétation de certains organismes collecteurs peut se traduire par une diminution du montant de la taxe perçu par les E2C. Après avoir nié cette difficulté, le

ministère a reconnu que des organismes collecteurs avaient donné une interprétation erronée de ces règles à leurs interlocuteurs. Il a donc adressé un courrier à l'ensemble d'entre eux. Cette initiative, nécessaire, n'est pas suffisante. Une circulaire serait plus appropriée pour fixer clairement les modalités de répartition de la taxe d'apprentissage, pour éviter toute ambiguïté.

Dans la précédente programmation, les aides du FSE étaient gérées par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) dont l'intensité des contrôles différait selon les régions. Dans la nouvelle programmation, les régions deviendront autorités de gestion, souhaitons que cela se traduise par une gestion plus fluide de ces aides.

Notre contrôle a mis en avant toute l'utilité de ce dispositif qui répond à un véritable besoin des jeunes sortis du système scolaire. Les E2C, qui ne sauraient se substituer à l'éducation nationale, en sont un complément intéressant. Les jeunes rencontrés nous ont tous indiqué que les cursus proposés par l'éducation nationale ne leur correspondaient pas. Grâce au cousu main des écoles de la deuxième chance, ils ont trouvé, par tâtonnement parfois, une voie répondant davantage à leurs aspirations, alors qu'ils pouvaient avoir des situations personnelles très difficiles.

Mme Michèle André, présidente. – Merci pour cette présentation. Comme vous, j'y vois des raisons d'être optimiste.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 1 ne revient pas sur le principe des contrats aidés mais, dans la continuité de notre position de l'an dernier, il réduit les crédits alloués aux contrats aidés du secteur non marchand et majore ceux du secteur marchand.

Je doute que les associations et les collectivités locales puissent absorber l'augmentation des contrats uniques d'insertion - contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) – dans le secteur non-marchand, 200 000 contrats supplémentaires ! Nous aurons ce soir un débat sur la dotation globale de fonctionnement : les collectivités ont de plus en plus de mal à assurer le suivi des contrats aidés et à les financer.

À cela s'ajoute un problème de fond : le taux de sortie vers l'emploi et l'accès à un emploi durable sont très différents selon le secteur. Dans le secteur non marchand, seuls 19,8 % des titulaires d'un CUI-CAE trouvent un emploi durable ensuite : moins d'un bénéficiaire sur cinq ! Alors que ce taux est deux fois supérieur dans le secteur marchand. Je m'étonne des difficultés que rencontre le secteur marchand : de nombreux chefs d'entreprise de mon département sont prêts à embaucher mais ils se heurtent aux quotas.

M. Jean-Claude Boulard. – Je me félicite que l'Assemblée nationale ait rajouté des crédits aux maisons de l'emploi ; la réduction de 50 % de leurs dotations menaçait leur existence.

Un dispositif intéressant de la politique de la ville permet à un jeune remplissant les conditions pour bénéficier d'un contrat aidé de se voir attribuer une aide pour créer son activité. Cette troisième voie doit être encouragée.

M. Éric Doligé. – Sur le terrain, on constate qu'il y a 500 000 offres de travail non satisfaites. Le budget prévoit-il de remédier à l'inadéquation entre l'offre et la demande ?

Les entreprises sont prêtes à embaucher si on simplifie les dispositifs et si on réforme le code du travail. Pouvez-vous mesurer ces freins à l'embauche ?

M. Marc Laménie. – Les rapporteurs ont eu beaucoup de mérite de traiter ce dossier compliqué. Un tableau de leur rapport mérite réflexion : les opérateurs mobilisent plus de 55 000 ETP. Pôle emploi a recruté 4 000 agents supplémentaires. Quel a été l'impact financier de cette mesure et pour quelle efficacité ? D'autres recrutements sont-ils prévus ?

M. Michel Canevet. – J'ai apprécié l'optimisme des rapporteurs, au vu des dernières statistiques de l'emploi. Nous avons déjà été témoins d'engagements sans cesse reportés. Soyons prudents !

M. Daniel Raoul. – Cassandre !

M. Michel Canevet. – Comment expliquer la réduction des moyens de Pôle emploi, alors que le nombre de chômeurs ne diminue que ponctuellement : la tendance reste à la hausse, il faut accompagner le retour à l'emploi.

Les moyens de l'apprentissage ont été fortement réduits ces dernières années, alors qu'il est un des meilleurs moyens d'insertion professionnelle, notamment des jeunes, qui sont l'une des priorités de l'action publique. Tous les jeunes se sont détournés de l'apprentissage parce que les dispositifs ont été constamment modifiés. Ils ont besoin de clarté, de même que les entreprises, sinon on obtient cette chute des effectifs.

À l'aide à l'embauche d'un premier salarié par une TPE, j'aurais préféré une exonération des cotisations sociales, par exemple durant trois ans, afin d'inciter les artisans et chefs d'entreprises à embaucher. Compte tenu de la délégation de la compétence économique, ces dispositions ne pourraient-elles pas être mises en œuvre par les régions ? Évitions les redondances entre l'État et les régions, sinon l'on répétera les erreurs passées.

M. Claude Raynal. – Je salue les efforts budgétaires de l'État, notamment en faveur des jeunes avec la garantie jeunes, le renforcement de l'apprentissage, les contrats aidés et l'emploi dans les TPE. Cet ensemble concrétise la volonté politique en faveur de l'emploi des jeunes.

Nous aurions pu suivre le rapporteur général sur une réallocation à budget constant pour augmenter le nombre de contrats dans le secteur privé, en diminuant ceux prévus dans le secteur public, mais vous proposez une réduction très forte avec des arguments contestables : selon vous, la réduction des concours de l'État aux collectivités locales les empêcherait de recruter avec ce type de contrats. Au contraire, grâce à ce dispositif, les collectivités qui s'interrogent sur leur masse salariale peuvent répondre à des besoins ponctuels.

Contrairement au dispositif mis en place il y a dix ans, les collectivités territoriales ne sont plus obligées de recruter les personnes titulaires d'un contrat aidé. Celles-ci bénéficient d'une première expérience très utile et d'un an de formation dans le milieu du travail, ce qui est l'une des missions de nos collectivités.

M. Richard Yung. – Je me félicite que le travail et l'emploi gardent ce niveau de crédits dans une période où les coups de rabot affectent chacune des missions budgétaires, mais je ne voterai pas cet amendement excessif, qui supprime 200 000 contrats aidés dans le

secteur non marchand pour en créer 40 000 dans le secteur marchand, soit une disparition de 160 000 contrats !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui.

M. Richard Yung. – Vous ne laissez plus grand-chose ! L'objectif est d'amener à l'emploi ceux qui en sont le plus éloignés ; les associations et les collectivités locales leur offrent cette chance.

M. Philippe Dallier. – S'il y a quelques années nous avons avancé l'idée que les contrats aidés subventionnés remplaceraient du personnel communal sous statut pour réduire la masse salariale...

M. Claude Raynal. – Temporairement !

M. Philippe Dallier. – Voilà un renversement assez étonnant des arguments. Les collectivités locales utilisent les contrats aidés parce qu'elles espèrent garder certains contrats après les départs en retraite. Mais, l'État ne prenant plus en charge les cotisations sociales, nous devons payer le chômage durant un à deux ans, sans aucune aide !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pouvons-nous signer 200 000 contrats aidés dans les collectivités ? J'en doute. Il ne s'agit pas de faire une politique d'affichage, mais d'avoir des chiffres précis. Et l'argument principal, c'est que le taux d'emploi durable est deux fois plus important dans le secteur marchand – ce qu'affirme le bleu budgétaire : il ne s'agit pas d'enchaîner les petits boulots !

M. Claude Raynal. – Nous ne sommes pas contre renforcer les contrats dans le secteur marchand.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Plutôt que de l'affichage, créons des emplois supplémentaires dans le secteur marchand. Étrangement, je connais des entreprises prêtes à embaucher massivement mais les préfets leur indiquent ne pas avoir suffisamment de contrats aidés à leur proposer, alors que le chômage des jeunes est le problème numéro un.

M. Daniel Raoul. – J'ai un problème d'arithmétique...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Oui, je supprime des contrats !

M. Daniel Raoul. – Vous en supprimez 160 000. Je peux comprendre de faire un effort sur le secteur non marchand, mais à enveloppe à peu près constante. Pourquoi vouloir absolument réduire le nombre de contrats aidés dans les collectivités locales ? Je n'ai pas eu de difficulté à en signer dans les collectivités dont j'ai été l'élu... Ne pourrait-on utiliser une partie des crédits initiaux pour régler le problème de la sortie et des cotisations chômage et conserver la totalité des contrats ? Les zones franches urbaines sont vues soit comme un effet d'aubaine, soit comme un échec ; la troisième voie suggérée par Jean-Claude Boulard aiderait un jeune à créer son entreprise dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. Mettons bout à bout les dispositifs tout en gardant le montant global.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis prêt à examiner le sujet, mais on ne peut entendre en permanence le Gouvernement affirmer que les collectivités dépensent trop et créer davantage de contrats aidés !

M. Claude Raynal. – Nous pourrions vous suivre si vous proposiez de créer 40 000 contrats aidés supplémentaires dans le privé et, sans négliger la différence du niveau de prise en charge par l'État, de créer le reste en contrats aidés dans le secteur non marchand.

M. Jean-Claude Boulard. – J'y serais favorable.

M. François Patriat, rapporteur spécial. – Dans la région Bourgogne, nous avons signé les deux types de contrats : à côté des contrats aidés de l'État, j'ai créé des contrats-ressources. Après mille emplois tremplin entre 2006 et 2009 payés au Smic majoré de 20 % et assortis d'une formation, nous avons signé 500 contrats ressources, les deux débouchant dans 50 % des cas sur un CDI. Ne soyons pas si manichéens ! Je regrette que le rapporteur général ne souhaite pas trouver de moyen terme.

Il n'est pas dans ma mission de traiter des emplois en tension. Il existe des réponses multiples. Certains employeurs se plaignent de la rigidité de certaines règles : un restaurateur, dont Pôle emploi était le « principal ennemi », m'indiquait qu'il n'emploierait jamais un apprenti... Le rôle de Pôle emploi est d'orienter les jeunes. Il développe par exemple les *datings*. Les crédits attribués à Pôle emploi sont presque constants, avec seulement 12 millions de réduction sur 1,5 milliard d'euros. Désormais, l'accompagnement est davantage personnalisé.

La réduction du nombre d'apprentis tient à la réduction de trois à deux ans du bac professionnel, à la crise économique et à la réduction des aides. Mais même en 2007, 2008 et 2010, où les contrats d'objectifs et de moyens pour l'apprentissage avaient des objectifs élevés, ceux-ci n'étaient pas atteints en raison des difficultés à trouver un employeur. On en a pris conscience et la courbe semble inversée. Je souhaite que l'on donne aux employeurs la lisibilité et la visibilité dont ils ont besoin pour employer les jeunes.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Espérons que l'embellie sur l'emploi se maintienne et que la tendance s'inverse ! L'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi est vieille comme le travail et le chômage. Si vous avez des solutions contre l'instabilité fiscale lorsque vous serez au Gouvernement, je suis pour. Dans la petite commune dont j'ai été maire durant trente ans, j'ai créé 50 contrats de travaux d'utilité collective (TUC). Alain Juppé et Dominique Baudis qui n'en voulaient pas, en ont pourtant fait autant à Bordeaux et à Toulouse.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi modifiés.

Elle décide également de proposer au Sénat l'adoption sans modification, des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La commission donne acte à MM. François Patriat et Jean-Claude Requier de leur communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Loi de finances pour 2016 - Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (et articles 57 à 57 quater) et « Crédits non répartis » et compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial

Enfin, la commission procède à l'examen du rapport de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (et articles 57 à 57 quater) et « Crédits non répartis » et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Principale mission du pôle économique et financier de l'État, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » porte principalement les crédits des deux administrations de réseaux que sont la direction générale de finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), ainsi que les moyens de plusieurs structures et politiques transversales qui relèvent de Bercy.

Comme depuis plusieurs années, cette mission qui représente 3 % du budget de l'État contribue fortement à l'effort de réduction des dépenses publiques. Ses crédits baisseront de 317 millions d'euros en 2016, soit 15,2 % des réductions totales du budget général, pour s'établir à environ 11 milliards d'euros. Cette baisse correspond, tout d'abord, à la suppression de 2 453 ETP, dont 2 130 ETP pour la seule DGFIP, soit près de 7 400 ETP en trois ans. Les dépenses de personnel diminuent ainsi de 127 millions d'euros cette année. Celles-ci représentent 79 % des crédits de la mission ; elles sont donc le principal levier d'économies. Toutefois, l'annonce par le Président de la République, hier, de la création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme remet en cause cette prévision – nous venons d'apprendre que deux douaniers avaient été victimes des tragiques événements de vendredi dernier. Notre première estimation aboutit à un coût supplémentaire de 70 millions d'euros pour 2016. Deux priorités coexistent donc : une réduction des effectifs correspondant aux gains d'efficacité, et une hausse des effectifs consacrés à la sécurité, qui sont plus que jamais nécessaires.

L'autre volet des économies de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est une réduction nette de 190 millions d'euros des dépenses hors personnel (- 8 %). Celle-ci est toutefois loin de correspondre seulement à des économies sur le fonctionnement courant. Certes, les administrations s'attachent à maîtriser leurs coûts, à l'instar de la DGFIP qui peut encore réduire ses coûts d'affranchissement, grâce aux progrès de la dématérialisation. Néanmoins, à missions constantes, les gisements d'économies de fonctionnement se font de plus en plus rares. En fait, une partie de la baisse tient à la réduction des aides aux buralistes à hauteur de 63 millions d'euros, du fait de la fin du programme triennal 2014-2016 qui concernait 26 000 d'entre eux. En outre, les investissements baissent de 33 millions d'euros – les investissements informatiques de la DGFIP et de la DGDDI étant heureusement préservés.

L'un des principaux chantiers de modernisation tient à la rationalisation du réseau territorial de la DGFIP, avec ses 4 000 points de contact. Ce chantier de long terme doit être mené avec constance : le maintien de petites trésoreries de trois ou quatre agents n'est pas raisonnable. Il ne s'agit pas seulement de faire des économies, mais aussi de fournir un service public de qualité aux usagers et des conditions de travail satisfaisantes aux agents.

Du côté de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la réorganisation du réseau se poursuit également. L'an dernier, nous avons évoqué la situation du centre de Metz, avec les 130 agents prévus pour *Ecomouv'* : désormais, il centralisera les services chargés de la fiscalité des transports.

Dans ces réorganisations, le contrôle fiscal ne doit pas être oublié. Le Gouvernement a fait à juste titre de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales une priorité – qui d'ailleurs porte ses fruits, puisque le service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR) devrait rapporter 2,1 milliards d'euros en 2016, après 2,5 milliards d'euros cette année. Les progrès sont également notables en matière de fiscalité internationale, grâce notamment à l'action de l'OCDE. Mais il importe aussi de ne pas baisser la garde sur le terrain. À cet égard, il conviendrait de créer un « indice de couverture du tissu fiscal », pour vérifier qu'aucun territoire n'est oublié. Dans certaines zones, les brigades sont nombreuses et, dans d'autres, très disséminées. La création de cet indice aiderait à rationaliser le réseau.

Le projet de loi de finances contient aussi des mesures intéressantes, telles que l'obligation de posséder un logiciel de caisse certifié pour éviter les fraudes.

Enfin, le numérique est une véritable chance pour les administrations de Bercy. Il ne s'agit pas seulement de la dématérialisation d'un nombre croissant de procédures existantes, déclarations, paiements etc., mais aussi de nouveaux outils, qui s'appuient sur des techniques de *data mining* – à ce jour, toutefois, seuls dix agents y sont affectés. Nous estimons qu'il conviendrait de repenser le recouvrement de l'impôt lui-même.

Nous avons exploré deux pistes avec le groupe de travail de la commission des finances sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique. En ce qui concerne le commerce en ligne, pourquoi ne pas prélever la TVA à la source, au moment du paiement, plutôt que d'attendre une hypothétique déclaration d'un vendeur introuvable ? En ce qui concerne les revenus des particuliers qui utilisent des plateformes comme *Airbnb* ou *Uber*, pourquoi ne pas demander à ces plateformes de déclarer automatiquement ces revenus ? Nos interventions auprès de Bruxelles devront se poursuivre car si l'Union européenne reconnaît des pertes de recettes de TVA – près de 140 milliards d'euros par an, dont 14 milliards d'euros pour la France –, elle n'est pas encore prête à de telles évolutions.

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » rassemble diverses structures d'état-major, d'expertise et de support de Bercy, et affiche une baisse de 5,5 % de ses crédits, soit 58 millions d'euros. Au-delà de l'effort sur les crédits de personnel, les économies sont en partie réalisées sur l'action sociale ministérielle (restauration, tourisme etc.). Surtout, la baisse des dépenses d'investissement tient à l'arrêt de l'opérateur national de paye (ONP) : les économies de 2016 sont une maigre consolation par rapport au milliard d'euros perdu pendant une décennie. Les investissements restants sont consacrés à la mise à jour de l'application existante PAY.

Les crédits du programme 148 « Fonction publique » sont stables, hormis les 30 millions d'euros supplémentaires ouverts pour aider les ministères à recruter 6 000 apprentis, conformément aux engagements du Président de la République.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – La politique immobilière de l'État repose sur deux outils principaux, au-delà des budgets ministériels. Le premier est le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », rattaché à la mission « Gestion des

finances publiques et des ressources humaines », qui finance les travaux d'entretien lourd de l'État propriétaire. Il est doté de 145 millions d'euros, soit une légère baisse. Les crédits alloués à la « maintenance corrective » baissent au profit de la « maintenance préventive », ce qui semble être de bonne politique.

Le second outil est le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui finance les travaux structurants de reconversion. Ce compte est financé par les produits de cessions des immeubles de l'État, évalués à 500 millions d'euros pour 2016. L'objectif paraît réaliste, mais à moyen terme les perspectives sont plus inquiétantes : la raréfaction progressive des biens cessibles de qualité pourrait finir par remettre en cause l'équilibre économique du compte d'affectation spéciale. De plus, la liste des cessions peut parfois laisser songeur : on y trouve ainsi un terrain à Palmyre, en Syrie. Vivons-nous dans le même monde que ceux qui dressent ces listes ?

Les produits de cessions sont également réduits du fait des décotes « Duflot » en faveur du logement social, qui permettent de céder un immeuble en-dessous de sa valeur vénale, jusqu'à la gratuité. Le projet de loi de finances prévoit d'ailleurs d'élargir ces décotes. Nous avons obtenu le bilan de ces cessions : depuis 2013, les décotes représentent 75 millions d'euros, soit 61 % de la valeur des vingt-six biens cédés, ce qui a permis la construction de 3 779 logements, dont 2 889 logements sociaux. Sans préjuger du bien-fondé de cette politique, on ne peut que constater que celle-ci ne correspond pas à la vocation du CAS, qui est de contribuer au désendettement et à la modernisation du parc immobilier de l'État. Je vous proposerai donc un amendement tendant à minorer d'un montant égal à la décote consentie le budget du ministère à l'origine de la cession : ainsi, c'est bien le budget général qui assumera le coût de la politique en faveur du logement social, comme c'est sa vocation.

En outre, nous vous proposerons un amendement tendant à faire figurer la liste des décotes « Duflot » en annexe au projet de loi de finances : après tout, celles-ci sont des moindres recettes, comme le sont les dépenses fiscales.

Les recettes de cessions sont pour une part affectées au désendettement de l'État (programme 721), au taux théorique de 30 %. En pratique, celui-ci ne sera que de 16 % en 2016, soit 80 millions d'euros, en raison de multiples régimes d'exonération. Bien entendu, l'existence de ces régimes se comprend, notamment pour le ministère de la défense. Reste que, pour assurer la soutenabilité et la lisibilité du CAS, il faudra à terme envisager la suppression de ces dérogations. Les règles sont aujourd'hui illisibles, avec une série d'exceptions aux exceptions.

En outre, l'équilibre du compte d'affectation spéciale est assuré par une contribution exceptionnelle de 75 millions d'euros du ministère des affaires étrangères... alors même qu'il bénéficie théoriquement d'une exonération pour les biens cédés à l'étranger. Ainsi en est-il de la cession de l'ambassade de France à Hong-Kong, mais le ministère va désormais la louer – et à quel prix ?

Le reste des recettes finance la modernisation du parc immobilier de l'État (programme 723). Ce chantier de long terme implique des choix mais aussi des obligations, par exemple en termes de mise en accessibilité. L'objectif de 14,15 mètres carrés par poste de travail fixé pour 2016 paraît réaliste, sachant que la cible ultime est de 12 mètres carrés pour tous les ministères.

La bonne diffusion des principes de la politique immobilière de l'État est toutefois freinée par la faiblesse de France Domaine. En pratique, les ministères gardent la main sur l'essentiel des dépenses et des décisions, comme pour le choix du régime d'occupation des immeubles (achat, location etc.). En région, l'autorité hiérarchique appartient au préfet, et non aux responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE). En Île-de-France, la coordination entre administrations centrales et déconcentrées demeure insuffisante et entrave des projets de mutualisation pourtant prometteurs.

Enfin, les opérateurs constituent l'angle mort de la politique immobilière de l'État. Sept ans après les circulaires du Premier ministre, qui nous avons inspirées avec Thierry Carcenac dans le cadre nos travaux à l'Assemblée nationale, leur patrimoine n'est toujours pas connu. Quant à leurs dépenses, elles restent mal estimées et mal pilotées. Pourtant, les possibilités de cession ou de valorisation sont très importantes. Certes, France Domaine a annoncé le « suivi renforcé » de 31 opérateurs dans l'élaboration de leur stratégie immobilière – mais peut-être faudrait-il parler de suivi tout court ? En outre, seule l'université Paris I figure dans la liste alors que les universités représentent 60 % du patrimoine des opérateurs. Un travail considérable reste donc à faire, notamment dans la perspective de la sortie du moratoire sur la dévolution du patrimoine aux universités. Aujourd'hui, ce moratoire enlève toute incitation pour les universités à réaliser des cessions.

La mission « Crédits non répartis », anciennement « Provisions », comprend deux dotations visant à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances. Cette mission, dénuée de stratégie de performance, est la moins dotée du budget général. Toutefois, ce montant ne comprend pas, à ce stade, les crédits de subvention versés sur proposition du Parlement, qui seront intégrés par voie d'amendement en cours de navette.

Les crédits sont en nette augmentation : la dotation du programme « Provision relative aux rémunérations publiques » s'établit à 11,4 millions d'euros en crédits de paiement, une première depuis 2009. Elle correspond aux mesures d'accompagnement des réorganisations de services liées à la nouvelle organisation territoriale de l'État. La dotation du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » disposera quant à elle de 324 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 24 millions d'euros de crédits de paiement. Une nouvelle fois, nous rappelons que la doctrine d'emploi des crédits de ce programme devrait être clarifiée. Dans le passé, la Cour des comptes a critiqué le fait que ce programme a été utilisé pour répondre à des besoins de crédits de personnel en fin de gestion. Cette année, le montant des crédits a été revu à la baisse dès l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale pour contribuer au financement des dépenses supplémentaires votées par les députés. Dans les deux cas, on est assez loin de l'objet de ce programme prévu par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Enfin, quatre articles sont rattachés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

L'article 57 étend le bénéfice du dispositif de cessation anticipée d'activité et de l'allocation afférente à l'ensemble des agents publics victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante, sur le modèle du dispositif existant pour les salariés du secteur privé. Il s'agit d'une mesure d'équité, que nous vous proposons d'adopter.

L'article 57 bis prolonge, jusqu'au 31 décembre 2018, l'expérimentation relative au contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires par les caisses primaires d'assurance maladie. Cette prolongation permettra d'achever l'évaluation de l'expérimentation et de tester

de nouveaux outils juridiques et techniques avant la généralisation. Nous y sommes favorables.

L'article 57 *ter* tire les conséquences de la mise en œuvre du protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations en prévoyant un abattement sur certaines indemnités perçues par les fonctionnaires accompagnant la rénovation des grilles indiciaires. Il harmonise en outre les règles en matière d'avancements d'échelons au sein des trois fonctions publiques. Je suis favorable à l'amendement déposé par notre rapporteur général supprimant cet article. En effet, celui-ci n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact – il est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée. Lorsque nous avons entendu la Cour des comptes sur son rapport relatif à la masse salariale dans la fonction publique, elle nous avait dit que le coût consolidé dans la durée pouvait être particulièrement élevé.

Enfin, l'article 57 *quater* prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement sur les conséquences des suppressions de postes à la DGDDI. Compte tenu des annonces faites hier par le Président de la République, ce rapport n'a plus lieu d'être. Nous vous proposons donc de supprimer cet article.

Nous sommes favorables à l'adoption de ces missions, sous réserve de l'adoption des amendements que le rapporteur général et nous-mêmes vous présentons.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Par le passé, j'étais avec Philippe Dallier rapporteur spécial de cette mission : si la DGFIP donne l'exemple en matière de réduction d'effectifs, du fait des évolutions technologiques, il faut néanmoins prendre garde à ne pas supprimer les emplois utiles pour repérer les fraudes fiscales complexes, la TVA carrousel ou encore le non-versement de la TVA pour le commerce électronique. Bercy doit veiller à supprimer les postes strictement non indispensables. Par exemple, les représentants des hôteliers s'inquiètent de la concurrence déloyale des locations meublées qui ne sont pas soumises à la fiscalité. Ce constat vaut aussi pour les douanes, les mille postes annoncés hier étant destinées aux missions de sécurité et non aux missions fiscales.

M. Maurice Vincent. – Les réductions d'effectifs peuvent-elles se prolonger encore longtemps ?

Le Gouvernement souhaitait mobiliser des terrains publics pour relancer le logement social. La décote « Duflot » ne s'appliquerait pas beaucoup du fait de multiples difficultés. Quelles sont-elles ?

M. Marc Laménie. – Merci pour cette présentation très pédagogique. Dans nos départements, les petites trésoreries ferment : c'est bien dommage, d'autant que les communes doivent s'acquitter de tâches auparavant dévolues aux agents de l'État. La dématérialisation s'est faite au détriment des collectivités locales, surtout des petites.

Je regrette aussi que les effectifs des douanes ne soient pas plus importants pour lutter efficacement contre toutes les formes de fraudes : trafics, contrefaçons etc. Avec si peu de douaniers, comment contrôler les camions, si nombreux sur nos routes ?

M. Éric Doligé. – Dans leur rapport, les rapporteurs spéciaux souhaitent que les exonérations de contribution au désendettement dont bénéficient certains ministères soient supprimées, mais pas à court terme. Il faudra bien trouver des compensations pour les

ministères concernés : ainsi, les ventes du ministère des affaires étrangères vont à l'entretien et à la sécurisation des ambassades et des consulats. Il faudrait des règles précises pour que les ministères sachent en début d'année quels sont les travaux qu'ils peuvent réaliser.

Mme Marie-France Beaufils. – Pour lutter contre la fraude et l'optimisation fiscales, il faut du personnel. Les services ne disposent plus des moyens nécessaires pour contrôler les déclarations. Nombre de collectivités territoriales estiment que les montants acquittés au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne correspondent pas à la réalité du terrain. Lors de mes investigations à Paris, j'ai constaté que la mobilisation pour le CICE s'est effectuée au détriment d'autres missions. En outre, la dématérialisation a un énorme impact sur les collectivités : c'est un véritable transfert de charge, les plus petites n'ayant pas les moyens pour y faire face.

M. Claude Raynal. – Il est prévu que le CAS abonde durant de nombreuses années le budget de l'État.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Et entretienne le patrimoine.

M. Claude Raynal. – Les plus beaux immeubles ayant été vendus, nous arrivons à l'asymptote et les ventes se réduiront ensuite. Le CAS, à terme, ne sera plus soutenable. En tant qu'élu local, toutefois, je suis favorable à la décote « Duflot » qui a aidé à mener à bien des opérations immobilières – celles-ci sont complexes et prennent parfois une mandature. En revanche, j'estime comme vous qu'il faut que cette procédure apparaisse dans le budget de l'État.

M. Antoine Lefèvre. – Le marché national d'évaluation passé par France Domaine avec *BNP Real Estate* s'est révélé décevant. Ainsi, dans mon département, des ventes de bâtiments militaires sont impossibles du fait d'évaluations beaucoup trop élevées.

M. Richard Yung. – Le ministère des affaires étrangères avait naguère passé un accord avec une filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour mener à bien ces évaluations à l'étranger. Elles n'ont rien donné, car il est presque impossible de connaître les marchés immobiliers dans une centaine de pays.

Un tableau du rapport montre que sur 500 millions d'euros de cessions, 142 millions d'euros sont le fait du ministère de la défense et 232 millions d'euros du ministère des affaires étrangères, soit 75 % du total. Cette politique repose sur une tête d'épingle. La vente du campus de Kuala Lumpur a été une excellente opération. En revanche, l'État prélève sa part, ce que je considère être une sorte de racket. Toute cette politique mériterait d'être repensée à moyen terme.

M. Michel Canevet. – Certaines autorités administratives indépendantes louent des locaux bien plus chers que 400 euros par mètre carré, comme l'ont signalé les rapporteurs spéciaux dans leur rapport ou notre collègue Jacques Mézard dans le cadre de la commission d'enquête sur le sujet. J'espère que la situation va s'améliorer.

Le regroupement des services du ministère de la défense à Balard, et du Premier ministre à Ségur-Fontenoy, contribuera-t-il à réduire les coûts et à rationaliser le fonctionnement de l'État ?

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Les évolutions démographiques, économiques et technologiques appellent une redistribution géographique des services fiscaux. On ne peut plus accepter que des entreprises soient vérifiées tous les six ans parce qu'elles sont implantées sur d'anciens bassins industriels tandis que, dans d'autres zones, elles ne le soient que tous les soixante-dix ans. Nous devons restaurer l'égalité entre territoires.

En raison des évolutions technologiques, le besoin en personnel est moindre, mais il faudra continuer à répondre aux demandes d'information des contribuables. Il faudra surtout revoir les méthodes de perception de la TVA et les contrôles du CICE qui durent en moyenne trois heures – soit, pour l'ensemble des demandes de restitution, l'équivalent de 285 agents à temps plein. Nous devons imaginer une autre façon de travailler, mais je doute que la réflexion soit engagée. La loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) va entraîner une nouvelle organisation régionale, des fusions de communes, de nouvelles intercommunalités, et elle aura par conséquent un impact sur les trésoreries. La dématérialisation, qui va encore s'accélérer, va avoir des conséquences indéniables sur les petites communes. Enfin, n'oublions pas que la retenue à la source doit intervenir en 2018. Ces différents chantiers appellent à un véritable dialogue social.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – Avec les occupations illégales, les conditions suspensives, les recours des riverains, les montages financiers, il s'écoule beaucoup de temps entre le moment où un bien est inscrit sur la liste et celui où il est vendu. Heureusement, notre ancien collègue Thierry Repentin est là pour faire avancer les dossiers.

Néanmoins, certaines opérations laissent songeur : l'immeuble de l'institut national des langues et civilisations orientales (INALCO), rue de Lille à Paris, a subi une décote de 77 %, soit 4,8 millions sur un bâtiment estimé à 6,2 millions, pour construire... seulement 18 logements, soit une subvention d'État de 267 000 euros par logement. La ville de Paris se trouve *de facto* détentrice d'un droit de préemption sur le budget de l'État pour ses logements sociaux, contrairement à d'autres collectivités moins bien loties. Or le prix d'acquisition du foncier est souvent la variable d'ajustement qui permet de réaliser ou non de tels projets.

Le CAS a rarement pu fournir les 30 % des produits de cessions destinés au désendettement de l'État, et il le pourra de moins en moins car il faudra assurer la maintenance et l'accessibilité du patrimoine. En outre, l'État n'a pas de réelle stratégie sur les cessions : la question de l'avantage comparatif de la vente sur la valorisation locative, y compris par un tiers, n'est jamais posée. En outre, l'État ne réalise jamais de travaux avant une cession pour optimiser le prix de vente. En revanche, avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), France Domaine s'est dotée de bons outils.

L'avenir du CAS est posé car les biens cessibles de qualité sont de moins en moins nombreux. Le ministère des affaires étrangères n'a pas d'autres moyens que la vente de ses biens immobiliers pour assurer la réfection et la sécurisation de ses ambassades et consulats. Nous aurons le même problème avec le parc universitaire qui est dans un état déplorable, mis à part les bâtiments neufs. Comment mettre à niveau le parc existant ? De nouvelles dérogations seront demandées. Le retour aux universités est d'ailleurs prévu dans le cas de l'opération d'intérêt national (OIN) de Saclay – je suis à l'origine de l'amendement qui le permet.

Mme Michèle André, présidente. – Merci pour toutes ces précisions fort utiles.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vais vous présenter des amendements transversaux qui concernent l'ensemble des fonctions publiques, et qui sont par convention rattachés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

L'amendement n° 1, qui porte article additionnel après l'article 57, déjà présenté l'an passé, rétablit les trois jours de carence dans la fonction publique afin de lutter contre l'absentéisme et de se rapprocher de la situation du privé. Nous en débattons en séance.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 2, qui réduit les crédits de la mission à hauteur de 200 millions d'euros, tire les conséquences de l'amendement que nous venons d'adopter.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement de crédits n° 3 pose la question du temps de travail dans la fonction publique. Cette piste a été évoquée par la Cour des comptes dans le rapport que nous lui avons commandé au titre de l'article 58-2 de la LOLF. Une augmentation de 1 % du temps de travail dans la fonction publique équivaldrait à 700 millions d'euros d'économies. Je propose d'aligner le temps de travail du public sur le privé, à savoir 37,5 heures par semaine. Nous économiserions ainsi 2,2 milliards d'euros, tout simplement.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement de crédits n° 4, adopté l'an passé par le Sénat, ralentit le glissement vieillesse-technicité (GVT) automatique, soit 1,18 milliard d'euros d'économies.

M. Richard Yung. – Vous retardez ainsi le vieillissement !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non, son automaticité !

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – C'est un amendement de jouvence !

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement de crédits n° 5 reprend une préconisation de la Cour des comptes sur la masse salariale des opérateurs l'État : entre 2009 et 2013, elle a augmenté de 50 %. Comme le demande également la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes, nous proposons de la contenir, à hauteur de 184 millions d'euros.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° 6, qui supprime l'article 57 *ter*, ne marque pas une opposition de principe aux mesures de revalorisation des régimes indemnitaires dans la fonction publique. Simplement, nous n'avons aucune étude d'impact sur son coût. Nous demanderons au Gouvernement des précisions, notamment en raison des conséquences de cette mesure sur les collectivités territoriales.

M. Claude Raynal. – Contre !

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – L'amendement n° 7 supprime l'article 57 *quater* qui demande un rapport sur la baisse des effectifs de la direction générale des douanes et droits indirects, compte tenu des annonces d'hier.

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – L'amendement n° 8, que je dépose seul et qui porte article additionnel après l'article 63, reprend celui de l'an dernier sur l'imputation au budget de chaque ministère la décote « Duflot ».

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Michel Bouvard, rapporteur spécial. – L'amendement n° 9, que nous présentons conjointement avec Thierry Carcenac et qui porte article additionnel après l'article 63, propose une annexe au projet de loi de finances pour recenser le coût des opérations « Duflot », par analogie à une dépense fiscale.

L'amendement n° 9 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ainsi modifiés.

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter la mission « Crédits non répartis ».

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Elle décide de proposer au Sénat d'adopter l'article 57, ainsi que l'article 57 bis.

Elle décide de proposer au Sénat de supprimer l'article 57 ter et l'article 57 quater.

La réunion est levée à 19 h 35.

Mercredi 18 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

Loi de finances pour 2016 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission examine le rapport de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – L'équilibre de cette mission va être profondément modifié après les annonces du Président de la République devant le Congrès.

Pour l'instant, il est prévu qu'en 2016, le ministère de la justice devrait disposer de 7,9 milliards d'euros en crédits de paiement et de plus de 8 milliards d'euros en autorisations d'engagement. C'est une augmentation modeste de 79 millions d'euros, soit 1 %. Ces moyens ont d'ailleurs été réduits de 40 millions par un amendement du Gouvernement en seconde délibération à l'Assemblée. L'augmentation de ce budget résulte des créations de postes : 979 au total, dont plus de 700 dans l'administration pénitentiaire et environ 150 dans les juridictions. Aux 650 emplois prévus par le triennal s'ajoutent 323 emplois au titre du plan de lutte anti-terroriste.

Plus de 800 emplois ont été créés en 2015 dans le cadre du décret d'avance de février, après les attentats contre *Charlie Hebdo* et l'Hyper-cacher. Outre les dépenses de personnel associées à ces créations de postes, 80 millions d'euros ont été budgétés.

Ce projet de loi de finances prévoit la création de 323 équivalents temps plein (ETP), et 47 millions d'euros supplémentaires au titre de la lutte contre le terrorisme. Il s'agit de renforcer le nombre de magistrats chargés de la lutte anti-terroriste et de mettre à leur disposition des moyens technologiques modernes dans le cadre des interceptions judiciaires. Ils sont une soixantaine à se consacrer directement à la lutte anti-terroriste : 37 magistrats au tribunal de grande instance de Paris, 25 magistrats du siège à la cour d'appel de Paris, et plusieurs magistrats du parquet général.

Les crédits ouverts dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste financent également le programme de dé-radicalisation dans les établissements pénitentiaires, le brouillage des communications illicites en prison, la création de cinq unités dédiées pour les détenus radicalisés et la détection des individus radicalisés. Ils prennent également en charge la formation des agents de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) à ce risque spécifique. Selon la direction de la PJJ, au 1^{er} août, 67 mineurs étaient poursuivis dans le cadre de procédures pénales liées à des infractions à caractère raciste, d'apologie du terrorisme, ou d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste ; 39 mineurs étaient identifiés comme à risque de radicalisation et faisaient l'objet d'une procédure dans le cadre de la protection de l'enfance et 48 mineurs étaient pris en charge par la PJJ en raison de la radicalisation de leurs parents.

Devant le Congrès, le Président de la République a annoncé la création de 2 500 postes supplémentaires pour l'administration pénitentiaire et les services judiciaires. La répartition entre types de postes devrait être connue prochainement. Il faudra veiller à ce que les postes soient effectivement pourvus – l'administration pénitentiaire m'a fait part de ses craintes en la matière. Les emplois de surveillants pénitentiaires sont des postes de catégorie C, alors que les gardiens de la paix sont des catégories B : le vivier étant le même, il n'est pas toujours facile pour cette administration de recruter. De même, l'absence de professionnels ou d'associations ayant une réelle expertise sur la dé-radicalisation en prison pose problème.

Il est indispensable de donner les moyens de leurs missions aux juges. Lorsqu'on annonce une augmentation du budget de la justice, nos concitoyens pensent que les juridictions vont mieux fonctionner. Or 40 % des crédits sont affectés à l'administration pénitentiaire, notamment au patrimoine immobilier, cher à entretenir voire à construire. Selon une étude de 2014, l'Allemagne consacre 114 euros par habitant à la justice ; la France, seulement 61 euros. Il est indispensable de donner aux forces de sécurité et de défense les moyens de faire face aux nouvelles menaces, mais n'oublions pas que, dans un État de droit, le juge reste le garant des libertés.

Sous réserve de la traduction des annonces du Président de la République sur ce projet de budget, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis de la commission des lois. – Je vous remercie de m'avoir invité. La commission des lois a nommé trois rapporteurs sur la justice ; je suis chargé de la justice judiciaire. Compte tenu de la situation actuelle et de l'adoption du projet de loi sur la justice du XXI^e siècle, nous devons veiller à ce que les arbitrages ne soient pas défavorables au fonctionnement des juridictions. Il serait regrettable que l'on n'ait pas les moyens de mettre en œuvre les nouvelles dispositions.

En outre, l'accès à la justice et la situation de l'aide juridictionnelle nous soucient.

Mme Marie-France Beaufils. – On constate, depuis deux ans, une grande différence entre les plafonds d'emplois prévus et les emplois effectivement créés à la PJJ. J'ai d'ailleurs pu me rendre compte du manque criant de personnel sur le terrain alors qu'il faut suivre nombre de jeunes à la dérive et les accompagner vers une vie plus responsable.

M. Daniel Raoul. – Où sont les manques les plus criants en matière de postes ? Il est impensable que les greffes des tribunaux mettent plus de six mois à notifier les jugements. Comment sont transmises les informations entre juges et greffes ? Le manque de formation, de qualification est évident, et le matériel est obsolète...

M. Vincent Delahaye. – Un tableau du rapport montre que les postes créés ne sont pas forcément pourvus. Pour 2015, l'écart est de 1 370 ETP. Il est essentiellement prévu de créer des postes de catégorie C : à quoi vont-ils servir ? C'est le manque de greffiers qui ralentit les procédures. La mobilité dans la fonction publique d'État devrait être encouragée : ne pourrait-on proposer à des personnels de l'éducation nationale de devenir greffiers ?

Au cours des années passées, nous avons identifié la formation d'une dette importante en matière de frais de justice. S'est-elle réduite ?

M. Richard Yung. – Le budget de la mission « Justice » va augmenter significativement après les annonces du Président de la République. Reste à savoir où vont être créés les 2 500 postes promis, car nous manquons de magistrats, de greffiers, de personnels pénitentiaires, de conseillers en orientation et en insertion professionnelle pour les jeunes.

Nous nous félicitons que l'aide juridictionnelle augmente de 25 millions d'euros en 2016 et de 50 millions d'euros en 2017. De même, les trente nouveaux postes d'aumôniers dans les prisons sont une bonne chose ; nous avons tout particulièrement besoin d'aumôniers musulmans pour lutter contre la radicalisation dans les prisons.

M. Bernard Lalande. – Qu'il s'agisse de la justice, de l'enseignement, de la sécurité ou de la santé, les besoins en personnel sont immenses, surtout après les événements récents. Des postes vont être créés, je m'en félicite, mais n'oublions pas qu'il faut former ces nouveaux personnels, et donc de prévoir des crédits spécifiquement dédiés à ces formations.

M. Gérard Longuet. – Je suis préoccupé par les coûts unitaires, notamment ceux des centres éducatifs fermés : 700 euros par jour, cinq fois plus que pour un détenu classique. À Fleury-Mérogis, la rénovation a coûté 120 000 euros par place rénovée. Disposons-nous d'éléments de comparaison avec nos voisins européens ? Sommes-nous dans la moyenne européenne ou sommes-nous atypiques ?

Question malicieuse, le pôle financier de Paris bénéficie-t-il toujours de locaux dont les loyers sont supérieurs au coût du marché, ce qui est plutôt cocasse s'agissant de magistrats chargés d'instruire les affaires financières ?

M. André Gattolin. – Je suis très affecté par les récents événements. Le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme va-t-il être abondé ? L'État va-t-il prendre en charge les frais de funérailles ? Les familles sont en plein désarroi, or les services du ministère de la justice renvoient pour l'instant aux entreprises de pompes funèbres. La prévention, c'est bien, mais n'oublions pas les victimes et leurs familles : il faut agir, mais aussi soigner, réparer. Pour l'heure, les moyens mis à disposition me semblent insuffisants.

M. Jean-Claude Boulard. – En France, à chaque fois que nous rencontrons un problème, nous créons des emplois. Je ne suis pas sûr que cela suffise car nous ne nous interrogeons pas sur leur efficacité. D'ailleurs, la comparaison avec nos voisins serait sans doute accablante... Nous avons beaucoup plus besoin de greffiers et de moyens informatiques que de magistrats. La justice fonctionne de façon totalement archaïque.

Enfin, il faudrait que les magistrats aient une expérience professionnelle de plusieurs années dans la vraie vie pour appréhender les réalités concrètes de notre monde.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Les créations de postes annoncées ont été réalisées, et s'agissant des plafonds, ils n'ont pas nécessairement vocation à être atteints, mais il faut tenter de s'en rapprocher. Je tiens à indiquer à Marie-France Beauvils que 163 postes à la PJJ ont été créés au titre du plan anti-terrorisme : c'est un accroissement de moyens significatif.

Nous manquons surtout de greffiers et de magistrats, comme l'a souligné Daniel Raoul. Un effort en matière d'investissement en matériels informatiques est prévu.

En réponse à Vincent Delahaye, les postes de catégorie C prévus sont ceux des surveillants de prison. Quant aux greffiers, ils reçoivent bien sûr une formation spécifique, indispensable, dans une école dédiée.

S'agissant des frais de justice, un travail de fiabilisation a révélé que la dette accumulée était moindre qu'estimée jusqu'alors.

Les crédits consacrés à l'aide juridictionnelle augmentent : 25 millions d'euros supplémentaires cette année, et encore 25 millions d'euros l'année prochaine. Comme vous, je me réjouis des trente postes d'aumôniers supplémentaires dans les prisons : cela permettra de lutter contre la radicalisation. Il faudra poursuivre l'effort.

Oui, l'École nationale d'administration pénitentiaire et l'École nationale de la magistrature bénéficient de créations de postes pour former les personnels recrutés.

Certes, comme le relève Gérard Longuet, les coûts unitaires des centres éducatifs fermés sont élevés, mais les taux d'encadrement y sont très importants. Je ne dispose pas d'éléments de comparaisons avec nos voisins. En revanche, nous comptons une proportion de détenus supérieure aux autres pays européens. Aux Pays-Bas, les maisons d'arrêt ne sont pas remplies, si bien que des places sont proposées aux détenus belges ! Enfin, je ne dispose pas d'informations précises sur les loyers du pôle financier de Paris.

S'agissant du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme évoqué par André Gattolin, il est financé par un prélèvement sur les contrats d'assurances et non par des crédits inscrits sur le budget de la justice. Cela dit, il faudra tout faire pour alléger les soucis financiers des victimes et des familles. Ainsi, la ministre de la santé a annoncé que les frais médicaux seraient pris en charge par l'État.

Enfin, Jean-Claude Boulard s'est interrogé sur l'efficacité des nouveaux recrutements. En quelques années, le nombre de juges anti-terroristes a fortement augmenté. Est-ce suffisant devant l'ampleur des difficultés ?

Vincent Delahaye m'a interrogé sur les frais de justice : au 31 décembre 2015, les engagements non soldés sont estimés à 149 millions d'euros contre 493 millions d'euros en 2014.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis bien sûr favorable aux 2 500 créations de postes dans les administrations judiciaire et pénitentiaire. Nous venons d'envoyer un questionnaire au Gouvernement sur l'impact budgétaire des annonces du Président de la République, sachant que chaque poste représente entre 35 000 et 50 000 euros de dépenses par an. Nous voulons savoir de quels emplois il s'agit et nous n'ignorons pas les grandes difficultés de recrutement dans la pénitentiaire. Il faut compter cinq ans pour former un magistrat : ces créations de postes ne se traduiront donc pas immédiatement sur le terrain. Si les 2 500 emplois étaient tous pourvus au 1^{er} janvier 2016, il en coûterait environ 80 millions d'euros.

Demain, le Gouvernement nous en dira sûrement plus et déposera des amendements. Nous les examinerons avec bienveillance mais sans négligence : le pacte de sécurité ne doit pas enterrer le pacte de stabilité.

M. Didier Guillaume. – Cela va de soi !

Mme Michèle André, présidente. – Nous veillerons aux deux.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Justice ».

Loi de finances pour 2016 - Mission « Sport, jeunesse et vie associative » (et communication sur son contrôle sur le soutien financier de l'État aux fédérations sportives) – Examen du rapport spécial

Puis la commission procède à l'examen du rapport de M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et entend une communication sur son contrôle sur le soutien financier de l'État aux fédérations sportives.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – L'examen de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » et le rapport de contrôle budgétaire sur les aides de l'État aux fédérations sportives prennent, à la lumière des événements récents, un relief particulier : nous devons réhabiliter le sport comme vecteur d'intégration dans une société inclusive.

Si l'éducation nationale, l'enseignement supérieur, la culture et les collectivités territoriales jouent également un rôle majeur dans ces politiques transversales, cette mission comprend les subventions les plus directement orientées vers la promotion de la jeunesse, du sport, de la vie associative et des valeurs de solidarité : subventions aux fédérations sportives, promotion du sport pour tous, subventions aux associations accompagnant les jeunes, financement du service civique, devenu universel au 1^{er} juin de cette année.

Avec une dotation globale de 621,6 millions d'euros en crédits de paiement, la mission, composée de deux programmes, connaît une augmentation de 32,8 %, due à la montée en charge du service civique, dont les crédits passent de 148,6 à 300,4 millions d'euros. Hors service civique, les crédits sont stables : + 0,3 %.

Le programme 219 « Sport » ne représente qu'une petite partie du soutien public au sport, estimé à 12 milliards d'euros et porté principalement par les collectivités territoriales. La principale dépense est constituée des subventions aux fédérations sportives, pour 78,7 millions d'euros, dont 19,5 millions en provenance du fonds de concours du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Ce montant important permet aux fédérations d'éduquer, d'animer et de diffuser. Je propose cependant d'augmenter cette dotation. Pour une raison forme, d'abord : les fédérations que j'ai rencontrées dans le cadre de mon contrôle m'ont toutes dit qu'une visibilité pluriannuelle leur était indispensable. Une raison de fond, ensuite. « Ce que je sais de plus sûr à propos de la moralité et des obligations des hommes, c'est au sport que je le dois », écrit Albert Camus. Les associations sportives locales ont un rôle majeur à jouer auprès des jeunes pour parler de laïcité et faire fi du communautarisme. Je salue l'engagement des éducateurs, des entraîneurs et des bénévoles qui, dans tous les départements, travaillent à l'intégration des jeunes.

Je vous propose donc un amendement pour abonder de 4,8 millions d'euros les crédits du programme 219 à destination des fédérations sportives, soit le montant prévisionnel de la réserve de précaution. Il est en effet possible de retrancher ce montant des 300 millions destinés au service civique. Je ne suis pas certain que le Gouvernement me suivra, mais qui ne tente rien n'a rien !

Sur le programme 219, je note deux budgétisations à mettre au crédit du Gouvernement : d'abord, la prise en charge, pour 4,3 millions d'euros, des cotisations retraite des sportifs de haut niveau, ainsi que de la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles de ces mêmes sportifs. Les deux-tiers des sportifs de haut niveau ont en effet un revenu équivalent à celui du revenu moyen des Français, beaucoup sont en souffrance. Ne croyons pas que tous ont des salaires de footballeurs.

M. Michel Bouvard. – Les skieurs, par exemple.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – D'autre part, ce projet de loi de finances prévoit une dotation de 5 millions d'euros pour le financement des primes aux médaillés des Jeux olympiques et paralympiques de Rio en 2016. Espérons que nous glanerons plus de médailles qu'à Londres et que cette dotation se révélera insuffisante !

À côté du programme 219, le Gouvernement assure également, *via* le CNDS, le financement de dépenses exceptionnelles, mais nécessaires : la construction et la rénovation des stades en vue de l'Euro 2016, ainsi que le financement en 2016 de la part de l'État dans le projet de candidature de la ville de Paris aux Jeux de 2024, pour 10 millions d'euros.

Le programme 163 « Jeunesse et vie associative » se caractérise par le doublement des crédits destinés au service civique : cette augmentation financera 110 000 missions de jeunes en 2016, avant les 150 000 jeunes prévus en 2017. Cette montée en charge est importante : elle mobilisera les jeunes, mais aussi les organismes d'accueil privés et publics, des associations et des collectivités. L'amendement que je propose, même s'il réduit la subvention de l'Agence de service civique, n'oppose pas le sport au service civique : au contraire, il donnera aux fédérations les moyens de se mobiliser en faveur de l'accueil et de l'accompagnement des jeunes.

Hors service civique, le programme connaît des évolutions internes notables. L'Institut national pour la jeunesse et l'éducation populaire (Injep) disparaîtra au 1^{er} janvier, une partie de ses activités étant reprise par une direction ministérielle, tandis que les activités de l'agence Erasmus+ Jeunesse & Sport seront reprises par l'Agence de service civique.

Enfin, d'autres crédits participent à l'effort de réduction des dépenses publiques : ainsi en est-il du Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), dont la dotation passe de 10,3 à 9,6 millions d'euros, du soutien national aux associations agréées Jeunesse et éducation populaire, dont les crédits passent de 8,6 à 7,9 millions d'euros, du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep), dont les crédits passent de 31,7 à 30,7 millions d'euros.

Ce budget est responsable, car il participe à la maîtrise des dépenses sur les lignes où cela est possible, et fixe les priorités. Il est cohérent car, grâce au service civique, il favorise l'engagement citoyen de notre jeunesse.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous propose de présenter immédiatement votre rapport de contrôle budgétaire.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – J'ai pris le relais de Claude Raynal sur cette mission lorsque j'ai intégré notre commission. L'État accorde chaque année 78 millions d'euros de subventions aux fédérations sportives et leur confie 1 620 conseillers techniques sportifs, soit une aide en moyens humains d'environ 120 millions d'euros. Ce soutien est légitime car les fédérations sportives sont délégataires d'une mission de service public. J'ai rencontré une dizaine de présidents de fédérations et nous avons envoyé un questionnaire à une quinzaine d'autres. Tous nous ont dit que le soutien de l'État était légitime, même si les plus grandes fédérations n'en ont pas besoin ; pour les plus petites, il est indispensable. Ce soutien n'est pas homogène car l'aide varie en fonction des fédérations. Si la fédération de football n'a sans doute pas besoin d'aide, elle doit, en tant que délégataire de service public, suivre les orientations fixées par l'État. Il est donc légitime de conserver un socle minimum d'aide, en contrepartie du droit de regard et d'orientation de l'État sur les activités des fédérations.

Enfin, les subventions aux fédérations sportives sont encadrées par une procédure trop bureaucratique. La subvention est fléchée sur quatre actions comprenant chacune des sous-actions, et comprend un plan d'actions. Des objectifs de performance sont fixés, mais l'atteinte de ces objectifs n'a aucune incidence sur la subvention accordée. Il conviendrait donc de donner plus de flexibilité aux fédérations sportives : les subventions dépendraient de deux actions seulement et les fédérations pourraient gérer leurs crédits plus librement. Il faut accorder au mouvement sportif plus d'autonomie : toutes les fédérations réalisent des actions en faveur des jeunes en difficulté, en faveur des quartiers, etc. Il n'y a pas un club qui refuse un jeune dont les parents ne peuvent pas payer la cotisation.

Le contrôle de l'État doit être maintenu mais plutôt qu'un simple contrôle comptable annuel, je préférerais un audit complet de la fédération, en profondeur, une fois par olympiade.

Ensuite, donnons aux fédérations plus de visibilité sur leurs subventions : la convention d'objectifs est signée sur quatre ans, mais le montant des subventions est annuel. Il serait utile d'assurer, pour la durée de l'olympiade, une base de subvention stable de 75 % à 80 %. Chaque année, nous n'interviendrions que pour la part restante. Les présidents et les trésoriers de fédérations se plaignent de l'absence de visibilité. Certes, les grosses fédérations n'en ont que faire, mais les plus petites, si.

Mon rapport traite aussi des 1 620 conseillers techniques sportifs, qui sont inégalement répartis entre les fédérations. Les grandes fédérations voudraient pouvoir les rémunérer pour en disposer, tandis que les petites n'en ont pas les moyens. Si nous acceptons les demandes des premières, l'État n'aurait plus son mot à dire. Je préconise en revanche de réorienter les CTS vers les fédérations dont les ressources sont faibles. Pour faciliter ce redéploiement, il faut briser le tabou des spécialisations disciplinaires – ce que je prône, de façon plus générale, dans toute la fonction publique. Les CTS ne peuvent rester quarante ans au même poste. Il faut permettre à ces cadres de multiplier les expériences professionnelles, c'est un enrichissement.

Enfin, la présidence d'une fédération sportive est un travail à plein temps. Beaucoup sont fonctionnaires ou retraités. Je propose donc que la mise à disposition des fonctionnaires soit faite à titre gratuit.

La gouvernance publique du sport doit évoluer. Cela suppose un renforcement de l'autonomie et de la responsabilisation du mouvement sportif, tout en conservant à l'État son rôle d'impulsion stratégique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'approuverai ces crédits. Dans le contexte actuel, ces missions sont essentielles. Il est important de leur consacrer des moyens budgétaires, à l'image de ce que la mission prévoit pour le service civique.

M. Marc Laménie. – Je félicite le rapporteur pour son sens de la pédagogie. Quel est le statut de l'Agence pour le service civique ? Son fonctionnement aura certainement un coût. Je me félicite que l'on consacre plus de 301 millions d'euros au service civique : cela participe de la prévention. Le sport est un vecteur social important qui fonctionne surtout grâce au bénévolat et à l'implication des collectivités territoriales.

M. Jean-Claude Boulard. – Notre rapporteur a eu raison de saluer le travail des petits clubs et des associations. Je serai cependant d'un avis plus nuancé sur le train de vie des fédérations. Le prix des dîners de gala est effarant. Nous ne pratiquons plus ce type de dépenses. Les fédérations vivent très bien, au-delà de ce qui est raisonnable. Le prélèvement des fédérations sur les licences est devenu insupportable aux clubs qui n'y trouvent aucune contrepartie.

M. Vincent Delahaye. – Absolument.

M. Jean-Claude Boulard. – Plus grave, les fédérations développent à l'excès leur activité normative. La multiplication et l'instabilité des normes a un coût budgétaire. Il est inacceptable d'avoir délégué ce droit aux fédérations. J'avais demandé à la fédération de

football de décréter une pause pendant la période de repli de nos dotations. En basket, le changement des dimensions du tir à trois points a représenté des millions d'euros de travaux. Il est temps de prendre ce sujet à bras de corps.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Amendement !

Mme Marie-France Beauvils. – Je vis les mêmes situations sur le terrain. Si l'on transfère de nouveaux moyens aux fédérations, quelles exigences leur imposera-t-on en contrepartie ? Dans certaines disciplines, les associations sportives sont très critiques quant au soutien et à l'accompagnement qu'elles reçoivent de la part des fédérations. Les cotisations ne font qu'augmenter et ce sont des bénévoles qui continuent d'assurer l'encadrement des clubs. Le rapporteur propose de n'imposer aux fédérations que deux grandes actions. Y gagnera-t-on en clarté ? Quant à prélever sur les moyens alloués au service civique pour abonder les fédérations, ce n'est acceptable que si cela sert à accompagner les clubs et à développer les pratiques sportives à destination des jeunes. Dans ma ville, les emplois créés par les associations sportives ne peuvent être pérennisés que grâce à l'accompagnement de la mairie.

M. Daniel Raoul. – La difficulté soulevée par Jean-Claude Boulard vient de ce qu'on applique les normes internationales aux championnats départementaux. Retracer les lignes et le périmètre des terrains de basket ou de handball coûte cher aux collectivités locales, d'autant que les normes changent souvent. J'ai souvenir d'avoir dû faire retracer les lignes dans une salle qui venait d'être inaugurée trois mois plus tôt ! Dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens quadriennal, il faudrait imposer un moratoire sur la mise aux normes.

Le prix des licences est devenu tellement insupportable pour les clubs que les collectivités sont obligées de créer des « pass sport » pour le prendre en charge. On gagnerait à réaliser un tableau fédération par fédération des subventions de l'État, ramenée au nombre de licenciés, pour voir comment elles sont affectées. Le développement des contrats d'objectifs et de moyens rassurerait les collectivités tout en contribuant à développer le sport dans les quartiers.

M. Claude Raynal. – Lorsque j'étais rapporteur spécial de cette mission l'an dernier, j'avais insisté sur l'importance de redresser les finances du CNDS pour qu'il ne réduise pas trop son soutien aux projets d'équipement des collectivités territoriales. Je ne pense pas à la construction d'un gymnase à côté d'un collège mais d'équipements d'envergure nationale, voire internationale. L'enveloppe du CNDS à destination des collectivités territoriales est une aide précieuse qui couvre parfois 10 % à 15 % de l'investissement. Il faut poursuivre cette politique de soutien à quelques grands projets dans les régions, si possible en la coordonnant avec les schémas régionaux d'équipement.

M. Éric Doligé. – Le rapporteur a-t-il étudié la variation des cotisations ou des licences selon qu'on se place au niveau local, départemental, régional ou national ? Les petites rivières locales donnent de grands fleuves au niveau international... Bien souvent, on vient taxer les clubs pour résoudre des difficultés locales qui finissent par remonter au niveau national. L'an dernier, le club de football d'Orléans a changé de catégorie : il a fallu réaliser pour 4 millions d'euros de travaux en deux mois afin de mettre à niveau les vestiaires et les salles d'entraînement. Sans appel d'offre, on a dû solliciter les clubs. Bien souvent, c'est la pression nationale et internationale qui impose les normes, même si elles changent souvent. C'est la condition *sine qua non* pour que nos clubs gagnent de l'envergure. Il faudrait limiter les dépenses dans ce domaine.

M. Jean-Claude Requier. – Lorsque la France a gagné la Coupe du monde de football, il n’y a eu aucune répercussion sur les petits clubs, alors que les collectivités avaient payé pour la réalisation des aménagements nécessaires – le stadium à Toulouse, par exemple. Même chose pour la Coupe d’Europe. Les normes sont parfois excessives. Je pense à l’exemple de mon petit club local : pourquoi vouloir remplacer à grands frais l’éclairage moderne d’un stade qui fonctionne bien par un poste de transformation renforcé ? Mettons fin à cette inflation normative qui touche les petits clubs.

M. Michel Bouvard. – La commission des finances de l’Assemblée nationale a mené une mission d’évaluation et de contrôle sur les normes imposées par les fédérations sportives, en 2005. Rien n’interdit à l’État de reprendre le pouvoir qu’il a délégué aux fédérations. À la suite du rapport de cette mission, un décret a été pris, en février 2005, sur lequel on est revenu l’année suivante. Cela fait dix ans que les mesures prises dans ce décret ne sont pas appliquées, et que les préconisations du rapport restent lettre morte.

M. Michel Canevet. – On a tout intérêt à augmenter le nombre des contrats jeunes en service civique. L’objectif révisé en 2015 à 70 000 sera-t-il finalement atteint ? Le CNDS a soutenu la création d’emplois dans les fédérations départementales ces dernières années. Depuis peu, il ne finance plus que les nouveaux emplois créés, ce qui met en difficulté les comités départementaux olympiques et sportifs, car les départements n’ont pas les moyens de pallier ces réductions de crédits. On ne peut continuer ainsi à soutenir les créations de postes sur une durée limitée à trois ans, d’autant que le Fonjep ne cesse de diminuer.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Je me félicite du doublement des crédits affectés au service civique, même s’ils sont amputés de 4,8 millions d’euros par l’amendement du rapporteur. L’objectif de 110 000 jeunes en 2016 et 150 000 en 2017 traduit une volonté d’assurer un recrutement sur les missions nouvelles encouragées par les ministères de l’intérieur et de l’éducation nationale, en cette période troublée : protéger la population et encourager la citoyenneté. Les crédits pour le développement de la vie associative augmentent également, dans une proportion moindre. Grâce à cela, l’augmentation des crédits en faveur du service civique n’aura pas d’impact négatif sur les autres actions du programme 163. C’est ce que le ministre appelle le « *new deal* ». Ces actions en faveur de la cohésion sociale méritent d’autant plus d’être saluées qu’il est important de former notre jeunesse à la citoyenneté dans le contexte actuel.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la commission de la culture. – Une hausse de 4 % à périmètre constant du budget consacré au programme Sport est loin d’être négligeable. Rappelons que ce budget est bipolaire, constitué d’une part des crédits du ministère, d’autre part de la contribution du CNDS. Nous sommes souvent sollicités en tant qu’élus par les clubs et les comités départementaux. Le CNDS était au bord de la faillite en 2012 ; il est encore en phase de redressement, et ce jusqu’en 2017, ce qui explique sa politique de rigueur.

L’augmentation des crédits du programme « Sport » est liée aux évènements prévus en 2016. L’Euro 2016 représente 1,7 milliard d’euros de dépenses pour la construction et la modernisation des stades, mais le Centre de droit et d’économie du sport estime d’ores et déjà ses retombées financières directes à 1,3 milliard d’euros, sans parler des équipements pérennes dont nous bénéficierons. Le préfet Lambert a pour principale préoccupation la sécurité. L’année 2016 sera également olympique, d’où les provisions pour financer les

médailles. Le financement du groupement d'intérêt public qui porte la candidature de Paris pour les Jeux de 2024 est prévu jusqu'en septembre 2017.

Nous pouvons nous féliciter que l'on développe, à travers le plan Citoyens du sport et la création de postes d'éducateur sportif, la fonction du sport comme outil d'insertion sociale et professionnelle. Le transfert aux régions de la gestion des centres de ressources d'expertise et de performance sportives (CREPS) s'est réalisé dans de bonnes conditions, à l'euro l'euro, selon le comité d'évaluation des charges.

Cette nuit, les députés ont adopté sans modification le projet de loi sur le statut des sportifs de haut niveau – ce qui représente une dépense de 1,8 million d'euros supplémentaires prévue par le projet de loi de finances. Le bicamérisme a bien fonctionné ! Je soutiens l'amendement du rapporteur spécial : avec l'application de la réserve de précaution, le service civique et les conventions passées entre l'État et les fédérations sportives restent les seules variables d'ajustement possibles.

Enfin, le mouvement sportif est très hétérogène. Si l'on compte une dizaine de fédérations en difficulté, d'autres se portent très bien, organisent des événements sportifs internationaux et ont leur propre politique sur le prix de la licence. Je vois mal comment un gouvernement, quel qu'il soit, pourrait se montrer plus autoritaire ou directif.

M. Didier Guillaume, rapporteur spécial. – Monsieur Laménie, l'Agence de service civique est un groupement d'intérêt public, avec un effectif d'environ 70 ETP ; c'est une structure légère.

Tous les maires veulent des grandes salles de sport pour que leur commune puisse accueillir des compétitions internationales, ce qui implique évidemment de respecter les normes. Nous avons souvent exagéré, en construisant des équipements sportifs démesurés par rapport à la réalité des compétitions accueillies. Les coûts engendrés se justifiaient surtout à des fins électoralistes, même s'il y avait aussi la volonté de mettre à disposition des équipements adaptés aux clubs. Les normes imposées pour les équipements sont décidées à l'échelle internationale : quand la fédération internationale de basketball décide, dans son congrès de Sao Paulo ou de Mexico, d'écarter de 71 centimètres la ligne des trois points, je dois l'appliquer sur les six terrains de basket de mon petit club à Bourg-de-Péage ! En 2016, l'État a prévu de procéder à une revue des dépenses publiques consacrées au sport. Ce serait l'occasion de faire un sort à cette question des normes.

Quant au fonctionnement des fédérations et au prix des licences, il faut rappeler qu'il n'y a que deux ou trois grosses fédérations « avec pardessus », dont la direction connaît peu d'évolution et dont le train de vie est important. Il faudrait prévoir un audit prospectif quadriennal dans chaque fédération, plutôt que de se contenter de faire un point annuel sur les dépenses. Mis à part quelques errements dans le passé, je peux vous assurer qu'il n'y a pas d'exagération, les nouveaux présidents de fédération veillent soigneusement à leurs dépenses. La fédération française de tennis vit sur les recettes générées par Roland Garros ; celle de football, grâce à la Coupe d'Europe et à la Coupe du monde. Les petites fédérations vivent dans un monde très différent. La France est championne en handball et en basket, or presque aucun match n'est retransmis à la télévision.

Le prix des licences garantit l'indépendance du sport. Dans les fédérations où le sport professionnel est médiatisé, elles ne coûtent presque rien. Dans d'autres, elles représentent 50 % à 60 % du budget, et servent à financer des cadres ou des actions sportives.

Il est de bon ton de se plaindre, dans les assemblées générales des clubs, de la part que les fédérations récupèrent sur les licences. Mais cet argent leur sert à structurer la fédération, à financer des centres de formation et à préparer nos équipes de France pour les grands événements, notamment les Jeux olympiques. N'oublions pas qu'elles ont deux grandes missions : l'éducation, et le sport de haut niveau.

Fernand Sastre et Michel Platini avaient décidé d'attribuer 100 millions d'euros aux clubs sur les recettes de la Coupe du monde, mais aussi de financer la construction de terrains synthétiques, et de les doter en chasubles, maillots et ballons. Cela avait été une mesure très appréciée. Quant à l'aide du CNDS, elle est nécessaire dans un contexte budgétaire tendu pour les collectivités locales, et va au-delà des seuls territoires prioritaires de la politique de la ville.

Mme Michèle André, présidente. – Je remercie le rapporteur spécial de nous avoir fait vivre ce moment dynamique.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi modifiés.

Elle donne acte de sa communication à M. Didier Guillaume, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Loi de finances pour 2016 - « Égalité des territoires et logement » (et articles 54 à 56 bis - Examen du rapport spécial (sera publié ultérieurement))

La commission procède enfin à l'examen du rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, sur la mission « Égalité des territoires et logement » (et articles 54 à 56 bis).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La séance est levée à 12 h 05.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 63) – Examen du rapport spécial

La réunion est ouverte à 14 h 30.

Au cours d'une seconde réunion tenue l'après-midi, la commission procède à l'examen du rapport de M. Éric Bocquet, rapporteur spécial, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » porte les moyens alloués par l'État aux personnes les plus fragiles, qu'il s'agisse des personnes à faibles revenus, des personnes handicapées ou des personnes âgées dépendantes. À la suite des attentats tragiques qui ont frappé la France vendredi dernier, notre société a plus que jamais besoin de solidarité.

La mission connaît de nombreux changements en 2016, qui conduisent à une augmentation de ses crédits de 2,5 milliards d'euros par rapport à l'année dernière. La prime d'activité remplace, à périmètre financier constant, le RSA « activité » et la prime pour l'emploi (PPE) pour un montant de 3,95 milliards d'euros en 2016. Si la formule de calcul est proche de celle du RSA-activité, la prime comporte une bonification individuelle qui cible l'aide sur les revenus compris entre 0,8 et 1,2 Smic. Cette prime sera ouverte aux jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'aux étudiants et aux apprentis, sous certaines conditions de ressources, ce qui est une bonne chose.

Le Gouvernement a construit sa prévision budgétaire en retenant une hypothèse de recours à la prime de 50 %, soit un taux nettement supérieur à celui du RSA « activité », estimé à 32 %. Malgré les mesures de simplification annoncées, il est à craindre que le recours effectif soit nettement en deçà des prévisions : ceux qui percevaient automatiquement de la PPE devront envoyer une déclaration trimestrielle de ressources pour bénéficier de la prime d'activité. Il conviendra donc d'être particulièrement vigilant sur la mise en œuvre de cette nouvelle prestation.

Ensuite, le projet de loi de finances prévoit la recentralisation du financement de la protection juridique des majeurs, ce qui a pour conséquence un transfert de crédits de l'assurance maladie vers l'État à hauteur de 390 millions d'euros. Il s'agit d'une mesure de simplification bienvenue pour les mandataires judiciaires, qui dépendent parfois de huit financeurs différents !

Enfin, deux dépenses nouvelles seront mises en place en 2016. La première est l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), qui avait été créée par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, mais dont le décret d'application n'avait pas été pris. Cette aide vise les travailleurs immigrés âgés qui, en raison des séjours prolongés qu'ils effectuent dans leurs pays d'origine, perdent les prestations sociales servies sous condition de résidence. Cela concernerait de 10 000 à 15 000 bénéficiaires, pour un montant estimé à 60 millions d'euros. Seconde dépense, la création du fonds de lutte contre la prostitution, prévue dans le projet de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel. Le fonds sera doté de 2,8 millions d'euros de crédits budgétaires, complétés par d'autres ressources – soit 20 millions d'euros sur trois ans.

Les dépenses portées par cette mission sont vouées à augmenter. Les mesures de protection juridique des majeurs sont chaque année plus nombreuses du fait du vieillissement de la population ; les dépenses de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) augmentent en raison du report de l'âge légal de départ à la retraite. Afin de contenir cette progression, le Gouvernement a fait le choix de revoir les conditions de revalorisation de l'AAH et de prise en compte des revenus de ses bénéficiaires, afin d'y inclure les revenus du patrimoine non fiscalisés, pour une économie estimée à 90 millions d'euros. Face aux protestations des associations, le Gouvernement est finalement revenu sur cette idée. Faire des économies au détriment des personnes handicapées est d'autant moins acceptable que l'AAH garantit un minimum de ressources à des personnes qui ne sont pas capables de travailler en milieu ordinaire.

De nombreuses personnes handicapées, faute de place en France, vont chercher en Belgique une solution d'hébergement. Environ 6 000 personnes sont concernées, dont 1 500 enfants. Les deux tiers ne viennent pas des régions frontalières, mais de la région parisienne ainsi que d'autres régions de France. L'assurance maladie finance chaque année

ces places à hauteur de 82 millions d'euros. Lors d'un déplacement que j'ai effectué en Belgique, j'ai rencontré des responsables de l'Agence wallonne pour l'insertion des personnes handicapées (AWIPH), qui m'ont confirmé que certains établissements belges accueillent quasi-exclusivement des personnes françaises, et font même du démarchage en France afin de rentabiliser leurs structures. Cette situation est indigne de notre pays, et l'annonce récente par le Gouvernement de la création d'un fonds d'amorçage de 15 millions d'euros pour éviter les départs en Belgique n'est pas à la hauteur des enjeux.

Enfin, le ministère des affaires sociales et l'administration déconcentrée seront marqués, comme les années précédentes, par une baisse de leurs effectifs, de 150 ETPT. La réforme de la carte territoriale conduira à réduire le nombre de directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des ARS... Avec quelles conséquences budgétaires et humaines ? Je souhaite que les mobilités géographiques ne soient pas contraintes et qu'elles s'effectuent avec l'accord des agents concernés, avec un accompagnement adéquat.

L'insuffisance des moyens de la politique du handicap, la poursuite de la réduction des effectifs et des moyens de l'administration me conduisent à vous proposer un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

Comme chaque année, l'article 63 rattaché vise à ce que les dépenses de RSA « jeunes actifs » soient prises en charge, à titre dérogatoire, non par les départements mais par l'État. Les années précédentes, cette dérogation était seulement reconduite pour l'année à venir ; le présent article la rend pérenne à partir de 2016. Il s'agit d'une mesure de bon sens. Il paraît en effet peu judicieux et inutilement complexe de confier le financement de ce dispositif aux départements en prévoyant des modalités de compensation, *a fortiori* en plein débat autour de l'éventuelle recentralisation du RSA « socle ».

La future prime d'activité, je l'ai dit, sera ouverte aux jeunes dès l'âge de 18 ans, ce qui constitue un progrès certain. Toutefois, je regrette que le Gouvernement n'ait pas saisi l'occasion de cette réforme pour revoir les conditions d'éligibilité, très restrictives, des jeunes à la part socle du RSA. De fait, seuls 2 046 d'entre eux ont bénéficié de cette prestation en 2014, alors même que les jeunes actifs souffrent d'un taux de chômage élevé, 23,4 % en 2015, et qu'environ deux millions ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales examinera ces crédits la semaine prochaine. Leur hausse est essentiellement liée à la création de la prime d'activité qui intègre la PPE dans le périmètre de la mission, et au transfert au budget de l'État des crédits versés par les organismes de sécurité sociale pour la protection juridique des majeurs. D'une façon plus marginale, nous saluons le financement de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine, et le doublement des crédits consacrés à la lutte contre la traite des êtres humains. Le rapporteur spécial a clairement établi que les prévisions sur la prime d'activité sont en décalage avec les taux de recours. Si le taux de 50 % est réaliste, les crédits sont sous-évalués ; s'il se situe entre 30 et 35 %, ils sont surévalués.

Les crédits pour l'AAH sont stables : ne sont-ils pas sous-évalués eux aussi ? Ce souci était déjà le nôtre, en 2015 : or le décalage constaté aujourd'hui est effectivement de 300 millions d'euros. La même dotation budgétaire est prévue en 2016, alors que le nombre de bénéficiaires est en augmentation.

On ne peut que regretter le gel du nombre de places offertes par les établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Les professionnels du secteur sont favorables à un transfert de financement des ESAT vers l'assurance maladie, mais ils restent inquiets car les modalités n'ont toujours pas été fixées.

La commission des affaires sociales va créer un groupe de travail sur la prise en charge de personnes handicapées françaises dans des établissements en Belgique. Le Gouvernement a annoncé la création de places supplémentaires grâce à un financement bien médiocre de 15 millions d'euros. Il reste à définir une méthode pour engager ces démarches.

Enfin, nous nous sommes concentrés sur le financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), car les acteurs du monde du handicap et les directeurs de structures ne cachent pas leur inquiétude. L'activité des MDPH s'est considérablement accrue et ce mouvement devrait être renforcé par la mise en œuvre de l'article 21 *bis* du projet de loi relatif à la modernisation du système de santé. Dans l'obligation de gérer un nombre croissant de tâches administratives, elles peinent cependant à jouer leur rôle d'accompagnement et de conseil auprès des familles. Il est urgent de mettre en place des mesures de simplification et une mutualisation avec les services des départements, d'accélérer la dématérialisation et de dégager des moyens supplémentaires pour assurer le bon fonctionnement de ces établissements. Nous proposerons des pistes de travail.

M. Marc Laménié. – Ce rapport est riche. Quelle solution proposer aux personnes handicapées qui doivent aller jusqu'en Belgique pour trouver un établissement qui les accueille ? La tâche est immense. Les ESAT fonctionnent souvent grâce à des associations et à des bénévoles qui s'investissent beaucoup. Les délais d'attente peuvent être longs pour avoir une place. On prévoit de faire des économies sur le fonctionnement des ARS. Il faudrait veiller à préserver le maillage territorial.

M. Éric Doligé. – En France, la prise en charge des personnes handicapées pose un problème qui tient à une capacité d'accueil insuffisante et à un financement trop complexe, assuré par l'État, les régions, les départements, et éventuellement l'Europe. Une solution serait de mettre en œuvre un plan de relance du bâtiment, avec de petites opérations peu coûteuses, dans des délais très courts. Les financements existent. La difficulté est de les combiner. Quant à payer des dépenses de fonctionnement, autant que ce soit à destination d'établissements en France. Encore faudrait-il pouvoir accélérer les procédures d'appels d'offre, et ne pas trop tarder dans l'élaboration d'un plan.

Mme Michèle André, présidente. – Qu'a motivé votre visite urgente des structures belges ? J'ai autrefois dirigé un établissement public pour enfants handicapés, au cœur de l'Auvergne. Tous les professionnels savaient déjà dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix que la Belgique proposait des offres d'une bonne qualité pédagogique, notamment pour les autistes. Les pouvoirs publics ont laissé s'installer cette situation par manque de places et de créativité. Faut-il pour autant s'en lamenter ? La Belgique et la France font toutes deux partie de l'Union européenne.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous avons été saisis dans mon département par l'Union départementale d'associations de parents et amis de personnes handicapées mentales (Udapei), qui a recensé 47 000 personnes en attente de solution d'accueil dans notre pays. Une famille habitant Tourcoing peut choisir de placer son enfant en établissement à Mouscron ; les soins y seront probablement de bonne qualité. Cependant, les responsables de l'AWIPH reconnaissent que les demandes d'agrément ne viennent pas

toujours d'établissements de qualité. Certains investisseurs voient cette filière comme un créneau d'avenir, et s'y engagent avec une approche économique, sans forcément avoir toutes les compétences requises. En outre, la prise en charge est moins médicalisée en Belgique qu'en France. Les aspects financiers posent également problème : aux 82 millions d'euros que verse notre assurance maladie s'ajoutent la contribution des départements pour former un montant total de 250 millions d'euros par an. Pourquoi ne pas plutôt consacrer cet argent à développer une politique du handicap en France ? S'il n'est pas nouveau, le problème n'a jamais été résolu, et le ton monte du côté des familles. Voilà pourquoi j'ai proposé à un représentant de l'Udapei de m'accompagner à Charleroi.

Bien évidemment, créer des places en France aura un coût. On peut imaginer des solutions, en établissements, dans les ESAT, dans un milieu professionnel adapté... La tâche est effectivement immense. Le maillage territorial sera maintenu dans la réforme des ARS. C'est un point positif.

Mme Michèle André, présidente. – Nous en venons à l'examen des amendements.

Article 24 (État B)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vais vous surprendre, en apportant mon soutien à un amendement de Jean-Marc Ayrault. Voté à l'Assemblée nationale avec l'assentiment du Gouvernement, cet amendement propose de financer une baisse de la contribution sociale généralisée (CSG) grâce à une partie des crédits consacrés à la prime d'activité, à partir de 2017. Le constat de départ est que la prime d'activité coûtera moins cher que prévu. Le Gouvernement table sur un taux de recours à 50 % ; l'amendement Ayrault, sur un taux comparable à celui du RSA, soit 32 %. Cela se justifie pleinement si l'on considère que la prime d'activité est déclarative, au contraire de la prime pour l'emploi, qui était automatique. Par conséquent, je vous propose dans mon amendement n° 1 de diminuer de 650 millions d'euros les crédits alloués à la prime, ce qui représente le différentiel entre 50 % et 32 %.

M. Maurice Vincent. – Il me paraît curieux de considérer *a priori* qu'il y a surbudgétisation. Ce matin, nous avons un débat sur l'hypothèse d'une sous-budgétisation. L'amendement que vous nous proposez pose la question de la crédibilité des estimations. Par prudence, mieux vaut suivre le Gouvernement.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Je ne peux pas être favorable à cet amendement. J'ai suffisamment déploré depuis 2011 la faiblesse du taux de recours au RSA, stagnant à 32 %. Un constat ne peut se faire qu'après coup. Espérons que toutes les mesures seront prises pour que le taux de recours monte à 50 %. Évitions de faire de la politique virtuelle, en spéculant sur un échec. Constater chaque année la faiblesse du taux sans trouver de solution sape la crédibilité de notre travail. Ce n'est pas sérieux.

M. François Marc. – Quant à moi ce n'est pas le constat de surbudgétisation qui me surprend, mais le lien fait avec l'amendement Ayrault, voté contre l'avis du Gouvernement. Cet amendement n'entrerait en application qu'en 2017, si la procédure arrivait jusqu'à son terme. Je ne comprends pas bien la philosophie politique qui guide le rapporteur général. Ce ne serait pas un très bon signal politique que de supprimer ces 650 millions d'euros qui sont destinés aux gens les plus modestes.

M. Richard Yung. – Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale entrera en vigueur en 2017. À moins que vous nous proposiez de l'adopter tout de suite ! Vous montreriez un zèle encore plus fort que les députés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On est passé d'un dispositif automatique, la PPE, avec un taux de recours proche de 100 %, à la prime pour l'activité, qui exige du bénéficiaire une déclaration trimestrielle de ressources. Le Gouvernement sait bien que son dispositif est imparfait puisqu'il estime que seule la moitié des personnes éligibles y auront recours, ce qui est assez étonnant. Pour avoir été rapporteur spécial de cette mission avant Éric Bocquet, j'ai moi-même enquêté sur le taux de recours très faible du RSA et j'ai pu constater que les personnes n'étaient, souvent, pas prêtes à faire les démarches nécessaires pour l'obtenir compte tenu des montants en jeu.

Le Gouvernement n'est pas revenu sur l'amendement Ayrault, qui pourtant doit s'appliquer à partir de 2017, un délai qui aurait dû laisser le temps à la prime d'activité de monter en charge. Cela montre qu'il reconnaît lui-même que le taux de recours de la prime d'activité sera faible, même un an après sa mise en place. Je prends acte de cet aveu, et j'en tire les conséquences budgétaires en proposant de diminuer les crédits dédiés à la prime d'activité.

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi modifiés, et de l'article 63 rattaché sans modification.

Loi de finances pour 2016 - Projet de loi de finances pour 2016 - Mission « Sécurités » - Programmes « Sécurité civile », « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » - Mission « Sécurités » et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » - Programme « Sécurité et éducation routières » - Examen des rapports spéciaux (sera publié ultérieurement)

La commission examine ensuite les rapports de MM. Philippe Dominati, Vincent Delahaye et Jean Pierre Vogel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Sécurités » du projet de loi de finances pour 2016.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Loi de finances pour 2016 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » – Examen du rapport spécial

La commission procède enfin à l'examen du rapport de MM. Philippe Adnot et Michel Berson, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » (sera publié ultérieurement).

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 17 h 55.

Jeudi 19 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Loi de finances pour 2016 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La réunion est ouverte à 9 h 15.

La commission procède tout d'abord à la désignation de ses membres appelés à faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi de finances pour 2016.

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Michèle André, de MM. Albéric de Montgolfier, Philippe Dallier, Charles Guené, Vincent Delahaye, Richard Yung et Eric Bocquet comme membres titulaires, et de MM. Michel Bouvard, Francis Delattre, Jacques Genest, Vincent Capo-Canellas, Maurice Vincent, Yannick Botrel et Yvon Collin comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

Loi de finances pour 2016 – Examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie (sera publié ultérieurement)

La commission procède à l'examen définitif de l'équilibre, des missions, des budgets annexes, des comptes spéciaux et des articles rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 10 h 05

Vendredi 20 novembre 2015

- Présidence de Mme Michèle André, présidente –

Loi de finances pour 2016 – Examen des amendements sur la première partie (sera publié ultérieurement)

La commission procède à l'examen des amendements sur la première partie du projet de loi de finances pour 2016.

La réunion est ouverte à 9 h 35

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 12 h 15

COMMISSION DES LOIS

Mercredi 18 novembre 2015

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35

Nomination d'un rapporteur

M. Philippe Bas, président. – Cette séance est la première depuis les évènements tragiques du 13 novembre. Je sais que vous êtes les uns et les autres auprès des familles des victimes. Nous aurons à débattre cette semaine du projet de loi prorogeant l'état d'urgence et réformant la loi de 1955. Ce texte doit impérativement être adopté avant le 25 novembre, la loi de 1955 prévoyant que l'état d'urgence ne dure que 12 jours. Nous ne connaissons pas la teneur exacte du texte, mais en tout état de cause, si nous n'adoptons pas le texte conforme, une commission mixte paritaire sera rapidement convoquée, d'autant qu'il faut tenir compte d'une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel.

M. Philippe Bas est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 176 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

Protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles – Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les amendements sur son texte n° 138 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 10 (2015-2016) relative à la protection des forêts contre l'incendie dans les départements sensibles.

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – L'amendement n° 2 vise à ouvrir aux régions la faculté de financer des actions de prévention des incendies de forêts. Je ne suis pas sûre que la loi NOTRe soit suffisamment précise sur la possibilité pour les régions d'intervenir dans ce domaine. Je souhaite donc demander l'avis du Gouvernement, mais mon avis serait plutôt favorable.

M. Simon Sutour. – Dans l'idéal, les collectivités doivent se consacrer entièrement à leurs compétences. Et dans la réalité, si les départements ne financent pas la lutte contre l'incendie, personne ne le fera. Récemment dans mon département, une communauté de communes avait décidé de participer à ce financement, tout en s'inquiétant de savoir où elle pourrait trouver les moyens de cette participation. Nous allons être confrontés à

d'autres problèmes de ce type, concernant la loi NOTRe, qui a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions. Je suis donc favorable à cet amendement, et j'ajoute, de façon peut-être malicieuse, que nous sommes, en Languedoc-Roussillon, particulièrement exposés et qu'il est bon que la région Midi-Pyrénées avec laquelle nous fusionnons puisse apporter son obole.

M. Alain Marc. – L'État ne met pas un centime dans cette affaire. La gestion opérationnelle des services départementaux d'incendie et de secours est prise en charge pour moitié par les départements, pour moitié par les intercommunalités. Je souhaiterais que des fonds de concours spécifiques soient attribués aux départements exposés à ces risques.

M. Alain Richard. – Cela fait un moment que nous hésitons concernant la clause de compétence générale... Elle a au final été supprimée en 2015, mais on a été obligés d'y mettre un certain nombre d'exceptions. La question est de savoir si nous allons continuer à rétablir par petits bouts des compétences, ce qui est une logique... créative.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il faut savoir ce que l'on veut ! Premièrement, il s'agit d'une faculté. Ensuite, si cette proposition de loi n'est pas votée, dès le 1^{er} janvier prochain, l'engagement financier des départements dans le domaine ne pourra plus se faire et il n'y aura plus de politique départementale de prévention des incendies... Nous allons avoir le même scénario que pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, pour laquelle nous passons notre temps à reculer la mise en application. Et après, on pleurera quand il y aura des morts. S'agissant du présent amendement, le Gouvernement nous dit que les textes actuels permettent le financement de ces actions par les régions. Je souhaite qu'il l'affirme en séance, et dans ce cas, je retirerai mon amendement.

M. Simon Sutour. – Dans notre région, nous avons en 10 ans considérablement baissé le nombre d'hectares incendiés par an, car nous avons fait de la prévention et nous avons mis les moyens. Comme l'a dit notre collègue Collombat, cette proposition de loi doit être votée, car si les moyens ne sont pas donnés aux départements d'agir en la matière, personne d'autre n'agira.

M. André Reichardt. – Cet amendement me convient. Des régions sont déjà engagées dans des actions de ce type... Je voudrais citer l'exemple de la région Alsace engagée, sans y être obligée, dans un dispositif de remembrement des forêts touchées par la tempête de 1999. Ce serait dommage d'interrompre cet engagement. D'autant que personne ne reprendra le flambeau.

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Il faut effectivement se rendre compte que ce n'est pas l'idéal de procéder comme nous le faisons, en ouvrant par petits bouts les compétences des départements. Mais aujourd'hui, nous sommes dans l'urgence. Les départements agissent sur ce sujet alors qu'ils n'en ont plus le droit. Or la prévention des incendies pour la campagne 2016 doit se préparer dès maintenant. Pour M. Marc, ce n'est qu'une faculté pour les départements ; ils ne sont pas obligés d'intervenir dans ce domaine et aujourd'hui l'État intervient déjà dans la protection des forêts, certes à un niveau plus faible que celui des collectivités. Pour M. Reichardt, aujourd'hui certaines régions sont fortement impliquées. La loi NOTRe indique que les régions sont compétentes en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. Il semblerait que cette compétence soit suffisante pour permettre leur action dans le domaine de la prévention des incendies de forêt. C'est pourquoi, je vous propose de demander l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3.

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
M. COLLOMBAT	4	Favorable
Article additionnel après l'article 1^{er}		
M. COLLOMBAT	2	Avis du Gouvernement
Intitulé de la proposition de loi		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. COLLOMBAT	3	Favorable

Statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie – Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine ensuite les amendements sur son texte n° 136 (2015-2016) sur la proposition de loi n° 574 (2014-2015) relative au statut des autorités administratives indépendantes créées par la Nouvelle-Calédonie.

Article unique

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Cet amendement vise à préciser le texte de la commission, en levant toute ambiguïté sur le champ des incompatibilités professionnelles pendant le délai de carence et les fonctions exercées au sein d'une autorité administrative indépendante.

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission donne les avis suivants :

AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Auteur	N°	Avis de la commission
Article unique		
Mathieu DARNAUD	1	Adopté

Loi de finances 2016 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen du rapport pour avis

La commission procède ensuite à l'examen du rapport pour avis de Mme Jacqueline Gourault sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Relations avec les collectivités territoriales »).

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis. – La mission « Relations avec les collectivités territoriales » est dotée dans le projet de loi de finances pour 2016 de 3,83 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3 milliards d'euros en crédits de paiement, ce qui ne représente que 3,8 % – c'est ce dernier chiffre qui est important – des transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales, qui s'élèveraient, au titre du budget 2016, à 99,7 milliards d'euros. Dans les crédits de la mission, figure la dotation supplémentaire de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements. En revanche, ne sont pas compris ceux de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le budget 2016 s'inscrit dans un contexte très particulier, marqué par une nouvelle participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques. Dans le cadre du plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, les collectivités territoriales participent à cet effort à hauteur de 11 milliards d'euros, soit un abattement annuel de 3,67 milliards d'euros sur trois ans. La baisse de la DGF pour 2016 s'élèvera donc de nouveau à ce niveau-là.

Cette nouvelle baisse pose la question de ses conséquences sur l'investissement local et l'exercice des politiques publiques locales. La Cour des comptes et la Banque Postale se sont inquiétées d'une baisse durable de l'investissement des collectivités territoriales, la Cour des comptes estimant que « *la baisse de la DGF risque d'affecter la capacité de financement des collectivités locales* ». C'est une question sur laquelle nous devons être vigilants. C'est pourquoi je signale qu'un amendement, adopté par la commission des finances du Sénat, réduit de 1,6 milliard d'euros la baisse de la DGF.

Cette baisse s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'une réforme de l'architecture de la DGF des communes et des intercommunalités, destinée à la rendre plus juste, plus équitable, plus lisible. La réforme proposée s'appuie sur les travaux de Mme Pires Beaune et de notre regretté collègue Jean Germain. Je ne veux pas entrer dans le détail de la réforme compte tenu du fait que nous en avons longuement débattu hier soir en séance publique.

On peut se féliciter du report de la mise en œuvre de cette réforme au 1^{er} janvier 2017, compte tenu de la révision actuelle des schémas départementaux de coopération intercommunale, qui entrera en vigueur à cette date, et de la réalisation de simulations précises pour permettre à nos collectivités d'avoir une vision à moyen terme de leurs ressources budgétaires. Cette réforme de la DGF me paraît nécessaire. On peut en revanche regretter qu'un projet de loi spécifique n'ait pas été privilégié par le Gouvernement pour permettre un débat serein et apaisé sur une réforme d'une telle ampleur.

Dans mon rapport pour avis, j'aborde également la création des communes nouvelles. La loi du 16 mars 2015 a prévu plusieurs incitations budgétaires qui s'appliquent aux communes nouvelles créées avant le 1^{er} janvier 2016. Selon les informations que j'ai pu recueillir, au 28 octobre 2015, 54 arrêtés préfectoraux, portant sur 191 communes et une population de 253 000 habitants, ont été signés. Une centaine d'autres projets de communes

nouvelles pourraient aboutir d'ici le 1^{er} janvier 2016, les conseils municipaux concernés ayant déjà délibéré ou ayant prévu de le faire d'ici la fin de l'année. Enfin, 200 autres projets de communes nouvelles font actuellement l'objet d'une réflexion à un stade plus ou moins avancé.

Pour ne pas casser cette dynamique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement reportant au 30 juin 2016 le bénéfice des avantages financiers, à condition que les communes souhaitant fusionner aient délibéré en ce sens avant le 31 mars 2016. Notre commission des finances est allée plus loin, en repoussant au 1^{er} janvier 2017 la date limite de création des communes nouvelles pour bénéficier de l'ensemble des garanties prévues par la loi du 16 mars 2015. Quelle que soit la date qui sera finalement retenue, on ne peut que se féliciter de ce report. Mais il est vrai que ces avantages s'inscrivent dans une enveloppe normée. Un abondement de la DGF à due concurrence du « coût » des communes nouvelles mériterait à mon sens d'être prévu afin que la création de ces dernières ne pèse pas sur la DGF de l'ensemble des communes.

Enfin, j'aborde dans mon rapport la nouvelle répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en faveur des régions, mais au détriment des départements. Le projet de loi de finances pour 2016 propose, qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, les régions bénéficient de 50 % de CVAE, contre 25 % aujourd'hui, la différence étant prélevée sur la part dont bénéficient aujourd'hui les départements (48,5 %). Si on peut saluer la volonté du Gouvernement d'assurer aux régions des ressources suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs nouvelles compétences, je ne suis pas totalement convaincue par le dispositif proposé qui ponctionne une part de fiscalité importante des départements, alors que la situation financière de ces derniers est difficile, certains d'entre eux pouvant se trouver dans une situation de quasi-faillite d'ici quelques mois. D'autre part, les transferts de compétences que nous avons finalement votés ne justifient que partiellement ce transfert de CVAE.

À titre personnel, je considère qu'il conviendrait de mener une réforme plus ambitieuse de répartition des ressources entre chaque niveau de collectivités, afin de leur permettre d'assumer les compétences que la loi leur attribue, tout en veillant à préserver la soutenabilité des finances publiques.

M. Philippe Bas, président. – Madame le rapporteur, vous avez évoqué un transfert de CVAE entre régions et départements à compter du 1^{er} janvier 2017. Êtes-vous favorable à cette mesure ?

M. Christian Favier. – On ne peut pas dissocier les crédits de cette mission de la baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Nous sommes en désaccord complet avec ce choix. Il s'agit de la troisième année consécutive de baisse, ce mouvement ayant débuté en 2014. Les collectivités territoriales connaissent une situation difficile, et les risques récessifs, avec des conséquences sur l'emploi, sont avérés. Nous appelons pour 2016 à un moratoire sur cette baisse, d'autant que les collectivités territoriales ne sont pas les principales responsables des déficits publics. D'autres moyens existent pour faire des économies, telle qu'une réorientation de certaines aides aux entreprises résultant du crédit d'impôts pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par exemple. Le CICE est attribué sans aucun critère et ne produit aucun résultat sérieux.

S'agissant du transfert de CVAE, il s'agit d'une deuxième mesure extrêmement négative. Les départements n'ont en premier lieu obtenu qu'une compensation partielle pour les diverses allocations qu'ils attribuent. À ce stade, un simple groupe de travail a été mis en

place sur le sujet et le Gouvernement ne donnera d'éventuelles indications sur les mesures qui pourraient être prises qu'en mars 2016. À cela s'ajoute le transfert de CVAE entre départements et régions, qui est sans rapport avec le niveau des dépenses. Chacun se souvient qu'un certain nombre de transferts de compétences départementales aux régions, initialement prévus, n'ont finalement pas été votés dans la loi NOTRe, comme les routes, sur les collèges, etc. Doubler la part régionale de CVAE et diminuer d'autant la part départementale ne correspond donc pas à la réalité des dépenses. Si transfert de CVAE il doit y avoir, cela doit se faire sur une base chiffrée précise. Sur un département comme le Val-de-Marne, déjà durement touché par la baisse des dotations, le manque à gagner sera de 100 millions d'euros. Si l'on veut précipiter la disparition des départements par leur mise en faillite, c'est une stratégie possible, mais il faut en mesurer les conséquences.

M. Philippe Bas, président. – Répétons que le budget dont nous sommes saisis, dans le cadre de ce rapport pour avis, ne comporte ni la dotation globale de fonctionnement, ni la question de la prorogation des incitations financières liées à la création de communes nouvelles, pas plus que le partage de la CVAE. Ces points ont été abordés par Mme le rapporteur pour éclairer le contexte. Les crédits que nous examinons, soit 3,8 % des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, ne comprennent pas l'essentiel des crédits dont nous avons parlé. J'apporte, à titre personnel, mon soutien aux propos de M. Favier sur le partage de la CVAE mais il faut bien dissocier cette question des crédits dont nous parlons.

M. Alain Marc. – La loi NOTRe a confirmé les départements dans l'exercice de plusieurs de leurs compétences, mais il n'y aurait pas pire moyen que d'étrangler les départements financièrement pour les faire disparaître que le transfert d'une part de CVAE au profit des régions. Il ne faudrait pas contourner les choix du législateur par des subterfuges budgétaires. Le Parlement a fait ce choix parce que le département est un échelon de proximité. J'ajoute qu'il existe un vieux serpent de mer en la matière, c'est la péréquation financière entre collectivités. Certains départements sont aujourd'hui étranglés, notamment en matière sociale, et il serait temps de mettre en place une péréquation financière digne de ce nom.

M. Alain Richard. – Première observation : j'ai un doute quant à l'opportunité de prolonger, voire d'étendre, les avantages financiers aux communes nouvelles, qui n'est qu'une manière agréable de parler de fusion de communes. L'idée des communes nouvelles est née au sein de l'Association des Maires de France. Elle était fondée sur le volontariat et l'idée d'un projet local. Il ne serait pas judicieux que des communes créent des communes nouvelles pour des motivations purement budgétaires. Si l'on entre dans une logique de chasseurs de prime, cette situation génèrera une réaction négative de la part des autres communes, qui sont lésées budgétairement puisque tout se fait à enveloppe constante, mais aussi des communes concernées, qui se rendront compte qu'elles n'avaient pas de projets communs, et que seuls des considérations budgétaires ont guidé leur choix.

Deuxième observation : nous nous félicitons tous le report de la réforme de la DGF, tout en tenant des propos vertueux pour dire que cette réforme est nécessaire. Je souligne que depuis la création de la DGF, toutes les réformes successives se sont faites dans les lois de finances. Nous sommes nombreux à réclamer une loi spécifique, pour ne pas légiférer à ce sujet dans le cadre très contraint du projet de loi de finances dans lequel ne peut pas s'exprimer notre droit d'amendement. Le report est donc souhaitable, mais il serait judicieux de ne pas légiférer de nouveau dans des conditions encore plus défavorables.

Enfin, troisième observation : le projecteur est mis sur les difficultés financières, qui sont réelles, des communes et des intercommunalités, mais celles-ci disposent d'une petite marge de manœuvre sur leurs dépenses de fonctionnement, alors que les départements n'en ont aucune. Le transfert de CVAE des départements vers les régions, qui est une mesure aveugle, va accentuer cette difficulté.

M. René Vandierendonck. – Si l'on regarde l'histoire des communes nouvelles, il est vrai que Monsieur Péliard et Mme Pires-Beaune qui en sont à l'origine, et M. Mercier qui était notre rapporteur, ont défendu ce concept. Cette formule connaît un certain succès. L'intention du Gouvernement n'est toutefois d'étendre le dispositif que de manière très limitée. Dans tous les cas de figure, la prorogation des dispositions budgétaires serait conditionnée à une délibération des collectivités avant une certaine date.

Je vous promets un débat sur le partage de la CVAE tout aussi saignant que celui que nous avons eu hier soir sur la DGF. Les métropoles de Lyon ou de Marseille par exemple vont sans doute réclamer elles-aussi une part de CVAE au motif qu'elles exercent aussi des politiques de développement économique. Ce débat est donc devant nous.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je partage quasiment tout ce qui a été dit sur les communes nouvelles et la situation des départements. Concernant la réforme de la DGF, le débat d'hier soir en séance publique a plus obscurci les esprits qu'il ne les a éclairés et montre bien que le compte n'y est pas. Je suis favorable à l'idée de prendre aux uns pour donner aux autres, à savoir ceux qui en ont besoin. Pour ce qui est de la CVAE, la principale compétence transférée des départements aux régions est le transport interurbain. Y a-t-il eu des simulations pour mettre en parallèle le coût que cela représentait pour les départements et la division par deux de la CVAE dont ils bénéficient aujourd'hui ?

M. Gérard Collomb. – Lors de l'examen de la loi NOTRe, nous avons élargi notre syndicat de transport de l'agglomération aux départements. J'ai déposé un amendement pour que la métropole de Lyon ne supporte pas dans le même temps les dépenses et la perte des recettes.

M. Philippe Bas, président. – L'article 72-2 de la Constitution rappelle, par catégorie de collectivités, que les recettes fiscales et autres ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Retirer aux départements une partie de leurs ressources qui ne serait pas strictement proportionnée à des transferts de compétences vers les régions pourrait entraîner des difficultés d'ordre constitutionnel. Chaque année, le Conseil d'État se prononce sur le respect de cette règle ; jusqu'à présent, la ligne rouge n'a pas été franchie, elle pourrait l'être un jour.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur pour avis. – Pour ce qui concerne les communes nouvelles, la prolongation des avantages financiers devrait être limitée dans le temps et réservée aux seules communes déjà engagées dans cette démarche. La DGF est opposée aux « *carottes fiscales* » pour les communes nouvelles. Sur la réforme de la DGF, je suis d'accord avec notre collègue Alain Richard. L'Association des Maires de France a réclamé une loi spécifique, il faut y travailler tous ensemble. S'agissant du transfert de CVAE entre départements et régions, il est prévu la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement au plus tard le 15 septembre 2016 chargé d'évaluer l'impact de cette nouvelle répartition de compétences entre les départements et les régions.

J'avais élargi volontairement le débat à ces questions car cette mission regroupe des crédits limités et je pense que le vote de chacun d'entre nous sera imprégné d'une réflexion générale sur le budget. En ce qui me concerne mon avis, sera défavorable.

La commission a émis un avis défavorable sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Loi de finances 2016 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport pour avis

Puis, la commission examine le rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Merci M. le président. Comme vous le savez la mission « Administration générale et territoriale de l'État » comporte trois programmes : les programmes 307 (Administration territoriale de l'État) et 216 (Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) qui retracent l'ensemble des actions et des moyens du ministère de l'intérieur pour garantir la présence de l'État et sa continuité sur l'ensemble du territoire ; le programme 232 (Vie politique, culturelle et associative) qui, pour l'essentiel, regroupe les crédits destinés au financement des partis politiques, des élections et au confortement de la liberté religieuse.

Le programme 307 « Administration territoriale de l'État », c'est 1,638 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2016 contre 1,714 milliard d'euros en 2015, soit une baisse de 4,4 %, ramenée à 3,3 % à périmètre constant. En revanche, le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », avec 796 millions d'euros de crédits de paiement, connaît une augmentation de 6,9 %. Quant à la baisse des crédits de paiement du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative », qui passent à 100,9 millions en 2016 contre 439,1 millions en 2015, elle s'explique par l'absence d'élection l'année prochaine.

Globalement, les moyens financiers et en personnels continuent de baisser. À périmètre constant et en tenant compte de l'absence d'élections en 2016, les crédits baissent de 1,7 % et la mission perd 297 EPTP. Pour y faire face, au train de réformes déjà engagées s'ajoute un « wagon ultra-moderne », à savoir le plan « préfectures nouvelle génération » et la rationalisation de la délivrance des titres. Malgré la bonne volonté ainsi que les capacités d'adaptation et d'innovation des personnels qui ne sont plus à démontrer, comme j'ai pu le constater moi-même lors d'un déplacement à Amiens, on me permettra d'être sceptique sur le résultat final. C'est particulièrement vrai s'agissant de la capacité de l'État à affirmer la présence de la République sur l'ensemble du territoire avec des moyens de plus en plus maigres, présence qui, en ces temps troublés, n'a pourtant jamais été aussi nécessaire.

Concernant la gestion du corps des préfets, malgré les apparences (abandon de la tentation de remplacer le corps des préfets par un cadre d'emploi fonctionnel, suppression de la position hors cadre) il y a peu d'évolution quant à l'affirmation de ce qui devrait-être, pour moi, l'essence de ce corps : le lien avec les territoires, leurs problèmes, ceux qui y vivent et les font vivre. Aujourd'hui, on peut être nommé et titularisé préfet sans jamais avoir exercé de responsabilité territoriale, il suffit que le « Prince » en décide. Ainsi, dans les trois mois précédant la suppression des préfets hors cadre, ont été nommés préfets en charge d'une

mission de service public : le chef de cabinet et un conseiller spécial du président de la République, le chef de cabinet et le directeur du service d'information du Gouvernement. Le second personnage du cabinet du Premier ministre a quant à lui été titularisé en qualité de préfet. Par contre, sur les 14 préfets nouveaux nommés depuis le début de l'année, seuls 5 sont des sous-préfets. Au 1^{er} octobre 2015, la moitié des préfets n'a pas d'affectation territoriale.

Avant de conclure, je dirai quelques mots sur deux sujets développés dans mon rapport auquel je vous renvoie. À notre connaissance, les mouvements lors de la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales sont identiques à ceux constatés habituellement. Il n'a pas été constaté d'afflux de demandes d'inscription. Le bilan se fera en décembre de cette année et permettra de savoir si la solution retenue pour la réouverture exceptionnelle des listes électorales était plus judicieuse que celle que nous avons élaborée dans la proposition de loi du même nom.

La réorganisation des services de l'État, rendue nécessaire par le redécoupage des régions mérite qu'on s'y arrête un peu plus. Lancée en juillet par le Gouvernement, confiée aux préfets des chefs-lieux des nouvelles grandes régions appelés préfets « préfigurateurs », elle devrait être, pour l'essentiel, achevée au 31 décembre 2015 pour les personnels des secrétariats généraux pour les affaires régionales, concentrés aux chefs-lieux ainsi que pour les têtes des directions. La stabilisation du dispositif, qui ne brille pas par sa simplicité, comme vous allez le voir, devrait demander trois ans. De fait, cette réorganisation des services régionaux de l'État s'est faite avant de connaître l'organisation des services des conseils régionaux, lesquels ne seront élus qu'en décembre prochain. Certes, la géographie et le bon sens sont des freins à l'imagination politique et à la *combinazione*, mais rien ne garantit que les deux organisations coïncideront toujours. Par ailleurs, dans le but louable de réduire l'effet des pertes symbolique et économique des capitales des régions qui disparaissent, avec les aigreur qui les accompagnent, le Gouvernement a fait le choix, non pas de regrouper, occasion pourtant de réaliser des économies d'échelle, l'ensemble des services au nouveau chef-lieu mais d'une part de maintenir un tiers des sièges des directions dans les anciens chefs-lieux, et d'autre part de regrouper dans chaque direction les fonctions de programmation stratégique sur le site d'implantation principale, tout en organisant le reste des fonctions sur plusieurs autres implantations. Cette organisation à la carte me laisse un peu rêveur. Concrètement, un courrier adressé à l'antenne bordelaise de la direction Régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), dont le siège est à Limoges, sera d'abord transmis à Poitiers si son traitement relève des fonctionnaires spécialisés qui y sont affectés, puis renvoyé à Bordeaux pour validation par le chef de service, avant transmission à Limoges pour signature du directeur. Comme l'explique le Gouvernement, cette réforme est « *l'occasion de muter vers une administration 3.0* ». On peut souhaiter que cette mutation ne tarde pas trop. Je me suis rendu à Amiens qui perd son statut de capitale régionale, et j'y ai constaté un très réel effort d'accompagnement et de reclassement, salué par les intéressés eux-mêmes, pour répondre à l'attente des personnels. Mais persistent de réelles interrogations sur l'avenir. Pour l'heure, seules deux directions régionales resteront à Amiens : celle de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt et la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), dont la partie la plus importante, la cohésion sociale, demeurera à Lille. L'ARS, la direction des finances publiques, la direction régionale de l'INSEE et le rectorat de région seront aussi à Lille. Quant à la plate-forme nationale de gestion des titres attribuée à titre de compensation, elle ne sera finalement qu'inter-régionale. Cela suscite de fortes craintes chez Mme Brigitte Fouré, maire d'Amiens, de voir l'ancienne capitale de la région Picardie perdre progressivement les organismes publics ou para publics qui y sont installés, attirés par les lumières de Lille qui n'en avait pas vraiment besoin.

En conclusion, vous comprendrez que des crédits et des moyens en baisse, plus d'interrogations que de certitudes sur les évolutions ou absence d'évolution en cours, cela fait peu de raison de proposer sur le projet de budget de cette mission un autre avis que celui de l'année dernière, à savoir un avis négatif.

M. René Vandierendonck. – Il serait intéressant que Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État chargée de la réforme de l'État et de la simplification, vienne nous parler de l'État déconcentré tel qu'il se met en place car beaucoup de choses restent à faire, comme la carte des sous-préfectures et les questions d'ingénierie territoriale. C'est un débat que le Sénat a réclamé à de multiples reprises depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

M. Philippe Bas, président. – Votre vœu sera exaucé puisque la commission des lois entendra Mme Clotilde Valter sur ces sujets le 2 décembre prochain.

M. Philippe Kaltenbach. – J'aimerais savoir, M. le rapporteur, où en est la fin de la gestion par les préfectures des différents documents comme les cartes grises et passeports, qui devraient permettre des économies importantes et une simplification.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – S'agissant de la carte des sous-préfectures, j'y consacre un chapitre dans mon rapport. Pour ce qui est des différentes actions des services, j'ai observé des choses intéressantes. Je voudrais souligner l'extrême inventivité et la bonne volonté des services qui s'adaptent, cependant on atteint les limites de l'exercice. Parfois aussi, notamment pour certains titres, on reporte sur les usagers les coûts et difficultés. Tout cela s'ajoute d'année en année et il faudra bien s'arrêter un jour. Il faut une présence de l'État, de la République, sur le territoire, la population y tient.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Loi de finances 2016 - Mission « Sécurités », programme « Sécurité civile » - Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de Mme Catherine Troendlé sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Sécurités », programme « Sécurité civile »).

Mme Catherine Troendlé, rapporteur. – Quatre sapeurs-pompiers volontaires sont décédés dans l'exercice de leur mission en 2014 et quatre autres sapeurs-pompiers cette année. Je voudrais saluer l'engagement des sapeurs-pompiers au service de la communauté et rendre hommage à leur courage et à leur civisme.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016 au titre de la sécurité civile sont stables : 407 267 000 € (+ 3,19 %) en autorisations d'engagement et 441 585 000 en crédits de paiement, soit + 1,93 %.

Les objectifs fixés pour 2016 prolongent les axes précédemment déterminés. Il s'agit :

- du développement des partenariats avec les acteurs de la sécurité nationale, dans une logique de mutualisation et de prestation de service ;

- de la montée en puissance de l'unité mobile de démantèlement des munitions identifiées ;

- de la préparation du transfert de la base aérienne de sécurité civile de Marignane sur le site de l'aéroport de Nîmes-Garons, prévu au premier semestre 2017 avant la saison feux de forêt.

La mise en œuvre de trois projets majeurs de la sécurité civile se poursuivra au cours de l'exercice 2016. D'abord, la déclinaison de la planification nationale en cas d'accident nucléaire majeur. Le centre NRBC-E, créé sous la forme d'un service à compétence nationale, rattaché au ministre de l'intérieur, a pour mission d'améliorer les capacités d'intervention face aux menaces et aux risques de nature nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive. Un plan national de réponse à un accident nucléaire ou radiologique majeur est mis en place dans les zones et départements en s'appuyant sur les dispositifs de sécurité publique et le plan ORSEC.

Ensuite, le logiciel de déclenchement du nouveau système d'alerte et d'information de la population (SAIP) a été livré par le prestataire avec un retard de trente-six mois, en raison d'une malfaçon technique. Son déploiement est prévu à compter du milieu de l'année 2016. L'installation des sirènes devrait s'achever en 2019. 720 sirènes ont été installées et réceptionnées.

Le taux des SDIS équipés de terminaux Antares est de 89 % pour 2015 et estimé à 90 % pour 2016. Antares est disponible dans tous les départements métropolitains, mais sur certaines parties du territoire, la couverture n'est pas satisfaisante, voire inexistante dans certaines zones. Depuis 2013, l'État effectue des travaux d'optimisation du réseau : 17,75 millions d'euros y ont été consacrés pour la période 2013-2015 et 7,1 millions d'euros à compter de 2016. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises fixe à 2017-2018 l'achèvement des étapes majeures du chantier. Parallèlement, l'infrastructure nationale partagée des transmissions (INPT), destinée à l'interopérabilité des réseaux des services d'urgence, est l'objet d'un programme de modernisation engagé en 2015, qui mobilise un crédit de 150 millions d'euros sur six ans. En revanche, la réflexion sur l'équipement de la flotte d'aéronefs par un système de radio compatible avec Antares se poursuit, faute de solution satisfaisante à ce jour. Les conclusions d'un groupe de travail, relatif aux liaisons Antares air-sol créé en novembre 2014 doivent être prochainement remises.

Le nouveau marché pour le maintien opérationnel des aéronefs est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2015 et est conclu pour une durée de 12 ans. Il constitue un marché globalisé répondant à une logique de service intégré, inspiré de récents marchés aéronautiques du ministère de la défense sur lequel la direction générale de la sécurité civile s'est appuyée pour l'élaboration du cahier des charges : la mise à disposition d'heures de vol dans les conditions permettant la réalisation des missions opérationnelles en lieu et place de l'achat de prestations de maintenance aéronautique.

J'aborde maintenant le regain de l'engagement volontaire des sapeurs-pompier. Ces toutes dernières années, de nouvelles initiatives ont été engagées par les pouvoirs publics pour faciliter l'accomplissement au quotidien du volontariat. Parallèlement, de nombreux SDIS ont mis en place des actions locales pour élargir le recrutement des volontaires. Ce volontarisme démultiplié n'est pas vain puisque l'évolution du nombre des engagements a connu en 2014 une inversion de tendance dans plus de la moitié des SDIS avec un

accroissement – certes faible – de 1 442, qui incluent les 414 SPV du SDIS de Mayotte créé le 1^{er} janvier 2014. En outre, la durée moyenne de l'engagement continue à progresser.

L'engagement national signé le 11 octobre 2013, à Chambéry a reçu un début d'application : revalorisation des indemnités des volontaires, instruction aux préfets pour accorder une plus juste place aux sapeurs-pompiers volontaires dans le cadre des promotions de la médaille de la sécurité intérieure, prise en compte du management du volontariat dans l'évaluation de la performance de l'encadrement des SDIS. D'autres décisions sont encore à l'état de projet. C'est le cas de la mesure n° 18 du plan national, destinée à la nomination dans chaque SDIS d'un officier de sapeur-pompier volontaire au sein de l'équipe de direction.

Deux dossiers présentent une importance toute particulière pour faciliter l'engagement : le logement des sapeurs-pompiers volontaires et les relations de ceux-ci avec leur employeur. La mesure n° 14 du plan national de Chambéry prévoit de permettre un accès privilégié des sapeurs-pompiers volontaires aux logements sociaux situés à proximité des centres de secours. Le ministère de l'intérieur, le ministère du logement, l'ADF, l'AMF, le Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, l'Union sociale pour l'habitat et la Fédération nationale des sapeurs-pompiers ont signé une convention à cet effet. Sans attendre la signature de la convention, plusieurs SDIS sont déjà intervenus pour faciliter l'accès de leurs sapeurs-pompiers volontaires au logement social, en nouant des partenariats avec les bailleurs sociaux.

La mesure n° 4 du plan national vise à faciliter les relations entre le sapeur-pompier et son employeur qu'il soit public ou privé. Une convention nationale fixe le cadre d'engagement entre l'entreprise et le ministère de l'intérieur afin de concilier les intérêts de chaque partenaire. Elle est appelée ensuite à être déclinée localement. Neuf conventions cadres ont été signées depuis 2007 dont cinq ces deux dernières années. D'autres conventions devraient l'être prochainement.

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a institué une prestation de fidélisation et de reconnaissance permettant au sapeur-pompier volontaire d'acquérir des droits à pension exprimés en points et versés sous forme de rente viagère. Ce régime est cofinancé par l'État, le SDIS et les sapeurs-pompiers volontaires : les contributions des SDIS, à hauteur de 375 euros par sapeur-pompier volontaire, s'élèvent à peu près à 70 millions d'euros par an dont environ 32 millions d'euros compensés par l'État ; les cotisations obligatoires des sapeurs-pompiers volontaires représentaient 6,7 millions d'euros en 2013. Le nombre de bénéficiaires de la prestation était en 2014 de 18 565. Le montant total des versements effectués au titre de la prestation de fidélisation et de reconnaissance s'élève à 8,21 millions d'euros en 2015. Or, le système de gestion par capitalisation de cette prestation est en débat, car le marché conclu avec l'assureur qui gère la PFR pour les SDIS – CNP Assurances – arrive à échéance le 31 décembre 2015. Son enjeu est, au regard du coût qu'il représente pour les contributeurs publics, de stabiliser les flux budgétaires mais en maintenant le niveau de prestation servi aux sapeurs-pompiers volontaires. Un groupe de travail créé par l'ADF préconise un changement de système en substituant au mécanisme de la capitalisation un financement en flux budgétaire c'est-à-dire par un appel de fonds au fur et à mesure des besoins. Je ne peux vous en dire plus aujourd'hui car nous sommes au cœur d'une réflexion approfondie pour trouver une solution avant la fin de l'année.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme Sécurité civile pour 2016.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Sécurité civile ».

Loi de finances 2016 - Mission « Sécurité » - Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de M. Alain Marc sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Sécurité » hors programme « Sécurité civile »).

M. Alain Marc, rapporteur. – Je voudrais tout d'abord rendre hommage à mon prédécesseur, notre ancien collègue Jean-Patrick Courtois, qui rapportait auparavant les crédits de la mission « Sécurité ». Le présent rapport pour avis est consacré à trois des quatre programmes que compte la mission « Sécurités » : les programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 207 « Sécurité et éducation routières ». Le programme 161 « Sécurité civile » fait l'objet d'un rapport spécifique, que notre collègue Catherine Troendlé vient de présenter.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, les crédits examinés se montent à 18 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur un total de 18,5 milliards d'euros pour la mission, soit une stabilisation des crédits en euros courants par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour l'année 2015. Je souhaiterais tout d'abord constater que si des difficultés persistent au regard des moyens de fonctionnement des forces, les nouvelles priorités assignées à la lutte contre le terrorisme et à la lutte contre l'immigration irrégulière ont conduit à ce que d'importants efforts soient consentis, en termes de création de postes en particulier. Ces efforts sont pourtant notoirement insuffisants, surtout depuis les événements de janvier, dont les conséquences exigent des interventions supplémentaires. Je constaterai ensuite qu'en matière de mutualisation des moyens entre les forces, si beaucoup a été fait, la poursuite de ce mouvement nécessitera d'importants investissements.

Dans le cadre de cet avis, je me suis rendu au commissariat de Boulogne-Billancourt ainsi qu'au Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale, à Cergy-Pontoise, qui rassemble depuis cette année sur une même emprise plusieurs laboratoires de police scientifique mais aussi d'analyse des traces informatiques. Enfin, j'évoquerai la création d'un nouveau service de statistique ministériel, dont le but est de publier des statistiques indépendantes en matière de délinquance.

Traditionnellement, les difficultés liées aux moyens de fonctionnement de la gendarmerie et de la police nationales se concentrent sur deux sujets : le parc immobilier et le parc de véhicules.

Dans les deux forces, le parc immobilier est conséquent et soumis à un vieillissement accéléré du fait d'investissements et de crédits pour la maintenance insuffisants. Toutefois, pour la gendarmerie nationale, j'observe qu'un plan triennal de réhabilitation et d'investissement de 210 millions d'euros a été lancé à compter de l'année 2015 et qu'environ 70 millions d'euros y ont été à nouveau dédiés cette année. C'est un effort important, mais encore insuffisant.

Pour le parc automobile, les deux forces sont contraintes d'acheter entre 2000 et 3000 véhicules par an pour le renouveler. Or, comme l'a relevé mon prédécesseur, c'est

moins le montant des crédits tout juste suffisant qui pose difficulté que les mesures de régulation budgétaire : en effet, gelés très tôt dans l'année, les crédits ne sont à nouveau disponibles qu'en fin d'année, ce qui déresponsabilise les acteurs et nuit à une bonne gestion : les achats doivent être lancés en urgence, ne laissant aucune marge de manœuvre ou de négociation aux gestionnaires. Cette année, la police a été particulièrement affectée par ces mesures. Face à ces contraintes sur les moyens de fonctionnement, il est nécessaire de réfléchir à d'autres sources de financement. Pour les moyens de fonctionnement en général, j'observe que l'idée d'attribuer aux services une fraction du produit des avoirs criminels saisis évoquée par le ministre de l'intérieur, lors de son audition par la commission l'année dernière, a été effectivement mise en œuvre cette année, même si les montants affectés restent modestes : de l'ordre de 5 millions d'euros cette année pour l'ensemble des forces.

Si la lutte contre le terrorisme ou la lutte contre l'immigration irrégulière ont justifié des créations de postes ou des augmentations de moyens, ces missions entraînent aussi d'importantes contraintes pour l'ensemble des forces, qui ne sont qu'en partie prises en compte par les augmentations de crédits. Le renforcement du plan Vigipirate et, hélas, les derniers événements parisiens, le montrent par exemple très bien.

En matière de mutualisation des moyens des forces, j'observe que la poursuite de ce mouvement nécessite d'importants investissements alors que les économies seront à moyen ou à long terme. Je pense en particulier au soutien de l'entretien du parc automobile des deux forces. Pendant l'année 2015, le service unique en charge des achats, de l'équipement et de la logistique, destiné à mutualiser les achats des trois directions générales de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la sécurité civile et de la gestion des crises a bien fonctionné et donne satisfaction.

Je souhaiterais enfin revenir plus longuement sur le Pôle judiciaire de la Gendarmerie nationale que j'ai pu visiter à Cergy-Pontoise. Ce pôle rassemble plusieurs laboratoires de la gendarmerie ainsi qu'un institut médico-légal. Il rassemble aussi un service de renseignement criminel qui dispose d'un département des sciences du comportement, permettant de dresser le profil criminel d'auteurs de crimes violents, notamment à caractère sexuel, et qui donne de bons résultats. Par ailleurs, ce service a également développé une méthode d'analyse prédictive, en cours d'expérimentation, qui permet de reprendre les paramètres d'actes criminels, afin de définir les zones pouvant être potentiellement touchées par une délinquance ou une criminalité donnée. Enfin, le pôle dispose d'un centre de lutte contre la cybercriminalité. Cet ensemble n'est pas mutualisé avec les autres services nationaux de la police scientifique, ce qui se justifie par la nécessité de disposer de compétences techniques très approfondies. En revanche, ces services partagent des bases d'information communes et s'entraident très régulièrement, même si des progrès restent à accomplir dans ce domaine.

Enfin, j'ai souhaité présenter les résultats de la lutte contre la criminalité organisée, caractérisée par la montée en puissance de la délinquance au sein des cités sensibles, structurées autour du trafic de stupéfiants. J'ai présenté également un bilan de la lutte contre le trafic de stupéfiants, qui se caractérise en 2014 par la progression des saisies de cocaïne mais aussi d'héroïne. J'ai souhaité présenter un premier bilan du plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes, mis en place par le ministre de l'intérieur depuis le 23 avril 2014. Ainsi fin août, il apparaît ainsi que 1 726 français sont impliqués dans le djihad en Syrie. Dans le cadre de la loi du 13 novembre 2014 renforçant la lutte contre le terrorisme, plusieurs dispositifs ont été adoptés, en particulier l'interdiction de sortie du territoire ou le blocage des sites. Depuis janvier 2015, 135 interdictions de sortie du territoire

ont été prononcées. Concernant le blocage des sites internet, près d'une cinquantaine de sites ont été bloqués. J'observe également que le ministère de l'intérieur s'est doté depuis le 1^{er} septembre 2014 d'un service de statistique indépendant, pour permettre la publication de statistiques fiables.

En conclusion, le budget pour la mission « sécurités » pour 2016, stabilisé en euros courants, redonne des marges de manœuvre pour financer les moyens de fonctionnement des forces et pour améliorer l'état du parc immobilier des deux forces, notamment le parc immobilier de la gendarmerie, même s'il apparaît encore insuffisant pour permettre un fonctionnement optimal des forces de l'ordre. Or, cela fait peser un risque sur le maintien des brigades de gendarmerie en zone rurale par exemple, au profit de regroupements afin d'optimiser les moyens. Nous devons rester vigilants sur le maintien des brigades territoriales, qui assurent un renseignement de qualité en milieu rural et jouent un rôle irremplaçable dans la protection des populations isolées. Par ailleurs, la création nette de postes supplémentaires dans les deux forces nécessite d'être soulignée, mais le Président de la République, à la lumière des derniers attentats sanglants de Paris, propose la création de 5 000 postes supplémentaires de policiers et de gendarmes.

Je propose donc à la commission, compte tenu de ces observations, et au moment où je vous parle, de réserver sa position sur les crédits de la mission « Sécurité » hors sécurité civile pour 2016, cet avis pouvant évoluer à la lumière des dispositions qui seront prises dans les jours à venir, et notamment au vu des amendements proposés par le Gouvernement.

Mme Jacky Deromedi. – Je suis d'accord avec cet avis de réserve. Nous n'avons aucune idée de ce que vont coûter ces 5 000 postes, notamment car il faudra au moins deux ans pour former ces agents.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis étonné de cette position de réserve. Je peux la comprendre, mais, si l'on s'en tient au budget tel qu'il est présenté, il y a incontestablement des évolutions positives. En l'état, l'avis devrait être favorable, ce qui ne préjuge pas des considérations que nous pourrions porter sur la décision de création de nombreux postes à la suite des circonstances exceptionnelles que nous connaissons.

M. André Reichardt. – Nous ne pouvons nous prononcer sur cette mission particulièrement importante sans avoir plus de détails sur les annonces faites ces derniers jours. Ces mesures de renforcement des effectifs sont naturellement les bienvenues.

Avec la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, nous avons isolé un problème lié aux moyens, et souligné la nécessité de doper les services de renseignement, notamment territoriaux. J'aimerais avoir des informations précises sur l'affectation de ces 5 000 postes, notamment au regard de ces besoins accrus en matière de renseignement territoriaux. Il faudrait aussi savoir dans quelle mesure ces effectifs seront accompagnés de moyens informatiques à la hauteur. Lors du vote de la loi sur le renseignement, nous avons eu beaucoup de remontées sur les moyens de communication modernes qui pourraient être mis en place. Mais encore faut-il que ces moyens soient mis à disposition. L'embauche et la formation de 5 000 agents va prendre du temps. Or l'urgence est là, et ce sont les moyens de communication qui doivent être accrus dès maintenant pour les agents qui sont aujourd'hui en place, car ils apportent une réponse à l'urgence. Je suis donc vraiment dans l'attente de précisions sur ces moyens.

M. Didier Marie. – Je suis très surpris de la position du rapporteur consistant à proposer de réserver l’avis de la commission. Des efforts considérables sur ces crédits ont été accomplis ces dernières années, tant pour les personnels que sur les moyens matériels, avant même les annonces du Président de la République devant le Congrès lundi. D’autre part, on peut accorder du crédit à ces annonces très fortes du Président de la République, qui sont corroborées par le ministre de l’intérieur qui a annoncé 5 000 fonctionnaires supplémentaires. Je considère qu’il faudrait émettre un avis favorable pour conforter le Gouvernement sur ce sujet.

M. Alain Anziani. – Je suis également étonné de ces réserves du rapporteur. À situation exceptionnelle, moyens exceptionnels. Nous devrions tous voter en faveur de ce budget. Je ne vois pas pourquoi nous ferions semblant de faire un pas en arrière.

M. Philippe Bas, président. – Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances étaient insuffisants. Ils deviendront sans doute satisfaisants quand le Gouvernement aura inscrit des crédits supplémentaires. Notre rapporteur ne peut pas se prononcer sur des crédits que le Gouvernement juge lui-même insuffisants. Il n’a rien dit de plus...

M. René Vandierendonck. – Je n’hésite pas en tant que socialiste, lorsque l’on doit revenir sur des éléments qui jusqu’alors n’ont pas été suffisamment pris en compte par ma formation politique pour lutter contre l’insécurité, je pense par exemple aux questions de déchéance de nationalité, à reconnaître qu’il faut changer de position. Dans le même état d’esprit, j’ai trouvé la position récente d’Alain Juppé très courageuse, lorsqu’il considère que la droite a fait une erreur en n’augmentant pas le nombre de fonctionnaires de police entre 2007 et 2012. Je pense qu’il faut beaucoup de modestie sur ce type de sujet. Il faut aussi, comme en matière de réforme territoriale, chercher les convergences sur cette question de la sécurité. Regardons le spectacle donné à l’Assemblée nationale hier pendant la séance de questions d’actualité au Gouvernement. Ne donnons pas le même spectacle. Les postes supplémentaires annoncés hier vont se concrétiser sur le terrain, de nouveaux fonctionnaires de police et de gendarmerie vont être affectés. Alors, de grâce, évitons-nous un vote qui apparaîtrait comme un recul, d’autant plus que votre position est plutôt favorable, sous réserve de voir les nouveaux crédits promis être inscrits. Cela n’aurait pas la même valeur que la réserve : cela montrerait que sur l’essentiel, une convergence est possible.

M. Alain Vasselle. – Quels sont les moyens recherchés pour financer ces crédits supplémentaires ? Il faut éviter que les finances publiques dérapent.

M. Alain Marc, rapporteur. – Il va effectivement falloir former ces policiers et ces gendarmes, et les affecter ensuite très rapidement. Nous sommes sur la réserve sur ces crédits par cohérence. Le budget, tel qu’il est présenté, est déjà dépassé. La cohérence nous impose cette position. Nous attendons les amendements du Gouvernement, que nous ne pouvons pas déposer directement en raison de l’article 40. Le Sénat collerait à l’actualité en adoptant cette position de réserve.

M. Christian Favier. – Il s’agit de crédits en augmentation, une fois n’est pas coutume, donc je ne vois pas pourquoi nous aurions des réticences. Je me félicite de ces postes supplémentaires annoncés. Bien entendu, nous aurons besoin, dans un second temps, de détails sur le contenu de ces mesures, mais le pacte de sécurité prend le pas sur le pacte de stabilité, comme l’a annoncé le Président de la République.

M. Pierre-Yves Collombat. – Indépendamment des annonces du Président de la République, la politique du Gouvernement en la matière ces dernières années a été positive, alors qu'il y avait eu des dégraissages auparavant. Ce budget mérite les encouragements.

M. Jean-Pierre Sueur. – Au vu du budget proposé, nous sommes opposés à la position du rapporteur. Il serait judicieux d'inviter le ministre de l'intérieur pour qu'il présente le nouveau dispositif.

Mme Catherine Tasca. – J'attire lourdement votre attention sur le fait que cette position de réserve ne pourrait être lue par l'opinion que de manière très négative. Ce ne serait pas un service rendu à notre commission et au Sénat, ce serait interprété comme une défiance à l'égard du Gouvernement. Un besoin de sécurité s'exprime actuellement. Émettre des réserves sur un budget en hausse en matière de sécurité, c'est donner un mauvais signal sur le travail du Sénat.

Mme Jacqueline Gourault. – Tout à l'heure, nous avons adopté une position symbolique sur les collectivités territoriales, en votant un avis défavorable sur des crédits qui n'étaient pas exactement ceux qui faisaient l'objet de notre désaccord. De la même manière, il y aurait un symbole fort à voter en faveur de ces crédits pour la sécurité.

M. Hugues Portelli. – Je partage la position de Jacqueline Gourault. Mon point de vue serait d'approuver ces crédits, sous réserve de plus amples informations sur le contenu des mesures supplémentaires.

M. François Pillet. – Nos discussions me semblent byzantines. Nous avons tous le même avis, mais donnons le sentiment d'un jeu de rôle. Je partage donc la position d'Hugues Portelli. Pour mettre un terme à ces querelles dépassées, le « qui a fait quoi », j'invite chacun à relire un article du journal *Le Monde* d'hier sur la manière dont on peut orienter les chiffres.

M. Philippe Bas, président. – Cet article était très éclairant. Les promesses peuvent effectivement tarder à se concrétiser sur le terrain. Monsieur le rapporteur, peut-on résumer votre position de la manière suivante : vous êtes favorable à ces crédits sous réserve d'éclaircissements ?

M. Alain Marc. – Cette formulation me paraît excellente pour résumer la position de notre commission.

Sous réserve d'un abondement des crédits traduisant les engagements formulés par le Président de la République dans sa déclaration au Congrès le 16 novembre dernier, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Sécurité » hors programme « Sécurité civile ».

Loi de finances 2016 - Mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Immigration » - Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de M. François-Noël Buffet sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Immigration »).

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – Mon rapport pour avis est consacré aux crédits relatifs à la circulation des étrangers, à la politique des visas, à la lutte contre l’immigration irrégulière, à l’intégration et à l’accès à la nationalité française, notre collègue Esther Benbassa se chargeant de ce qui relève de l’asile.

Ces crédits s’élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2016 à un peu plus de 170 millions d’euros en autorisations d’engagement et 169 millions d’euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 9,6 % par rapport aux crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2015.

Je centrerai mon propos sur trois grands sujets : l’augmentation des crédits dédiés à la lutte contre l’immigration irrégulière et à l’intégration ; l’immigration régulière et les naturalisations ; le problème des politiques d’éloignement.

Les crédits du programme 303 « immigration et asile », sont, pour le volet immigration, en augmentation de près de 20 %, ce qui les ramène à leur niveau de 2012. On observe une rationalisation dans la gestion des centres de rétention. Au regard du contexte migratoire actuel, les crédits inscrits au titre du fonctionnement hôtelier de ces centres, locaux de rétention administrative et zones d’attente sont portés à plus de 20 millions, soit une augmentation de 8 % au regard de la loi de finance initiale pour 2015. Il y a là, de toute évidence, un effort.

On peut déplorer, cependant, la sous-utilisation chronique des salles d’audience délocalisées et du système vidéo *ad hoc*. Alors que l’État a engagé de gros travaux pour améliorer les conditions de ce type d’audience et s’assurer qu’aucun droit n’y soit mis en cause, les magistrats refusent toujours d’utiliser cette voie et la salle aménagée à Bobigny reste inemployée. Ce n’est pas acceptable. Quant aux vidéo-audiences, auxquelles il peut être recouru dans le cadre de la rétention administrative par le juge des libertés et de la détention, et dont la possibilité a été étendue aux juridictions administratives en cas de contestation par un étranger placé en rétention de la mesure d’éloignement dont il fait l’objet, aucune ne s’est tenue en raison de l’opposition des magistrats et des avocats. C’est regrettable. Nous avons pu, avec plusieurs collègues, être témoin d’une audience tenue selon ces modalités à la Cour nationale du droit d’asile et je puis témoigner que cette procédure est pleinement respectueuse des droits de chacun.

Le budget dédié à l’assignation à résidence, à 1,3 millions d’euros, reste modeste, même s’il augmente de 25 % : au regard des 30 millions dédiés aux centres de rétention, c’est bien peu. Je rappelle que le projet de loi relatif aux droits des étrangers, en cours d’examen devant le Parlement, privilégie l’assignation à résidence. Le Sénat y a mis des conditions mais encore faut-il qu’existent les moyens pour que celles-ci soient respectées. Il faudra y veiller.

Les crédits du programme 104 « intégration et accès à la nationalité » augmentent de façon significative. Sur 12 millions d’euros supplémentaires, 4 millions sont consacrés à la subvention pour charge de service public allouée à l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII), soit une augmentation de 40 %, tandis que 5 millions sont destinés au financement des 500 places supplémentaires au sein des centres provisoires d’hébergement, qui doivent venir s’ajouter aux 1 136 places existantes.

Lors de l’examen à l’Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement est venu augmenter les crédits de la mission de près de 98 millions d’euros – un peu plus en réalité –, dont 26 millions pour le programme 104, consacrés exclusivement à l’augmentation,

que je viens de rappeler, de la subvention à l'OFII, qui passe de 10 millions à 41 millions d'euros. En dépit de cette augmentation, faite pour répondre aux missions supplémentaires confiées à l'Office, la question de sa capacité à assurer ces nouvelles missions reste posée. Certes, 126 ETP (équivalents temps plein) supplémentaires représentent un effort substantiel dans la période actuelle, mais les effectifs de l'OFII ne feront par là que retrouver leur niveau de 2008, alors même que depuis cette date, le périmètre d'intervention de l'Office a largement augmenté et que son action s'inscrit dans un contexte de crise migratoire d'une ampleur inédite. J'insiste mais l'OFII aura-t-il les moyens de mener la mission qui lui a été confiée ? Le budget qui lui est alloué reste, en l'état, insuffisant et l'on peut craindre que, fragilisé, il n'en vienne à devoir faire des choix dans les missions qui sont les siennes. Si l'on veut mener une politique globale de l'immigration et réussir, en matière d'intégration, le projet collectif qui est le nôtre, il faut s'assurer que l'OFII ait les moyens de son action.

Un point, à présent, sur l'immigration régulière. Le Maghreb et la Chine en restent les premières sources. Les vingt principaux pays source, dont vous retrouverez la liste dans mon rapport, représentent 149 246 personnes sur un total de 219 000 personnes concernées, soit les deux tiers de l'immigration légale. Il n'y a pas de changement majeur dans la structure de cette immigration. L'immigration économique n'est pas très importante – 9 % des titres délivrés en 2014 ; c'est l'immigration familiale qui constitue l'essentiel de l'immigration régulière – 92 000 titres en 2014, soit 43 % de l'immigration légale, l'immigration étudiante venant au deuxième rang, à 30 %.

Je n'ai pas de commentaire à faire sur la généralisation des plates-formes d'instruction des demandes d'accès à la nationalité, qui ne posent pas de difficulté particulière.

J'en viens aux politiques d'éloignement, qui méritent un coup de projecteur. Ces politiques, très coûteuses, donnent de bien faibles résultats. Il est difficile, tout d'abord, d'évaluer le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur notre territoire. Deux indicateurs permettent de l'évaluer. En premier lieu, le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État, qui était de 284 298 en 2014, soit une augmentation de 24,7 % par rapport à 2010. En second lieu, on sait que les 40 000 déboutés du droit d'asile alimentent, pour partie, chaque année, l'immigration irrégulière. Les services, prudents, ne contestent pas le chiffre avancé de plus de 300 000 personnes en situation irrégulière, mais ne sont pas en mesure d'en apporter la preuve formelle.

S'agissant de l'efficacité des politiques d'éloignement, se pose, en premier lieu, la question du thermomètre. L'indicateur d'activité de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière ne permet pas, en réalité, d'évaluer l'efficacité des services en cette matière. Lorsque nous avons demandé, au cours d'une audition récente, des explications sur les critères de calcul, nous nous sommes rendu compte que personne n'utilisait des ratios identiques. Comment se mettre d'accord à ce compte ? Pour mesurer l'efficacité des politiques d'éloignement, il me semble qu'il conviendrait de produire un indicateur rapportant le nombre de décisions d'éloignement exécutées au nombre de celles qui ont été prononcées, à l'encontre de ressortissants de pays tiers à l'Union européenne.

Autre sujet de préoccupation, l'absence d'évaluation en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Sachant que plusieurs services – services de police, services administratifs... – sont appelés à intervenir, il serait bon de se doter d'un document de politique transversale, afin de mesurer précisément le coût de l'immigration irrégulière. Nous

avons entendu la Cour des comptes, à la suite du rapport déposé il y a quelques semaines, qui a confirmé le chiffre de 2 milliards dont on se souvient qu'il a défrayé la chronique, en juillet.

Quant au coût du contentieux lié à l'éloignement, il est extrêmement élevé. Outre que la complexité du droit des étrangers génère un contentieux important et un taux de condamnation de l'État assez élevé : 28,2 % devant les tribunaux administratifs et 8 % en appel. Le coût, pour l'État s'élève, en 2014, à 8,4 millions d'euros de frais irrépétifs, pour 8 348 jugements, à quoi s'ajoutent 5,8 millions d'euros liés aux prestations d'avocats et le montant de l'aide juridictionnelle au titre de ce contentieux. Cette question de l'aide juridictionnelle est un vrai sujet. Diverses procédures peuvent être engagées, ce qui multiplie d'autant les possibilités, pour les avocats, d'émarger au titre de l'aide juridictionnelle. Soyons clairs, certains en font commerce. Ce n'est pas acceptable. La commission des lois devrait s'y pencher, pour y mettre un peu d'ordre.

En ce qui concerne la lutte contre les filières irrégulières et la fraude documentaire, l'audition de l'OCRIEST (Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre) a révélé que les moyens qui lui sont alloués sont, pour l'heure, suffisants. En 2014, 226 filières ont été démantelées, impliquant 1 834 personnes, dont 1 349 ont été placées en garde à vue et 683 déférées devant un magistrat. Au cours des dix premiers mois de 2015, 227 filières ont été démantelées, aboutissant à la mise en cause de 1 602 personnes. Le taux des déferrements, relativement élevé, est de l'ordre de 37 % mais les appréciations restent disparates sur la définition de la notion de filière. Quant à la lutte contre la fraude documentaire, elle ne semble pas soulever de difficultés.

Il est incontestable, au total, que sur un certain nombre de points, les moyens augmentent. Mais il est tout aussi incontestable que s'agissant du traitement de l'immigration irrégulière, et en particulier de l'éloignement, l'action n'est pas à la hauteur des enjeux et que le ratio coût-efficacité n'est pas satisfaisant.

Je me dois de vous rappeler que la commission des finances a émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Je serais, pour ma part, enclin à vous proposer d'émettre un avis favorable, sous réserve des éléments nouveaux en termes de moyens qu'apportera le débat en séance pour le versant qui me paraît le plus fragile, celui de la lutte contre l'immigration irrégulière et des politiques d'éloignement.

M. René Vandierendonck. – Merci de cet exposé remarquable et d'une profonde honnêteté intellectuelle. Pour avancer ensemble, nous devons purger la question des déboutés du droit d'asile. Cela suppose d'organiser un suivi, sachant que les méthodologies d'évaluation n'apportent rien de très palpable. On ne mettra jamais d'accord les universitaires et les statisticiens, qui cherchent bien souvent à mettre en valeur leur méthode propre. Mieux vaut suivre une cohorte, et voir ce qu'il en est : où résident les personnes concernées ? Y a-t-il embolie sur les places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale ? D'où viennent ces personnes ? Par quels circuits sont-elles passées ? Cela seul nous donnera une vision précise de ce qui se passe. Et je suis prêt à vous accompagner, car votre approche m'y incline.

Reconnaissons, aussi, que des efforts sont faits, et que les choses vont dans le bon sens : essayons d'accompagner le mouvement.

M. Jean-Yves Leconte. – Je remercie notre rapporteur et partage le sentiment de M. Vandierendonck sur l'esprit dans lequel il a travaillé. Je l'ai dit lors du débat sur le projet

de loi relatif au droit des étrangers, il faut une rupture dans notre politique de visas. Faciliter les demandes de visas de long séjour au profit des investisseurs et des étudiants est essentiel pour notre attractivité. Nous devons adapter nos procédures pour tenir compte du fait que notre réseau diplomatique n'est plus universel, au point que dans un certain nombre de pays, il est très difficile d'obtenir un visa pour la France pour la simple raison qu'il est très compliqué d'accéder à un poste diplomatique français. Et la biométrie rend les choses plus complexes encore.

Le coût des demandeurs d'asile ? Comme la Cour des comptes l'a rappelé, si l'on prend en compte l'ensemble des droits et prestations qui y sont attachées, on peut effectivement arriver au chiffre de 2 milliards. Mais c'est une comptabilité un peu particulière que de mettre bout à bout des dispositifs très disparates. Sans compter que ce coût tient pour beaucoup au fait que les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de travailler. A la différence des autres étrangers en situation régulière, qui participent, par leur travail, à l'équilibre des comptes. Si l'on doit accompagner une évolution du nombre de demandeurs d'asile et se demander quel en sera le coût budgétaire, il faudra se poser la question de leur droit au travail.

J'attire votre attention sur la politique d'éloignement. S'agit-il de faire supporter par le budget l'éloignement de toutes les personnes en situation irrégulière ou ne faut-il pas plutôt considérer la politique d'éloignement comme un symbole fait pour montrer que l'on ne peut pas rester irrégulièrement sur le territoire de la République ? Car s'il fallait multiplier le coût d'un éloignement par le nombre de personnes en situation irrégulière, le budget de l'État ne pourrait y faire face. Voyez ce qu'il en est chez nos voisins européens, et en particulier l'Allemagne, qui compte beaucoup plus de déboutés que nous mais ne met guère plus d'éloignements que nous à exécution.

Mme Catherine Tasca. – Je salue le regard objectif et informé de notre rapporteur et le remercie d'avoir souligné que les moyens ont pris la pente ascendante que nous attendions tous. Il soulève néanmoins une série de questions qui n'ont pas trouvé à ce jour de réponse satisfaisante, parmi lesquels je retiens celles qui concernent l'OFII et les moyens qui lui sont alloués. Saisissons-nous du débat budgétaire pour rappeler la nécessité de renforcer ces moyens, alors que des réformes récentes ont confié à l'Office des missions nouvelles. C'est la clé de la réussite des politiques en ce domaine. Si l'OFII se trouvait fragilisé, c'est tout leur édifice qui serait en péril.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis. – Sur les déboutés du droit d'asile, je partage l'analyse. Espérons que l'Assemblée nationale ne remette pas en cause le dispositif voté au Sénat dans le projet de loi relatif aux droits des étrangers. Cela permettrait de franchir une étape importante dans le traitement des déboutés du droit d'asile.

Aucun pays ne peut se priver d'une politique d'éloignement. Tout est question de volume. Or, il sera d'autant moins important que notre système de contrôle à l'entrée sera efficace.

Sur l'OFII, j'ai dit mes inquiétudes. Une solution pratique pourrait consister à créer un budget annexe pour l'ADA (Allocation pour demandeurs d'asile).

M. Philippe Bas, président. – L'avis de notre rapporteur est donc favorable, eu égard à l'augmentation des crédits, sous la double réserve d'une amélioration budgétaire au profit de l'OFII et d'une meilleure adéquation des moyens aux besoins du traitement de l'éloignement.

Sous réserve de ces observations et de l'abondement des crédits au bénéfice de l'OFII et aux besoins du traitement de l'éloignement, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique d'immigration et d'intégration par les programmes n° 303 : « Immigration et asile » et n° 104 : « Intégration et accès à la nationalité française ».

Loi de finances 2016 - Mission « Immigration, asile et intégration » - Crédits « Asile » - Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de Mme Esther Benbassa sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Immigration, asile et intégration », crédits « Asile »).

Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis. – La politique de l'asile a connu une réforme majeure avec l'adoption l'été dernier de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. La plupart des mesures réglementaires nécessaires à l'application de ses dispositions ont d'ores et déjà été prises, permettant leur entrée en vigueur soit au lendemain de la publication de la loi, soit au 1^{er} novembre 2015.

Le budget pour 2016 se veut, en premier lieu, la traduction de la mise en œuvre de cette réforme, dont le premier objectif est la réduction du délai de traitement de la demande d'asile. Il se situe dans le prolongement des précédents, avec la poursuite de l'accroissement des moyens et effectifs de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et l'augmentation de ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Cette année est par ailleurs marquée par l'afflux massif en Europe de demandeurs d'asile en provenance de Syrie et d'Irak, communément désignée comme la « crise des réfugiés », dans laquelle la France occupe une place paradoxale. Ce budget porte la marque de ce contexte, par la mise en œuvre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit », dit « plan migrants », annoncé en juin dernier par le Gouvernement. Un abondement supplémentaire introduit par un amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture à l'initiative du Gouvernement traduit, quant à lui, les engagements de la France dans le cadre du mécanisme de « relocalisation » des réfugiés décidé par le Conseil de l'Union européenne le 22 septembre dernier.

En 2016, les crédits consacrés à l'exercice du droit d'asile par le programme 303 « Immigration et asile » au titre de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile », augmenteront ainsi significativement : le projet de loi initial, se fondant sur une hypothèse de 71 500 demandes d'asile déposées en 2016, contre 64 811 en 2014, prévoyait une augmentation de 7,4 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015, passant de 496,6 millions d'euros à 533,3 millions d'euros – hors fonds de concours et attribution de produits –, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

À ces montants s'ajoute un abondement de 68,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, intervenu par voie d'amendement en première lecture à l'Assemblée nationale : 53,36 millions d'euros seraient affectés à la prise en charge des demandeurs d'asile - 30 783 demandeurs attendus sur deux ans -, et 15 millions d'euros à l'aide aux communes créant des places d'hébergement. Les crédits de l'action n° 2 « Garantie

de l'exercice du droit d'asile » sont ainsi portés à 601,1 millions d'euros, soit une augmentation de 21 %.

Soulignons qu'au 1^{er} janvier 2015, la France métropolitaine disposait de quelque 49 800 places d'hébergement, financées par le programme 303. Ainsi, au 30 juin 2015, davantage de demandeurs étaient hébergés dans le dispositif d'hébergement d'urgence qu'en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA). Le parc de CADA, moins coûteux que ce mode d'hébergement, sera passé de 21 410 places en 2013 à 33 100 fin 2016. En 2017, 2 000 nouvelles places devraient être créées, ce qui permettrait d'atteindre de manière anticipée l'objectif cible d'un parc de 35 000 places en CADA à l'horizon 2019. Les crédits consacrés à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) par l'action n° 7 du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » augmenteront également de près de 4,5 %, passant de 22,87 millions à 23,72 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Signalons également les créations de postes à l'OFPRA qui, après 55 nouveaux postes à l'instruction, en 2015, se voit doté de 100 emplois supplémentaires pour l'année 2016. Ce sont principalement les frais induits par ces créations de postes qui expliquent la hausse de la subvention pour charges de service public versée par le ministère de l'intérieur à l'Office, la portant à 52,87 millions d'euros en 2016, soit une hausse de près de 15 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Comme les années passées, ce projet de budget vise avant tout à poursuivre la réduction du délai de traitement de la demande d'asile, mais également à améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile. Il reste encore beaucoup à faire, puisqu'ainsi que je l'ai indiqué dans ma question au Gouvernement la semaine dernière, une centaine de personnes, avec un *turn over* de 30 à 35 personnes tous les huit ou dix jours, se trouvent, depuis fin octobre, au centre de rétention administrative de Vincennes, ce qui contrevient à l'esprit du texte que nous avons voté. Ces personnes, frappées d'une mesure d'obligation de quitter le territoire français, sont pourtant majoritairement originaires de Syrie, d'Irak et d'Érythrée et ne peuvent donc être reconduites.

Au total, et s'agissant de ces crédits, dans le contexte de forte contrainte budgétaire que nous connaissons, l'effort consenti en faveur de la garantie de l'exercice du droit d'asile mérite d'être salué. Ce budget sera-t-il néanmoins suffisant pour accueillir le flux de réfugiés auquel on peut s'attendre ? La question reste posée.

M. Philippe Bas, président. – Il est vrai que le dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés annoncé au début de l'automne laisse planer une incertitude sur le nombre réel de réfugiés à venir et si le budget inscrit un chiffre à l'unité près, que vous avez cité, cette indication est sujette à varier à tout moment. Dans le cadre de la mission que nous avons mise en place dès octobre pour le suivi de ce dispositif exceptionnel, on ne constate pas, à ce jour, de tension supplémentaire, mais on ne sait pas de quoi demain sera fait.

Ce bémol étant posé, vous relevez une augmentation des crédits qui permet, toutes choses égales par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme du droit d'asile. Les moyens de l'OFPRA sont substantiellement accrus, on ne peut le contester. Si un afflux, toujours possible même si les demandes d'asile ne se portent pas en priorité vers la France, devait susciter des tensions dans ce dispositif, nous aurions l'occasion d'en débattre à nouveau.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci à notre rapporteure pour son exposé. Compte tenu de ce que nous pouvons supposer que sera la demande d’asile en fin d’année en France - nous en serions aujourd’hui à 70 000 ou 75 000, un chiffre certes supérieur à ceux des années passées mais sans commune mesure avec ce qui s’observe chez certains de nos partenaires européens - on peut espérer que les moyens accordés cette année et l’an passé à l’OFPRA lui permettront de répondre à l’objectif de la réforme votée cette année.

Restent cependant des difficultés, de plus en plus lourdes, concernant l’accès à l’asile et au dépôt des demandes, relevées au cours du débat précédent. Reste aussi que malgré les efforts importants du Gouvernement pour ouvrir des places en CADA, au-delà même de ce qui avait été annoncé, on a le sentiment que le dispositif reste tendu, au point que le processus de « relocalisation » de demandeurs d’asile en provenance d’autres pays de l’Union européenne est bloqué, comme restent bloquées des personnes qui, se trouvant en Turquie, au Liban ou ailleurs, ont déposé des demandes de visa pour asile qui restent pendantes, tout solides que soient leurs dossiers, faute de capacités d’accueil en CADA. En dépit des efforts du Gouvernement, cela demeure une préoccupation majeure, à laquelle il faudra rester attentif au cours de l’année prochaine.

M. Alain Vasselle. – La structure du budget est ainsi faite que nous examinons les dépenses sans nous pencher en même temps sur les recettes, prérogative de la commission des finances. Je trouve cela particulièrement regrettable surtout lorsque l’on est amenés à voter des crédits supplémentaires pour faire face à une situation conjoncturelle délicate.

Des crédits européens permettent-ils d’assurer le financement des structures d’accueil pour les réfugiés ? Telle est ma première question. Les dépenses liées à la surveillance et à l’encadrement de ces structures d’accueil sont-elles prises en compte dans le budget ? Il est des collectivités qui supportent une grande partie de la charge. Je pense tout particulièrement à la ville de Calais. Comment se répartit la charge entre l’État et la ville qui devrait, à mon sens, bénéficier d’une solidarité nationale et européenne ?

Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis. – M. Leconte a présenté des observations que je prends pleinement en considération.

Au Fonds européen pour les réfugiés, M. Vasselle, s’est substitué, pour la période 2014-2020, le Fonds asile, migrants, intégration (FAMI), qui abondera notamment le plan de « relocalisations ».

J’ai cru lire de la surprise sur le visage de M. Buffet lorsque j’ai évoqué les réfugiés placés en centre de rétention administrative. Peut-être ai-je omis de mentionner que je me référais au CRA de Vincennes, où je me suis rendue.

M. René Vandierendonck. – Je reviens sur Calais. La détermination de la maire de la ville a payé. Le ministre de l’intérieur et le Premier ministre s’y sont rendus pour préciser les engagements et de l’État et de l’Europe. La bonne question à se poser est la suivante : combien de crédits européens disponibles pour ces politiques restent-ils dormants à Bruxelles faute de dossiers qui seraient en mesure d’en bénéficier ?

M. Philippe Bas, président. – Question importante, à laquelle il faudra apporter réponse.

M. François-Noël Buffet. – Ce budget, en l'état, tient compte du texte que nous avons voté. Mais le contexte n'était pas alors celui que nous connaissons depuis quelques mois et force est de constater qu'un abondement sera nécessaire. Même si les demandes d'asile ne sont pas exponentielles, elles augmentent tout de même. Les chiffres prévus par l'OFPRA pour 2015 n'anticipaient pas ce contexte nouveau. Là est la réserve que nous pourrions formuler, car il est clair qu'il faudra abonder les crédits.

Sur les centres de rétention, il y a eu des améliorations. La fin des travaux, engagés depuis de nombreuses années à Mayotte, où le CRA vient d'être livré en juillet, mérite d'être saluée.

Reste, enfin, le problème de Calais, qui dépasse la seule ville. C'est un problème d'organisation qui doit pouvoir se résoudre, car nous avons les outils pour traiter ces difficultés.

Je suis, pour ma part, partisan d'émettre un avis favorable, avec cette réserve que les crédits devront être, d'une manière ou d'une autre, abondés. D'autant que nous ne connaissons pas encore les effets réels de la mise en œuvre de la réforme. Il y a plus d'agents à l'OFPRA, mais aussi plus de travail d'instruction, avec la présence de tierces personnes aux auditions.

M. Philippe Bas, président. – Mme Benbassa tiendra certainement compte de la réserve que vous souhaitez apporter puisqu'elle l'avait formulée, dans son exposé, en des termes voisins.

M. René Vandierendonck. – Je me suis laissé dire que le renforcement significatif des moyens de l'OFPRA conduit déjà à une réduction des délais d'instruction. Confirmez-vous cette amélioration ?

Mme Esther Benbassa, rapporteure pour avis. – Je souscris en effet à la remarque de M. Buffet. S'il faut faire face à un afflux de demandeurs, le budget sera insuffisant.

Vous avez évoqué le CRA de Mayotte. Je répète que les personnes non expulsables en raison de leur pays d'origine n'ont pas à être placés en centre de rétention. Il est regrettable de constater que l'on arrête ces personnes dans les gares pour éviter qu'elles se rendent à Calais.

M. Vandierendonck m'interroge sur les délais de traitement. De 205 jours en 2013, ils ont été ramenés à 203 jours en 2014, 200 jours en 2015, et devraient être de 140 jours en 2016 avant d'atteindre, espérons-le, 90 jours en 2017. Cela étant, on voit les queues s'allonger devant les guichets pour l'obtention d'attestation de demande d'asile et la situation ne semble pas à l'embellie. Nous verrons si le guichet unique apporte des améliorations. Quant aux délais de jugement devant la CNDA, il devrait passer, en 2013 de six mois et 24 jours à sept mois et sept jours en 2016 et l'objectif est de le réduire à six mois.

M. René Vandierendonck. – La durée des délais d'instruction à l'OFPRA est un indicateur. Cela laisse entier le problème des recours évoqué par M. Buffet. Cela étant, on relève des éléments positifs, auxquels notre commission des lois n'est pas étrangère, qui justifient notre vote favorable.

M. Philippe Bas, président. – L’avis de notre rapporteur est donc favorable compte tenu de l’augmentation des crédits, corollaire de la réforme du droit d’asile, avec cette réserve qu’en cas de flux non anticipé de demandeurs d’asile, il faudra des moyens nouveaux pour y faire face.

La commission émet un avis favorable, sous réserve d’un nouvel abondement, à l’adoption des crédits consacrés à l’asile par les programmes 303 « Immigration et asile » et 165 « Conseil d’État et autres juridictions administratives ».

Loi de finances 2016 - Mission « Direction de l’action du Gouvernement », programme « Protection des droits et libertés » - Examen du rapport pour avis

La commission examine ensuite le rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Direction de l’action du Gouvernement », programme « Protection des droits et libertés »).

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Le programme 308 « protection des droits et libertés » concerne le budget de onze autorités administratives indépendantes chargées des droits et libertés, dont une autorité constitutionnelle, le Défenseur des droits, et une autorité publique indépendante, le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA). Deux modifications de périmètre significatives interviennent cette année. En premier lieu, compte tenu de l’adoption, en avril 2015, de la loi de modernisation du secteur de la presse, l’Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) entrera, à compter du 1^{er} janvier 2016, dans ce périmètre. Deuxième changement majeur, la mise en place de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) en remplacement de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) par la loi de juillet 2015 complétée par celle que nous venons d’adopter sur la surveillance des communications électroniques internationales. Rappelons enfin que la commission d’enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes a mené cette année un travail approfondi sur l’ensemble de ces autorités.

Parmi les autres modifications législatives intervenues, mentionnons celle du 26 mai 2014, qui a donné compétence au Contrôleur général des lieux de privation de liberté pour contrôler les mesures d’éloignement à l’encontre des étrangers frappés d’une obligation de quitter le territoire français (OQTF). C’est une lourde charge pour le budget du Contrôleur, qui mobilise ses services et dont les agents sont amenés à raccompagner les intéressés jusque dans leur pays de destination. Signalons, enfin, la loi du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, qui a conféré de nouvelles compétences à la Commission nationale de l’informatique et des libertés en matière de contrôle des sites internet susceptibles d’être bloqués.

Le budget global reste assez stable : en autorisations d’engagement, il s’établit à 97,14 millions d’euros, soit une très légère baisse, de 0,74 %, tandis que les crédits de paiement enregistrent une augmentation de 4,59 %, à 102,81 millions d’euros. Sont prévus 21 ETP (équivalents temps plein) supplémentaires, dont neuf pour la CNCTR compte tenu des nouvelles compétences qu’elle assurera, six pour la CNIL, dont la tâche s’alourdit à mesure que s’étend la place du numérique dans notre société, quatre pour la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui monte en charge depuis sa création en 2014, et deux pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Les autorités administratives indépendantes n'échappent pas au contrôle budgétaire. Elles alimentent des indicateurs de performance et sont soumises à un effort minutieux de mutualisation. C'est ainsi qu'en 2016, l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy accueillera à la fois la CNIL et le Défenseur des droits.

La CNCTR disposera, fin 2016, de 18 ETP. Ses compétences sont bien plus larges que ne l'étaient celles de la CNCIS puisque sa mission ne se limite pas aux interceptions de sécurité mais concerne aussi le contrôle des algorithmes et du stockage des données de connexion qui lui sont confiées. Outre qu'elle dispose de capacités d'intervention accrues, elle est chargée du traitement du contentieux, *via* sa faculté de saisine du Conseil d'État qui lui est reconnue au cas où elle jugerait que le Premier ministre n'aurait pas dû s'écarter de son avis. Ainsi que l'a souligné Francis Delon devant notre commission, eu égard aux compétences techniques et à la protection des données qui seront confiées à la CNCTR, sa charge montera progressivement en puissance. Ce qui suppose que le budget suive.

Le Défenseur des droits estime aussi que compte tenu de la situation, il a besoin d'étoffer son réseau de correspondants territoriaux – n'oublions pas que toutes les situations qu'il dénoue sont autant de contentieux judiciaires épargnés. Il a également encore besoin de moyens pour mener à bien la fusion décidée il y a quelques années. Car on oublie trop souvent, en présentant la fusion des autorités administratives indépendantes comme le moyen de rationaliser, que la fusion a un coût.

La CNIL voit sa charge augmenter tous les ans selon une courbe exponentielle et devra, en 2018, s'adapter au nouveau Règlement européen en matière de protection des données personnelles, qui touchera à la fois ses métiers et ceux de la CADA, d'où la réflexion qui devrait s'engager au cours des prochains mois sur la fusion de ces deux autorités.

La Haute autorité pour la transparence de la vie publique travaille à flux tendu. Elle doit traiter aujourd'hui 10 000 déclarations de patrimoine et compte tenu des projets en cours de discussion au Parlement, concernant en particulier la déontologie dans la fonction publique, on peut estimer que 4 200 personnes supplémentaires seront concernées, ce qui représenterait une augmentation de plus de 40 % de sa charge. Il faudra être vigilant sur ses capacités à remplir correctement sa mission.

Grâce à la commission d'enquête du Sénat sur les autorités administratives indépendantes, j'ai découvert que la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) employait depuis plusieurs années du personnel hors budget : cinq personnes mises à disposition par les ministères de la défense et de l'intérieur n'apparaissent pas dans les effectifs. J'ai entendu son secrétaire général, car c'est une situation qui me semble poser problème au regard de l'indépendance de cette commission, dont je rappelle qu'elle joue un rôle essentiel puisqu'elle permet de garantir qu'il n'y a pas de manipulation par le pouvoir exécutif du secret de la défense nationale dans le cadre de procédures judiciaires. C'est aussi elle qui est chargée de s'assurer, en cas de perquisition où le secret de la défense nationale trouve à s'appliquer, que les documents méritant d'être protégés à ce titre le soient bien, et que le juge ne reçoive pas plus d'information que les parties. C'est une mission importante, dont on peine à imaginer qu'elle puisse n'être pas assurée par une autorité administrative indépendante.

Les travaux de la commission d'enquête ont soulevé la question des fusions. Il faut être prudent, car l'exemple du Défenseur des droits montre que ce n'est pas si simple. Même si les frontières sont parfois assez ténues, comme entre le Défenseur des droits et le

Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ou entre la Commission consultative du secret de la défense nationale et la CNCTR, et que l'on peut imaginer qu'il sera utile de procéder à quelques ajustements, il reste que les métiers sont aujourd'hui différents : la fusion ne saurait être considérée comme la panacée.

Je vous proposerai d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits compte tenu de l'effort engagé sur les coûts de fonctionnement et d'une évolution du nombre des emplois qui tient compte des nouvelles missions dont ont été chargées ces autorités administratives indépendantes, tout en appelant à la vigilance sur deux points. La mutualisation des moyens, tout d'abord, ne doit pas porter atteinte à l'indépendance de ces autorités – je pense en particulier aux systèmes informatiques, qui doivent rester pleinement sous leur contrôle. Les mises à disposition, en second lieu, sont à mon sens susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de ces autorités. La situation à la CCSDN perdurera cette année, avec cinq mises à dispositions. Compte tenu des contraintes budgétaires, je n'ai pas pu proposer d'amendement pour y remédier, mais je vous propose de demander au Gouvernement que ce soit la dernière fois et qu'il y soit mis fin à l'avenir. Les autorités administratives indépendantes doivent avoir la maîtrise de leurs personnels.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je félicite notre rapporteur pour sa *Défense et illustration des hautes autorités indépendantes*... Mais je ne partage pas son point de vue.

Alors que les administrations de l'État sont soumises à la diète, les autorités administratives indépendantes se portent, ma foi, assez bien et voient même leurs crédits augmenter. Il est vrai que certaines de ces augmentations résultent des lois que nous avons votées, mais enfin, il me semble que 37,791 millions pour le CSA, c'est tout de même bien payé pour ce qu'il fait ! Que les crédits de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique augmentent dans des proportions importantes, je veux bien, mais je m'interroge, pour le dire trivialement, sur le rapport qualité-prix, et sur l'amélioration de la moralité de la vie publique qu'apporte cette dépense. Vous me direz qu'une loi a été votée, et que même si les résultats ne sont pas à la hauteur, cela ne fait rien. Bref, il faut faire semblant. Ce n'est pas ma façon de voir. Tout cela mis bout à bout fait que je m'insurge contre l'idée qu'il faudrait répondre à une demande sociale en s'engageant dans ce que je considère comme une dérive de la gouvernance de l'État. Alors que toutes les administrations sont soumises à la diète, je ne vois pas pourquoi on poursuivrait ce mouvement par lequel l'État se dépossède de ses prérogatives. Vous aurez compris que je ne suivrai pas l'avis du rapporteur.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Appliquer un même principe de jeûne à 42 autorités administratives indépendantes pourrait vite avoir des conséquences fatales pour certaines. Il en est qui ne comptent que quelques personnes et leur frugalité ne saurait aller au-delà sans que soient mises en péril leurs missions. J'estime que pour certaines, les limites sont atteintes.

On peut se poser la question philosophique qui a été celle de la commission d'enquête...

M. Pierre-Yves Collombat. – La question politique.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis. – Si vous voulez. Mais je constate que dans la réponse qu'elle a apportée, il lui est apparu que sur certaines missions spécifiques, il est souhaitable que pour le bon fonctionnement de la démocratie, il existe des

autorités indépendantes exerçant un pouvoir administratif sans être directement liées à l'exécutif.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je rappelle que la commission d'enquête ne s'est pas penchée sur l'efficacité du fonctionnement proprement dit de ces autorités. Ce qui ne veut pas dire, comme l'ont conclu certains, qu'elle émettait un *satisfecit* sur ce point.

Je pense, à titre personnel, que si certaines autorités jouent effectivement un rôle de protection des libertés, il en est un certain nombre sur lesquelles on peut émettre des doutes. Le CSA protège-t-il les libertés ? Vu la manière dont il fonctionne, permettez-moi d'en douter.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « protection des droits et libertés » de la mission « direction de l'action du Gouvernement ».

Loi de finances 2016 - Mission « Pouvoirs publics » - Examen du rapport pour avis

La commission examine enfin le rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Pouvoirs publics »).

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – La mission « pouvoirs publics » recouvre les crédits dévolus à la présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République. Soulignons avant tout que dans ce projet de budget pour 2016, ces crédits sont soit reconduits, soit en diminution, avec une mention particulière pour le Conseil constitutionnel, qui voit ses crédits diminuer pour la septième année consécutive, grâce à des efforts de gestion qui méritent d'être salués.

S'agissant de la présidence de la République, un important effort de rationalisation est mené depuis plusieurs années. La dotation allouée reste ainsi cette année, comme cela était le cas l'année dernière, contenue à 100 millions d'euros et couvre plus de 95 % des dépenses contre 5 % par des ressources propres. La Cour des comptes, qui contrôle désormais ces crédits, a relevé « *la poursuite des efforts engagés pour ramener les dépenses dans les limites d'un montant maximum de 100 millions d'euros* ». C'est ainsi que les effectifs, passés de 882 agents en 2011 à 814 fin 2015, ont été réduits de 7,7 % en quatre ans. Si la diminution de la masse salariale, qui recule de 0,15 %, reste modeste, cela est imputable aux effets du glissement vieillesse-technicité (GVT). Soulignons cependant les efforts faits sur les chauffeurs automobiles : hormis le Président de la République, le secrétaire général, le directeur de cabinet et le chef d'État-major, qui conservent un chauffeur affecté, c'est désormais un pool de chauffeurs qui assure tous les autres déplacements. Un gros effort a également été entrepris pour doter la présidence de la République de véhicules électriques destinés aux déplacements à Paris et dans sa banlieue.

Ces efforts ne sont pas sans conséquence sur le niveau des heures supplémentaires. La Cour des comptes, dans son rapport, indique ainsi que « *le sujet du recours très excessif, au regard du droit en vigueur, aux heures supplémentaires n'est pas encore réglé* ». Je ne puis toutefois que constater qu'il n'est pas possible, alors même que l'activité liée aux manifestations organisées en France s'est accrue de plus de 30 %, d'exiger de la Présidence de la République de contenir ses charges de personnel, donc les recrutements, tout en limitant le recours aux heures supplémentaires.

L'effort considérable sur les déplacements mérite également d'être souligné. Outre que leur format est réduit, les conditions dans lesquelles les visites préparatoires à ces déplacements sont effectuées ont été revues pour les rendre moins onéreuses.

Il est un domaine sur lequel je ne préconiserai aucune économie : je veux parler de la ligne budgétaire consacrée aux télécommunications et à la sécurité des systèmes d'information, à laquelle un million d'euros seront consacrés en 2016. C'est une véritable nécessité eu égard au contexte des cyber-attaques. Je n'en dirai pas plus, sinon pour indiquer qu'en lien avec la direction interministérielle des systèmes d'information, une part importante des infrastructures informatiques seront hébergées au sein d'un *data center* hautement sécurisé, qui abrite également celles qui relèvent du ministère de la Défense et de la gendarmerie.

Vous trouverez dans mon rapport des indications précises sur les ressources propres ainsi que sur le site internet de la Présidence, qui a été refondu.

Je terminerai en soulignant que l'effort accompli ne saurait se poursuivre au même rythme. Il faut être réaliste, on ne peut augmenter indéfiniment le nombre des heures supplémentaires, ni en venir à rogner sur des moyens incompressibles. Je pense tout particulièrement aux dépenses de sécurité et de cyber-sécurité, indispensables, vous le comprendrez, dans le contexte que nous connaissons.

Je ne m'étendrai pas sur le budget de l'Assemblée nationale, comme le veut la tradition républicaine, sinon pour indiquer que les crédits restant identiques, en euros courants, à l'année passée, il ne s'équilibre que par un prélèvement de 14,824 millions sur les disponibilités.

Pour ce qui concerne le Sénat, les crédits restent également identiques en euros courants. L'équilibre de son budget passe par une maîtrise des charges de personnel et le recours à un prélèvement sur disponibilités à hauteur de 4,040 millions d'euros – 65 % de moins que l'an passé.

J'aimerais inclure dans mon rapport, si vous en êtes d'accord, une observation qui vous paraîtra peut-être anecdotique mais à laquelle je tiens. Le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale a cru devoir, dans son rapport écrit, s'étonner du coût du jardin du Luxembourg et remet en cause le principe même de sa gestion par le Sénat. Je veux faire remarquer à cet éminent collègue que les dépenses entraînées par l'entretien du jardin du Luxembourg sont pleinement justifiées car ce magnifique jardin est ouvert à tous, 365 jours par an et reçoit chaque année des millions de visiteurs. Il est vrai qu'il est financé par les contribuables, qui peuvent cependant en retour, de même que tous les visiteurs de notre capitale, en bénéficier. Il ne me semble pas que tel soit le cas pour le jardin situé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale, auquel le peuple n'a pas accès dans les mêmes conditions...

J'en viens au Conseil constitutionnel, qui a vu, ainsi que je le rappelais, sa dotation réduite de quelque 20 % en sept ans, au prix d'importants efforts de gestion. M. Jean-Louis Debré et le secrétaire général nous ont indiqué, lorsqu'ils nous ont reçus, que cet effort avait été mené alors que la charge d'activité a été alourdie par la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Pour y faire face, on a progressivement substitué des emplois de catégorie A à des emplois de catégorie B. Un programme de rénovation des locaux, que nous avons eu le privilège de visiter, a d'autre part été mené ces neuf dernières années.

Le nombre de QPC, après avoir augmenté, s'est stabilisé, et leur délai moyen de traitement s'établit à deux mois – sachant que la loi organique fixe un délai maximum de trois mois. Cela a été rendu possible grâce à une certaine rigueur introduite dans la procédure : délai maximum de 15 minutes pour les plaidoiries et refus systématique des reports d'audience – une idée bienvenue qui mériterait d'être suivie par un certain nombre de juridictions de notre pays. Le président Debré nous a indiqué qu'à la lumière de ce que l'on a observé dans les cours constitutionnelles où se pratique ce contrôle *a posteriori*, le rythme des QPC devrait rester sensiblement le même à l'avenir.

Ajoutons que des efforts importants ont été faits en matière de gestion. Je pense en particulier aux voitures, qui fonctionnent en *pool* et dont aucune n'est affectée, fût-ce au président. Quant au personnel, un peu plus nombreux en raison de la QPC, son augmentation est restée très maîtrisée.

Je ne m'étendrai pas sur la Cour de justice de la République, qui n'appelle pas d'observation particulière et vous renvoie aux données de mon rapport. Elle n'a à traiter, à l'heure actuelle, qu'un nombre limité de dossiers et ses crédits sont reconduits à l'identique. Je salue les mesures judicieuses prises afin de réduire les frais immobilier.

Un mot, pour finir, sur la chaîne parlementaire, dont le budget demeure identique à l'année passée. Dans des rapports antérieurs, nous émettions des considérations sur la nécessaire fusion des deux entités Public Sénat et LCP-AN. Je vous propose d'y renoncer, car une complémentarité s'est établie et je ne suis pas partisan de multiplier les vœux pieux inopérants.

M. Pierre-Yves Collombat. – Deux questions. À quelles activités correspondent les crédits accordés à la Cour de justice de la République ? Une mutualisation des services est-elle envisagée entre la présidence de la République et Matignon ? Ne serait-ce pas propre à supprimer les doublons, comme on y exhorte les autres administrations ?

M. Hugues Portelli. – L'honnêteté oblige à rappeler que si le Conseil constitutionnel a réduit son budget de 20 % en six ans, il ne faut pas oublier que son actuel président avait benoîtement souhaité, au lendemain de sa nomination, le voir augmenter de 60 %. Ce qui fut fait dès 2008. Moyennant quoi il devenait beaucoup plus aisé de le réduire un peu chaque année...

M. François Bonhomme. – Je constate, à entendre ce que vous avez dit des véhicules électriques, que personne n'échappe au poids des symboles, y compris la présidence de la République. Il serait intéressant de rechercher, parmi les ministères qui, au cours des dix dernières années, ont pratiqué cette politique d'affichage, quelle a été l'utilisation de ces véhicules et combien sont allés peupler le cimetière du patrimoine roulant de la République. J'avoue que j'ai du mal à souscrire à cette politique de communication, qui frôle la supercherie. Milan Kundera disait que la maturité tient à la faculté de résister aux symboles. On ferait bien de s'en inspirer.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – M. Collombat s'interroge sur l'activité de la Cour de justice de la République. Chaque année, la Cour reçoit une quarantaine de requêtes, qui visent des ministres ou d'anciens ministres. Si certaines sont déclarées irrecevables par son secrétariat général, il reste que la Cour se réunit à peu près chaque semaine pour un examen. En 2014, 34 requêtes concernant 51 ministres ou anciens ministres ont ainsi été examinées. Les décisions, rendues en deux mois, sont portées à la connaissance

des requérants et ne sont pas susceptibles d'appel. À l'heure actuelle, trois dossiers sont examinés par la commission d'instruction, l'un concernant Mme Christine Lagarde, les deux autres, relatifs à l'affaire Karachi, concernant MM. Édouard Balladur et François Léotard. Le rythme de travail de la Cour est par définition imprévisible et très variable. Les trois années les plus chargées ont été 1994, avec 234 requêtes, 2005, avec 97 requêtes et 1996, avec 89 requêtes.

M. René Vandierendonck. – Quel est le montant de l'indemnité que reçoivent les parlementaires siégeant à la Cour ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Je vais m'en enquérir. Je puis vous dire que la Cour évalue à 71 500 euros le coût approximatif d'un procès. Ce montant couvre les frais de justice, les indemnités dues aux assesseurs, aux magistrats et aux parlementaires, l'installation des systèmes de sécurité, les aménagements matériels, les frais de location de robes et les frais de restauration sur place pour éviter tout contact, durant le procès, entre la formation de jugement et l'extérieur.

La somme demandée pour 2016 au titre des indemnités aux magistrats et cotisations payées hors membres de la formation de jugement s'élève à 135 000 euros. Cette somme, sollicitée à titre prévisionnel, est identique à celle de 2015. À titre personnel, j'estime qu'il n'est pas fondé de servir des indemnités aux parlementaires, car je considère que siéger à la Cour de justice de la République fait partie de notre mission.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit là, me semble-t-il, des indemnités servies aux magistrats, et non aux parlementaires qui siègent au jugement. Il reste que la question de M. Vandierendonck est parfaitement justifiée, et qu'il sera utile de rechercher cette information.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Le montant que j'ai indiqué concerne en effet l'ensemble des magistrats mais les parlementaires, en l'espèce, en font partie. Je vous fournirai au plus tôt une information sur les indemnités susceptibles de leur être servies dans l'exercice de ces fonctions.

M. François-Noël Buffet. – Je puis confirmer que des indemnités sont servies aux parlementaires qui siègent à la Cour de justice de la République mais ne saurais en indiquer, de tête, le montant. Je précise cependant qu'elles ne sont versées que durant la tenue d'un procès.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur pour avis. – Je suis réservé, monsieur Collombat, sur l'idée d'une mutualisation entre les services de la présidence de la République et ceux de Matignon. Il est sage, à mon sens, que les fonctions et les missions soient clairement définies. Il est un seul cas où la mutualisation me semble absolument nécessaire, c'est celui que j'ai évoqué au sujet de la sécurité des systèmes d'information, afin de parvenir à une efficacité maximale contre les cyber-attaques.

Je prends acte du rappel de M. Portelli et rend hommage à ses qualités d'historien.

À M. Bonhomme, j'indique que le nombre de véhicules électriques à la présidence de la République est de treize sur un ensemble de 91 véhicules du parc automobile. Leur part est passée de 2 % en 2012 à 15 % aujourd'hui. Il paraît difficile, en tout état de cause d'étendre ce parc électrique, sachant que l'autonomie de ces véhicules est limitée. S'ils

engendrent, bien évidemment, des économies de carburant, il faut aussi prendre en compte la dépense en énergie électrique.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

Aide juridictionnelle - Communication

M. Yves Détraigne. – L'objet de mon intervention est limité : je tenais à vous informer sur la question de l'aide juridictionnelle, qui sera abordée très prochainement dans la discussion budgétaire. Alors que tout le débat se concentre sur le volet « recette » de la réforme proposée par la garde des sceaux, qui sera examiné dans le cadre de la première partie du projet de loi de finances, il ne faut pas pour autant négliger son volet « dépense ».

Deux types de mesures sont prévus. Les premières ont trait à la rétribution de l'avocat. Le Gouvernement a tout d'abord proposé une revalorisation de l'unité de valeur, partiellement compensée par une modification du barème des prestations d'aide juridictionnelle, qui revient, dans les faits, à moins rémunérer certaines prestations courantes et à mieux rémunérer d'autres prestations plus rares. Le bilan, pour les avocats, risquerait cependant d'être négatif. Pour l'éviter, le Gouvernement propose de remplacer la modulation géographique de l'unité de valeur par une contractualisation entre le président du tribunal de grande instance (TGI) et les barreaux, afin de leur verser une dotation supplémentaire d'aide juridictionnelle en fonction des besoins et des efforts consentis.

D'autres dépenses supplémentaires sont à attendre, ensuite, d'une double extension du périmètre de l'aide juridictionnelle. En premier lieu, le plafond de l'aide juridictionnelle totale serait porté de 941 euros à 1 000 euros, le plafond de l'aide juridictionnelle partielle étant relevé dans les mêmes proportions, ce qui devrait ouvrir le bénéfice de l'aide à près de 100 000 nouveaux justiciables. En second lieu, le bénéfice de l'aide juridictionnelle serait étendu aux médiations judiciaires.

Au total, ces dépenses supplémentaires représenteraient 25 millions d'euros en 2016, 50 millions en 2017. Pour les financer, le Gouvernement propose trois ressources supplémentaires.

La première correspond à une hausse supplémentaire sur les assurances de protection juridique, pour 10 millions d'euros en 2016 et 20 millions en 2017 ; la seconde, à une hausse, pour un volume équivalent, de la taxe prélevée sur les actes d'huissiers, acquittée par leurs clients ; la dernière ressource, enfin, devait correspondre à une affectation au Conseil national du barreau d'une partie des produits financiers perçus par les avocats sur les fonds de leurs clients déposés sur leur compte CARPA (caisse des règlements pécuniaires des avocats), pour 5 millions d'euros supplémentaires en 2016 et 10 millions en 2017.

Tous les barreaux se sont vivement opposés à ce dernier prélèvement, qu'ils ont assimilé à une taxe sur leur profession. En effet, même si, à proprement parler, les fonds CARPA n'appartiennent pas aux avocats, puisqu'il s'agit des fonds de leur client, les produits financiers importants perçus sur ces fonds – 25 millions d'euros pour le barreau de Paris – sont actuellement affectés au financement des barreaux, qu'il s'agisse des dépenses liées à la gestion de l'aide juridictionnelle, à la formation professionnelle ou à l'action sociale au bénéfice des avocats.

La ministre a finalement renoncé à cette taxe. L'Assemblée nationale n'a toutefois pas eu le temps de procéder à cette suppression, qui devrait intervenir au Sénat. La commission des finances du Sénat a d'ailleurs adopté un amendement supprimant la taxe sur les CARPA. Les autres éléments de la réforme pourraient être maintenus : augmentation de l'unité de valeur, limitation de sa modulation géographique, extension du périmètre de l'aide juridictionnelle, modification du barème et contractualisation.

Quelles sont les perspectives ? Compte tenu de la montée en puissance des dispositifs, le problème de financement se posera avant tout en 2017. Il manquera alors 20 millions d'euros. Il faut trouver des recettes supplémentaires.

La voie d'une participation financière des avocats est abandonnée. L'argument le plus solide contre une telle participation est qu'une profession ne doit pas être taxée pour financer la prestation qu'elle accomplit. Cet argument est toutefois fragilisé par le fait que moins de la moitié des avocats (41 %) accomplissent effectivement des prestations d'aide juridictionnelle et que 16 % seulement accomplissent 84 % de l'ensemble des missions.

Faut-il mettre à contribution les autres professions du droit ? Le Gouvernement semble s'être orienté dans cette direction lorsqu'il a proposé la mise en place, dans le cadre de la loi Macron, d'un fonds interprofessionnel d'accès au droit et à la justice, financé par une taxe acquittée par les officiers publics ou ministériels sur certains actes. Cette modalité de financement a été censurée par le Conseil constitutionnel. Pour autant, le fonds continue d'exister et le Gouvernement devrait proposer prochainement, pour l'alimenter, un nouveau dispositif financier ayant vocation à assurer, de manière pérenne, le financement d'une partie de l'aide juridictionnelle.

Cette contribution des autres professions du droit au financement de l'aide juridictionnelle pose inévitablement la question de la participation des avocats qui ne la pratiquent pas à ce même financement. Pour l'heure, seuls les avocats rémunérés par la voie d'un tarif proportionnel, c'est-à-dire ceux qui réalisent des ventes judiciaires et des adjudications d'immeubles, seraient concernés.

Une autre piste, proposée par le Conseil national du barreau et reprise par nos collègues Jacques Mézard et Sophie Joissains, serait celle d'une taxe perçue sur certains actes juridiques. Le Gouvernement s'est engagé à l'étudier. Il s'agirait de faire payer les clients des professionnels du droit. La question est actuellement débattue entre les professions qui s'interrogent sur l'assiette à retenir : les avocats sont moins concernés que les notaires par les actes soumis à droit d'enregistrement. Faut-il retenir un périmètre plus étendu, comme celui des actes rédigés ou contresignés par un professionnel du droit ?

Enfin, la dernière piste serait le retour à la contribution pour l'aide juridique versée par le justiciable qui saisit le juge – les fameux 35 euros. Cette taxe a été supprimée par la garde des sceaux dès le budget pour 2013. Elle présentait toutefois le mérite d'assurer un financement pérenne de l'aide juridictionnelle. Elle jouait aussi le rôle d'un ticket modérateur. Peut-être méritait-il d'être ajusté, mais je constate qu'*in fine*, chacun s'en était accommodé.

Je terminerai par deux observations. En premier lieu, il me semble qu'on ne peut pas dissocier la crise de l'aide juridictionnelle de la crise économique de la profession d'avocat. J'observe que deux autres professions, les huissiers et les notaires, délivrent des prestations d'aide juridictionnelle sans que se posent de questions quant à la rétribution de leur mission. La raison en est que ces missions restent minoritaires dans leur chiffre d'affaire

et que le manque à gagner éventuel est compensé par les autres actes accomplis. Pour les 16 % d'avocats qui assurent 84 % de l'aide juridictionnelle, la variation de l'unité de valeur est cruciale. À ceci s'ajoute le fait, qu'en vingt ans, le nombre d'avocat a doublé, passant de 30 000 en 1995 à 60 000 en 2015. Cette explosion démographique n'est pas sans conséquence. Les avocats avec lesquels j'ai eu l'occasion d'échanger le reconnaissent mais s'accommodent mal de l'idée d'un *numerus clausus*.

En second lieu, je souhaite vous soumettre une observation formulée par le président du Conseil national de l'aide juridique. Il n'existe pas, pour les avocats, d'obligation d'intervenir au titre de l'aide juridictionnelle, à l'instar de l'obligation de garde qui s'impose aux médecins. La conséquence en est, dans certains territoires, un défaut d'assistance juridique pour les justiciables les moins fortunés, en même temps que dans d'autres, des professionnels n'accomplissent aucune prestation d'aide juridictionnelle. Ce point mérite réflexion.

Vous l'aurez compris, il me semble que le dossier de la réforme de l'aide juridictionnelle est encore ouvert.

M. Jean-Pierre Vial. – Où en est-on de la réflexion sur la piste souvent évoquée de la taxation des contrats d'assurance de protection juridique, qui apporte aux compagnies d'assurance des recettes à faire rêver ? Cela pourrait représenter une contribution sensible à l'aide juridictionnelle, et en cohérence avec son objet.

M. René Vandierendonck. – Je remercie le rapporteur de ses précisions. Je me souviens avoir rencontré, à l'occasion de l'examen de la loi Macron, les représentants de la chambre des notaires régionale de Lille. Ces notaires n'oublient pas leur statut d'officiers publics et ministériels et sont très attachés à leur ministre de tutelle. Ayant été longtemps en charge du foncier à la communauté urbaine, je faisais alors remarquer que les services des domaines, dont l'intervention, qui comprend la fixation de la valeur du foncier, constitue un préalable indispensable aux travaux envisagés par les collectivités territoriales, avaient de plus en plus de mal à suivre la cadence, en raison de la fonte des effectifs. J'ai observé une réaction positive de mes interlocuteurs, qui se sont dit prêts, comme officiers publics et ministériels, à assurer un certain nombre de services, comme la fixation des valeurs du foncier. Ce serait une économie pour l'État qui permettrait, par ricochet, de mieux financer l'aide juridictionnelle. C'est là une piste que je livre, à côté de celles que vous avez avancées.

M. Yves Détraigne. – Les assurances de protection juridique représentent un chiffre d'affaires de 1 milliard d'euros. Elles sont aujourd'hui taxées à 11,5 % ; ce taux doit passer, avec ce budget, à 12,5 % en 2016 puis à 13,5 % en 2017, pour un apport supplémentaire, à cet horizon, de 20 millions d'euros

La réunion est levée à 12 h 25

Jeudi 19 novembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 05

Projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Philippe Bas et le texte qu'elle propose sur le projet de loi n° 176 (2015-2016) prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous examinons le rapport de M. Philippe Bas sur le projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 et renforçant l'efficacité de ses dispositions ; la procédure accélérée a été enclenchée. Je remercie le président Bas d'avoir pu rapporter en si peu de temps.

À l'Assemblée nationale, de nombreux membres de la commission des lois étaient présents en séance pour l'examen de ce texte. Compte tenu du contexte, il serait bon que nous soyons également nombreux en séance demain après-midi. Le Premier ministre ouvrira la discussion générale à 15 heures.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je m'associe à votre propos : il est important que nous donnions une belle image de rassemblement demain, à l'occasion de l'examen de ce texte, après ces événements qui nous ont tant marqués.

Ce texte proroge l'état d'urgence au-delà de douze jours. Déclenché le 14 novembre, celui-ci prendrait fin le 26 novembre, si le Parlement n'autorisait pas sa prorogation, ainsi qu'en dispose la loi de 1955 telle que modifiée par l'ordonnance du 15 avril 1960.

Depuis vendredi, l'action du Gouvernement a été immédiate. Un premier décret a déclaré l'état d'urgence sur le territoire de la métropole, Corse comprise. Il a été suivi de plusieurs autres décrets, délimitant d'abord des zones spécifiques à l'intérieur du territoire métropolitain au sein desquelles des mesures renforcées peuvent être mises en œuvre, les étendant ensuite à l'ensemble de ce même territoire et appliquant l'état d'urgence à certaines collectivités d'outre-mer - hors Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

Le présent projet de loi comporte en outre des mesures élargissant et sécurisant les pouvoirs donnés au ministre de l'intérieur et aux préfets dans le cadre de cet état d'urgence et aménageant les modalités du contrôle juridictionnel des actes pris dans le cadre des pouvoirs exceptionnels ouverts par l'état d'urgence.

La conventionalité de ces mesures n'est pas douteuse. Le Conseil d'État a précisé que l'article 15 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales autorisait expressément, en cas de danger public menaçant la vie de la

nation, d'écarter les procédures de droit commun en matière de protection des libertés publiques.

La constitutionnalité de ces mesures est une question plus délicate. L'article 66 de la Constitution érige le pouvoir judiciaire en gardien des libertés individuelles. Or les pouvoirs que nous voulons donner à la police et au ministre de l'intérieur dans le cadre de l'état d'urgence sont des pouvoirs de police administrative, permettant de restreindre l'exercice des libertés individuelles... De plus, l'article 34 impose au législateur de fixer les règles en matière de garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Pour éviter tout risque de sanction pour incompétence négative, il doit donc encadrer suffisamment les pouvoirs exceptionnels.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle du Conseil d'État ne tranchent sans doute pas toutes les questions, mais y répondent largement.

Avec sagesse, le Gouvernement a pressenti la difficulté et nous propose de modifier le régime de la loi de 1955 pour que les mesures prises par le ministre de l'intérieur et les préfets soient suffisamment encadrées par le législateur et les voies de recours clarifiées. Le Conseil constitutionnel a considéré que la Constitution de 1958, bien que ne mentionnant pas, en son article 36, l'état d'urgence à côté de l'état de siège, n'a pas entendu abroger implicitement la loi de 1955, d'ailleurs substantiellement modifiée par l'ordonnance de 1960. Saisi en 1985 de la question de sa pérennité, le Conseil constitutionnel n'a pas relevé de contrariété entre la loi de 1955 et la Constitution de 1958, considérant qu'il n'est pas de liberté publique possible si les nécessités de l'ordre public ne sont pas préservées.

Saisi du présent texte, le Conseil d'État n'a pas dit autre chose : la Constitution ne s'oppose pas au principe d'une législation de crise, celle-ci ne contredit pas les dispositions protectrices des libertés inscrites dans la loi fondamentale. Autrement dit, l'état d'urgence n'est pas un régime dérogatoire à l'État de droit mais est la poursuite de l'État de droit dans des circonstances exceptionnelles, au moyen de pouvoirs étendus mais limitativement énumérés par la loi de 1955 et dont l'exercice est juridiquement encadré - durée limitée, voies de recours élargies et simplifiées par le projet de loi. Les procédures de référé sont applicables, comme elles l'ont été en 2005. Enfin, le caractère temporaire de l'état d'urgence oblige le Gouvernement à s'assurer que les conditions de son invocation demeurent réunies et le Parlement à contrôler son application.

Plutôt que de créer un arsenal permanent de pouvoirs étendus entravant l'exercice des libertés publiques, je préfère de beaucoup des dérogations temporaires au droit commun, pendant un temps limité, pour mieux revenir ensuite au socle de notre tradition républicaine protectrice des libertés publiques.

Le Gouvernement propose une prorogation de trois mois ; six mois ne m'auraient pas choqué...

Mme Esther Benbassa. – Ah bon ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'était le cas en 1955.

Le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'intérieur, qui sont les mieux informés de l'étendue du risque terroriste, nous le disent : cette guerre contre le terrorisme sera longue. Mais je préfère que le Gouvernement revienne devant le Parlement

dans trois mois plutôt que de lui donner six mois d'entrée de jeu. J'y vois une manière pour nous d'affirmer notre volonté d'être informés en permanence de la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels et d'en apprécier les résultats.

Il n'y a pas de doute que la motivation de l'état d'urgence est solide : il y a bel et bien un péril éminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, plus grave que ce qu'imaginaient Edgar Faure et son gouvernement en 1955.

Distinguons les pouvoirs de la loi de 1955, modifiée en 1960, des pouvoirs supplémentaires que le Gouvernement nous demande d'accorder à l'autorité administrative.

Le régime actuel donne aux préfets les pouvoirs de limiter la libre circulation sur le territoire visé par la déclaration d'urgence ; de réglementer le séjour, voire de l'interdire. Il autorise le ministre de l'intérieur à prévoir des assignations à résidence pour les personnes dont l'activité s'avère dangereuse pour l'ordre et la sécurité publique. Le ministre de l'intérieur peut ordonner la fermeture de certains établissements, salles de réunion ou débits de boisson, interdire des réunions et ordonner la remise d'armes de certaines catégories.

Ces pouvoirs pourraient être renforcés par décret : une forme de riposte graduée.

Le Gouvernement demande également, dans les zones visées, que les autorités de police soient autorisées, sous l'autorité des préfets, à procéder à des perquisitions de nuit comme de jour. La censure des organes d'informations, que la loi de 1955 rend possible, n'a pas été reprise dans ce texte.

Nous ne sortons pas de l'application du principe de légalité, ne l'oublions pas, d'où la demande de pouvoirs supplémentaires : possibilité d'escorter les personnes assignées à résidence, de leur imposer un pointage quotidien, jusqu'à trois fois par jour, d'interdire les contacts entre certains individus, d'imposer la restitution des titres d'identité mais aussi d'imposer le maintien à demeure pendant huit heures par jour, durée portée à douze heures par l'Assemblée nationale. Est visée une personne dont le comportement constitue une « menace » pour la sécurité et l'ordre public, et non un danger, ce qui permet des démarches préventives.

Lors d'une perquisition, la copie de fichiers informatiques est rendue possible ; les perquisitions sont étendues aux véhicules et aux lieux autres que le domicile, mais ne peuvent concerner les locaux d'exercice du travail parlementaire ou des professions « protégées ». Le procureur de la République est informé de chaque perquisition, qui doit se faire en présence d'un officier de police judiciaire.

Autre mesure, dont l'intérêt m'échappe : la disposition autorisant la dissolution d'associations incitant à des actes portant une grave atteinte à l'ordre public, qui recoupe l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

M. Michel Mercier. – C'est le décret-loi de 1936.

M. Philippe Bas, rapporteur. – On se fait plaisir... Le Conseil d'État était également sceptique. Je ne vous propose toutefois pas de refuser un vote conforme pour ce seul motif.

Même position sur l'alourdissement des peines à l'encontre des individus contrevenant aux interdictions du ministre de l'intérieur ou du préfet : quel que soit le quantum fixé dans la loi, le juge appréciera...

Je vous demande quitus de la manière dont j'ai procédé. Dans les circonstances que nous traversons, j'ai considéré qu'il me revenait d'assumer la responsabilité d'échanger autant que possible avec le Gouvernement et le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale pour que mes préoccupations - personnelles - soient prises en compte dans le débat à l'Assemblée nationale. J'ai ainsi été informé des interrogations du président-rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée et lui ai transmis, à mes risques et périls, mon avis et mon accord sur un certain nombre d'amendements. Étant d'accord avec le texte adopté à l'Assemblée nationale, je ne déposerai pas d'autre amendement.

L'un des amendements adoptés à l'Assemblée nationale porte de huit à douze heures la durée au cours de laquelle un individu assigné à résidence peut être astreint à demeurer à son domicile. D'aucuns souhaitaient 24 heures : j'ai considéré que cela serait inconstitutionnel. Ce délai de douze heures est raisonnable, d'autant que c'est un maximum.

Un autre amendement porte sur le bracelet électronique, mesure en principe prononcée par un juge comme alternative à la prison. La rédaction proposée par l'Assemblée nationale - qui ne vise que les personnes déjà condamnées à une peine privative de liberté pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement en lien avec un acte terroriste et ayant purgé leur peine depuis moins de huit ans - me semble convenable puisqu'elle prévoit l'accord de la personne concernée, recueilli par écrit ! Bref, elle ne contrevient à aucune liberté, je l'ai donc acceptée. Certes, plus la mesure est convenable, moins elle a de portée...

La possibilité de censure des médias, je l'ai dit, est supprimée. C'est raisonnable. La vie médiatique n'est plus ce qu'elle était en 1955 et j'imagine mal le ministre de l'intérieur interrompre l'émission d'une chaîne de télévision. Cela ne dispense toutefois pas les organes d'information, dans le respect des recommandations du CSA, d'être attentifs aux exigences de sécurité publique, notamment lorsque les forces de l'ordre risquent leur vie.

Reste le cas des réseaux sociaux, où tout va très vite. Leurs opérateurs ont eux aussi une lourde responsabilité - d'où l'intérêt de la mesure que les députés ont adoptée, même si je suis sceptique sur sa portée réelle, qui leur intime de mettre un terme rapide à la diffusion de certaines images ou informations, même si souvent, le mal est déjà fait.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement, que j'aurais volontiers déposé moi-même, sur l'information du Parlement.

Enfin, j'ai souhaité qu'un amendement, auquel j'attachais une importance particulière, soit déposé, non par un groupe politique mais par le Gouvernement lui-même, en lui demandant d'indiquer qu'il le faisait à ma demande, ce qu'il a fait. Il dispose qu'en cas de perquisition, l'officier de police judiciaire ne soit pas un témoin passif, mais qu'il soit le seul à pouvoir saisir des pièces à conviction et constater par procès-verbal une infraction.

M. René Vandierendonck. – Très bien.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cet amendement, qui respecte la distinction fondamentale entre police administrative et police judiciaire, a été adopté à l'unanimité. J'aurais évidemment préféré que cette disposition porte l'empreinte du Sénat, dont la

protection des libertés publiques est depuis des générations la marque de fabrique, mais l'urgence en a décidé autrement.

Je vous propose d'adopter ce texte sans modification, ce qui n'altère en rien la vigilance dont nous aurons à faire preuve.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci, monsieur le rapporteur. Il était important de décliner les mesures adoptées à l'Assemblée nationale pour éclairer notre vote.

Nous sommes dans une situation exceptionnelle, votre marge de manœuvre était contrainte. Votre message a été entendu, c'est une belle contribution.

M. Jean-Pierre Sueur. – Merci, monsieur le rapporteur. J'ai, comme beaucoup d'entre nous, suivi les débats à l'Assemblée nationale, qui se sont prolongés jusqu'à 14 h 30. Après l'épisode des questions au Gouvernement de mardi, j'y ai retrouvé l'état d'esprit d'union républicaine qui avait présidé à la réunion du Congrès. J'ai eu le sentiment que tous les groupes ont eu le souci de parvenir à un accord. Le nôtre suivra la position du rapporteur.

M. Michel Mercier. – On a craint le pire !

M. Jean-Pierre Sueur. – J'apprécie toujours l'humour aiguisé de M. Mercier, mais les circonstances ne sont pas anodines. Nous aimons assez le débat, et une commission mixte paritaire ne m'aurait pas dérangé, mais il vaut mieux adopter ce texte conforme. Le Sénat a rarement été aussi présent dans les débats de l'Assemblée nationale : Jean-Jacques Urvoas repoussait des amendements au motif qu'ils remettaient en cause l'accord passé avec son collègue du Sénat... Je ne condamne nullement la méthode employée par notre président-rapporteur, étant donné les circonstances, mais associer les représentants des groupes ou le bureau de la commission aurait pu renforcer encore davantage le consensus...

L'alinéa ajouté par l'Assemblée nationale au début de l'article 4 dispose que « *l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* ». Je ne doute pas que vous eussiez proposé la même chose. L'Assemblée nationale a sollicité du Gouvernement une réunion hebdomadaire à laquelle seront conviés les présidents des groupes politiques. Il serait de bonne méthode que la commission des lois, dont c'est le rôle constitutionnel de contrôler le Gouvernement, soit régulièrement associée au suivi des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence.

Vous avez tout dit sur le bracelet électronique. Il s'agissait de prendre en compte certaines propositions, mais dans des conditions qui rendent en effet le dispositif quelque peu symbolique. Certaines propositions de groupes d'opposition n'ont pas été reprises dans le texte car elles relèvent du domaine réglementaire.

Nous sommes également totalement hostiles à la toute mise entre parenthèses de la liberté de la presse. Cela dit, vous avez raison de faire appel à l'éthique professionnelle, lorsque la vie d'otages est en jeu.

La loi relative à la lutte contre le terrorisme de 2014 prévoit déjà l'interdiction des sites Internet qui font l'apologie du terrorisme et entraînent nos jeunes vers des œuvres de mort.

Je souligne les dispositions protégeant les avocats, les magistrats, les journalistes, les parlementaires. J'approuve aussi votre apport, monsieur le rapporteur, sur le rôle des officiers de police judiciaire et les prérogatives de l'autorité judiciaire.

J'ai dit hier à la tribune tout le mal que je pensais de la banalisation de la procédure accélérée ; pour une fois, elle est légitime. En votant ce texte, nous envoyons un signe positif.

Mme Éliane Assassi. – Le temps manque pour examiner ce texte, nous aurons le débat en séance demain. Je fais mienne une phrase du Premier ministre : une situation exceptionnelle appelle des mesures exceptionnelles, pas des mesures d'exception.

Certaines mesures nous interpellent – l'article 4 notamment. Mais nous prendrons le temps de l'analyse avant de nous prononcer. Nous ne déposerons pas pléthore d'amendements mais nous interviendrons sur chaque article.

Proroger l'état d'urgence d'un mois nous semble suffisant, nous nous en expliquerons. L'ajout de l'article 4-1 était opportun, nous nous en félicitons. Reste que nos concitoyens ont besoin de comprendre les raisons pour lesquelles le Gouvernement propose ce texte, qui va au-delà de la prorogation de l'état d'urgence. Nous tâcherons de les y aider.

M. Michel Mercier. – Je remercie à mon tour le rapporteur, qui a bien exposé les enjeux de ce texte, le resituant dans le droit et dans l'ambiance générale qui prévaut après les attentats. Nos concitoyens ne comprendraient pas qu'on refuse au Gouvernement les moyens juridiques de poursuivre son action.

Après avoir entendu le président Sueur, j'observe que les esprits ont beaucoup évolué. Après l'affaire Merah, lorsque j'étais représentant du gouvernement, j'avais reçu une volée de bois vert de la part de collègues ici présents : il ne fallait pas légiférer sous le coup de l'événement, me disaient-ils, il fallait laisser les choses retomber, nous avons tous les moyens juridiques de mener une action efficace...

Nous voterons ce texte, bien sûr. L'arsenal juridique est assez exceptionnel : jamais la loi n'a confié autant de pouvoirs à l'administration. Certes, le Conseil d'État les lui a largement reconnus avec la théorie des circonstances exceptionnelles - souvenez-vous de l'arrêt Heyriès. Depuis l'arrêt Canal du 19 octobre 1962, le juge administratif a toujours été le défenseur des libertés publiques. Les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence restent des mesures administratives, susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

M. René Vandierendonck. – Tout à fait.

M. Michel Mercier. – Gaston Jèze y voyait, dès 1929, « *le meilleur outil pour protéger les libertés publiques* ».

Le parquet intervient depuis vendredi dans le régime de la flagrance : aucun juge d'instruction n'a été désigné et aucun ne le sera vraisemblablement. Le respect des libertés publiques ne peut donc être assuré que par le juge administratif et par le parquet. On retrouve donc la question de la réforme du statut du parquet - dont la fragilité est seule à justifier réellement une réforme constitutionnelle. Si le Gouvernement veut solidifier sa position juridique, qu'il aille jusqu'au bout !

Nos concitoyens attendent de nous des lois applicables. Il existe deux systèmes de bracelet électronique, les deux gérés par l'administration pénitentiaire : l'un est un simple système de pointage, l'autre mobilise neuf satellites pour localiser les porteurs - y compris outre-mer ! La surveillance permanente requiert sept personnes. Or je rappelle que le ministère de l'intérieur n'est plus en charge de l'administration pénitentiaire depuis 1914.

Oui, il faut proroger l'état d'urgence. Mais les mesures proposées doivent être techniquement applicables. Cela dit, vu l'état d'esprit du pays, nous voterons bien sûr ce texte conforme. Je vous recommande la lecture du dernier ouvrage de Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État, sur les libertés publiques. L'ayant lu, je voterai ce texte en confiance !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci pour cette excellente démonstration. Oui, nous devons réfléchir à une réforme du statut du parquet.

Mme Esther Benbassa. – Exceptionnellement, mon groupe, dont ce n'est pas la philosophie, soutiendra la prorogation de l'état d'urgence, étant donné les circonstances tragiques, non sans se poser certaines questions. Neuf de nos membres voteront pour, j'incarnerai pour ma part ces interrogations quitte à être minoritaire. Je me rangerai aux côtés de Robert Badinter, pour qui l'État de droit n'est pas un État faible, de Me Henri Leclerc, du Syndicat de la magistrature, qui contestent, arguments à l'appui, ces mesures.

Historienne avant d'être parlementaire, je n'ai pas oublié, en 1961, l'état d'urgence qui dura trois ans, pendant la guerre d'Algérie, les tueries du 17 octobre 1961 et du 8 février 1962. Certes, je soutiens les efforts du Gouvernement pour contrer le terrorisme, mais je ne crois pas que l'état d'urgence soit la réponse la plus efficace, surtout vu l'arsenal dont nous disposons déjà. Je crois fermement que la lutte contre le terrorisme est multifacette, et n'admet pas une solution unique. Je m'abstiendrai donc, afin de rester en conformité avec ma conscience et mes combats passés en faveur des libertés.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci au président-rapporteur pour cette présentation, en somme des conclusions d'une commission mixte paritaire anticipée. Ce n'est pas un régime dérogatoire : il s'agit de prolonger l'État de droit dans des circonstances exceptionnelles – circonstances qui expliquent que nous n'ayons pas la même position qu'en 2011, monsieur Mercier ! Pour que nos concitoyens fassent confiance aux institutions, celles-ci doivent pouvoir répondre à la menace, tout en étant fidèles à elles-mêmes.

Ce texte est une réponse mieux proportionnée à la situation que la mise en œuvre des articles 16 ou 36 de la Constitution. Vous êtes d'une prudence de Sioux, monsieur le président, dans vos efforts pour prévenir les recours éventuels. Il est vrai que depuis la révision de 2008, tout décalage avec les exigences constitutionnelles nous expose à être mis en porte-à-faux à la première question prioritaire de constitutionnalité. D'où la rédaction quelque peu baroque sur le bracelet électronique...

M. Christophe-André Frassa. – J'attire votre attention sur une erreur d'accord au premier alinéa de l'article 4.

Le douzième alinéa de l'article 4 prévoit la remise du passeport ou de « *tout document justificatif de l'identité* ». Cela englobe-t-il les passeports étrangers des binationaux ? Lors de l'examen de la loi sur le terrorisme, la réponse du ministre de l'intérieur avait été évasive...

M. René Vandierendonck. – Depuis ces drames, je suis heureux d’être au Sénat, qui a su prendre position, collectivement, lors du Congrès, pour défendre les libertés et poser quelques lignes rouges, à commencer par le contrôle du juge administratif. Je veux dire au conseiller d’État que vous êtes, monsieur Bas, combien je suis sensible à la préservation de la séparation entre police administrative et police judiciaire, et tiens à vous en remercier.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Merci pour le caractère constructif de ces interventions, qui sont bien dans l’esprit de notre assemblée et justifiées par les circonstances. Le président Sueur m’a donné son absolution, mais je ne récidiverai pas ! Si nous avons eu des raisons suffisamment fortes de modifier le texte de l’Assemblée nationale, nous l’aurions fait sans hésiter : nous en avons le temps avant l’expiration des douze jours.

Le climat d’unité nationale n’implique aucun alignement des positions - sinon, il n’y a plus de Parlement ! Un désaccord n’est pas un coup de canif dans l’unité nationale, mais la recherche, de bonne foi, des moyens de répondre aux défis. Nous n’avons pas voulu de vote conforme à tout prix, comme l’a bien dit le président Sueur.

À situation exceptionnelle, mesures exceptionnelles, et non mesures d’exception, comme l’a dit Mme Assassi, citant le Premier ministre. Ce système ne met pas entre parenthèses l’État de droit, il le prolonge. Le contrôle de légalité reste entier, de même que le contrôle de la proportionnalité des mesures. Pas question d’ouvrir la voie à des mesures injustifiées : l’état d’urgence n’est pas un chèque en blanc.

Comme l’a dit Michel Mercier, la seule révision constitutionnelle utile serait que le texte que nous avons adopté en juillet 2013 soit immédiatement porté devant le Congrès : quand le parquet intervient comme juge pendant l’état d’urgence, sa nomination doit respecter toutes les garanties, sauf à nous exposer à des recours devant la Cour européenne des droits de l’homme.

Je n’ai guère eu le temps de réfléchir aux modalités de mise en œuvre de l’obligation librement consentie de porter le bracelet électronique.

Mme Benbassa a rappelé l’histoire, je ne la conteste pas. Tout système permettant la mise en œuvre de pouvoirs d’exception comporte des risques. Je crois que les circonstances le justifient, d’autant que ces risques sont tempérés par l’exigence de légalité. Le projet de loi renforce les possibilités de saisine du juge administratif, la commission départementale sera supprimée. Le contrôle du Parlement sera très important, il nous faudra avoir à l’esprit les dérives possibles.

Se limiter à un mois, comme le propose Mme Assassi ? Cela nous mènerait au 26 décembre, ce qui ne paraît guère opportun.

Mme Éliane Assassi. – Quel argument !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je ne suis pas hostile à ce que l’on repose la question tous les deux mois, mais trois mois, c’est déjà assez court.

Oui, monsieur Leconte, je suis prudent : des questions prioritaires de constitutionnalité pourraient être soulevées. Mais les précautions prises pour renforcer les conditions de légalité des mesures me renforcent dans l’idée que ce système est constitutionnellement solide. Le Conseil d’État l’a confirmé.

Nous corrigerons la faute d'orthographe signalée par M. Frassa. Tel que le texte est rédigé, les passeports étrangers pourront être saisis.

Comme M. Vandierendonck, je suis heureux d'appartenir au Sénat, où le débat est sincère et respectueux des positions de chacun. Cette semaine, notre assemblée a démontré son esprit de responsabilité, sa retenue, sa modération, mais aussi ses exigences pour lutter contre le terrorisme et défendre les libertés publiques.

Je me réjouis qu'un large accord se dessine sur ce texte, tel qu'amendé par l'Assemblée nationale. Le Sénat n'aura pas été absent du débat, nous le rappellerons demain.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il y a des amendements au texte de la commission.

Mme Éliane Assassi. – Je considère que les miens ont été défendus.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'ensemble des amendements.

Les amendements ne sont pas adoptés.

Le texte est adopté sans modification.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Prorogation de l'état d'urgence			
Mme ASSASSI	COM-1	Réduction de la durée de prorogation de l'état d'urgence	Rejeté
Article 4 Modernisation du régime juridique de l'état d'urgence			
Mme ASSASSI	COM-2	Possibilité pour le Parlement de saisir le Conseil constitutionnel afin d'interrompre l'état d'urgence	Rejeté
Mme ASSASSI	COM-3	Réduction à huit heures de la durée de maintien à domicile de la personne assignée à résidence	Rejeté
Mme ASSASSI	COM-4	Fin de la mesure d'interdiction de tout contact avec certaines personnes en cas de levée de l'assignation à résidence	Rejeté
Mme LOISIER	COM-7	Mise en place de contrôles douaniers renforcés en certains points du territoire	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	COM-5	Durée de conservation des données collectées dans le cadre des perquisitions administratives	Rejeté
M. BONNECARRÈRE	COM-6	Application géographique des mesures de perquisition administrative	Rejeté

La réunion est levée à 17 heures 30

Vendredi 20 novembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 40

Projet de loi prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions – Examen des amendements au texte de la commission

La commission examine les amendements sur son texte n° 178 (2015-2016) pour le projet de loi n° 176 (2015-2016), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous avons 9 amendements à examiner.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Astucieusement rédigé, l'amendement n° 8 prévoit que le Parlement se prononce tous les trente jours sur la prorogation de l'état d'urgence, de manière à conforter son contrôle. C'est dans cet esprit que j'avais préféré ne pas porter l'autorisation à six mois. L'on peut s'en tenir à trois mois. Il nous appartient de demander des comptes au gouvernement. De plus, un amendement adopté à l'Assemblée nationale renforce nos pouvoirs de contrôle. Avis défavorable.

M. René Vandierendonck. – Nous devrions réfléchir à la composition de la commission qui se réunira chaque semaine pour contrôler l'application de cette loi. Comment ses membres seront-ils choisis ? Qui représenteront-ils ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – En effet, l'Assemblée nationale a pris un temps d'avance mais nous n'allons pas rester les deux pieds dans le même sabot et nous réfléchirons d'ici la semaine prochaine aux modalités de suivi.

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

Article additionnel après l'article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié verse des personnes qui n'ont commis aucun crime ni aucun délit, et sont simplement surveillées, dans le même fichier que des personnes condamnées pour des actes de terrorisme. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les conditions dérogatoires de saisine du Conseil constitutionnel que crée l'amendement n° 5 requerraient une révision de la Constitution. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 3 autorise les policiers municipaux à effectuer des contrôles d'identité sur le territoire de la commune. Cela pourrait être utile dans la mobilisation nationale contre le terrorisme. Néanmoins cet amendement conférerait davantage de pouvoirs aux policiers municipaux qu'aux officiers de police judiciaire ! En attendant une démarche d'ensemble, retrait, ou avis défavorable.

M. René Vandierendonck. – L'armement des policiers municipaux relève largement du domaine réglementaire. Mandatés par votre commission, M. Pillet et moi-même entretenons des contacts avec le ministère depuis des mois. Les dispositions relatives à la police municipale qui nous sont présentées, telles que l'élaboration de la doctrine d'emploi par délibération du conseil municipal – sans préjudice des pouvoirs de police du maire – ou l'obligation d'accompagner l'armement d'une formation et de la faire précéder d'un agrément, sont *made in Sénat* et reprennent les conclusions collégiales de notre mission sénatoriale. Les autres propositions, que nous n'avions pas validées, viennent de M. Estrosi...

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 9 : s'il y a des preuves, il faut passer immédiatement au stade judiciaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

M. Philippe Bas, rapporteur. – J'ai accepté le passage de huit à douze heures : avis défavorable à l'amendement n° 6.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 7 impose la levée de la mesure d'interdiction de tout contact avec certaines personnes en cas de levée de l'assignation à résidence. L'enjeu est faible puisque, comme les autres, cette mesure cessera avec l'état d'urgence. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avec l'amendement n° 10, le juge des libertés et de la détention interviendrait après 30 jours d'assignation à résidence. Son rôle n'est pas d'intervenir dans une procédure administrative. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je comprends bien l'amendement n° 4, qui autoriserait les policiers municipaux à porter une arme de catégorie A ou B dans le cadre de leurs fonctions, mais une telle mesure ne peut être prise par amendement, fût-ce à un texte

portant sur l'état d'urgence sans une réflexion plus approfondie. Pour qu'elle soit effective, il faudrait distribuer des armes et qu'elles retenues en lieu sûr... Retrait.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 4.

La commission donne les avis suivants :

AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 1^{er}		
Mme ASSASSI	8	Défavorable
Article additionnel après l'article 3		
Mme N. GOULET	1 rect.	Défavorable
Mme N. GOULET	2	Irrecevable
Article 4 Modernisation du régime juridique de l'état d'urgence		
Mme ASSASSI	5	Défavorable
M. NÈGRE	3	Demande de retrait
Mme ASSASSI	9	Défavorable
Mme ASSASSI	6	Défavorable
Mme ASSASSI	7	Défavorable
Mme ASSASSI	10	Défavorable
M. NÈGRE	4	Demande de retrait

La réunion est levée à 14 h 50

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

Mardi 17 novembre 2015

- Présidence de Mme Catherine Lemorton, présidente -

La réunion est ouverte à 18 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 s'est réunie à l'Assemblée nationale le mardi 17 novembre 2015.

La commission mixte paritaire procède à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué :

– *Mme Catherine Lemorton, députée, présidente,*

– *M. Jean-Noël Cardoux, sénateur, vice-président.*

Puis ont été désignés :

– *M. Gérard Bapt, rapporteur pour l'Assemblée nationale,*

– *M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour le Sénat.*

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen du texte.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Comme lors de toutes les commissions mixtes paritaires, nous sommes réunis pour trouver un compromis entre nos deux assemblées. Toutefois, les nombreux points de désaccord entre nous me font craindre que nous ne puissions parvenir à un texte commun. Je n'en citerai que deux : le mécanisme de la contribution due au titre des médicaments contre l'hépatite C et l'assujettissement des non-résidents aux prélèvements sociaux sur le capital.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur, vice-président. – J'ai écouté avec attention les propos de la présidente. Je crains de partager sa prévision sur l'issue de nos travaux. Le débat sur le projet de loi s'est bien passé au Sénat, aux dires de la ministre. Un travail de fond a été accompli dans le respect mutuel et la courtoisie. La moitié des articles ont été adoptés conforme. 12 articles ont été supprimés dont ceux fixant les objectifs de recettes et de dépenses.

14 articles additionnels ont été adoptés par le Sénat sur des sujets qui pourraient, en dépit d'un dialogue constructif, faire obstacle à un accord entre nos deux assemblées.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour le Sénat. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2016 s'inscrit dans la continuité des nouvelles orientations prises l'an dernier. Le Sénat partage l'analyse selon laquelle notre pays

a largement épuisé les marges d'augmentation des prélèvements obligatoires. Une maîtrise accrue des dépenses s'impose. Dès lors, il a approuvé de nombreuses dispositions de ce PLFSS tout en marquant ses divergences avec certains choix qui fondent la gestion de la sécurité sociale depuis 2012.

Les deux articles relatifs à la mise en œuvre du pacte de responsabilité ont ainsi été adoptés conformes de même que 46 autres articles. Au total, le Sénat a ainsi adopté conformes plus de la moitié des articles du texte transmis par l'Assemblée nationale. Il marque aussi son accord avec la protection maladie universelle, autre mesure phare de ce texte, que nous aurions adoptée conforme si elle n'avait nécessité quelques travaux de coordination.

Sur la troisième partie, relative aux recettes pour 2016, le Sénat a réaffirmé des positions constantes sur les particuliers-employeurs, les dividendes versés aux dirigeants de SARL ou encore la nature spécifique, récemment rappelée par le Conseil constitutionnel, des cotisations sociales. Il a ainsi supprimé l'article 7 *bis* sur l'assujettissement au premier euro des indemnités de rupture du contrat de travail.

Sur l'accès à la complémentaire-santé des plus de 65 ans et des personnes sous contrats atypiques, le Sénat partage le constat posé et les objectifs poursuivis sans approuver la solution retenue. Il a supprimé l'article 21 et modifié l'article 22. Tous les groupes, sauf un, ont souhaité la suppression de l'article 21. Cette large majorité transpartisane démontre que la mesure proposée a suscité beaucoup d'interrogations et que nous n'avons pas été convaincus par la solution proposée par le Gouvernement.

Toutefois, nous ne sommes pas hostiles aux objectifs poursuivis, et nous l'avons montré en adoptant l'amendement de la commission des finances sur l'élargissement des conditions d'accès à l'aide à la complémentaire santé (ACS).

Nous ne sommes pas hostiles non plus à la couverture des salariés en contrats courts ou travaillant un faible nombre d'heures par une complémentaire santé adaptée à leur situation. La mise en place d'un fonds, préconisée par le rapport Libault, pouvait être intéressante. Nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas proposé cette solution aux partenaires sociaux.

Sur la mise en conformité de notre droit suite à l'arrêt *De Ruyter*, nous partageons là encore l'objectif mais pas la solution proposée, qui nous paraît fragile. Elle maintient une affectation de prélèvements sociaux sur les revenus du capital à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), malgré l'interdit explicite formulé par l'arrêt tandis que la distinction, par le règlement de 1971, entre prestations contributives et non contributives, sur laquelle repose la solution proposée, ne nous semble pas si claire. En séance, le Sénat a supprimé l'assujettissement des non-résidents à ces prélèvements.

Sur les articles 15 et 30, le Sénat a souhaité préserver le rôle du Parlement. Comme l'an dernier il a souhaité que tout recours au Fonds de solidarité vieillesse, dont les déficits persistent, ait un fondement législatif. Il a estimé que l'information du Parlement sur les perspectives pluriannuelles n'était pas assurée dans les conditions détaillées prévues par la loi organique dans la mesure où l'annexe B ne comporte rien sur l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) après 2016, ni sur les moyens que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour aboutir aux tableaux qu'il propose.

D'une manière générale, le Sénat a souhaité alerter sur le maintien de déficits très élevés, en particulier pour l'assurance maladie, au regard des efforts demandés aux ménages et aux entreprises ces dernières années. Les branches famille et vieillesse ne connaissent un redressement qu'en raison des efforts demandés aux assurés alors que la branche-maladie continue d'alimenter la dette. Ce n'est qu'au prix d'une action plus résolue sur les dépenses que nous pourrions envisager un redressement des comptes sociaux. Le Sénat a traduit les conséquences de ce constat sur l'ensemble des tableaux d'équilibre.

Sur les retraites, l'annexe B fait apparaître un retour du déficit de la branche dès 2019, en dépit des très importantes hausses de cotisations, sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie et de l'arrivée à l'âge de la retraite de classes d'âge nombreuses.

Nos compatriotes savent qu'une nouvelle réforme est inévitable et la différer ne fait qu'altérer leur confiance dans la pérennité du système. C'est pourquoi, en cohérence avec l'accord trouvé par les partenaires sociaux sur les retraites complémentaires, le Sénat a adopté un article additionnel décalant progressivement l'âge légal de la retraite à 63 ans.

Sur la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), le Sénat n'approuve pas la ponction injustifiée sur les cotisations au profit de la branche maladie.

Sur le volet assurance maladie, le Sénat considère qu'il faut aller plus loin dans la maîtrise des dépenses, faute de quoi elles seront reportées sur les générations à venir qui auront pourtant à faire face à leurs propres défis. Nous avons par contre adopté les mesures allant dans le bon sens comme l'article 44 qui prévoit la pérennisation de l'expérimentation conduite par l'Agence régionale de santé (ARS) des Pays de la Loire sur l'organisation de la permanence des soins ambulatoires et sa possible extension à toute ARS volontaire.

Sur la branche famille enfin, les comptes ne se redressent qu'au prix de l'effort demandé à certaines familles, une stratégie que nous désapprouvons. Nous devons investir dans le soutien à la parentalité, à la petite enfance et à la jeunesse.

Je pense que cette question des équilibres généraux suffirait à nous empêcher d'élaborer un texte commun malgré de réelles convergences sur d'autres sujets. Il s'agit là d'un désaccord politique de fond.

Pour la deuxième année consécutive, la discordance des majorités entre nos deux assemblées a néanmoins rendu possible certaines convergences et je dois dire, qu'en dépit de nos différences d'analyses, le climat dans lequel s'est déroulé ce débat a été aussi serein que constructif.

Il n'en demeure pas moins que des désaccords de fond subsistent et me paraissent de nature à empêcher l'élaboration d'un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

M. Gérard Bapt, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – J'entends avec satisfaction que le Sénat a adopté les deux dispositions du pacte de responsabilité inscrites dans le projet de loi, d'autant que nous percevons les premiers signes positifs de son effet sur l'emploi, la croissance, la compétitivité et le financement de la sécurité sociale.

L'Assemblée nationale a introduit 31 articles additionnels et supprimé l'un des 61 articles du projet de loi initial. Le Sénat a adopté 48 articles dans les mêmes termes que l'Assemblée, en confirmant notamment la suppression de l'article 10. Il a parallèlement

adopté 14 articles additionnels, portant ainsi à 58 le nombre d'articles restant en discussion, qui se répartissent ainsi : 12 suppressions d'articles adoptés par l'Assemblée, 8 modifications de seule forme et 38 modifications de fond.

Le seul inventaire des articles supprimés devrait suffire à constater l'échec de notre commission mixte paritaire, puisque le Sénat a notamment rejeté les articles d'équilibre clôturant la troisième partie, et conditionnant l'ensemble des recettes et des dépenses pour 2016.

On peut considérer qu'adopter, même en les modifiant, les articles de recettes de la troisième partie et les articles de dépenses de la quatrième, tout en refusant le cadre général dans lequel ils s'inscrivent, et en ne proposant aucune alternative, est une astuce de procédure. Il s'agit, dans ce cas de figure, d'une discussion théorique.

Le Sénat a par ailleurs décidé de laisser en navette 8 articles pour de simples corrections matérielles.

Je pourrais aussi signaler, au rang des désaccords majeurs sur la partie dont je suis rapporteur, la suppression par le Sénat de l'article 12, dont l'objectif est pourtant de simplifier le quotidien des professions libérales.

Il s'agit en effet de réduire le nombre de leurs interlocuteurs, en transférant aux Urssaf le recouvrement des cotisations maladie, jusque-là assuré par des organismes conventionnés, pour le compte du régime social des indépendants (RSI). Il n'y aurait plus que 2 interlocuteurs au lieu de 3.

Je regrette la suppression, par amendement à l'article 15, de l'assujettissement des non-résidents aux prélèvements sociaux sur le capital, décidé par notre majorité en 2012. Nous estimons que l'équité exige de taxer ceux qui pourraient profiter de prestations à l'avenir, s'ils revenaient en France. Vous considérez que la distinction entre prestations contributives et non contributives est juridiquement fragile. Nous soutenons le Gouvernement qui l'assume.

Je regrette aussi la suppression de l'article 19, qui visait à garantir l'affiliation au régime général des gens de mer salariés qui sont employés à bord d'un navire qui pratique le cabotage dans les eaux territoriales françaises ou qui résident en France de manière stable et régulière et qui sont employés à bord d'un navire qui bat pavillon d'un État étranger.

S'agissant de l'assurance maladie, je regrette la suppression, à l'article 4, du mécanisme de la contribution due au titre des médicaments contre l'hépatite C, car ce mécanisme est un garde-fou nécessaire pour prémunir l'assurance maladie contre le développement exponentiel des dépenses liées à des traitements efficaces, dont des médecins et des associations de lutte contre le Sida demandent la prise en charge alors qu'ils sont très onéreux. Il m'apparaît contradictoire de supprimer cet article et de regretter qu'il n'y ait pas davantage de réductions de dépenses.

Je déplore enfin la suppression des articles 54 et 55, respectivement relatifs aux objectifs de dépenses de l'assurance maladie et à l'Ondam. Ces suppressions sont d'autant plus regrettables que l'Ondam est fixé à un niveau historiquement bas. Il me souvient que le Sénat avait adopté le même taux de progression pour 2015. Je ne comprends pas comment, ce qui était raisonnable l'an dernier ne l'est plus cette année.

Suivant sa logique de rejet des grands équilibres proposés par le texte, le Sénat a par ailleurs supprimé les articles 36 et 38 fixant les objectifs de dépenses des branches vieillesse et AT MP, ainsi que l'article 56 fixant les prévisions de charges du Fonds de solidarité vieillesse.

S'agissant de la branche vieillesse, je désapprouve bien sûr le choix fait par le Sénat de relever progressivement l'âge légal de départ à la retraite à 63 ans, à compter du 1^{er} janvier 2019 et pour les générations nées après le 1^{er} janvier 1957, dans la mesure où la branche a une perspective raisonnable de retour à l'équilibre. Bien que les partenaires sociaux soient compétents en ce domaine, j'estime que le Parlement ne doit pas être lié par leurs recommandations.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à constater dès à présent que notre commission est dans l'incapacité d'aboutir à une rédaction commune.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Je voudrais insister sur l'article 40 de ce projet de loi de financement, qui a été adopté conforme par le Sénat. Cet article va être appliqué avant d'être adopté puisque dans un communiqué daté d'aujourd'hui, Marisol Touraine a annoncé que ce dispositif, qui permet la prise en charge des frais de santé et des indemnités journalières des victimes des actes de terrorisme, serait appliqué par anticipation.

M. Dominique Tian, député. – Je m'exprimerai au nom du groupe Les Républicains. Au préalable, je souhaitais excuser notre collègue Jean-Pierre Door, spécialiste de ces sujets, qui a été retenu par d'autres obligations.

Pour notre groupe, ce PLFSS est un PLFSS de renoncement, c'est un « mauvais » PLFSS. La Cour des comptes l'a elle-même précisé puisque la baisse du déficit ralentira encore nettement en 2015 et le retour à l'équilibre, que le Gouvernement nous promettait rapide, est reporté à 2020 – dans le meilleur des cas.

Plusieurs mesures nous interpellent, par exemple les allègements de charges adoptés dans le cadre du projet de loi de financement rectificatif pour 2014, qui ne seront pas plus compensés en 2016 qu'ils ne l'ont été en 2015. Le Gouvernement transfère par ailleurs une partie de la dette de l'Acoss à la Cades ; dans ce cadre, les 30 milliards d'euros non financés sont un « cadeau » que vous laisserez à vos successeurs.

Le déficit de l'assurance maladie ne cesse de se creuser, chacun en est conscient et aucune réforme de structure n'est envisagée. Cette année encore, la moitié des économies demandées dans le cadre du PLFSS porte sur le secteur du médicament, à hauteur de 1,7 milliard d'euros. Nous sommes nombreux à penser que l'avenir de l'industrie du médicament en France est menacé.

Nous avons noté avec satisfaction les améliorations très nettes apportées au Sénat. Je pense notamment à la suppression de l'abaissement du seuil d'assujettissement aux cotisations sociales pour les indemnités de rupture – il n'est pas normal que les indemnités de rupture soient taxées de manière déraisonnable.

Nous étions aussi sensibles à la réduction de la généralisation de la déduction forfaitaire à 1,50 euro pour les particuliers employeurs puisqu'il s'agissait d'une mesure intéressante pour lutter contre le travail non déclaré.

Nous avons également noté l'exonération partielle de cotisations vieillesse pour les médecins retraités, à laquelle nous tenons beaucoup puisque c'est le moyen pour eux d'exercer à nouveau une activité professionnelle.

Les mesures votées en faveur des jeunes agriculteurs nous paraissent également utiles, de même que la suppression de la mise en concurrence des contrats pour les plus de 65 ans et le relèvement du plafond de l'aide à la complémentaire santé (ACS) pour les personnes de 65 ans et plus.

Il nous paraissait également important que la prime de naissance soit versée avant la naissance de l'enfant. Enfin, le relèvement de l'âge légal de la retraite à 63 ans nous paraît être une mesure intéressante si l'on veut sauver notre système de retraites.

Une dernière mesure à laquelle nous tenons beaucoup, parce qu'elle est symbolique, c'est la restauration de jours de carence pour la fonction publique hospitalière. Malheureusement, l'absentéisme hospitalier est en train d'exploser et nous assistons à la catastrophe annoncée avec le recours systématique à des médecins intérimaires. Une lettre des directeurs d'hôpitaux publics au Président de la République le suppliait de restaurer ces jours de carence pour réaliser entre 80 et 100 millions d'euros d'économies.

Pour résumer, la copie du Sénat nous paraît infiniment meilleure que celle de l'Assemblée nationale.

M. Gilles Lurton, député. – Je partage les propos de mon collègue Dominique Tian. M. Bapt nous rappelait à l'instant qu'un nombre important d'articles ont été adoptés au Sénat sans être modifiés. Pour les articles ayant fait l'objet de modifications, nous partageons une grande partie des améliorations apportées au Sénat.

Pour ce qui concerne la branche famille, j'ai remarqué que dans leur grande majorité, les articles avaient été adoptés conformes, notamment en ce qui concerne la garantie contre les impayés de pension alimentaire, ce que nous considérons être une bonne chose et nous l'avons dit lors de la première lecture à l'Assemblée nationale. Par contre, le Sénat a supprimé l'objectif de dépenses de la branche famille pour 2016.

Parmi les points introduits au Sénat qui me paraissent importants, toujours en matière familiale, j'ai noté la garantie de versement de la prime à la naissance avant la naissance de l'enfant.

En ce qui concerne l'article 19 qui a été supprimé au Sénat, il s'agissait d'une mesure qui visait à répondre à une question que j'avais moi-même posée il y a quelques mois sur la protection sociale des marins résidant en France et naviguant sur des navires battant pavillon étranger. Or l'article 19 apporte une très mauvaise réponse à la question posée et les marins s'y opposent d'ailleurs catégoriquement. Tel qu'il est rédigé, cet article risque de poser un certain nombre de problèmes et il mériterait un examen approfondi. La sécurité sociale des marins relève de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) et je ne vois pas pourquoi il serait fait exception à cette règle.

M. Yves Daudigny, sénateur. – Je n'entrerai pas dans le détail des différentes mesures, certaines dont nous pouvons nous féliciter qu'elles aient été adoptées dans les mêmes termes à l'Assemblée et au Sénat, d'autres sur lesquelles il existe des désaccords. Pour le groupe Socialiste et républicain du Sénat, ce PLFSS est un « bon » PLFSS. Il traduit le

rétablissement des comptes sociaux et je m'étonne des remarques de certains de mes collègues qui ont par le passé – et pas seulement en période de crise – adopté des PLFSS avec des déficits bien supérieurs à ceux constatés aujourd'hui.

Les comptes établis aujourd'hui marquent une trajectoire de rétablissement qui permet d'espérer que notre système de sécurité sociale sera garanti pour nos enfants et pour nos petits-enfants. Ce n'était pas le cas il y a quelques années.

De nombreuses mesures sont à saluer dans ce PLFSS, notamment celles améliorant les droits des citoyens. La plus emblématique – qui n'est pourtant pas celle qui a fait le plus parler d'elle – est la mise en place de la protection universelle maladie, grâce à laquelle le statut d'ayant droit majeur est supprimé, et la condition de résidence sera appréciée au même titre que la condition d'exercice d'une activité professionnelle.

Ce PLFSS n'est pas « creux », il s'engage au contraire dans la voie de la restructuration et de la modernisation de notre système de santé. Il corrige des dispositifs qui ne sont plus adaptés ; cela concerne par exemple le régime des indépendants, mais également les soins de suite et de réadaptation (SSR), ainsi que de nombreuses mesures de prévention pour les jeunes ou pour les femmes.

Le président Milon indiquait cet après-midi que dans cette période tragique pour la France, les circonstances exigent plus que jamais que les élus se comportent avec responsabilité, avec respect mutuel et avec ambition pour l'ensemble de nos concitoyens. Malheureusement, il n'est pas possible aujourd'hui de traduire cette volonté dans la loi. Je regrette que sur un tel sujet qui concerne un bien précieux, la santé de nos concitoyens, nous ne soyons pas en mesure d'aboutir à des solutions qui font consensus.

Dans certains de nos pays voisins, comme l'Allemagne, les grandes familles politiques parviennent à trouver des compromis sur l'organisation des points fondamentaux de la société. Ce n'est pas le cas en France.

En conclusion, je réitère le jugement très positif porté par le groupe socialiste du Sénat sur ce PLFSS.

Mme Laurence Cohen, sénatrice. – La déception du groupe Communiste, républicain et citoyen est grande avec ce PLFSS. Nous trouvons déjà que le projet de loi initial était un « mauvais » PLFSS. Pourquoi ? Parce qu'il s'appuyait sur le pacte de responsabilité, que nous dénonçons. Le Gouvernement prévoyait beaucoup d'économies qui ne sont pas justifiées, au lieu de rechercher des recettes nouvelles. Ces économies étaient très inégalitaires compte tenu des 5,3 milliards d'euros d'allègements de cotisations sociales accordés aux entreprises.

Lorsque le texte est passé au Sénat, la majorité de droite a fait le choix de réduire encore davantage les recettes, à hauteur de 600 millions d'euros. Nous ne nous inscrivons pas dans cette logique. L'important est de chercher de nouvelles recettes pour ne pas asphyxier notre système de santé, qui s'appuie sur un service public de qualité.

Comme je l'ai déjà dit au Sénat, on ne peut que rendre hommage avec conviction aux personnels de santé qui se sont mobilisés sans compter et de manière tout à fait extraordinaire pour lutter contre les atrocités de vendredi dernier. Lorsque le plan blanc a été

mis en route, les personnels hospitaliers se sont présentés spontanément, sans même attendre d'avoir été rappelés.

Mais ce PLFSS organise une réduction des dépenses de santé sur le dos des hôpitaux déjà touchés par un budget de rigueur, d'austérité même. Je suis choquée d'entendre encore ce soir la justification de l'exigence de ces trois jours de carence ; je trouve cela déplacé. Nous nous élevons contre cette mesure, comme contre le fait de demander toujours aux mêmes personnes, en l'occurrence aux personnes retraitées pour le relèvement de l'âge de la retraite, de faire des sacrifices.

Lorsque j'entends que le Gouvernement a touché de manière trop forte les grandes entreprises, de quoi parle-t-on ? Je vais prendre l'exemple de Sanofi : des milliards d'euros de chiffre d'affaires sont réalisés et redistribués aux actionnaires, tandis que des milliers d'emplois sont supprimés. Lorsque l'on recherche de nouvelles recettes, il faut le faire avec justice et taxer les profits lorsqu'ils échappent à l'intérêt des populations.

Pour toutes ces raisons, mon groupe trouvait que le projet initial n'était pas satisfaisant, mais cela s'est aggravé lors de l'examen du texte au Sénat.

Peut-on considérer que ce PLFSS en est encore un, alors qu'une partie des articles consacrés aux recettes n'existe plus, et qu'il en est de même pour les dépenses ?

Mme Bérengère Poletti, députée. – Je regrette que nous ne soyons pas parvenus à trouver un terrain d'entente. Je partage l'approche de M. Dominique Tian sur l'équilibre des comptes. Le déficit de l'assurance maladie ne cesse de se creuser. Il s'élevait à 5,9 milliards d'euros en 2012, a atteint 7 milliards d'euros en 2015 et devrait s'élever à 7,5 milliards d'euros l'année prochaine.

S'agissant de la branche vieillesse, le Gouvernement prétend que la réforme de 2013 a permis de retrouver le chemin de l'équilibre, avec un déficit de - 0,6 milliard en 2015 et une prévision d'excédent en 2016. En vérité, la Commission des comptes de la sécurité sociale l'a reconnu, cette évolution est le fruit des réformes adoptées par la majorité précédente ; la fixation de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans a diminué le nombre de départs à la retraite.

Par ailleurs, vous ne tenez pas compte du déficit du FSV qui se creuse : - 3,7 milliards d'euros en 2015, - 3,8 milliards d'euros en 2016.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour le Sénat. – A l'article 19, nous n'avons fait qu'écouter les syndicats de marins. Vous devriez vous pencher davantage sur ce sujet. Leur protection sociale ne doit pas être bâtie à l'encontre de l'emploi.

A l'article 4, au sujet du mécanisme W, je considère que ce type de dispositif est nécessaire, mais que la question du coût des traitements de l'hépatite C est désormais réglée. Lorsque de nouvelles molécules apparaîtront, il faudra prévoir d'autres dispositifs de ce type.

En ce qui concerne les articles 54 et 55, nous avons voté contre les articles d'équilibre car nous considérons que nous pouvons faire davantage d'économies que ce qui est proposé. Nous savons que 28 % des actes et soins pris en charge sont inutiles ou redondants. Ce constat soulève la question de la liaison ville-hôpital. Le projet de loi de modernisation de notre système de santé apporte quelques réponses intéressantes, avec la

numérisation des lettres de sortie. Nous considérons néanmoins que le projet de loi ne va pas assez loin.

M. Jean-Noël Cardoux, sénateur, vice-président. – Je remercie M. Yves Daudigny qui s'est fait écho des propos du président Milon prononcés à la tribune du Sénat. Chacun peut néanmoins les interpréter comme il l'entend.

Cette CMP va déboucher sur un échec.

Je souhaite simplement insister sur quelques points techniques. Je vous invite à considérer avec attention la question de la date de versement de la prime de naissance.

Sur l'article 12, relatif au RSI, je rappelle que nous avons été les premiers à produire un rapport sur cette question. Les mesures proposées par le projet de loi vont à l'encontre des attentes de très nombreux acteurs, et notamment du RSI. Le Conseil économique, social et environnemental et vos collègues députés qui ont travaillé sur ce sujet ne formulaient pas de proposition similaire. Je crains que nous jouions aux apprentis-sorciers dans ce domaine. Le système SNV2 de l'Acoss ne correspond pas aux besoins de collectes du RSI.

Il est parfois dangereux d'engager des réformes avant la mise en place des nouveaux outils informatiques. Les économies ne sont pas systématiquement au rendez-vous.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour le Sénat. – La suppression de l'article 21 ne signifie pas que nous ne partageons pas l'objectif d'offrir des mutuelles moins chères aux plus de 65 ans. Peut-être faudra-t-il le réécrire ou attendre le rapport de l'Igas ?

M. Gérard Bapt, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je rappelle que les dispositions de l'article 12 ne prendront effet qu'au 1^{er} janvier 2018 au plus tard ; ce qui laisse suffisamment de temps pour se préparer. Nous allons regarder de plus près en commission la question de la protection sociale des marins. Sur l'article 21, nous avons déposé quelques amendements significatifs avec Mme Delaunay afin de rassurer les organismes mutualistes.

Il faut en effet que les complémentaires santé proposées aux personnes de plus de 65 ans soient moins chères. Nous pouvons discuter des modalités pour y parvenir.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Je crois que nous partageons le constat de l'échec de cette CMP.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

La réunion est levée à 19 h 30.

Mercredi 18 novembre 2015

- Présidence de M. Guy Geoffroy, député, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 18 novembre 2015.

Elle procède d'abord à la désignation de son bureau qui est ainsi constitué : M. Guy Geoffroy, député, président ; M. Jean-Pierre Vial, sénateur, vice-président ; Mme Maud Olivier, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale ; Mme Michelle Meunier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Guy Geoffroy, député, président. – Malgré l'importance malheureusement inégalable de l'actualité de ces derniers jours, la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées reste un texte majeur, qui mériterait de faire l'objet du meilleur consensus possible parmi les représentants de la Nation que nous sommes. Ce texte a été adopté le 14 octobre 2015 en deuxième lecture par le Sénat, qui, d'un côté, a adopté conforme l'article 13 supprimant le délit de racolage, mais, d'un autre côté, a supprimé les articles 16 et 17 réprimant le recours à la prostitution. Il nous revient donc aujourd'hui de mesurer l'état du dialogue entre nos deux assemblées et de déterminer si, au-delà de nos divergences, nous sommes en mesure ou non de parvenir à un accord.

M. Jean-Pierre Vial, sénateur, vice-président. – Entre la première et la deuxième lecture, le dialogue entre l'Assemblée nationale et le Sénat a progressé, même si des désaccords importants demeurent. Dès la première lecture, nous avons cherché à rapprocher nos points de vue. Plus qu'un consensus, une conviction s'est dégagée : celle d'être saisis d'un texte important, fort, qui procède à une rupture avec les dispositions existant aujourd'hui. En deuxième lecture, nous avons approuvé l'ensemble des mesures d'accompagnement social des personnes prostituées, ainsi que la protection inspirée de celle accordée aux « repentis » – terme en l'occurrence inadéquat dans la mesure où l'on parle de victimes. En revanche, nos discussions n'ont pas abouti sur un point : un accord du Sénat aurait pu être possible à condition d'établir une symétrie entre, d'un côté, la pénalisation du client et, de l'autre, des mesures répressives se substituant au délit de racolage – mesures à destination des forces de l'ordre, mais aussi des maires, pour ceux d'entre eux qui voudraient y recourir, sur tout ou partie du territoire de leur commune. En l'état actuel de nos discussions, malgré l'échange de réflexions et la recherche de rédactions communes, ce point est de nature à empêcher un accord global sur la proposition de loi.

Mme Maud Olivier, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Voilà maintenant plus de deux ans que la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées a été déposée sur le Bureau de notre assemblée. Après deux lectures dans chaque chambre et conformément à la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, une commission mixte paritaire a été convoquée. À ce stade, neuf articles restent en discussion, parmi lesquels l'article 16, qui vise à pénaliser l'achat d'actes sexuels.

De toute évidence, les points qui nous rassemblent sont plus nombreux que ceux qui nous séparent. Cela n'est guère surprenant dans la mesure où nous sommes guidés par un certain nombre d'ambitions communes : renforcer la lutte contre l'exploitation sexuelle sous toutes ses formes, mettre en place une véritable politique publique d'accompagnement des personnes prostituées, améliorer les connaissances des jeunes générations quant aux réalités de la prostitution.

Plusieurs articles de la proposition de loi ont d'ores et déjà été adoptés dans des termes identiques ; d'autres sont encore en discussion, pour des raisons tenant plus à leur rédaction qu'à leur contenu. Je voudrais en évoquer brièvement quelques-uns, que je considère comme étant d'une importance particulière :

- l'article 1^{er}, qui autorise le signalement, sur Internet, des contenus qui contreviendraient à la législation sur la traite des êtres humains ou le proxénétisme. À cet égard, nous savons que l'activité des réseaux d'exploitation sexuelle repose désormais, en grande partie, sur les facilités qu'offre internet pour mettre en relation « acheteurs » et « vendeurs » de services sexuels ;

- l'article 1^{er} *ter*, qui vise à accorder une protection adéquate, inspirée de celle offerte aux « repentis », aux personnes prostituées victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme qui aident l'autorité judiciaire, par leurs témoignages, à démanteler les réseaux ;

- l'article 3, qui crée un parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle afin que les personnes prostituées, soutenues par les pouvoirs publics et le secteur associatif, puissent bénéficier d'un véritable accompagnement, encadré, solide et pérenne, pour parvenir à rompre avec l'activité prostitutionnelle ;

- l'article 3 *bis*, qui reconnaît aux personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et, plus généralement, aux victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme le statut de public prioritaire pour l'accès aux logements sociaux ;

- l'article 4, qui met en place un fonds dédié à la prévention de la prostitution et à l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées, fonds qui devrait être abondé à hauteur de vingt millions d'euros par an conformément aux engagements du Gouvernement ;

- l'article 6, qui a pour objet de sécuriser la situation administrative des personnes prostituées étrangères victimes des réseaux, qu'elles collaborent ou non avec l'autorité judiciaire ;

- l'article 10, qui ouvre aux victimes de proxénétisme un droit à la réparation intégrale des dommages subis du fait de cette infraction, sans qu'il soit nécessaire d'apporter

la preuve d'une incapacité permanente ou d'une incapacité totale de travail égale ou supérieure à un mois ;

– l'article 15, qui doit permettre d'améliorer, dans les établissements d'enseignement secondaire, l'information sur les réalités de la prostitution et les dangers de la marchandisation du corps, phénomènes très largement méconnus des élèves.

Tous ces articles sont porteurs d'avancées considérables pour les personnes prostituées. Tous doivent en effet leur permettre, qu'elles soient françaises ou étrangères, d'être mieux protégées par la puissance publique et mieux accompagnées dans leur quête de rupture avec l'activité prostitutionnelle.

En revanche, nous n'avons pas réussi à nous mettre d'accord sur la question du statut qu'il convient d'accorder, dans la loi, aux personnes prostituées, d'une part, et aux clients de la prostitution, d'autre part. Car si l'article 13, qui supprime le délit de racolage public prévu à l'article 225-10-1 du code pénal, a été adopté dans des termes identiques par nos deux assemblées, l'article 16, qui crée une infraction de recours à l'achat d'actes sexuels, afin de décourager la demande, a été supprimé par le Sénat tant en première qu'en deuxième lecture.

Nous avons tenté de parvenir, au cours des dernières semaines, à une solution acceptable pour les deux assemblées. Nos collègues sénateurs étaient disposés à faire évoluer leur position sur la pénalisation du client, au prix toutefois d'un rétablissement partiel de la pénalisation des personnes prostituées – dès lors qu'elles auraient circulé ou stationné dans certaines zones délimitées par arrêté municipal. Il n'a donc pas été possible de parvenir à un accord, toute incrimination des personnes prostituées – quelle qu'en soit la forme – apparaissant à la fois inacceptable et incompatible avec l'idée selon laquelle celles-ci sont des victimes, pas des coupables.

Mme Michelle Meunier, rapporteure pour le Sénat. – Je salue d'abord l'initiative de nos collègues députés, à l'origine de cette proposition de loi, utile et forte, ainsi que la qualité du travail que nous avons pu mener sur ce texte. Son examen nous aura permis de réfléchir à ce que signifie aujourd'hui, concrètement, au regard de la réalité du terrain, l'engagement abolitionniste de la France. Celui-ci doit nous conduire à changer le regard sur la personne prostituée, afin qu'elle soit enfin reconnue comme victime.

Ce changement de regard – et de logique – s'accompagne nécessairement de la responsabilisation du client. J'ai tenu cette position avec constance tout au long de la discussion de ce texte, en défendant l'abrogation du délit de racolage et l'interdiction de l'achat d'un acte sexuel. Ces deux mesures, très complémentaires l'une de l'autre, forment, avec le renforcement de la lutte contre la traite des êtres humains et l'accompagnement des personnes prostituées, un tout cohérent permettant de lutter efficacement contre ce qui constitue une violence exercée, dans la très grande majorité des cas, par des hommes sur des femmes. Au terme des deux lectures, il apparaît que cette vision n'est pas partagée par une majorité de mes collègues. Mais beaucoup d'autres dispositions font consensus, en particulier le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle, les mesures de prévention destinées aux jeunes et le dispositif de protection des victimes des réseaux, lorsqu'elles apportent un témoignage utile à la manifestation de la vérité dans le cadre d'une enquête.

Pour autant, la pénalisation des clients de personnes prostituées a été rejetée par deux fois par le Sénat. Je le regrette, mais c'est ainsi. En dépit de l'adoption conforme par notre assemblée, en deuxième lecture, de l'article abrogeant le délit de racolage et malgré la modification de l'article 1^{er} *ter*, qui constitue une avancée décisive en la matière, les craintes liées au maintien de l'ordre public et à la nécessité de donner aux forces de police des outils de remontée des réseaux demeurent prégnantes parmi les membres du Sénat.

Les discussions avec les présidents Jean-Pierre Vial et Guy Geoffroy ainsi qu'avec la rapporteure Maud Olivier ne nous ont pas permis d'aboutir à un texte susceptible de faire consensus entre nos deux assemblées et entre les différents groupes qui les composent. Nous sommes arrivés à une impasse. Si nous souhaitons réellement traiter les personnes prostituées comme des victimes à part entière, il n'est pas possible d'inscrire dans la loi un mécanisme de sanction à leur égard, dont le déclenchement serait lié à l'exercice de leur activité de prostitution.

C'est finalement toujours la même question qui reste posée : quel regard voulons-nous porter sur la personne prostituée et sur son client ? Je crains malheureusement que, malgré les tentatives de rapprochement, nos deux assemblées ne parviennent pas à dégager une position commune, ce que l'on ne peut que regretter. Il faudra bien trancher et permettre une fois pour toute à cette proposition de loi de terminer son parcours législatif, d'être enfin mise en application et de produire ses effets, tant attendus sur le terrain.

M. Guy Geoffroy, président. – Je souhaiterais compléter ces propos et en tirer les conséquences.

Peu de choses séparent la vision que l'Assemblée nationale et le Sénat ont de cette délicate et douloureuse problématique qu'est la prostitution.

Il n'existe que très peu de parlementaires qui souhaitent – et leur position reste honorable – que la prostitution soit envisagée sous l'angle de la réglementation, c'est-à-dire de l'autorisation. En ma qualité d'initiateur du travail parlementaire engagé il y a maintenant cinq ans et demi avec Mme Danielle Bousquet, je constate que nous n'étions pas tous, alors, dans le même état d'esprit. Nous avons tous avancé dans la même direction, en réussissant à convaincre l'opinion – et ceux qui l'alimentent et la façonnent – que ce sujet n'était pas tel qu'ils l'avaient envisagé. Je suis persuadé que, pour nos concitoyens, la prostitution n'est plus considérée comme ce mal nécessaire qu'il faut tolérer, voire organiser. Elle est désormais considérée comme l'un des fléaux les plus graves, les plus récurrents, les plus anciens, les plus dramatiques qui peuvent exister dans une société de droit et qu'il convient de combattre par tous les moyens.

Cette proposition de loi a pour objectif de lutter contre ce fléau.

La responsabilité majeure est celle des proxénètes et des réseaux de traite des êtres humains. Plus personne, y compris dans les milieux les plus favorables à la prostitution, ne le nie. Au cours de nos auditions préliminaires à l'examen de la présente proposition de loi, nous avons entendu des associations favorables au « travail sexuel » reconnaître, loin des poncifs habituels, que le milieu de la prostitution était dangereux et qu'il ne protégeait pas contre le viol mais que le risque et la réalité du viol y étaient au contraire les plus importants.

Nous avons également progressé sur la question de la place de la personne prostituée. Alors que nous n'étions pas tous en phase sur un tel sujet, il n'y a plus beaucoup

de parlementaires qui considèrent que les personnes prostituées sont coupables d'une infraction et, à ce titre-là, incriminables. Nous considérons tous que l'écrasante majorité des personnes prostituées – le pourcentage importe peu – sont des victimes d'un commerce inacceptable, la traite des êtres humains, et de toutes les violences qui le précèdent, l'accompagnent ou le suivent.

La question de la place du client a émergé et la réflexion est pratiquement aboutie entre nous. Il y a encore quelques temps, on évoquait la nécessité de la prostitution comme permettant de satisfaire le besoin irréprouvable du client. Cette affirmation a fait long feu et c'est là la nouveauté de nos débats, qui ont permis de mettre fin à ce scandaleux poncif : la prostitution ne saurait être une réponse à un besoin irréprouvable présumé chez les hommes. Il était ainsi indispensable que nous nous penchions sur la place du client, sans lequel il n'y a pas de prostitution. Sans client et sans proxénète, il n'y a pas matière à martyriser des personnes en vue de les mettre en situation de prostitution. La présente proposition de loi vise donc à demander au client de prendre conscience de sa place dans le phénomène prostitutionnel, à le responsabiliser et – comme en toute matière éducative – à permettre de nommer les choses en droit au cas où la simple éducation ne porterait pas ses fruits.

Sans trahir la pensée de nos collègues sénateurs, il me semble que nous sommes tous d'accord sur cette vision. Le président Jean-Pierre Vial m'a fait part de son souhait que notre commission mixte paritaire puisse aboutir en incluant les articles 16 et 17 instituant la pénalisation du client.

En quoi consistent les différences d'appréciation aujourd'hui ? Peu, c'est ce qui fait le regret ; beaucoup, c'est ce qui fait le constat. Peu, parce que nous sommes d'accord pour rappeler dans la loi que le maire, en tant que garant de la tranquillité et de l'ordre publics, peut solliciter le parquet pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 62 du code de procédure pénale. Nous, députés, pensions que cela répondrait à la crainte de nos collègues sénateurs que la suppression du délit de racolage ne prive les autorités d'un moyen d'action existant. Je constate avec regret que cette proposition ne permet pas d'aboutir. C'est le seul point qui nous empêche d'aboutir à un texte commun. Or, si nous arrivions à trouver une solution sur ce point, en complétant l'article 1^{er} *ter*, réécrit par le Sénat à l'initiative de sa commission spéciale à la suite d'un travail mené par les parlementaires et le Gouvernement, nous savons que les sénateurs accepteraient de rétablir les articles 16 et 17 dans le sens que nous souhaitons.

Nous sommes face à deux hypothèses. La première serait de considérer qu'il existe parmi nous – et c'est le cas – une majorité pour adopter un texte et faire en sorte que la commission mixte paritaire aboutisse. La seconde serait de considérer que, malgré cette majorité avérée, il existe un risque important que le texte élaboré par notre commission ne soit pas adopté en termes identiques par les deux assemblées. Si le Sénat n'adoptait pas ce texte, l'impact dans l'opinion serait dommageable et, de plus, nous perdriions un temps précieux dans une période où l'ordre du jour est contraint puisque nous serions conduits à reprendre la navette plus tardivement qu'après un échec de la CMP. En tant qu'initiateur parmi d'autres de ce texte, je crains que sa destinée en soit dès lors endommagée.

Si nous renonçons à ce que les députés et certains sénateurs imposent à notre commission mixte paritaire la volonté de l'Assemblée nationale, nous repartirons pour une seule lecture dans chaque chambre et adopterons, à l'Assemblée nationale, un texte proche de celui qui aurait pu et dû être voté par la commission mixte paritaire et dont il reviendra à nos

collègues sénateurs de décider s'il pourra leur convenir ; à défaut, l'Assemblée nationale aura le dernier mot, comme le prévoit la Constitution.

Cette solution permettra à chacune de nos assemblées d'être assurée du travail effectué, d'être consciente de notre volonté en toute bonne foi de rapprocher les points de vue, mais de comprendre également que nous ne pouvons pas aboutir à ce jour.

En mon nom et au nom du président Jean-Pierre Vial, je vous propose aujourd'hui – à regret mais plein d'espérance – de conclure que nous ne pouvons aboutir à un accord compte tenu du risque de voir le texte élaboré par notre commission mixte paritaire ne pas pouvoir être adopté par le Sénat. Je préfère renoncer aujourd'hui en espérant qu'à cet échec provisoire succède une réussite collective assumée. Nos deux rapporteuses pourront ainsi faire état, dans leur rapport, de l'échec de nos travaux en concluant que la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait aboutir à un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi.

Soyez assurés que nous finirons par aboutir, que chacun sera respecté tant dans sa conviction que dans sa volonté, et que ce grand texte deviendra le plus rapidement possible une loi de la République française.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

La réunion est levée à 17 h 05.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 23 NOVEMBRE ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 24 novembre 2015

à 14 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » du projet de loi de finances pour 2016 (MM. Gérard César et Jean Jacques Lasserre et Mme Frédérique Espagnac, rapporteurs pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits de la mission « Égalité des territoires et logement » du projet de loi de finances pour 2016 (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis).

Mercredi 25 novembre 2015

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Ville » de la mission « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2016 (Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2016 (M. Bruno Sido, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2016 (M. Michel Le Scouarnec, rapporteur pour avis).

- Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 (A.N., n° 3217) (réforme de la CSPE).

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° 652 (2014-2015) ratifiant l'ordonnance n° 2015-333 du 26 mars 2015 portant diverses mesures de simplification et d'adaptation dans le secteur touristique.

Pour information :

La commission se réunira le mercredi 2 décembre pour examiner son rapport et son texte sur la proposition de loi n° 86 (2015 2016) en faveur de la compétitivité de l'agriculture et de la filière agroalimentaire (M. Daniel Gremillet, rapporteur).

*Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :
Vendredi 27 novembre 2015, à 12 heures*

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

Mercredi 25 novembre 2015

à 9 h 30

Salle RD 204

- Examen du rapport pour avis de MM. Jacques Gautier, Daniel Reiner et Xavier Pintat sur le programme 146 – Equipement des forces - de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2016.
- Examen du rapport pour avis de MM. Robert del Picchia et Gilbert Roger sur le programme 212 – Soutien de la politique de défense – de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2016.
- Examen du rapport pour avis de M. Henri de Raincourt et Mme Hélène Conway-Mouret sur les programmes 110 – Aide économique et financière au développement et 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement – de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2016.
- Examen du rapport pour avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Philippe Esnol sur les programmes 844 – France Médias Monde – et 847 – TV5 Monde – de la mission « Avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2016.

Commission des affaires sociales

Mardi 24 novembre 2015

à 15 heures

Salle n° 213

- Examen de l'avis de M. Philippe Mouiller sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2016.
- Examen de l'avis de Mme Corinne Imbert sur la mission « Santé » du projet de loi de finances pour 2016.
- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Mercredi 25 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 213

- Sous réserve de sa transmission, examen du rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, en nouvelle lecture.
- Examen de l'avis de M. Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2016.
- Examen de l'avis de M. Jean-Baptiste Lemoyne sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » du projet de loi de finances pour 2016.

Jeudi 26 novembre 2015

en fin de matinée, à l'issue de la discussion générale

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, en nouvelle lecture.

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

Mercredi 25 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 245

- Examen des rapports pour avis de M. Patrick Abate sur les crédits Presse, Mme Colette Mélot sur les crédits Livre et industries culturelles, M. Jean-Pierre Leleux sur les crédits Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public, et Mme Claudine Lepage sur les crédits Audiovisuel extérieur, de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2016.

- Examen des rapports pour avis de M. Jean-Jacques Lozach sur les crédits Sport et M. Jacques-Bernard Magnier sur les crédits Jeunesse et vie associative de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2016.

Groupe d'études sur la société numérique, nouveaux usages, nouveaux médias

Mardi 1^{er} décembre 2015

à 17 h 45

Salle n° 67

- Audition de Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'Etat chargée du numérique.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 25 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Prévention des risques – Météorologie » du projet de loi de finances pour 2016 (M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport pour avis sur les crédits « Politique des territoires » du projet de loi de finances pour 2016 (M. Rémy Pointereau, rapporteur pour avis).

- Examen du rapport du groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire.

Commission des finances

Lundi 23 novembre 2015

à la suspension de l'après-midi

Salle n° 131

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Mercredi 25 novembre 2015

de 9 h 00 à 11 h 00

Salle n° 131

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

- Examen des amendements sur les articles 58 à 62 quater rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

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

Mardi 24 novembre 2015

à 17 h 45

Salle n° 216

- Audition de Mme Christiane Taubira, garde des Sceaux, ministre de la justice, sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Justice ») (rapporteurs pour avis : Mme Cécile Cukierman, M. Yves Détraigne et M. Hugues Portelli).

Mercredi 25 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. André Reichardt sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Économie », programme « Développement des entreprises et du tourisme »).
- Examen du rapport pour avis de M. Alain Anziani sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme « Coordination du travail gouvernemental » et budget annexe « Publications officielles et information administrative »).
- Examen du rapport pour avis de M. Yves Détraigne sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Justice », programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice »).

« Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature »).

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Delebarre sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Conseil et contrôle de l'État », programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières »).

- Examen du rapport pour avis de M. Hugues Portelli sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Justice », programme « Administration pénitentiaire »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Cécile Cukierman sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Justice », programme « Protection judiciaire de la jeunesse »).

- Examen du rapport pour avis de M. Thani Mohamed Soilihi sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Outre-mer »).

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco sur le projet de loi de finances pour 2016 (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », programme « Fonction publique »).

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration

Mardi 24 novembre 2015

à 12 h 30

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi et la proposition de loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française

Mardi 24 novembre 2015

à l'issue de la CMP sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration qui débute à 12 h 30

Salle n° 216

- Nomination des Bureaux.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions de la proposition de loi et de la proposition de loi organique restant en discussion.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public

Mardi 24 novembre 2015

à l'issue de la CMP sur le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration qui débute à 12 h 30 et de la CMP sur la proposition de loi et la proposition de loi organique sur la dématérialisation du Journal officiel de la République française qui la suivra

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Jeudi 26 novembre 2015

à 8 h 30

Salle A120

- Rencontre avec la commission des affaires européennes du Sénat italien (27 octobre 2015) : rapport d'information de MM. Jean Bizet, Michel Billout, Mmes Pascale Gruny, Gisèle Jourda, MM. Jean Yves Leconte, Didier Marie, Yves Pozzo Di Borgo, Jean Claude Requier et Simon Sutour.
- Activités de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (AP UpM) : communication de M. Louis Nègre.
- Proposition de résolution européenne de M. Michel Billout sur les conséquences du traité transatlantique pour l'agriculture et l'aménagement du territoire : rapport de MM. Philippe Bonnacarrère et Daniel Raoul.

Délégation à l'outre-mer

Jeudi 26 novembre 2015

à 9 heures

Salle n° 216

Auditions sur les conséquences des accords commerciaux entre l'Union européenne et les pays tiers (Problématique des sucres spéciaux)

9 heures : Audition de MM. Guilhem Brun, sous-directeur Europe à la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du Ministère de l'agriculture, Arnaud Martrenchar, chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes à la Direction générale des outre-mer (DGOM), et Jonathan Gindt, chef du secteur RELEX au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

10 heures : Audition de Mme Claire Cheremetinski, sous-directrice de la politique commerciale et de l'investissement à la Direction générale du trésor

10 h 30 : Audition de Mme Laetitia de la Maisonneuve, chargée des relations avec le Parlement, et de M. Emmanuel Detter, consultant (EURODOM), de M. Jean-Bernard Gonthier, président de la chambre d'agriculture de La Réunion, et de Mme Sylvie Le Maire, déléguée générale du Syndicat du sucre de La Réunion (en visioconférence depuis La Réunion)

Délégation à la prospective

Jeudi 26 novembre 2015

à 8 h 30

Restaurant du Sénat

- Audition de M. Jean-Michel Naulot, ancien banquier, ancien membre du Collège de l'Autorité des marchés financiers (présidents de la Commission de marchés de 2007 à 2013), sur le thème de l'avenir du système financier et bancaire.

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Mardi 24 novembre 2015

à 17 h 00

Salle 7040 – Assemblée nationale

à 17 heures :

- Présentation des conclusions relatives à l'audition publique sur « La stratégie pour la biomasse en France : un pas vers la bioéconomie » du 25 juin 2015 par M. Roland Courteau, sénateur.

- Présentation des conclusions relatives à l'audition publique sur « La politique spatiale européenne » du 7 juillet 2015 par Mme Catherine Procaccia et M. Bruno Sido, sénateurs.

- Nomination de rapporteurs.

à 18 heures :

- Audition de M. Bernard Meunier, président de l'Académie des sciences.

Mercredi 25 novembre 2015

à 9 heures

Salle Lamartine

- Audition publique, ouverte à la presse, sur « Les enjeux éthiques et sociétaux de l'épigénétique ».